

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CIUDADES REGIÓN GLOBALES. ESPACIOS CREATIVOS Y NUEVA GOBERNANZA

Coordinadora:
Arantxa Rodríguez

Sociedad, comunidad y desarrollo económico	12	<i>Michael Storper</i>
Algunas consideraciones sobre el concepto de ciudades región globales	44	<i>Edward W. Soja</i>
Regiones sin fronteras: hacia una nueva política del lugar	76	<i>Ash Amin</i>
La Región Social. Más allá de la dinámica territorial de la economía del aprendizaje	96	<i>Frank Moulaert</i> <i>Jacques Nussbaumer</i>
Gobernar las ciudades-región: Política, Economía y Desarrollo	128	<i>Michael Keating</i>
La ineficiencia económica de los procesos de descentralización	146	<i>Andrés Rodríguez Pose</i> <i>Adala Bwire</i>
Ciudades-Región en Europa: innovación, Aprendizaje y Nueva Gobernanza Territorial	176	<i>Kevin Morgan</i>
Las regiones como sujetos de la economía global. Euskadi en la gobernanza multidimensional	196	<i>Mikel Zurbano Irizar</i>
La función del sistema de ciudades en el desarrollo regional. Potencialidad y limitaciones de la región urbana polinuclear vasca	232	<i>Helena Franco</i> <i>Goio Etxebarria</i>
Innovación, Competitividad y Regeneración Urbana: los espacios retóricos de la «ciudad creativa» en el nuevo Bilbao	262	<i>Arantxa Rodríguez</i> <i>Lorenzo Vicario</i>
Marketing de relaciones y creación de capital social. El caso de las Agencias de Desarrollo Local	296	<i>Carlos Hernández Carrión</i> <i>Carmen Camarero Izquierdo</i>

OTRAS COLABORACIONES

Eficiencia en el sector de los servicios avanzados a las empresas: una aplicación al caso de Asturias	324	<i>Santiago R. Martínez Argüelles</i> <i>María del Pilar Quindós Morán</i> <i>Fernando Rubiera Morollón</i>
Ciudades y valores	348	<i>Alfonso Martínez Cearra</i>

PRESENTACIÓN

Las ciudades-región se han convertido, en los últimos años, en un término recurrente en la discusión sobre desarrollo económico territorial. Habitualmente, se entiende por ciudades-región aquellas áreas metropolitanas con una población superior a un millón de habitantes con una estructura económica o política que puede coincidir o no con una delimitación administrativa e institucional y que se hallan insertas en procesos globales de transformación económica (Klink, 2001). El auge de este concepto de ciudades-región viene de la mano de diversos procesos claves de reconstrucción escalar del capitalismo contemporáneo entre los que destacan: la dinámica de globalización, la reestructuración del estado-nación y la pérdida de su papel hegemónico en la regulación económica, la creciente participación de las escalas regional y local en las políticas de desarrollo económico y la valorización de la ciudad como espacio privilegiado de organización económica.

Scott (2001) sugiere que las ciudades-región globales están vinculadas a procesos de transformación económica y social que están ocurriendo a escala mundial pero que se manifiestan en tres tendencias fundamentales. Por una parte, un aumento de la proporción de actividades económicas (productivas-materiales o financieras) desarrollada dentro de las redes transnacionales, cuyo origen es difícil de identificar. La segunda tendencia se refiere a la contracción relativa de la capacidad reguladora del Estado nacional en detrimento tanto de la escala supranacional como de la regional/local. La tercera tendencia se refiere al resurgimiento de formas de organización económica y políti-

ca a nivel de las regiones que se refleja más claramente a nivel espacial de las mayores ciudades-región (Storper, 2001).

Por otra parte, el protagonismo de la llamada ciudad-región en los procesos de reestructuración territorial tiene una vertiente política importante en el Nuevo Regionalismo a partir de la defensa activa de las regiones como medio efectivo para alcanzar un conjunto de objetivos que van desde la eficiencia administrativa y de la gestión pública descentralizada a la definición de políticas de desarrollo económico y de innovación, potencial de generación y consolidación de ventajas competitivas, hasta la formación de identidades culturales territoriales. El Nuevo Regionalismo incorpora una revalorización de la escala regional como elemento fundamental en la reorganización productiva flexible o, como una forma de vida social comparable a la de los mercados o los estados, fundamental en el contexto de la globalización. Pero, además, la importancia de la ciudad-región como elemento organizativo en la economía territorial incorpora un componente político asociado a nuevas formas de la gobernanza territorial en las que la agenda política se desplaza hacia un modelo de acción de gobierno más complejo con una presencia del sector privado y de la sociedad civil, *partenariados*, redes institucionales y nuevas configuraciones y arquitecturas institucionales que han sido caracterizadas como «densidad institucional» o «construcción de capacidad» (Amin, 2000). En el Nuevo Regionalismo, la nueva gobernanza territorial remite a la mejora en la capacidad de las regiones —y ciudades— para movilizar recursos, articular políticas y actuar estratégicamente.

Los artículos que se incluyen en este número monográfico sobre ciudades-región abordan diferentes dimensiones socioeconómicas, políticas, culturales y escalares de este fenómeno.

El artículo de **Michael Storper** presenta una discusión sobre las bases «sociales» y «comunitarias» del desarrollo económico y social y defiende que tanto los vínculos entre agentes económicos individuales en el seno de grupos —la comunidad— como las reglas y procesos amplios que aglutinan a grupos e individuos en un orden social superior —la sociedad— tienen efectos importantes en el desarrollo económico a largo plazo. Sin embargo, para este autor, es la interacción entre ambos lo que es decisivo, definiendo contextos complejos de elección e incentivos en el desarrollo económico y configuraciones institucionales diferentes en relación con este desarrollo.

Ed Soja se pregunta: ¿Qué son las ciudades región globales y por qué han llegado a ser tan relevantes en el mundo contemporáneo? ¿Qué distingue a las ciudades región globales de conceptos afines como ciudad mundial o ciudad global? ¿Cómo y por qué las ciudades región globales plantean nuevos desafíos a la gobernanza regional, la planificación, y la política pública? El autor intenta responder a estas cuestiones desarrollando cada uno de los procesos que operan a escala de los tres componentes del término ciudad-región-global: la globalización, los nuevos procesos de urbanización, y el Nuevo Regionalismo. Este último es para Soja el rasgo más distintivo del concepto de ciudad región global y el más significativo desde el punto de vista analítico por lo que es a esta escala donde plantea los usos potenciales del concepto de ciudad región glo-

bal para promover enfoques más innovadores en la planificación del desarrollo urbano y regional y la gobernanza territorial.

En su artículo sobre regiones sin fronteras, **Ash Amin** propone una revisión radical de la perspectiva convencional sobre ciudades y regiones que define a éstas como entes territoriales y defiende la necesidad de una interpretación alternativa, relacional, de las ciudades y regiones, libre de las restricciones de la jurisdicción territorial. A partir de esta lectura, las ciudades y regiones deben ser concebidas como posiciones temporales en constante movimiento material y geografías immanentes; como «evocaciones» de cosas que han cambiado pero que dejan su huella; como momentos situados en redes distantes, como productos moldeados por las redes que cruzan un determinado lugar. La suma de estas concepciones son ciudades y regiones sin fronteras prescritas o proscritas. De estas dos maneras de entender los lugares se derivan sensibilidades muy diferentes de lo político, con diferencias que remiten no sólo al alcance y la amplitud de la actividad política local, sino también a lo que se considera políticamente relevante a escala local.

Frank Moulaert y **Jacques Nussbaumer** introducen el debate sobre la innovación con el fin de dotarlo de un contenido más amplio y ahondar en su significado con vistas al desarrollo local y regional. Los autores critican los modelos de innovación territorial por ser reduccionistas y no tomar en cuenta la multi-funcionalidad de la economía ni otras esferas existenciales, no económicas, de las comunidades regionales y locales, como los recursos naturales, artísticos o la esfera socio-política. Los autores abogan por construir una ontología del desarrollo comunitario diferente que parta del concepto de innovación social.

El gobierno de las ciudades-región es analizado por **Michael Keating** tomando como punto de partida la crisis del modelo de desarrollo espacial planificado y regulado por el estado y la descentralización a nivel regional o local de la política de desarrollo regional. Para este autor, no existe un vínculo automático entre el cambio económico y el político; la política todavía controla las políticas y la nueva política territorial es extremadamente diversa.

Andrés Rodríguez Pose y **Adala Bwire** presentan un balance detallado sobre la existencia del «dividendo económico» asociado con la descentralización de competencias y recursos. Según estos autores, las administraciones descentralizadas podrían, en teoría, generar una mayor eficiencia económica al contar con mayor autonomía para diseñar políticas de acuerdo con las preferencias locales, para generar innovación en la provisión de servicios públicos y para impulsar una mayor participación y ser más responsables y transparentes. Este artículo evalúa el vínculo horizontal entre la descentralización y el crecimiento económico regional en seis contextos nacionales y concluye que, contrariamente a las expectativas de quienes defienden los procesos de descentralización desde una perspectiva puramente económica, el grado de autonomía en la mayoría de los casos es irrelevante para el crecimiento económico y que, cuando tiene relevancia está vinculado a una menor, en vez de mayor, eficiencia económica.

Kevin Morgan analiza los cambios en la gobernanza territorial en la Unión Europea como parte de la reorganización escalar del estado-nación subrayando las tensiones y dilemas que se derivan de la simultaneidad de los procesos de descentralización sub-nacional, por una parte, y la creación de estructuras supra-nacionales de gobernanza, por otra. El autor considera la «escala regional» y su importancia en el «gobierno multi-escalar» en la Unión Europea, así como el potencial y los límites de la acción regional en el campo de la innovación en el contexto de las regiones menos favorecidas en Europa. Morgan discute la estrategia de desarrollo sostenible iniciada por el Gobierno galés, en el Reino Unido, para poner en evidencia tanto la necesidad de crear una nueva métrica para el desarrollo regional menos economicista y más sostenible, como de articular una gobernanza multiescalar interdependiente y compartida entre las escalas regional, nacional y supra-nacional.

El artículo de **Mikel Zurbano Irizar** parte de la constatación del proceso de reterritorialización para el análisis de la remodelación de los espacios de regulación en la transición hacia un modelo económico y espacial global de corte liberal. Junto con el papel renovado del estado-nación el autor analiza la nueva realidad de las regiones que emergen como actores de la globalización y las contradicciones y la confrontación de intereses que entre éstos se generan en este proceso incipiente. Este esquema se aplica a la posición que Euskadi —con un proyecto propio de desarrollo— tiene como actor o sujeto global emergente en la transición neoeconómica que está en curso poniendo de relieve la importancia de la dimensión social en su doble vertiente interna y externa, para la consolidación de la especificidad del proyecto de desarrollo de Euskadi y de su posición como sujeto global.

Helena Franco y **Goio Etxebarria** analizan los cambios en el modelo de desarrollo urbano en las últimas décadas del siglo xx. A raíz de los posteriores procesos de revitalización urbana, los autores identifican patrones de localización más dispersa, que dan lugar a regiones urbanas polinucleares en diferentes territorios. En este artículo se analiza su potencialidad para impulsar el desarrollo económico regional de modo similar al de las grandes metrópolis. Los autores trasladan esta cuestión a la realidad vasca aprovechando la ocasión para estudiar las principales iniciativas en el ámbito de la ordenación territorial. El artículo finaliza con una reflexión sobre el modelo de desarrollo urbano de la CAPV.

Arantxa Rodríguez y **Lorenzo Vicario** se centran en la escala urbana para discutir los cambios que las nuevas condiciones de la economía globalizada han supuesto para la formulación y gestión de la política urbana. El artículo sitúa, en primer lugar, el contexto urbano de la nueva economía del conocimiento y la aparición de la «ciudad creativa» como referencia básica del modelo urbano de éxito para, a continuación, evaluar críticamente la incorporación de este modelo como base estratégica de una nueva era de revitalización urbana en Bilbao orientada presumiblemente hacia la producción de los espacios para la nueva economía/ciudad creativa.

Carlos Hernández Carrión y **Carmen Camarero** se acercan al problema del desarrollo local por medio del marketing territorial y, más concretamente, a través de las actuaciones

nes en materia de desarrollo llevadas a cabo por las agencias de desarrollo local. Estas actuaciones, desde un enfoque de marketing de relaciones, suponen que las agencias entren en contacto con distintos públicos-objetivo con los que establecerán relaciones más o menos estrechas. Los autores aplican el modelo del marketing de relaciones al contexto del desarrollo local y analizan la orientación relacional de cada grupo de agentes implicados en el desarrollo económico como medida para estimar la creación de capital social por parte de las agencias de desarrollo.

Martínez, Quindós y Rubiera presentan un análisis del sector de servicios avanzados a las empresas y su importancia estratégica tanto para las empresas que contratan estos servicios como para las regiones en las que se ubican. Sin embargo, los autores sugieren que la tendencia a una fuerte polarización espacial de la oferta junto con la concentración de la demanda puede generar diferencias espaciales en los niveles de eficiencia de estos servicios con consecuencias significativas para el desarrollo regional, especialmente en el caso de aquellas regiones con menor oferta de servicios avanzados. Utilizando el caso de Asturias, los autores proponen un enfoque metodológico para estimar la eficiencia técnica de las empresas del sector y ayudar en la definición de políticas públicas de apoyo con el fin de mejorar la competitividad y el atractivo económico futuro de la región.

Finalmente, el texto de **Martínez Cearra** presenta una discusión sobre las ciudades-región en el que destaca su papel como espacios de aglomeración productiva y su importancia estratégica en el contexto de la globalización. En este marco, el autor plantea que la capacidad de adaptación y competitividad de las ciudades depende hoy no tanto de factores físicos y materiales como de factores intangibles como el liderazgo, la imagen, la marca, el conocimiento, la capacidad emprendedora o los valores. El desarrollo urbano se vincula así a la gestión eficiente de los intangibles, componente clave de los nuevos planes estratégicos urbanos.

Referencias

- AMIN, A. (2000): «Globalisation, institutional "thickness" and the local economy» en HEALEY, S. CAMERON, S. DAVOUDI, S. GRAHAM, A. MANDANIPOUR (Eds.): *Managing Cities: The New Urban Context*. Chichester: John Wiley and Sons.
- KLINK, J. (2001): *A Cidade-Regiao: regionalismo e reestruturacao no grande ABC paulista*. Rio de Janeiro: DP&A Editora.
- SCOTT, A. (Ed.) (2001): *Global City-Regions. Trends, theory, policy*. Oxford: Oxford University Press.
- STORPER, M. (2001): *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. Londres: Guilford Press.

Sociedad, comunidad y desarrollo económico

Los estudios sobre desarrollo económico e historia económica se han ocupado durante mucho tiempo de las relaciones entre las fuerzas transparentes y supuestamente anónimas de los mercados, reglas y burocracias así como de la pertenencia a grupos tales como comunidades locales, asociaciones o redes. Para algunos, estas segundas dinámicas son requerimientos básicos para el mercado que aportan confianza y capital social lo que a su vez reduce los costes de transacción y riesgos morales y promueven, por tanto, el desarrollo; para la mayoría, son vistos como factores arcaicos, conducentes al nepotismo, a la rigidez institucional y a la especulación teórica. Cada una de las posiciones en este desencuentro teórico subestima las contribuciones tanto de la sociedad como de la comunidad en lo que respecta al desarrollo económico. Esto se debe a que tanto la sociedad como la comunidad tienen efectos potencialmente positivos y negativos; no obstante, juntas pueden actuar como control y balance mutuo de sus efectos negativos potenciales, al mismo tiempo que refuerzan las contribuciones positivas de cada una de ellas a la eficiencia económica.

Garapen ekonomikoari eta ekonomiaren historiari buruzko ikerketak, aspalditik ari dira kontuan hartzen merkatuen ustezko indar garden ezezagunen eta arauen nahiz burokraziaren arteko harremana, bai eta toki-erkidego, elkarte zein sare jakin bateko kide izatea ere. Batzuentzat, bigarren joera horiek merkatuari konfidantza eta gizarte-kapitala ekartzen dioten oinarritzko errekerimenduak dira. Transakzio-kostuak eta arrisku moralak gutxitzen dituzte eta, horrenbestez, garapena sustatzen dute; gehienek, ordea, arkaikotzat jotzen dituzte faktore hauek, nepotismora eta erakunde-zurruntasunera eramaten gaituztenak. Liskar horretan, jarrera bata zein besteak, gutxietsi egiten dituzte gizarteak eta erkidegoak garapen ekonomikoari egindako ekarpenak. Hori gertatzen da, hain zuzen ere, bai gizarteak bai erkidegoak eragin positiboak eta negatiboak izan ditzaketelako; hala eta guztiz ere, elkarrekin aritzen badira, balizko eragin negatibo horien balantzea eta kontrola eraman diezaiokete elkarri. Aldi berean, ekonomia-eraginkortasunari elkarrekin egindako ekarpen positiboak sendotzen dituzte.

Studies of economic development and economic history have long been concerned with the relationship between the transparent and supposedly anonymous forces of markets, rules and bureaucracies, on the one hand, and membership in groups, such as local communities, associations, or networks. For some, they are necessary underpinnings for the market, providing trust and social capital which in turn reduce transactions costs and moral hazards and hence promote development; for most, they are seen as archaic factors, leading to nepotism, rent-seeking and institutional rigidity. Each position in this theoretical standoff underestimates the contributions of either society or community to economic development. This is because both society and community have potentially positive and negative effects; together, however, they can act as mutual checks and balances on their potentially negative effects, while reinforcing the positive contributions of each of them to economic efficiency.

ÍNDICE

1. ¿Sociedad o comunidad?
 2. ¿Qué queremos decir por sociedad y comunidad?
 3. Los grupos y la eficiencia económica
 4. Formación de puentes y desarrollo
 5. *Bonding, bridging* y los fundamentos del desarrollo
 6. Conclusión: hacia una mejor comprensión de los orígenes y efectos de las instituciones
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: desarrollo económico, capital social, *bonding, bridging*, sociedad, comunidad

N.º de clasificación JEL: A13, O18, O33, R11

1. ¿SOCIEDAD O COMUNIDAD?

Algunos analistas describen Silicon Valley en California, centro mundial de las industrias de microelectrónica e Internet, como una comunidad densamente entrelazada, cuya evolución económica depende de redes informales de emprendedores y tecnófilos (Saxenian, 1994). Pero otros lo describen como un conjunto de mercados superpuestos, con centros de investigación universitaria, financiación pública, capital riesgo, asesorías jurídicas, *stock options*, alta movilidad laboral, competencia brutal y «responsabilidad» (reputación), y no confianza, que sustentan sus redes empresariales (Cohen y Fields, 1998). Para estos últimos, Silicon Valley lleva la cultura comercial americana al extremo mientras que para los primeros es una versión de alta tecnología

del empresariado de red e intenso capital social, comúnmente asociado con los cluster Europeos de pequeñas y medianas empresas (Piore y Sabel, 1984).

Las historias de fracasos en la literatura sobre desarrollo económico comparten esta ambivalencia. Con frecuencia, se escuchan críticas (en la prensa occidental, por lo menos) al «capitalismo de cuadrilla» en Asia. Las redes de producción basadas en la familia —ciertamente una forma de cuadrilla— funcionan bien en Taiwán y son a menudo citadas como un elemento de las estructuras comunitarias «buenas» que se hallan en la Tercera Italia, pero son repudiadas cuando se convierten en estructuras de clan, como en el Mezzogiorno (Gambetta, 1988; Leonardi, 1995). En las industrias del textil, de juguetes o de joyas en Los Ángeles, las re-

des étnicas o familiares de pequeñas empresas no parece que conduzcan a un desarrollo sostenido a largo plazo, al contrario, las bloquean en un círculo vicioso de productos baratos, salarios muy bajos e inestabilidad (Scott, 1993). Por otra parte, algunos historiadores económicos han considerado que Francia debe el éxito de su modernización económica a un Estado fuerte que fue capaz de «domesticar» a un capitalismo intensamente localista y orientado a la familia (Grémion, 1976; Kuisel, 1981). Sin embargo, otros denuncian que ese mismo Estado ha dejado un vacío institucional, con capacidades de asociacionismo espontáneo muy débiles, lo que dificulta el desarrollo de una economía emprendedora y dinámica en Francia (Reynolds *et al.*, 2001; Levy, 1999; Rosenvallon, 2004).

En el fondo de estos debates subyace la pregunta clásica de la Sociología sobre si lo más importante para el desarrollo económico es la sociedad o la comunidad: las reglas y procesos amplios que aglutinan a grupos e individuos en un orden social superior, o los vínculos entre individuos en grupos más pequeños. Esta cuestión se plantea en los debates actuales de todas las ciencias sociales sobre si las bases de la acción eficiente o racional deben buscarse en reglas superiores (y qué tipo de reglas) o en relaciones sociales densas entre las personas. En lugar de este encendido debate entre partidarios de la sociedad o de la comunidad como elemento clave para el desarrollo, nosotros defendemos que tanto los vínculos entre agentes económicos individuales en grupos, como los puentes entre estos grupos tienen efectos importantes en el desarrollo económico a largo plazo, y

son sus interacciones lo que tiene mayor relevancia.

2. ¿QUÉ QUEREMOS DECIR POR SOCIEDAD Y COMUNIDAD?

Los sociólogos inventaron la distinción analítica entre comunidad y sociedad como una manera de diferenciar entre diferentes formas de integración social. Un siglo más tarde, la mayoría de las teorías sobre los «fundamentos sociales del desarrollo» todavía descansan en los conceptos fundamentales de la sociología —*gemeinschaft* (comunidad) y *gesellschaft* (sociedad)— que derivan de las formulaciones clásicas de Weber y Tönnies, o de la noción equivalente de Durkheim que diferencia entre dos tipos de vínculos entre las personas, *solidarité mécanique* y *solidarité organique* (Durkheim, 1893). Desde finales del siglo xix hasta mediados del siglo xx, los sociólogos utilizaban el término comunidad para referirse a las formas de vida colectiva en las que las personas se encuentran ligadas por la tradición, contactos interpersonales, relaciones informales y afinidades particulares. Distanciándonos en cierto modo de la noción original de sociedad de Durkheim, como procesos diversos de integración social, y tomando como punto de partida Max Weber, la comunidad fue progresivamente percibida como un obstáculo para la expansión de vínculos sociales formales, desapegados, regidos por normas y reglas transparentes, consideradas condiciones previas para la construcción de una economía de mercado solvente y una sociedad industrial (Weber, 1921). Como consecuencia, la ciencia social analítica del siglo xx comenzó a utilizar «sociedad» para referirse a las interacciones coordi-

nadas a través de intercambios anónimos, formales y transparentes.

Desde Durkheim, existen también recelos en sentido opuesto, esto es, que demasiada sociedad y demasiada poca comunidad pudiera ser problemático para los individuos e incluso para el propio desarrollo social. El conservadurismo y romanticismo europeo se mostraron escépticos con la sociedad moderna, a la que consideraban excesivamente individualista y, por ende, insostenible¹. Desde la década de los 40 del siglo xx hasta la década de los 60 se hicieron constantes llamadas de atención a la ciencia social sobre la importancia de la comunidad, y no solo sobre su naturaleza disfuncional, bloqueadora del progreso (K. Polanyi, 1957; M. Polanyi, 1966). Entre las voces más destacadas, Daniel Bell (1976), previno contra la alienación y el excesivo anonimato. En la actualidad, existe un debate acerca de si los principios burocráticos, racionales y a gran escala —junto con la individualización, la provisionalidad y la movilidad que parecen introducir— no habrán ido demasiado lejos, debilitando formas de comunidad necesarias para el orden social (Putnam, 2000; Sandel, 1996; Etzioni, 1996; Levy, 1999; Bellah *et al.*, 1995). Entre los numerosos conceptos utilizados en el debate contemporáneo se encuentran el de «capital social» (Putnam, 2000; Coleman, 1990); «sociedad civil» (Douglass y Friedmann, 1997); «hipermodernidad» (Giddens, 1990), y una amplia variedad de consideraciones en torno al resurgimiento de las políticas de identidad, religiosidad y espiritualidad en los países avanzados (Fogel, 2000).

Sociedad y comunidad también se han empleado en la Economía. Fukuyama (1995) defiende que las sociedades altamente comunitarias y con niveles de confianza bajos son menos propensas a generar grandes empresas de éxito que aquellas en las que el nivel de confianza es mayor. Igualmente considera que las sociedades con escasa confianza suelen tener tasas de crecimiento a largo plazo menores que las sociedades con niveles de confianza mayores. Este autor sostiene que las capacidades para la asociación directa, espontánea o informal de las personas facilitan el desarrollo de formas de vida económica de gran escala, transparentes y burocráticas, como la gran corporación. Estas dos formas de asociación, más que ser mutuamente incompatibles, son prerrequisito una de la otra.

Giddens (1990) y otros sociólogos exploran los efectos positivos potenciales de la comunidad en la economía moderna. Este autor concuerda con los economistas liberales en que la burocracia, tanto estatal como corporativa, tiende a desincentivar la autonomía y la responsabilidad individual. Pero, a diferencia de los defensores del libre mercado, Giddens considera fundamentales los niveles intermedios de asociación para evitar los riesgos tanto de una sociedad y una economía rígida y administrada, como de una «jungla» caótica. Las comunidades mejoran el funcionamiento de los mercados de trabajo, estimulan la capacidad emprendedora y organizan la provisión de bienes públicos que alivian los presupuestos tanto públicos como privados para promover bienestar e integración social. Esta valoración está en consonancia con los estudios que muestran que el éxito en

¹ Le Play y otros de ciertas escuelas históricas europeas.

distritos o clusters industriales basados en pequeñas empresas, desde los más famosos casos de Italia hasta ejemplos de Taiwán, Dinamarca, México o Alemania, se apoyan en la existencia de comunidades que regulan complejas relaciones entre empresas y entre las empresas y los trabajadores por medio de normas compartidas, efectos de reputación y expectativas multilaterales². En particular, Putnam (2000) sugiere que el «capital social» —que él define específicamente en relación con los niveles de participación voluntaria y compromiso cívico— es positivo para el desarrollo económico y la integración social. El capital social crea externalidades positivas para los miembros de las sociedades que lo tienen en abundancia, de manera que incluso aquellos que no lo crean activamente se benefician de su existencia. Estas externalidades incluyen aspectos como la reducción de los riesgos morales (por ejemplo, menos engaños en la economía, menos delincuencia en los barrios) e incentiva los esfuerzos no retribuidos (que, a su vez, generan beneficios a terceros).

Todos estos argumentos presentan limitaciones, pero pueden también contribuir a construir un análisis más eficaz de los fundamentos institucionales del desarrollo económico. Putnam afirma que existen dos componentes del capital social: «*bonding*» (vincular) entre tipos similares de personas (clase, etnia, procedencia, intereses) y «*bridging*» (conectar) entre diferentes grupos o, lo que él denomina,

«personas diferentes de uno mismo». *Bonding*, en otras palabras, es una versión operativa de comunidad, y *bridging* de sociedad. El aumento del voluntariado y del compromiso civil es más fuerte allí donde se da una abundancia de *bonding* o pertenencia a grupos; pero esta pertenencia a grupos es más fuerte en sociedades más homogéneas, según Putnam. Así, aunque este autor afirma que existen dos componentes en el capital social, *bonding* está relacionado negativamente con *bridging*, y lo que él llama «lugares de alto capital social» son, en realidad, lugares con abundancia de uno de los componentes, *bonding*.

Por otra parte, el concepto de Putnam de *bonding* es demasiado reducido. En su estudio de la Tercera Italia, Putnam, Leonardi y Nanetti (1993) defienden que el capital social, materializado en la vida compartida de redes familiares y locales y en asociaciones cívicas, surge de largos procesos históricos. Los actores se tienen confianza mutua debido a su procedencia cultural común, valores compartidos y fuertes efectos de reputación que son consecuencia de redes interpersonales densas. Esta noción puede encontrarse también en muchos otros trabajos empíricos sobre desarrollo económico regional (Becattini y Sforzi, 2002).

Sin embargo, estas definiciones parecen demasiado restrictivas, puesto que los grupos pueden existir en muchas otras formas. Por ejemplo, las asociaciones profesionales están basadas en normas compartidas sobre desempeño profesional, no en una historia compartida o en la confianza interpersonal. En la misma línea, Aydogan (2002) ha mostrado que incluso en la presencia de culturas corporativas superficiales en Silicon Va-

² Existe una amplia literatura al respecto. Para una revisión más amplia ver, *inter alia*, Storper, 1997; Storper y Salais, 1993, así como los artículos de Becattini y Sforzi, 2002.

lley, la cultura profesional permite el desarrollo de un capital social específico a la industria y a la región, debido al alto nivel de rotación laboral. Existe una abundancia de *bonding* en Silicon Valley, pero sus redes de empresas de capital riesgo, tecnólogos y de otro tipo, tienen poco que ver con las comunidades basadas en la confianza y la tradición de la Tercera Italia. Los vínculos entre miembros de una comunidad pueden activarse por medio de muchos tipos diferentes de mecanismos de señalización y selección. De ello se deduce que las comunidades no deben ser equiparadas a la noción clásica de solidaridad mecánica o *gemeinschaft*. Además, los grupos o comunidades no se expresan necesariamente como organizaciones o asociaciones intencionales o como formas de compromiso cívico del tipo descrito por Tocqueville.

Coleman (1990) intentó abordar esta cuestión distinguiendo entre capital social «primordial» y capital social organizado. Sin embargo, se equivocó al considerar que el primero debía de ser necesariamente más potente que el segundo³; desde nuestro punto de vista, no existe ninguna razón convincente para creer que una identidad profesional adquirida, por ejemplo⁴, no pueda ser tan fuerte como, digamos, una identidad regional o étnica. Aún más, una fuerte identidad profesional no necesariamente adopta la forma de asociacionismo cívico organizado o pertenencia de grupo; puede ser el resultado de fuertes procesos organizados como la enseñanza y, después, expresarse en

una amplia variedad de formas diferentes a las organizaciones formales. «Comunidad» será así utilizada en adelante para referirnos a una amplia variedad de formas de agrupamiento con otros con los que compartimos alguna parte de nuestra identidad, expectativas e intereses.

El valor de estas dos modificaciones básicas de Putnam y Coleman —que *bonding* y *bridging* son fuerzas separadas, y que la primera tiene orígenes diversos y complejos y adopta formas muy diversas— emerge más claramente cuando consideramos la relación entre grupos y desarrollo económico. Mucha de la atención a los grupos ha tomado la forma de estudios de asociacionismo civil, y se han ocupado de cuestiones de integración social más que de economía. Sin embargo, el interés por el papel de la asociación voluntaria en el desarrollo económico y social, del que Fukuyama y Putnam son los valedores principales y más recientes viene de lejos. Por ejemplo, Tocqueville (1830) pensaba que la capacidad de los americanos para la asociación era una de las razones que explicaban no sólo su democracia sino también la fortaleza del espíritu empresarial americano⁵. No obstante, la literatura no es concluyente acerca de la relación entre vida asociativa y desarrollo económico. Por un lado, existen muchos casos de sociedades con débil asociacionismo que han tenido éxito en su desarrollo, incluyendo Francia, Singapur, el Reino Unido, Canadá y Australia. Al mismo tiempo, ciertas formas de asociación

³ Arnaldo Bagnasco llamó mi atención sobre este punto en una conversación (ver también Bagnasco, 2003).

⁴ La base analítica para este argumento puede encontrarse en la sección 2 de este artículo.

⁵ El indicador empírico de estos estudios ha sido siempre la intensidad de la vida asociativa, aunque hay una considerable controversia sobre cuáles son las medidas empíricas que deben ser utilizadas y cómo interpretarlas (Norris, 2001).

pueden frenar el desarrollo económico: los clanes y mafias aumentan el conjunto de costes de transacción al crear estructuras *insider-outsider* y obstaculizar el desarrollo de la confianza y seguridad generalizada. Estas observaciones sugieren dos cosas: que bajo ciertas circunstancias, la debilidad de los grupos puede compensarse con otros tipos de instituciones fuertes para organizar el proceso económico; y que, bajo ciertas circunstancias, los grupos fuertes pueden ser negativos para el desarrollo si no se encuentran enraizados en estructuras institucionales apropiadas más amplias. En otras palabras, la vida social no hace referencia sólo a los grupos a los que pertenecemos, sino a cómo los grupos se relacionan entre ellos. Expresándolo en los términos del debate que nos ocupa, lo relevante es tanto la densidad de lazos entre grupos como la estructura de estos puentes (Granovetter, 2001; Lin, 2001).

A este respecto, se puede efectivamente preguntar si ciertos tipos de vínculos son los más apropiados para ciertos tipos de puentes, y viceversa. Si éste fuera el caso, existiría un tipo de ley funcionalista de la estructura institucional y de las formas de acción que configura⁶. Aunque no existe una prueba definitiva en contra de esta noción, la mayoría de los sociólogos abandonaron hace tiempo la idea de un orden social único y unificado, y pocos estudios empíricos de instituciones

suscribirían esta noción hoy en día (sobre esta cuestión, ver: Boltanski y Thevenot, 1987; Giddens, 1984; Fligstein, 2001; DiMaggio, 1994). En lugar de la idea de que «ciertos tipos de comunidades son compatibles con ciertos tipos de sociedad», la relación entre sociedad y comunidad se entiende mejor como una tensión dinámica e incierta entre vínculos y puentes. Ahora exploraremos la naturaleza económica y las consecuencias de esta relación

3. LOS GRUPOS Y LA EFICIENCIA ECONÓMICA

Cualquier definición seria de un grupo debe establecer su causa, *bonding*, como algo más que la convergencia accidental y estrictamente temporal de preferencias individuales. En esta formulación, la categoría analítica de «grupo» o «comunidad» es superflua, ya que no existe agregación de preferencias que exhiban ningún grado de heterogeneidad significativa. Las comunidades o grupos deben unir individuos con al menos alguna diferencia en sus preferencias, que tengan la capacidad de reflexión individual sobre sus preferencias y que aún así permanezcan unidos para la acción colectiva incluso a pesar de estas diferencias, y no sólo temporalmente⁷. Esta noción es

⁶ Como se ha dicho antes, Putnam no es claro sobre este punto, debido a que supone que tanto los vínculos como los puentes son componentes del capital social, pero en ese caso los lugares que para él tienen un elevado capital social son precisamente aquellos con altas vinculaciones, ya que son más homogéneos que aquellos con bajo capital social. En definitiva, no trata del establecimiento de puentes en términos generales.

⁷ También existen temas complejos asociados al establecimiento de la existencia de estos grupos empíricamente. Efectos positivos o negativos supuestos de los grupos no son establecidos solamente mostrando que los individuos con ciertas características tienen estos efectos, ya que éstos pueden ser generados por atributos individuales similares. Los grupos existen cuando los efectos no son lineales y atribuibles a la pertenencia al grupo, o cuando los individuos hacen cosas diferentes en grupo de las que harían de otra manera.

ampliamente rechazada por la ciencia social analítica contemporánea —economía, filosofía y ciencia política— que muestra un escepticismo extremo en relación con cualquier presunto factor de cohesión social. Desde la perspectiva dominante, para los individuos es irracional formar grupos debido al problema de la imposibilidad (Arrow, 1951). Los grupos sólo pueden desviar a los individuos de la maximización de sus preferencias; por lo tanto, disminuyen el bienestar individual y, para rematar, tampoco contribuyen a alcanzar un nivel óptimo de satisfacción conjunta, es decir, no nos acercan a la «elección social» (Buchanan y Tullock, 1962). Si la posibilidad de lograr las preferencias está positivamente relacionada con el fomento del esfuerzo económico y la coordinación, entonces la existencia de grupos debe ser, en general, negativa para el proceso de desarrollo económico (Olson, 1965). No es posible defender, además, que los grupos existen por diversos tipos de razones negativas, entre las que se encuentran el miedo a las sanciones (que incluyen los efectos repudio) por diferenciarse de las normas del grupo, o debido a que los costes de obtener información o de ir por cuenta propia (es decir, costes de transacción) son tan altos que uno simplemente capitula y se deja arrastrar por el grupo. Los grupos del mundo real pueden de hecho existir por estos motivos, pero aun así es probable que sufran las fuertes desventajas anticipadas por la teoría. Estas desventajas ocupan un lugar central en la economía institucionalista contemporánea, que en general concluye que las únicas instituciones que debemos tener son aquellas —como los derechos de propiedad o el imperio de la ley— que refuerzan los papeles de la competencia y la salida y, por

tanto, limitan el papel del *bonding* o de los grupos.

3.1. Los mercados solventes necesitan comunidades

La Economía ha avanzado en el «sofisticado análisis de cómo los individuos persiguen incentivos en espacios sociales bien definidos» (Granovetter, 2001). El problema es, por supuesto, que los contextos institucionales de elección individual y social más complejos tienden a quedar marginados de este escenario. En esta línea, el caso estándar, que para la mayor parte de los grupos dificulta la eficiencia económica debido a su entrada en el camino de las elecciones racionales, no es el único que existe en economía. Una de las figuras fundadoras de la economía moderna —Alfred Marshall (1919)— dio a entender que la comunidad era en ocasiones indispensable para el rendimiento económico. Los trabajos de Marshall sobre los distritos textiles de Lancashire, que tanto admiró, están repletos de ambivalencia. En algunos pasajes, los describe como sistemas completamente competitivos; en otros, observa que «los secretos de la industria están en el aire», por ejemplo, los recursos colectivos de la comunidad de productores. Sin embargo, los economistas del siglo xx aceptan gradualmente la idea de que los mercados perfectos requieren instituciones sociales para reemplazar comunidades.

Pero el alegato de una economía sin comunidades parece parcial e internamente contradictorio. Se puede cuestionar la veracidad de este escepticismo acerca de las comunidades en términos simplemente empíricos. Una extensa literatura

de estudios de caso destaca las diversas formas en que los grupos (y redes de actores) minimizan los obstáculos morales, reducen los costes de transacción y generan ciertos tipos de externalidades positivas y crecientes efectos de retorno, haciendo ver de esta manera que es casi lo opuesto de la versión estándar (por ejemplo, Grabher, 1993; Lorenz, 1984; Lin, 2000). Además, la tendencia continuista a definir grupos o comunidades utilizando la distinción sociológica del siglo XIX es una fuente continua de confusión. Los grupos o comunidades no se mantienen necesariamente unidos por medio de la tradición, relaciones interpersonales o vínculos no racionales entre personas. El hecho es que la teoría tradicional aboga por formalizar sólo una parte de los efectos de los grupos, y no ha construido todavía una teoría que pueda distinguir entre aquellas circunstancias bajo las cuales los grupos son propensos a dificultar la eficiencia y aquellos en los que la refuerzan.

La teoría también ofrece alternativas a la visión dominante en la que los grupos sólo crean costes excesivos de transacción, riesgos morales y oportunismo. La economía de los costes de transacción establece la necesaria aparición de ciertos tipos de coordinación aparte del mercado; por ejemplo, bajo ciertas circunstancias, la relación contractual es más eficiente que mercados puntuales en competencia perfecta (Williamson, 1985). Las relaciones en cuestión son esencialmente grupos de contratantes que participan de redes fuera del mercado. Sin embargo, en la economía permanece un elevado grado de ambivalencia sobre el fundamento de estas redes, para las que buena parte de la «nueva economía institucionalista» insiste en encontrar el carácter perfecta-

mente racional de la participación en redes y gobernanza (negociaciones coasianas) e incluso, en ocasiones llegando a negar que éstos pudieran —al menos en parte— depender de la identidad del grupo o que los participantes estuvieran socialmente «enraizados» en formas relevantes para el funcionamiento de estos grupos. Sin embargo, se ven con dificultades para rebatir los resultados de muchos estudios empíricos de estas redes, que indican que las relaciones no se imponen solamente por la amenaza de sanciones, sino por algún tipo de *bonding*, bien sea primordial o adquirido (Grabher, 1993, Lorenz, 1992, Dobbin, 2004).

Desde la perspectiva económica, la nueva economía de la información plantea una segunda y más fundamental objeción al enfoque exclusivamente social de la coordinación económica. Ésta muestra que los fallos de mercado asociados a la información son constantes en el capitalismo moderno, y son precisos otros tipos de organización diferentes de los mercados para cubrir esta brecha. Greenwald y Stiglitz (1984, 1986) apuntan que cuando la información no es completa, y casi nunca lo es, los mercados son incompletos. Los fallos de mercado resultantes no son los mismos que los clásicos fallos de mercado de la economía del bienestar, ya que los nuevos son generales y difíciles de identificar y aislar. En cambio, Stiglitz (1994) sugiere que las comunidades son una de las maneras en que estos fallos de mercado pueden ser superados eficientemente, y a menudo son superiores a las regulaciones burocráticas. No se da ninguna definición precisa de comunidad, pero se da a entender claramente que los grupos tienen un papel necesario para lograr la coordinación óptima de una economía moderna que funcione correctamente.

Esta crítica se enfrenta a la teoría positiva de las instituciones y la economía de los costes de transacción en su propio terreno al sugerir que no es posible que los mercados por sí mismos consigan la reducción óptima de los costes de transacción, los riesgos morales y otros problemas de incentivos. En otras palabras, da sustento teórico a la noción que emerge de gran cantidad de trabajos empíricos: que los grupos son en realidad bastante buenos, bajo ciertas circunstancias, para realizar todas estas tareas.

Por otro lado, la teoría actual del crecimiento sostiene que la acumulación de capital humano es el elemento central del crecimiento, y que existe una estrecha complementariedad entre el capital humano y la tecnología. Lucas (1988) argumenta que el capital humano se acumula cuando la tasa de beneficio para incrementos adicionales de capital humano es mayor que la tasa de descuento. Esta tasa de beneficio no es solamente resultado de la educación o el esfuerzo individual, ya que el extremo hasta el que el conocimiento adquirido puede realmente ser aplicado en la economía requiere de vínculos de «ajuste» con aquellos que tienen similares destrezas o capital, es decir, donde los efectos de escala son necesarios. En ocasiones se requiere de conexiones con aquellos que tienen destrezas o tecnologías complementarias, ya que el capital del individuo no puede utilizarse aisladamente. Los agentes dotados de conocimiento (cualificados) tienden así a funcionar por “afinidades electivas” dentro de comunidades económicas. Si estas afinidades no existen en modo alguno (es decir, si las personas dotadas de conocimiento son, o bien muy escasas, de tal modo que no pueden emparejarse con

nadie, o tremendamente desconfiadas), el conocimiento puede ser desperdiciado y tener escasos efectos positivos en el desarrollo. Cuando la acción colectiva de este tipo es posible, los efectos derivados del conocimiento se activan y se producen rendimientos crecientes en inversiones en conocimiento (Easterly, 2001). Es por ello por lo que muchos estudios empíricos han demostrado que la solidaridad dentro del grupo facilita la adquisición de capital humano y la difusión de nuevas tecnologías, y que los conflictos y rivalidades entre grupos reducen o incluso impiden el crecimiento (Amsden, 2001; Easterly, 2001).

En resumen, existen razones substantivas para creer que *bonding* dentro de grupos puede tener efectos positivos importantes sobre las interacciones económicas. De todas formas, no hay una teoría, y tampoco suficiente trabajo empírico, que considere los efectos potencialmente positivos y negativos de forma integrada y explique además por qué un conjunto de efectos prevalecería en un momento dado. Los análisis permanecen polarizados, con una parte defendiendo los efectos positivos de los grupos y, la otra, su naturaleza problemática. En la siguiente sección defendemos que las posibles contribuciones positivas del *bonding* son maximizadas y sus posibles efectos negativos minimizados, cuando tienen lugar en un contexto de instituciones sociales que establecen puentes entre los grupos.

4. FORMACIÓN DE PUENTES Y DESARROLLO

En claro contraste con mucha de la teoría microeconómica de las instituciones (como la PTI), los estudios empíricos

recientes sobre desarrollo económico sitúan las relaciones entre grupos, y especialmente la formación de coaliciones políticas, en el centro del debate. Las explicaciones principales sobre por qué las coaliciones son esenciales para el desarrollo, plantean que éstas constituyen un contexto en el que las buenas ideas y políticas pueden ser aplicadas a la vez que permiten solventar problemas y resolver conflictos. Muchos esfuerzos recientes se han centrado en teorizar la aparición de buenas coaliciones «desarrollistas» que contrarrestan la tendencia de la política de grupos de interés a apropiarse de beneficios y rebajar la eficiencia. Los aspectos principales analizados son: la competencia política democrática, los controles y ajustes institucionales, y el aislamiento administrativo de la política que fomenta el desarrollo respecto al cuerpo político.

Como podremos ver ahora, existe, sin embargo, un límite implícito a la fortaleza de estas nociones: casi toda la investigación sobre coaliciones hace referencia a las relaciones entre grupos, con poca atención prestada a las fuerzas sociales subyacentes, especialmente a la *bonding*, y, de ahí, a la posible interacción entre *bonding* y *bridging* en el fomento de la formación de coaliciones y en determinar las maneras en las cuales las coaliciones realmente funcionan.

4.1. La democracia como una comunidad desarrollista

Los economistas del desarrollo han especulado durante mucho tiempo sobre la posible relación entre el potencial a largo plazo del desarrollo económico y la existencia de instituciones democráticas,

donde la democracia es, en los términos del argumento que nos ocupa, una forma de *bridging*. Desde esta perspectiva, la democracia permite que el sistema de mercado funcione correctamente, puesto que las instituciones democráticas garantizan los derechos individuales que son el fundamento de la movilidad de los factores y la iniciativa individual, mientras que los procesos políticos democráticos fomentan la competencia entre grupos, lo que reduce el comportamiento oportunista a la vez que fomenta la negociación y la moderación (Lipset, 1963).

En el contexto actual de globalización, este argumento se ha centrado en la relación entre integración, democracia y desarrollo⁸. Una de estas teorías es una extensión de la clásica tesis *doux commerce* (comercio dulce) (Hirschman, 1997). La mayoría de los casos de atraso económico son atribuidos a un exceso de comunidad —existencia de clanes, rigideces y aislamiento— y a una escasez de estructuras sociales capaces de crear mercados eficientes para compensar o frustrar estas fuerzas comunitarias. El comercio conlleva la interdependencia económica, que obliga a los lugares a desarrollar configuraciones institucionales que sostengan esta integración, en forma de mercados y un compromiso con la transparencia y los derechos de propiedad. Esto, a su vez, precisa de ciertos tipos de instituciones democráticas, ya que son las únicas que son realmente compatibles con altos niveles de movilidad de factores, competencia (en

⁸ Bien de regiones menos desarrolladas en sus respectivas economías o integración de economías nacionales con diferentes niveles de desarrollo —como en la UE o NAFTA— o bien con la integración generalizada en la economía mundial.

lugar de oportunismo) y espíritu empresarial. El comercio, por tanto, posibilita la interdependencia económica y elimina los excesos de comunitarismo.

No obstante, todos estos argumentos no se corroboran adecuadamente en el plano empírico. En el análisis estadístico más exhaustivo que disponemos hasta el momento sobre la relación entre democracia y desarrollo, Przeworski *et al.* (2000), muestra que no hay manera de saber si la democracia es el resultado del desarrollo o su precursor. Y existen también numerosos ejemplos de retrocesos democráticos espectaculares en periodos de intenso crecimiento del comercio así como de procesos de expansión económica en contextos autoritarios. Rodrik (1999) revierte la causalidad de la tesis *doux commerce*, afirmando que hay una fuerte relación entre la habilidad de una sociedad para gestionar conflictos redistributivos a la hora de encarar *shocks* económicos, y su capacidad para aplicar políticas capaces de mantener el crecimiento. Los *shocks* hacen emerger conflictos latentes y pueden llevar a adoptar políticas que reflejen solamente los intereses de los agentes más poderosos (oportunistas), generando a su vez una extensión del conflicto. Además, continúa Rodrik, la resolución efectiva de estos conflictos potenciales está fuertemente ligada a la existencia de instituciones y procesos democráticos, ya que éstos ofrecen un foro para la expresión y construcción de consensos, o, por lo menos, para la cooperación y la aceptación del sacrificio en aras del bien común. Incluso si este argumento es hasta cierto punto reduccionista en su definición de las cualidades de la «democracia», funciona mejor empíricamente que la versión es-

tándar de la tesis *doux commerce*. Como afirma Rodrik (1999:101), «... las democracias producen un mejor equilibrio entre riesgo y recompensa: es decir, el nivel de inestabilidad económica agregada tiende a ser mucho menor en las democracias». De ahí que las economías en países formalmente democráticos consigan sistemáticamente mejores resultados cuando tienen que afrontar *shocks* externos y obtengan mayores tasas de crecimiento a largo plazo.

Existe mayor soporte empírico, aunque indirecto, para este punto de vista. Por debajo de un cierto nivel de renta, algunas formas de dictadura pueden funcionar tan bien como la democracia ya que pueden centralizar el poder y así controlar la corrupción y la especulación. Las democracias, no obstante, nunca caen una vez conseguido un cierto nivel de desarrollo (el umbral hoy se sitúa en 6.055 dólares per cápita) (Przeworski *et al.*, 2000). Esta parece ser la causa por la que las democracias más prósperas y las dictaduras crecen de forma diferente: la riqueza nacional en las primeras aumenta gracias al desarrollo intensivo en tecnología, mientras que en las segundas se crece gracias al desarrollo intensivo en mano de obra. Finalmente, esto se traduce en salarios mayores en las democracias, puesto que la población responde reduciendo la fertilidad, lo que también se debe a que el imperio de la ley típico de las democracias ricas, le hace confiar más en un futuro predecible, menos dependiente del poder arbitrario (Alesina, Ozler, Roubini y Swagel, 1996). Esto también explica por qué no hay regímenes autoritarios con niveles de renta extremadamente altos. Esto es casi como decir que las democracias prósperas, internamente hetero-

géneas, son más flexibles y eficaces a la hora de resolver problemas de una manera compatible con la eficiencia económica a largo plazo.

Más aún, existe abundante evidencia de que la fragmentación religiosa, étnica o regional está estrechamente asociada con cambios de régimen, más frecuentes tanto para regímenes autoritarios como democráticos, y también con la propensión al autoritarismo. La negociación de puentes entre estos diversos grupos suele darse cuando los principios democráticos son generalmente aceptados; las democracias resultantes son más duraderas y estables que el autoritarismo o las alianzas corporativas entre diferentes grupos, dando mejores resultados para el crecimiento a largo plazo (Easterly, 2001; Przeworski *et al.*, 2000).

Con todo, estos argumentos no nos indican si la aceptación de las reglas sociales democráticas es una causa o una consecuencia de las prácticas democráticas. Una de las razones por las que los detallados resultados empíricos de Przeworski *et al.* (2000) pueden no ser concluyentes, es que éstos definen la democracia de forma bastante restringida, como procedimientos legislativos y electorales formales. Lindert (2003) muestra que la relación crecimiento-democracia es muy marcada cuando la democracia se define de un modo más amplio, como la existencia sustantiva de «voz» en la economía, incluyendo no sólo grandes instituciones electorales, sino muchas pequeñas prácticas que organizan y permiten la participación y la competencia político-económica. Lindert llama la atención sobre el papel concreto de las instituciones educativas a la hora de determinar quién tiene voz, pero la idea general hace referen-

cia a «la distribución más extensa de la voz» (2003:30) que ya dijimos que procede de la pertenencia al grupo. Una vez que esta voz se sitúa en un contexto de mutuo respeto entre los grupos —*bridging*— se dan entonces las condiciones definitorias básicas de las democracias.

En este sentido, parece probable que la existencia y supervivencia de las instituciones democráticas se deba tanto a *bonding* como a *bridging*. Apelar a la simple existencia de instituciones formalmente democráticas en las economías más avanzadas elude, en gran medida, la cuestión fundamental de cómo se constituyen los grupos de una sociedad y cómo se definen a sí mismos en relación a otros grupos. Incluso si los mercados cumplen un papel en este proceso, éste no es con seguridad el de un «promotor» automático del buen comportamiento por medio de alguna «disciplina» abstracta. En efecto, buena parte de la causalidad implica recurrir a otras alternativas, con modelos de *bonding* y *bridging* que posibiliten la determinación de la capacidad de las instituciones específicas para resolver problemas económicos, los cuales sucesivamente favorecen la disposición de los grupos a jugar según las reglas del mercado.

4.2. Las coaliciones «desarrollistas» como puentes entre grupos

Politólogos y sociólogos interesados en los acuerdos institucionales que se dan en los estados desarrollistas eficaces han aportado algunas ideas sobre el tema planteado más arriba. Sus argumentos se centran en la arquitectura de *bridging* —coaliciones desarrollistas y los acuerdos que las

hacen posibles— y sus resultados en términos de políticas. Analistas económicos sugieren que ciertas estructuras de políticas originales permiten la creación de coaliciones políticas eficaces para el desarrollo y limitan los comportamientos oportunistas, no competitivos. Los sociólogos abordan esta cuestión destacando las relaciones entre las instituciones (especialmente los estados) y sus sociedades a la hora de determinar si los estados tienen o no apoyo social para organizar buenas estrategias de desarrollo⁹.

Una importante cantidad de investigaciones detalladas y sobre el terreno revela que las espirales virtuosas a largo plazo de las economías del Este Asiático, irlandesa, israelí (hasta hace poco tiempo) e incluso de la isla Mauricio —por nombrar solo algunas— han sido posibles gracias a estrategias desarrollistas inteligentes (Wade, 1990; Evans, 1995; Amsden, 1992, 2001; O'Malley, 1998). Estas estrategias han sido aplicadas por burócratas honestos y cualificados¹⁰ con un vínculo estable a largo plazo con la

política del sector público; dependen de la regulación de los mercados de capital y de la canalización estratégica de la inversión extranjera; y se apoyan en el dinamismo emprendedor a largo plazo, respaldado institucionalmente, como principal fuente de eficiencia y competitividad.

La cuestión entonces es: ¿por qué estos lugares han sido capaces de desarrollar los recursos institucionales necesarios para el éxito, aparte de grandes dosis de buena coordinación, buena suerte y cualificación de sus burócratas? Las prácticas económicas favorables al desarrollo tiene que prevalecer en las políticas domésticas, y son las coaliciones políticas las que las hacen perdurar (Amsden, 2001; Evans, 1995). ¿De dónde surgen estas coaliciones? Una respuesta consiste en afirmar que los intereses de estas coaliciones se corresponden casualmente con la «buena economía», mientras que en los lugares con menos éxito dominan las coaliciones cuyos intereses se corresponden con la «mala economía» (Haggard, 1990). No obstante, ninguna de estas coaliciones puede estar basada sólo en una fusión forzada de los intereses de cada miembro. Esto es debido a que todo acuerdo implica compensaciones distributivas y sacrificios a corto plazo de ciertos miembros.

Esto hace variar la pregunta: de la búsqueda de la convergencia perfecta de intereses, a preguntarnos cómo estas coaliciones pueden emerger sobre la base de sacrificios de intereses a corto y medio plazo, y el desarrollo de una visión común de intereses potenciales comunes a largo plazo. Haggard afirma que, en parte, el aislamiento de las elites políticas respecto a ciertos tipos de presiones basadas en intereses, les permite formular políticas muy provechosas a largo plazo para

⁹ La teoría de la elección pública no comparte este interés por las coaliciones y estados estableciendo en su lugar, que la agregación de intereses puede y debe ser generada espontánea y temporalmente. Desde este punto de vista, tanto quien se vincula como la forma en que se establecen puentes con otros grupos, emerge desde la acción racional, bajo la condición de transparencia de la información completa y bajos o nulos costes de transacción. Esta alianza «coasiana» asume precisamente las condiciones que, tal como hemos establecido en la sección 2.2, son aspectos definitorios de la economía moderna y crean las funciones necesarias y fomentadoras de la eficiencia de los grupos.

¹⁰ A este respecto la Nueva Economía Comparativa enfatiza el largo camino de «ley y orden» y en «el peso de la ley», definidos respectivamente como el grado al que se establece el estado basado en reglas y el grado en el que los actores son obligados a seguir las reglas establecidas (Schleifer, 2002).

el conjunto. Existe un considerable número de elecciones políticas que surgen de instituciones e ideas sociales, que no sólo son expresión de intereses (o al menos esas ideas transforman los horizontes temporales utilizados para definir los intereses).

Sin embargo, si éste fuere el caso, entonces el éxito en el desarrollo sólo requeriría estructuras de oportunidad política correctas, es decir, instituciones formales apropiadas que respeten la independencia de los tecnócratas (ver, para un punto de vista contrario, Amsden, 2001; y Grossman y Helpman, 2001). Las dos principales dudas sobre este argumento son, por una parte, que países con estructuras de oportunidad política similares tratan de forma muy diferente a sus expertos; en algunos, parece que se manifiesta el aislamiento, mientras que en otros esto no ocurre. Por otra parte, el aislamiento no conduce a la toma de decisiones económicas universalmente inteligentes, más de lo que lo hace la inmersión total en la fricción y agitación de la sociedad¹¹. Para estas cuestiones, no basta la

explicación puramente institucional del aislamiento: un conjunto de fuerzas más profundas afecta al grado actual de funcionamiento del aislamiento de las decisiones y su inteligencia. En esta misma línea, Aghion *et al.* (2002) defienden que el grado de polarización o fragmentación social subyacente¹² está relacionado positivamente con el aislamiento de la toma de decisiones de la política cotidiana¹³. De ahí, que sociedades potencialmente conflictivas «opten» por el aislamiento mientras que, otras, más unificadas, adopten sistemas más «democráticos». Sin embargo, este punto de vista tiene dificultades para explicar los altos niveles de aislamiento en Japón y Corea (sociedades relativamente homogéneas), el bajo nivel en EE.UU. (otro país homogéneo de acuerdo con su definición) y el hecho evidente de que el éxito en el desarrollo puede darse en estructuras políticas de bajo aislamiento como en EE.UU. o Canadá, así como en situaciones de alto aislamiento como Corea o Japón. Así, parecería que ni la hipótesis de «perfecta convergencia de intereses» ni la de «ais-

¹¹ En estas líneas, las coaliciones se presentan como aquellas «estructuras políticas de oportunidad» que deben tener en cualquier caso el significado de supervivencia. Se puede argumentar, simplemente, que también sobreviven en aquellos casos de éxito debido a su éxito para con el desarrollo, mientras que en otros casos, sobreviven otorgando rentas a los poderosos. Pero todos los procesos de desarrollo generan un constante potencial de conflictos, y requieren ajustes internos. ¿Son estos ajustes alcanzables simplemente a través de la inercia de las estructuras políticas de oportunidad (inteligentes elites aisladas en los casos de éxitos, o poderosas coaliciones de grupos de interés en los otros)? Esto parece más plausible para la obstrucción del desarrollo que para su éxito. Las coaliciones exitosas en última instancia deben ser buenas en la resolución de los conflictos reales generados por el desarrollo, utilizando los auténticos intereses de las comunidades que existen, y manteniéndolos de alguna relación social

viable con los otros. En otras palabras, las coaliciones políticas exitosas depende para su formación, no sólo de fortuitas construcciones institucionales y buenas ideas; también responden a continuas interacciones entre comunidades que componen la sociedad en cuestión. Esto nos brinda un panorama general acerca de la existencia de la ley y el orden y el cumplimiento de la ley, pero éstas no existen como fuerzas sociales abstractas; existen como prácticas concretas que las diferentes comunidades utilizan para relacionar sus interacciones con otras comunidades.

¹² Las fuentes de esta fragmentación pueden ser étnicas, regionales o de clase.

¹³ Pero esta relación se debilita a medida que los países se van enriqueciendo, ya que la necesidad de grandes reformas se hace más pequeña y las pérdidas pueden ser compensadas por costes que representan una pequeña parte de la riqueza social total. Así, existe en general una menor necesidad de aislamiento político.

lamiento político» son suficientes para explicar el *bridging* que cimienta las coaliciones desarrollistas.

Un buen número de otros autores destaca el hecho de que los patrones de vinculación primaria establecen los parámetros básicos del problema del *bridging* en la sociedad. Estos incluyen el grado de homogeneidad o diversidad racial, étnica, lingüística, económica o geográfica de la sociedad en cuestión. Easterly (2001) muestra que cuanto mayores son las divisiones étnicas o raciales en la sociedad, mayor es la tendencia a que el comportamiento oportunista erosione la política de desarrollo y el uso eficiente de la ayuda exterior. Amsden (2001) afirma que las sociedades con menor desigualdad de renta han conseguido poner en marcha más fácilmente estrategias dirigidas a convertirlas en potencias industriales. Esto se debe a que la igualdad entre individuos trasciende a los grupos y hace más difícil privar de derechos a otros grupos y someterlos al comportamiento oportunista de los grupos dominantes. Como Aghion (1998) apunta, esto también elimina el desincentivo a esforzarse que la desigualdad extrema suele generar, aspecto recogido por Amartya Sen (1999). A menudo, aunque no siempre, la homogeneidad racial o étnica se corresponde con menores niveles de desigualdad de renta y, de ahí, se refuerza mutuamente en la promoción del *bridging* que, en cambio ayuda a conseguir consenso sobre los objetivos de desarrollo. Amsden (2001) afirma específicamente que este consenso se manifiesta en la capacidad de establecer «sistemas de control», que consisten en obligaciones impuestas mutuamente entre estados y empresas. Alesina y Rodrik (1994) argumentan que una

menor desigualdad reduce la necesidad de políticas distributivas que absorben inversión de capital orientada al crecimiento. En otra línea, sociólogos como Pizzorno (1980) destacan que la evolución hacia una sociedad de «clase media» fue resultado tanto de la adquisición de valores comunes —haciendo referencia a lo apuntado en la sección anterior sobre la democracia como una forma de comunidad— como a que los hábitos de la clase media son ligazones entre personas con diferentes vínculos primordiales, un conjunto de prácticas que comparten, un lenguaje común¹⁴.

Así, *bridging* no puede reducirse a estructuras formales de oportunidad política, y el grado de aislamiento no parece ser una causa independiente, sino un resultado derivado del tipo de *bridging* que se dé. Aún más, el potencial del *bridging* depende en parte de los patrones subyacentes del *bonding*. A fin de evitar el riesgo de un retroceso infinito en el análisis, la cuestión debe ser reformulada en dos sentidos. Uno es para establecer que *bonding* y *bridging* tienen causas que son parcialmente independientes de la arquitectura institucional formal y de las estructuras de oportunidad política y que son subyacentes a la efectividad de las instituciones formales. Otro es ver *bonding* y *bridging* como procesos interactivos, mutuamente transformadores, en lugar de estar determinados por parámetros funcionales fijos, en un extremo, o totalmente maleables en función de negociaciones de tipo coasiano, en el otro.

¹⁴ También hace referencia a la noción de Lipset (1963) de alianzas diversificadas transversales como generadoras de un tipo de moderación, de *bridging* generalizado.

5. **BONDING, BRIDGING Y LOS FUNDAMENTOS DEL DESARROLLO**

Siguiendo con lo anterior, podemos ver que tanto a la sociedad como a la comunidad, o más específicamente *bridging* y *bonding*, se les ha atribuido la capacidad de hacer contribuciones potencialmente positivas al desarrollo económico, y los grupos también se han mostrado como poseedores de efectos negativos potencialmente fuertes. La pertenencia a grupos no inhibe exclusivamente la elección individual, también puede crear capacidades y voz y, de ahí, en ciertos aspectos reforzar la autonomía individual que es esencial para la elección racional. En los mercados, los costes de transacción y los riesgos morales pueden verse reducidos por la pertenencia a grupos, pero sólo si están establecidos en un contexto donde sus miembros no puedan extraer rentas y monopolizar actividades. Algunos desbordamientos (*spillover*) que son fundamentales para obtener rendimientos crecientes, básicos para el proceso de crecimiento, sólo pueden ser obtenidos en presencia de ciertos tipos de vínculos entre personas, pero los vínculos rígidos o un exceso de jerarquía social pueden también inhibir su aparición. Las coaliciones para el desarrollo emergen del *bridging* entre grupos, pero el significado de estar conectado («bridged»), y cómo el *bridging* afecta al desarrollo está fuertemente determinado por los patrones subyacentes del *bonding*. Es por esto, que el considerar *bonding* y *bridging* de manera conjunta aporta elementos que no aparecen en el análisis individual de cada uno de ellos, y permite avanzar una hipótesis firme: si *bonding* fomenta el potencial de autonomía y construye las capacidades de los actores para encontrar un lugar en

la economía, *bridging* tiende a limitar su oportunismo potencial y los hace más responsables en el ejercicio de su autonomía. Así, una combinación favorable de *bonding* y *bridging* puede crear el equilibrio adecuado de autonomía y responsabilidad por parte de los agentes individuales, y así generar incentivos para la eficiencia. Una combinación diferente conduciría a una configuración menos favorable de autonomía y responsabilidad, permitiendo que los efectos negativos potenciales de *bonding* o *bridging* emerjan y afecten negativamente al desarrollo económico.

Esta hipótesis puede ser ahora analizada tomando en cuenta ciertos prerequisites para el desarrollo económico y las maneras en que *bonding* y *bridging* contribuyen a ellas. La primera columna del cuadro n.º 1 establece las tres áreas institucionales principales en las que ciertas condiciones de primer orden para el crecimiento económico deben satisfacerse: aquellas que garantizan la eficiencia microeconómica; las que definen las bases de la política social de esa eficiencia; y las que fomentan la resolución efectiva de problemas (ver, al respecto, Rodrik, 2003)¹⁵. La segunda y tercera columna muestran, respectivamente, la importancia microeconómica de cada condición y sus formas institucionales; las columnas cuarta y quinta muestran cómo *bonding* genera las capacidades autónomas que contribuyen a cada una de las características del desarrollo, mientras que *bridging* fomenta la responsabilidad que controla los potenciales efectos negativos de los grupos.

¹⁵ Existe desde luego una cuarta área, la macroeconomía, pero se encuentra fuera de las posibilidades de este artículo.

Considerando la primera de estas características, cualquier conjunto de fuerzas que sistemáticamente reduzca los costes de transacción y los riesgos morales crea un ambiente microeconómico, que gira en torno a los actores individuales como la posibilidad de tener confianza en el proceso económico y estimar mejor las recompensas futuras. Este medio se refleja en las tasas de descuento, las percepciones del riesgo¹⁶ y la estimación de las proyecciones a largo plazo de la riqueza, derivando en mayores expectativas y niveles de esfuerzo. Estos, en cambio, tienen muchos efectos benéficos en los resultados económicos a largo plazo, fomentando en los actores su participación en rutinas que son favorables para la economía y que se muestran en la tercera columna. Estas incluyen el fomento del espíritu emprendedor innovador (schumpeteriano), (Casson, 1995; Kirzner, 1973; Schumpeter, 1991); mejorando la coordinación de las transacciones entre empresas, disminuyendo los costes y aumentando la disposición de las empresas para tratar de construir las mejorando así los efectos que inducen al crecimiento de la división internacional del trabajo (Young, 1928; Stigler, 1951); e incrementando los niveles de inversión por medio de los efectos ya mencionados en las tasas de descuento y en las percepciones de riesgo.

La confianza está directamente relacionada con el mecanismo central de la teoría

contemporánea del crecimiento, que consiste en la acumulación y aplicación del conocimiento (Lucas, 1988). Como se ha mencionado anteriormente, el conocimiento es diferente de muchos otros factores productivos: respecto a su capacidad para generar rendimientos crecientes mediante su reutilización sin coste adicional y puede ser aplicado de muy diferentes maneras y recombinarse para diferentes usos. Las comunidades facilitan las afinidades selectivas que subyacen a la difusión del conocimiento promoviendo así efectos de bola de nieve en sus aplicaciones. Al mismo tiempo, si el conocimiento permanece durante mucho tiempo dentro de estas comunidades —cuando las comunidades desconfían mutuamente— entonces este conocimiento tendrá una difusión limitada y desigual; así, es necesario que existan formas de *bridging* entre las comunidades, es decir, formas de proveer comunidades mejor dotadas de conocimiento en la confianza de que tal conocimiento será bien utilizado por los miembros de otras comunidades. Adicionalmente, la confianza anima a los gobiernos a ser menos miopes en sus políticas, ya que se ha demostrado que las políticas públicas miopes son nocivas para el crecimiento (Persson y Tabellini, 2002).

La segunda característica del desarrollo es ser un medio efectivo de política social, como el reflejado en los pactos distributivos —que no deben ser confundidos con la ausencia de conflicto distributivo—. Cuando existen fuerzas sociales que generan pactos distributivos aceptables, estos pactos promueve el que se lleven a cabo los sacrificios necesarios cuando las economías atraviesan los inevitables *shocks* y recesiones de cualquier

¹⁶ Aquí recordamos la diferencia fundamental entre riesgo e incertidumbre, introducida por Frank Knight (1921). Cuando la confianza es débil o no existe, el problema es que el riesgo no puede ser estimado y de esta manera minimizado, y los actores deben hacer frente a la verdadera incertidumbre con graves efectos negativos para muchas de las bases del crecimiento a largo plazo.

proceso de desarrollo (Rodrik, 1999). De esta manera, también presenta un efecto de incentivo positivo. Aghion (1998) ha argumentado que la desigualdad excesiva es tan perjudicial como la equiparación excesiva en renta, ya que demasiada desigualdad conduce al abandono del esfuerzo por los actores potencialmente productivos; formalmente, esto conduce a una importante imperfección del mercado¹⁷. En el contexto de efectos derrame y ajuste de conocimiento, los acuerdos de distribución apropiados fomentan la participación y desincentivan el abandono del esfuerzo —ya sea entre o dentro de los grupos—. Una de las maneras en que esto ocurre es mediante la provisión de incentivos para aquellos que no son los principales beneficiarios de las nuevas tecnologías para apoyar (o al menos no bloquear) innovaciones que normalmente son favorecidas más decididamente por aquellos que se supone van a beneficiarse de ellas (Mokyr, 1990). Existe un equilibrio entre los incentivos individuales y de grupos para minimizar los riesgos morales y también maximizar los efectos complementarios. Alesina y Rodrik (1994) y Persson y Tabellini (2002) defienden que niveles muy altos de desigualdad tienden a reducir el crecimiento, lo que es consistente con la evidencia empírica que muestra que las Economías Asiáticas Más Avanzadas (HPAE) se han caracterizado todas ellas por una desigualdad limitada, en

contraste con las economías latinoamericanas con grandes desigualdades. La moderación en la desigualdad mejora el conjunto de inversiones en la creación de destrezas, aumenta los incentivos de los individuos para participar plenamente en la economía formal y para ser emprendedores (de ahí, los niveles y tasas de participación), y mejora la disposición a pagar impuestos y a invertir. Los acuerdos distributivos efectivos son fundamentales para conseguir los efectos derrame que identificamos en la sección 2.1. como esenciales para el crecimiento a largo plazo.

Veblen y otros precursores del pensamiento evolucionista en economía nos aportaron la idea básica de que las instituciones de la economía le permitirían (si tuvieran éxito) auto seleccionarse en un camino constante en aquellas cosas que puede hacer bien, y de esta manera desarrollarse (Hodgson, 2002). Detrás de esto se encuentra la idea de que los acuerdos no institucionales resuelven todos los problemas. El ajuste continuo de las reglas que gobiernan la inversión, el espíritu empresarial y la regulación de los mercados laborales son necesarios en tanto una economía experimenta cambios estructurales en el curso del desarrollo (las que son formas institucionales adecuadas para una etapa no serán apropiadas para otras) y las circunstancias externas varían (Bremer y Kasarda, 2002). Los procesos y coaliciones para la resolución de problemas son indispensables.

Lo esencial de nuestro argumento se muestra en la cuarta y quinta columna del cuadro n.º 1. La confianza generalizada emerge cuando los problemas de información dominantes, los riesgos morales

¹⁷ Estos han tenido una relación indirecta con la noción de Sen (1999) por la que la desigualdad extrema expresa la falta de vínculos sociales e impide la construcción de los mismos que son cruciales para el desarrollo; ya que desincentiva la provisión de ciertos bienes sociales necesarios y despoja a los más pobres de las precondiciones (recursos básicos) que les posibilitarían para contribuir a su propio desarrollo y al de la sociedad.

asociados y los fallos de mercado de todas las economías modernas se atenúan, especialmente en las actividades y sectores más creativos e innovadores. Los grupos son vías de bajos costes para resolver estos problemas mediante la creación de confianza, efectos reputación y convicciones compartidas. Ningún sistema plenamente «societal» —bien sean mercados o burocracias centralizadas y administradas— ha tenido éxito en hacer lo que los grupos son capaces de hacer a este respecto. Pero las comunidades pueden ser perjudiciales para el desarrollo económico si conducen al oportunismo; así, deben encontrarse en una relación sensible y dinámica con las fuerzas que promueven la transparencia, entrada y salida, y limitan la especulación, contribuyendo a completar mercados donde las comunidades los sofocan. La confianza generalizada, en otras palabras, requiere tanto de *bonding* como de *bridging*.

Lo mismo sucede con la consecución de unos intercambios distributivos efectivos y aceptables. Un supervisor de la sociedad no puede administrarlos ni tampoco surgirán de la interacción espontánea de las diferentes comunidades ni de la interacción espontánea entre agentes individuales). Los grupos están basados en la lealtad y pueden dar voz a aquellos cuyas demandas no serán oídas de otra manera por los mercados¹⁸. Más aun, la pertenencia a un grupo tiene la virtud de difundir un sentido de «estar en el mismo barco» y aquellos que están en el barco pueden contribuir a fomentar un sentido mutuo de que la justicia

se ha conseguido (así como la injusticia y la indignación). En el primer caso, la aceptación de cualquier intercambio distributivo se potencia. Finalmente, los grupos a menudo tienen efectos concretos en aspectos distributivos —incluso en las economías más modernas—. Las familias, en algunas economías, llevan a cabo redistribución de renta y nivelación, movilizan ahorros a baja tasa de interés y comparten trabajo. Pero *bridging* es igualmente necesario para evitar formas indeseables de comportamiento de «cuadrilla» o jerarquías duraderas. La competencia y la interacción política entre grupos contrarresta el corporativismo y obstáculos distributivos. Los estándares generales de eficiencia y justicia pueden controlar ciertas demandas y privilegios de los grupos y la movilidad entre los grupos (la posibilidad de salir) puede tener efectos disciplinares sobre lo que los grupos hacen para obtener su parte del pastel.

La resolución constante de conflictos es, en muchos sentidos, el resultado dinámico conjunto de esas otras características del desarrollo. Resolver esos conflictos implica, en última instancia, ajustes de las reglas que gobiernan el centro vital del proceso de desarrollo: espíritu empresarial, mercados de trabajo e inversión. La resolución efectiva de problemas y la adaptación institucional aparecen cuando es muy difícil para los grupos poner en práctica un excesivo corporativismo y oportunismo y cuando se construyen puentes para solucionar problemas entre los grupos relevantes. Por un lado, los vínculos sociales basados en la comunidad referidos anteriormente, suministran a los grupos un cierto grado de seguridad, permitiéndoles estar «en la mesa» y de esta manera consiguen que sus voces

¹⁸ Formalmente, la escala disminuye los costes de transacción y aumenta los pagos por mantener preferencias compartidas a gran escala.

Cuadro n.º 1

Bonding, Bridging y Desarrollo económico

Fundamentos del desarrollo a largo plazo	Principales efectos microeconómicos de cada fundamento	Formas institucionales y rutinas de cada fundamento	Papel del <i>bonding</i> en la creación de autonomía y capacidades	Papel de <i>bridging</i> en reforzar el comportamiento responsable
Microeconomía: confianza ↓	— Reduce costes de transacción — Reduce riesgos morales — Aumenta las expectativas y los esfuerzos ↓	— Fomenta el emprendedor schumpeteriano — Mejora la coordinación de las transacciones empresa-empresa — Aumenta los niveles de inversión ↓ →	— Efectos reputación, convenciones compartidas, identidades: (depende del proceso de formación del grupo): — Supera ciertos problemas de información a bajo coste (pero puede fomentar el oportunismo) →	— Reglas marco promueven la transparencia y limitan el oportunismo, ayuda a completar los mercados ←
Política Social: Intercambios distributivos eficientes y aceptables ↓ ↓	— El precedente fomenta los sacrificios continuos para hacer frente a los <i>shocks</i> (Rodrik) — Supera los desincentivos a participar y esforzarse (Aghion)	— Aumenta las inversiones en capacidades — Aumenta el trabajo y las tasa de participación empresarial — Mejora la responsabilidad para pagar impuestos (inversión)	— Voz y lealtad — Estar en el mismo barco fomenta la aceptación — La pertenencia puede implicar formas reales de redistribución dentro del grupo	— Contrarresta el corporativismo y retrasos distributivos. — Estándares de justicia y eficiencia limitan las demandas del grupo — La movilidad entre grupos (salida), disciplina los grupos
Resolución de Problemas: Resolución continuada de conflictos	— Se fomenta la participación de los grupos — Minimiza el oportunismo desde el corporativismo	— Mejor ajuste de las reglas que gobiernan el empresariado y los mercados de trabajo. — Es más probable que las ideas inteligentes reciban apoyo como políticas públicas — Pueden formarse coaliciones, eludiendo la inestabilidad caótica	— Los grupos seguros fomentan la formación de coaliciones: la voz se dificulta (excepto riesgo de problemas Agente-Principal) →	— Límites al poder del grupo fomenta el compromiso — Opciones de salida, desertión, constituir otras coaliciones, por esto se restringen de forma dinámica los problemas de Agente-Principal. ←

→ ↓: acumulativa y/o efecto causal unidireccional

→ ←: interacciones bidireccionales y retroalimentaciones

puedan ser oídas, ya sea formalmente o de una manera más difusa. Las fuerzas sociales ponen límites al poder de los grupos, parámetros para sus acciones, de forma que la posición de los grupos no es tan segura si otras coaliciones son posibles. La participación de muchos grupos diferentes les previene de la práctica de formas negativas de salida (resignación o «el ganador se queda con todo») del proceso de solución de problemas. Esto contribuye a evitar los daños parejos de, por una parte, «mala» estabilidad en la forma de coaliciones basadas en intereses y no desarrollistas (oportunistas) o, por otra, extremadamente inestables (Alesina, Ozler, Roubini y Swagel, 1996). Así, habrá menos peligro de que las ideas inteligentes se bloqueen, ya que los principales grupos de interés tienen menos capacidad e incentivos para unirse a posiciones rígidas y exclusivamente a su servicio. Esto hace más probable el aprendizaje institucional (Haggard, 1990) e incluso puede permitir la revisión continua de la infraestructura institucional más básica, así como de los principios legales, el sistema de reparto de poder político y otros factores que tienen influencia en las estructuras de oportunidad política y, de esta manera, la posibilidad de que sean oídas ideas concurrentes (Aghion *et al.*, 2002; Evans, 1995).

Entonces, ¿qué es exactamente esta relación entre *bonding* y *bridging*? Se debe tener en cuenta que en cada área, los resultados positivos descritos anteriormente están basados en un tipo de acuerdo, donde, un equilibrio favorable de *bonding* y *bridging* permite que los efectos positivos de cada uno de ellos emerjan, mientras que cada uno de ellos actúa también como control y estabilizador de los efectos negativos potenciales del otro,

tomados por separado. Consiguen esto, primero, mediante el desarrollo de la autonomía y la voz pero contrarrestando estas agencias con las condiciones que fomentan la responsabilidad en actores con capacidad de influencia; segundo, mediante el establecimiento de responsabilidad con las condiciones que permiten a los actores desarrollar sus capacidades autónomas para perseguir sus preferencias, junto a un resultado de la agregación de intereses y asimismo una disminución de los costes de transacción e información en el contexto de los grupos. Así, conjuntamente *bridging* y *bonding* permiten a los actores reducir los costes de transacción, limitan los riesgos morales y reducen el oportunismo, mientras que también reduce el ejercicio del poder absoluto por parte de algún grupo y de esta manera promueven la competencia y la innovación¹⁹.

La sociedad y la comunidad se configuran mutuamente pero, paradójicamente, lo hacen debido a su interdependencia mutua: cada una de ellas consiste en diferentes tipos de prácticas sociales e interacciones, constituidas a diferentes escalas espacio-temporales. De ahí, que para los objetivos de una teoría de las bases institucionales del desarrollo económico, las categorías de Putnam, más que integrarse en un único índice de capital social, puede ser más apropiado mante-

¹⁹ Aunque el problema del principal y agente y el teorema de la imposibilidad muestran que incluso dentro de un grupo, estas tensiones pueden existir. De todas formas, existe una gran diferencia en el grado de la tensión y, así, en la intensidad de las relaciones dentro de los grupos y entre grupos. Si este no fuera el caso, los puentes entre los grupos podrían transformarse en vínculos dentro de los grupos como principales grupos diferentes fusionados y decididos a tener agentes unificados trabajando para ellos.

Cuadro n.º 2
Las principales posibilidades²⁰

<i>Bridging</i>		<i>Bonding</i>
	Bajo	Alto
ALTO	Responsabilidad sin autonomía: agencia individual pero voz colectiva e individual insuficiente: — Bienes públicos insuficientes. — Menor confianza, mayores costes de transacción. — Intercambios distributivos a largo plazo inaceptables. — Resolución costosa de conflictos, sociedad enfrentada.	Autonomía con responsabilidad: buen equilibrio entre voz y agencia — Facilita la confianza. — Facilita intercambios distributivos sostenibles. — Facilita la resolución de conflictos. — Una sociedad potente moderniza la comunidad. — Un fuerte <i>bonding</i> reduce los costes asociados al anonimato.
BAJO	Ni autonomía ni responsabilidad: — Caos. — Ley de la jungla.	Autonomía sin responsabilidad: voz colectiva, pero con problemas de agencia: — Prevalecen formas «primitivas» de comunidad. — Relaciones jerárquicas entre grupos. — Grupos oportunistas. — Baja confianza, escasa confidencialidad. — Efectos distributivos inaceptables debido a las rentas y a la jerarquía. — Conflictos permanentes.

nerlas separadas, ya que sus efectos son compensadores o correctivos. Suponemos que *bonding* sin *bridging* o *bridging* sin *bonding* conduce a los resultados menos deseables descritos en los cuadrantes superior izquierdo e inferior derecho del cuadro n.º 2, y allí donde ninguno de los dos tiene una fuerte presencia, el de-

sarrollo estará bloqueado por una combinación de autonomía insuficiente y amplia irresponsabilidad.

Consideremos los dos tipos ideales en polos opuestos mostrados en el cuadro n.º 2. Donde ambos *bonding* y *bridging* son extremadamente débiles, los fundamentos del desarrollo económico no pueden asegurarse: la confianza será baja, las relaciones distributivas inaceptables, debido al comportamiento «el ganador se

²⁰ Esta figura me la sugirió Andrés Rodríguez-Pose. Ver también Rodríguez-Pose (1999).

lo lleva todo» por parte de aquellos que son temporalmente poderosos, y no habrá base en *bridging* para una continua resolución de problemas, solamente para ganadores y usurpadores de una vecindad. Las sociedades con estados débiles o casi inexistentes, acosados por relaciones inestables entre clanes y tribus, figuran en esta categoría. Un error común es pensar en ellos como organizados por grupos demasiado fuertes pero sin reglas estables para los grupos juntos. Esta idea es errónea porque los grupos son básicamente débiles: si fueran realmente fuertes o, al menos, si un número suficiente de ellos fueran fuertes, llegarían a algún tipo de punto muerto, aunque imperfecto, que evitaría el caos que reina cuando ningún grupo es suficientemente fuerte para imponer ningún orden real en la cosas.

En el extremo derecho del cuadro n.º 2 se pueden encontrar la mayoría de las economías desarrolladas. En los años recientes, el campo del capitalismo comparado ha prestado considerable atención a analizar las diferencias en la organización de intereses, estados y mercados en estas economías, como una forma de entender sus diferentes comportamientos referentes al crecimiento, distribución y entender sus elecciones políticas con respecto a los mercados y su regulación (Hall y Soskice, 2002). Todas las economías desarrolladas contienen mezclas de *bonding* y *bridging* que satisfacen las condiciones básicas para el desarrollo exitoso a largo plazo; pero pueden encontrarse en diferentes posiciones dentro del cuadro del extremo derecho. Francia, por ejemplo, ha sido considerada durante mucho tiempo el típico ejemplo de un Estado muy fuerte que, durante más de dos siglos, ha tratado de limitar el poder de

los grupos²¹ mediante una estructura administrativa y legal que es no sólo bastante centralizada sino que además utiliza el «principio de universalidad»²² para socavar las versiones locales y subsidiarias de la organización social y económica. La sociedad civil nunca se ha eliminado en Francia, por supuesto, y su relación con este potente modelo «societal» de regulación económica y social puede relacionarse con un tipo de juego del gato y el ratón (Rosenvallon, 2004). Sin embargo, existen pocos que estarían en desacuerdo con la noción de que mucho del trabajo desempeñado por *bonding* en otras sociedades, para el caso de Francia se ha realizado, en ocasiones bien y en ocasiones a un alto precio, por una máquina administrativa burocrática, racionalista y universalista. En este sentido, Francia se sitúa hacia el extremo superior izquierdo del cuadrado superior derecho del cuadro n.º 2. La tendencia a elevados costes de transacción y falta de confianza interpersonal entre los agentes y también hacia una aproximación burocrática y confrontada, a la resolución de problemas, son las cualidades «frontera» de la combinación francesa de *bonding* y *bridging* (Crozier, 1966).

Su vecina Italia es un caso muy comentado de Estado débil y grupos fuertes, al menos en los dos tercios norte del país. Italia se sitúa en el extremo inferior del cuadrante superior derecho del cuadro n.º 2, ya que existe una tensa relación entre grupos (incluyendo familias y comunidades locales), que son una fuente de fortaleza y coordinación en la economía italiana,

²¹ *Les corps intermédiaires*.

²² En francés, sería conocido como el *principe de généralité*.

y las tendencias oportunistas y al aislamiento que pueden emerger cuando existe una competencia y movilidad insuficientes. Esto funciona mejor cuando se corresponde con ciertos tipos de industrias y actividades (preferentemente con aquellas que son compatibles con empresas de pequeña escala y un modo de gobernanza de las empresas y sus relaciones relativamente interpersonal): aquí, las ventajas de coordinación de los grupos emergen con toda su fuerza y aportan robustez a las economías de manufactura de pequeña escala y alta calidad (Storper y Salais, 1997). Un equilibrio mucho menos favorable es el que hace referencia a grandes empresas que requieren de modos de gobernanza más transparentes y anónimos, y ha sido durante mucho tiempo fuente de debilidad a la hora de construir «un gran capitalismo, de estilo italiano».

Donde el sistema funciona incluso menos adecuadamente es en el sur de Italia, donde los grupos fuertes están menos sujetos a la influencia moderadora de *bridging* a la hora de imponerles un comportamiento responsable. En el cuadrante inferior derecho del cuadro n.º 2 encontramos los clásicos casos de comportamiento oportunista y esclerosis institucional. Este es el mundo de la teoría de la elección pública y dado que ha sido descrito adecuadamente por la literatura estándar no es necesario añadir mucho más sobre sus atributos básicos. Se pueden citar muchos ejemplos reales de autonomía sin responsabilidad en el sur de Europa y Latinoamérica, así como ejemplos regionales o sectoriales en países desarrollados; estos son piedras en el zapato de la teoría estándar. Pero es sorprendente que en buena parte del mundo desarrollado, los procesos de *bridging* —y una gran diversidad

de estos— logran conseguir tanto responsabilidad como autonomía y de este modo evitar las consecuencias extremas representadas por este tipo ideal. Es por esto que, en nuestra opinión, la teoría de la elección pública representa un caso específico y no uno general.

Finalmente, llegamos al caso de fuerte *bridging* sin demasiado *bonding*. El sueño de ciertos pensadores de la Ilustración, de ciertos marxistas-leninistas, y de un puñado de líderes del moderno autoritarismo, ha sido la supresión radical de la vida de grupo, mientras que se asegura un orden social responsable. Este modelo ha dado pocos, si es que existe alguno, ejemplos en la realidad. Este es también el sueño de los fundamentalistas del mercado donde sólo existirían los individuos y el orden social sería una emanación directa de los individuos sometidos sólo a movilidad y a competencia. Donde la supresión de los grupos se ha intentado de una manera radical, ha conducido normalmente a la consecuencia paradójica de dominación por poderosos clanes y grupos, como ilustra el caso del cuadrante inferior derecho descrito anteriormente. Aunque los modelos francés y japonés de estados fuertes y centralizados son los que más se aproximan a este caso, en la práctica no se acercan tanto, ya que ambos han permitido siempre la existencia de una fuerte vida de grupo dentro de sus sistemas jerárquicos y, cada vez más, están apelando a los grupos para contribuir positivamente a la gobernanza económica y social (Rosenvallon, 2004; LeGalès, 2003). Uno puede legítimamente preguntarse si no es cierto que, en ciertos aspectos, la gobernanza económica en EE.UU. se ha movido en la dirección de debilitar el poder compensa-

dor de asociaciones y grupos para afrontar responsablemente la fuerte competencia mundial. La merma de poder de los sindicatos, o el ampliamente citado declive de las asociaciones voluntarias, o la cada vez menor capacidad de los gobiernos locales para negociar el desarrollo económico frente a inversiones muy móviles, podría ser evidencia de la debilidad de *bonding*. Sin embargo, ésta no es la única dirección de cambio en el sistema de gobernanza americano; el creciente poder político de ciertos grupos industriales pudiera corresponderse con un movimiento hacia el cuadrante inferior derecho, mientras que el aumento de organizaciones no gubernamentales o de asociaciones profesionales pudiera, en alguna medida, representar un reforzamiento de *bonding*.

Es por esto, por lo que estos tipos ideales no hacen justicia a la complejidad de las tendencias reales de *bonding* y *bridging*. En cualquier economía dada, los detalles de *bonding* y *bridging* en diferentes escalas espacio-temporales son los que definen la esencia de los contextos en los que los actores se encuentran, las situaciones institucionales concretas en las que se toman decisiones que después afectan al desarrollo económico. Estos contextos específicos y las formas en que conforman el desarrollo son los principales objetivos de un programa de investigación basado en el presente argumento.

6. CONCLUSIÓN: HACIA UNA MEJOR EXPLICACIÓN DE LOS ORÍGENES Y EFECTOS DE LAS INSTITUCIONES

La noción de que existen contextos complejos para la acción, como aquellos que resultan de la interacción de la sociedad

y las comunidades, encuentra una importante resistencia en la mayor parte de la teoría económica que, generalmente, sólo considera fuerzas de carácter económico —relaciones mercantiles transparentes y anónimas entre agentes económicos— como posibles fuentes de eficiencia económica. Estas fuerzas, que mantienen el pulso de la competencia, se considera que efectivamente neutralizan los efectos de contextos complejos y esto se supone que es bueno. Aunque buena parte de la economía institucionalista contemporánea está interesada en las múltiples formas que toman las instituciones, sus peculiaridades son vistas como meras respuestas a mercados o a información imperfectos. Así, no analizan los contextos institucionales como «conformadores» de la economía (Glaeser y Schleifer, 2001). La economía comparativa va más lejos, en su «reconocimiento de que el modelo competitivo puro no es una manera útil de pensar sobre las economías capitalistas, y que las instituciones políticas y económicas condicionan decisivamente el desempeño» (Schleifer, 2002:12). En contraste con la economía institucionalista, que subraya los fundamentos racionales universales de las instituciones, la economía comparada hace hincapié en la diversidad institucional²³. Esta comparte con la teoría de la elección pública un interés por los procesos políticos, pero a diferencia de la anterior, admite que una amplia variedad de factores políticos y sociales afectarán a la elección de instituciones y

²³ La economía institucional, en este sentido, se refiere principalmente a la economía de los costes de transacción, que están interesados sobre todo en si las condiciones para los tratos coasianos existen, y si no existen, cómo asegurarlos, y cuando existen qué tipos de acuerdos institucionales óptimos se dan para un problema dado.

a su eficiencia. La economía comparada se pregunta por qué ciertas formas institucionales se dan bajo diferentes condiciones exógenas, concluyendo que provienen de una amplia variedad de acuerdos o posibilidades de elección. El desarrollo que tenga lugar puede considerarse como trayectoria históricamente dependiente. Así, por ejemplo, la existencia de diferentes comunidades (regional, étnica o feudal) afecta a la construcción de formas institucionales de derechos de propiedad y al imperio y ejercicio de la ley, que emergen debido a los meticulosos juegos transaccionales entre estos grupos. Estas instituciones tienen efectos a largo plazo sobre el desarrollo económico, debido a las maneras en que influyen sobre los incentivos individuales y la resolución colectiva de problemas. Sin embargo, al final, la explicación descansa en unas nociones muy restrictivas de la elección racional: una estrecha definición de los intereses de los partidos, situaciones de negociación definidas por los costes de transacción, dinámicas de agente-principal, y de con cuánta extracción de renta pueden conseguir apropiarse los diferentes partidos.

Como puede entonces apreciarse, las corrientes dominantes están lejos de tener una teoría de los orígenes de las instituciones que tome en cuenta contextos complejos. Tampoco la mayoría de los estudios empíricos realizados hasta la fecha (sobre capital social, por ejemplo) lo han hecho mucho mejor, bien por pasar por alto la cuestión de los orígenes o por afirmar que surgen durante un largo período de tiempo por acumulación histórica. Una teoría más efectiva sobre los orígenes de las instituciones tendría en cuenta la explicación de la oferta, la demanda, y los niveles de *bonding* y *brid-*

ging en lugares diferentes. El objetivo central de cualquier teoría causal factible sería explicar cómo *bonding* y *bridging* cambian y cómo esto ocurre dentro de buenas o malas configuraciones o en ambas. Existen causas radicales de cambio mucho más probables, como guerras, revoluciones o colapso económico. Y hay otros procesos más graduales que transforman los niveles y tipos de *bonding* y *bridging*, incluyendo el cambio tecnológico, y la evolución de normas sociales y estilos de vida.

Como dejamos claro en el texto, en este enfoque deberían estar presentes tres elementos principales de la teoría estándar. Por una parte, la interacción de *bonding* y *bridging* aumenta la posibilidad de que existan contextos institucionales en los que los grupos tengan efectos positivos no tenidos en cuenta por la teoría estándar, ya que sus efectos negativos potenciales son contrarrestados por *bridging*; por otra parte, pueden existir efectos negativos de *bridging* sin *bonding*, y estos pueden ser contrarrestados por *bonding*. Finalmente, el *bonding* tiene un origen diverso y profundo que solo puede reconocerse desde una noción ampliada de acción racional que no está presente en la teoría estándar.

Otra importante diferencia entre el trabajo aquí presente y la economía comparada es que ésta última se centra en las «grandes» instituciones, especialmente en los derechos de propiedad y el imperio de la ley. La mayor parte de su trabajo no trata de los avances graduales en las instituciones, ni de pequeñas prácticas institucionales o de las instituciones por debajo del nivel nacional, la esencia cotidiana de la práctica democrática y su relación con el proceso de desarrollo²⁴. Aún

así, muchos autores, como Rodrik (2003) y Engermann y Sokoloff (2003), muestran que existen muchas maneras diferentes de satisfacer los principios del desarrollo neoclásico; las buenas instituciones ofrecen condiciones de desarrollo efectivas de primer orden pero no necesariamente de manera idéntica. Así, la tarea de nuestra teoría no es tratar de establecer un mapa de formas institucionales de éxito y fracaso económico, sino más bien buscar interacciones sensibles al contexto, en el filo, entre *bonding* y *bridging* que sustentan el funcionamiento fundamental de las instituciones.

La propuesta central de este texto requiere de mucha mayor precisión analítica y elaboración teórica de la que somos capaces de dar aquí. Y aunque es probable que nunca sea analíticamente tan ambiciosa como otras teorías sobre los fundamentos institucionales del desarrollo, responde a la necesidad de reintroducir un punto de vista realista de las fuerzas sociales en la teoría de la economía comparada, esto es, relajar las suposiciones excesivamente restrictivas que son habitualmente utilizadas en la teorización del desarrollo económico. Sin embargo, sigue siendo relativamente modesta ya que sitúa las fuentes de diversidad en la inte-

racción de dos tipos fundamentales de interacción social, *bonding* y *bridging*.

Los debates actuales sobre teoría y políticas de desarrollo, no obstante, sólo muestran lo lejos que nos encontramos de aprehender adecuadamente el problema. Los fundamentalistas del mercado y los institucionalistas debaten entre ellos con un lenguaje poco común; con los primeros afirmando el predominio de los incentivos pero perdiendo de vista cómo éstos son realmente contruidos, y los segundos tendiendo a resaltar el control y la autoridad sobre el proceso de desarrollo, dejando innecesariamente, de este modo, los incentivos y la micro-eficiencia a los análisis descontextualizados de los fundamentalistas del mercado.

El objetivo que proponemos se complica, debido a que los puntos de partida para cada sociedad son diferentes, y porque los puntos de llegada que son alcanzables, en términos de las articulaciones precisas entre *bonding* y *bridging*, también muestran una variación considerable. Este no supone, de manera ninguna, abogar por un relativismo absoluto; contribuye a situar las lecciones aportadas por algunas valiosas teorías económicas convencionales en un marco más fundamentado y realista.

²⁴ Siguiendo las líneas de este discurso en «pequeñas» y no sólo grandes instituciones, los historiadores económicos O'Rourke y Williamson afirman que la «Revolución Industrial» no fue una revolución, sino un largo proceso de creciente productividad mediante muchas pequeñas mejoras, y buenos avances en la resolución de problemas. Las rupturas tecnológicas ayudaron, pero para tener su pleno efecto, tuvieron necesidad de amplios, largos y profundos complementos institucionales coetáneos.

Nota aclaratoria

La versión matriz de este artículo ha sido publicado en *Studies in Comparative International Development*, Winter 2005, vol 39, 4: 30-57). Versiones anteriores de este artículo fueron presentadas en el Tercer Seminario Internacional de la Universidad de São Paulo, Facultades de Economía y Sociología, octubre de 2002; en el Seminario SPURS de Geografía de la Innovación en el MIT; en la Escuela NOLD de Doctorado en Tromsø, Noruega, abril de 2003, y en las Conferencias Hettner en Heidelberg, junio de 2003, y en la Conferencia de Verano DRUID, Elsinore, junio de 2004. El estudio de campo que estimuló este artículo fue llevado a cabo conjuntamente con Lena Lavinas (Universidad Federal de Río de Janeiro), dentro de un proyecto financiado principalmente por el Banco do Nordeste Brasileiro (BNB), gracias también a la Sociedad Brasileña de Econometría por la administración de los fondos. La ayuda financiera adicional procedió de la William and Flora Hewlett Foundation y del UCLA Center for Latin American Studies. El apoyo logístico fue dado por UCLA, el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Río de Janeiro, y el Center for Research on Territories, Technologies and Society (LATTs) de la Ecole National des Ponts et Chaussées, Francia. Los ayudantes de investigación fueron Eduardo García, IPEA, y Yun-Chun Chen en UCLA. También me gustaría agradecer a mi colega de la LSE Andrés Rodríguez-Pose sus detallados y esclarecedores comentarios, especialmente por el cuadro n.º 2, y a mi colega de la Sciences PO Patrick LeGalés por sus numerosos comentarios críticos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGHION, Philippe: «Inequality and Economic Growth». In: AGHION, P.; WILLIAMSON, J. GROWTH: *Inequality and Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. pp. 5-102.
- AGHION, P.; ALESINA, Alberto; TREBBI, Francesco: «Endogenous Political Institutions». *NBER*, Cambridge, MA, 2002. (Working Paper 9006). Accesible en: <www.nber.org/papers/w9006>
- ALESINA, A.; OZLER, S.; ROUBINI, N.; SWAGEL, P.: «Political Instability and Economic Growth». *Journal of Economic Growth*, 1, pp. 189-212, 1996.
- ALESINA, A.; RODRIK, D.: «Distributive Politics and Economic Growth». *Quarterly Journal of Economics*, 109, pp. 465-490, 1994.
- AMSDEN, Alice H.: *Asia's Next Giant: South Korea and late industrialization*. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- AMSDEN, Alice H.: *The rise of the «rest»: challenges to the West from late-industrializing economies*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- ARROW, K.J.: *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley, 1951.
- AYDOGAN, N.: *Social Capital and Growth in Silicon Valley*. Irvine, CA: UC Irvine Dept. of Economics, 2002. (Working paper.)
- BAGNASCO, Arnaldo: *Società fuori squadra*. Bologna: Il Mulino, 2003.
- BECATTINI, Giacomo; SFORZI, Fabio (ed.): *Lezioni sullo sviluppo locale*. Turin: Rosenberg & Sellier, 2002.
- BECKER, Gary S.; MURPHY, K.: *Social economics: market behavior in a social environment*. Cambridge, MA: Harvard/Belknap, 2000.
- BELL, Daniel: *The Cultural Contradictions of Capitalism*. New York: Basic Books, 1976.
- BELLAH, Robert N.: *Habits of the Heart: Individualism and Commitment in American Life*. New York: Harper & Row, 1985.
- BOLTANSKI, Luc; THÉVENOT, Laurent: *Les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard, 1987.
- BREMER, Jennifer; KASARDA, John: «The Origins of Terror». *The Milken Institute Review*, 4, 4, pp. 34-48, 2002.
- BUCHANAN, James; TULLOCK, Gordon: *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- CASSON, Mark: *Entrepreneurship and business culture*. Aldershot, Hants, UK: Edward Elgar, 1995.
- COHEN, Stephen; FIELDS, Gary: «Social capital and capital gains in Silicon Valley». *California Management Review*, 41, 2, pp. 108-130, Winter 1999.
- COLEMAN, James S.: *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.
- CROZIER, Michel: *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press, 1966.
- DIMAGGIO, Paul: *Structures of Capital: the Social Organization of the Economy*. New York: Cambridge University Press, 1994.
- DOBBIN, Frank (ed.): *The New Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- DOUGLASS, Michael; FRIEDMANN, John (ed.): *Cities for citizens*. Chichester: John Wiley & Sons, 1997.
- DURKHEIM, Emile: *The Division of Labor in Society*. Translated by W. D. Halls. New York: The Free Press, 1984 (original de 1893).
- EASTERLY, William: *The Elusive Quest for Growth*. Cambridge, MA: MIT Press, 2001.
- ENGERMAN, Stanley L.; SOKOLOFF, Kenneth L. (2003): «Institutional and non-institutional explanations of economic differences», *NBER*, Cambridge, MA, 2003 (Working Paper 9989). Available in: (www.nber.org/w9989).
- ETZIONI, Amitai: *The new golden rule: community and morality in a democratic society*. New York: Basic Books, 1996.
- EVANS, Peter. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- FLIGSTEIN, Neil: *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Twenty-first Century Capitalism and Society*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.
- FOGEL, Robert William: *The fourth Great Awakening and the Future of Egalitarianism*. Chicago: University of Chicago Press, 2000.
- FUKUYAMA, Francis: *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. New York: Simon and Schuster, 1995.
- GAMBETTA, Diego (ed.): *Trust: making and breaking cooperative relations*. Oxford: Oxford University Press, 1988.
- GIDDENS, Anthony: *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press, 1984.
- GIDDENS, Anthony: *The consequences of modernity*. Stanford: Stanford University Press, 1990.

- GLAESER, Edward L.; SCHLEIFER, Andre: «Legal Origins». *NBER*, Cambridge, MA, 2001 (Working Paper 8272). Available in: (www.nber.org/w8272).
- GRABHER, Gernot (ed.): *The Embedded Firm: On the socioeconomics of industrial networks*. London: Routledge, 1993.
- GRANOVETTER, Mark: «The Sociological and Economic Approaches to Labor Market Analysis: a Social Structural View». In: FARKAS, G.; ENGLAND, P. (ed.): *Industries, Firms and Jobs*. New York: Plenum, 1986. pp. 187-216.
- GRANOVETTER, Mark: «A Theoretical Agenda for Economic Sociology». In: GUILLEN, Mauro et al. (ed.): *Economic Sociology at the Millennium*. New York: Russell Sage Foundation, 2001.
- GREENWALD, B.; STIGLITZ, J.E.: «Informational imperfections in capital markets and macro-economic fluctuations». *American Economic Review*, 74, pp. 194-199, 1984.
- GREENWALD, B.; STIGLITZ, J.E.: «Externalities in economies with imperfect information and incomplete markets». *Quarterly Journal of Economics*, 101, pp. 229-264, 1986.
- GRÉMION, Pierre: *Le pouvoir périphérique: bureaucraties et notables dans le système politique français*. Paris: Editions du Seuil, 1976.
- GROSSMAN, G.M.; HELPMAN, Elhanan: *Special Interest Politics*. Cambridge, MA: MIT Press, 2001.
- HAGGARD, Stephan: *Pathways from the Periphery*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1990.
- HALL, Peter; SOSKICE, David: *Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- HIRSCHMAN, Albert: *The passions and the interests*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997.
- HODGSON, Geoffrey: *Reconstructing Institutional Economics: Evolution, Agency and Structure in American Institutionalism*. University of Hertfordshire, 2002. (Book manuscript)
- KIRZNER, Israel: *Competition and Entrepreneurship*. Chicago: University of Chicago Press, 1973.
- KNIGHT, Frank: *Risk, Uncertainty and Profit*. New York: AH Kelly, 1921.
- KUISEL, Richard: *Le capitalisme et l'Etat en France: modernisation et dirigisme au xxème siècle*. Paris: Gallimard, 1981.
- LAVINAS, Lena; GARCÍA, Eduardo; BARROS, Flavio: *Salários e volume de emprego industrial no Nordeste*. Rio de Janeiro, 2000 (paper prepared for our research project).
- LAVINAS, Lena; STORPER, Michael: *Trajetórias para a economia do aprendizado: os novos mundos de produção no Nordeste*. Rio de Janeiro: Ipea, 1999 (research report to the Banco do Nordeste).
- LEGALÈS, Patrick: «Paper for Sciences Po-Kennedy School book». In: CULPEPPER, Pepper; HALL, Peter. (ed.): *Changing France*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- LEONARDI, Robert: «Regional Development in Italy, social capital, and the Mezzogiorno». *Oxford Review of Economic Policy*, 11, 2, pp. 165-179, 1995.
- LEVY, Jonah: *Tocqueville's revenge: state, society and community in contemporary France*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999.
- LIN, Nan: *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. New York: Cambridge University Press, 2000.
- LINDERT, Peter H. (2003): «Voice and Growth: Was Churchill Right?» *NBER*, Cambridge, MA: (Working Paper 9729). Available in: <www.nber.org/wp9749>.
- LIPSET, S.M.: *Political Man*. Garden City, NY: Doubleday Anchor, 1963.
- LORENZ, Edward: «Neither Friends nor Strangers: Informal Networks and Subcontracting Relations in French Industry». In: GAMBETTA, D.: *Trust*. New York: Oxford University Press, 1984. pp. 134-158.
- LORENZ, Edward: «Trust and the Theory of Industrial Districts». In: STORPER, M.; SCOTT, A.J. (ed.): *Pathways to Industrialization and Regional Development*. London: Routledge, 1992.
- LUCAS, R.E.: «The Mechanics of Economic Development». *Journal of Monetary Economics*, 22, 1, pp. 3-42, 1988.
- MARSHALL, Alfred: *Industry and Trade*. London: Macmillan, 1919.
- MOE, Terry: «Interests, Institutions and Positive Theory». *Studies in American Political Development*, 2, pp. 236-299, 1987.
- MOKYR, Joel: *The Lever of Riches: Technological Creativity and Economic Progress*. New York: Oxford University Press, 1990.
- NORRIS, Pippa: *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- NORTH, Douglass: *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton, 1981.
- OLSON, Mancur: *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.
- O'MALLEY, Eoin: «Industrial policy in Ireland and the problem of late development». In: STORPER, M.; THOMADAKIS, S.; TSIPOURI, L. (ed.): *Latecomers in the global economy*. London: Routledge, 1998. pp. 203-223.

- O'ROURKE, Kevin; WILLIAMSON, Jeffrey G. (2002): «From Malthus to Ohlin: Trade, Growth and Income Distribution Since 1500». *NBER*, Cambridge, MA, 2002. (Working paper 8955). Available in: <www.nber.org/papers/w8955>.
- PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido: *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge, MA: MIT Press, 2002.
- PIORE, Michael; SABEL, Charles: *The Second Industrial Divide*. New York: Basic Books, 1984.
- PIZZORNO, Alessandro: *I soggetti del pluralismo: classi, partiti, sindacati*. Bologna: Il Mulino, 1980.
- POLANYI, Karl: *The great transformation*. Boston: Beacon Press, 1957.
- POLANYI, Michael: *The tacit dimension*. New York: Doubleday, 1966.
- PRZEWORSKI, Adam et al.: *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- PUTNAM, Robert: *Bowling Alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster, 2000.
- PUTNAM, Robert; LEONARDI, Robert; NANETTI, Roberta Y.: *Making Democracy Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.
- REYNOLDS, Paul D. et al.: *Global Entrepreneurship Monitor; 2001 Executive Report*. Kansas City, MO: Kauffman Center for Entrepreneurial Leadership at the Ewing Marion Kauffman Foundation, 2001.
- RODRIK, Dani: *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*. Washington, DC: Overseas Development Council, 1999.
- RODRIK, Dani: «Growth Strategies». *NBER*, Cambridge, MA, 2003 (working paper 10050). Available in: <www.nber.org/papers/w10050>.
- RODRÍGUEZ-POSE, Andrés: «Instituciones y desarrollo económico». *Cuidad y Territorio: estudios territoriales*, XXXI, 122, pp. 775-784, 1999.
- ROSENVALLON, Pierre: *Le modèle politique français*. Paris: Editions du Seuil, 2004.
- SANDEL, Michael: *Democracy's discontent: America in search of a public philosophy*. Cambridge, MA: Harvard/Belknap, 1996.
- SAXENIAN, Annalee: *Regional Advantage*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1994.
- SCHATTSCHEIDER, E.E.: *Politics, Pressures and the Tariff*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1935.
- SCHLEIFER, Andrei: «The New Comparative Economics». *NBER Reporter*, pp. 12-15, Fall 2002.
- SCHUMPETER, Joseph A.: *The economics and sociology of capitalism*. Edited by Richard Swedberg. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991.
- SCOTT, Allen: *Technopolis*. Berkeley: University of California Press, 1993.
- SEN, Amartya: *Development as freedom*. New York: Knopf, 1999.
- SEN, Amartya: *Rationality and Freedom*. Cambridge: Harvard/Belknap, 2002.
- STIGLER, G.: «The Division of Labor is Limited by the Extent of the Market». *Journal of Political Economy*, 69, pp. 213-225, 1951.
- STIGLITZ, Joseph E.: *Whither Socialism?* Cambridge, MA: MIT Press, 1994.
- STORPER, Michael; SALAIS, Robert: *Worlds of Production: the Action Frameworks of the Economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997.
- STORPER, Michael: *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. New York: Guilford Press, 1997.
- TOCQUEVILLE, Alexis de: *De la démocratie en Amérique*. Paris: Gallimard, 1986. 2 v (original de 1830).
- WADE, Robert: *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.
- WEBER, Max: *Economy and Society*. Translated by Roth y Wittich. New York: Bedminster Press, 1968 (original de 1921).
- WILLIAMSON, Oliver E.: *The economic institutions of capitalism: markets, firms, relational contracting*. New York: Free Press, 1985.
- YOUNG, Allyn: «Increasing Returns and Economic Progress». *Economic Journal*, 38, pp. 527-542. 1928.

Algunas consideraciones sobre el concepto de ciudades región globales

¿Qué son las ciudades región globales y por qué han llegado a ser tan prominentes en el mundo contemporáneo? ¿Cómo y por qué las ciudades región global plantean nuevos desafíos a la gobernanza regional, la planificación, y la política pública? Estas cuestiones se abordan intentando reflejar los tres componentes del término compuesto: global; ciudad y región. Comenzaremos con una discusión sobre la globalización y sus efectos sobre las ciudades y áreas metropolitanas, rastreando el surgimiento del concepto de ciudades región global del discurso de la globalización, al menos parcialmente. A esto seguirá un examen más concreto de los nuevos procesos de urbanización que han estado transformando la metrópoli moderna durante los últimos treinta años, ligando el concepto de ciudades región global a lo que he descrito como transición postmetropolitana. El tercer rasgo definitorio recombina de forma original lo global y lo urbano en el contexto de lo que se denomina el Nuevo Regionalismo. La discusión concluye con un comentario sobre la utilidad del concepto de ciudades región global para la planificación del desarrollo urbano y regional.

Zer dira lurralde-hiri globalak? Zergatik dira hain garrantzitsuak gure mundu garaikidean? Zergatik botatzen diete erronka berriak lurralde-hiri globalek lurralde-gobernamenduari, antolamenduari nahiz politika publikoari? Nola egiten dute hori? Hiru ikuspegitatik jorratuko ditut gai horiek guztiak: ikuspegi globala, hiri-ikuspegia eta lurralde-ikuspegia. Has gaitezen, bada, eztabaidan: globalizazioa eta globalizazioak hirietan eta metropoli-barrutietan sortzen dituen eraginak. Horretarako, saiaturko gara lurralde-hiri globalen kontzeptuaren jatorria globalizazioaren diskurtsoan bertan topatzen, zati batean, bederen. Ondoren, azken hogeita hamar urteetako metropoli modernoa eraldatu duten hiri-gintza-prozesu berrien azterketa sakona egingo dugu, lurralde-hiri globala eta metropoli osteko trantsizioaren izenez ezagutzera eman dudana uztartuz. Azkenik, modu originalean barnebilduko ditugu ikuspegi globala eta hiri, Lurraldetasun Berria deritzon testuinguruaren baitan. Eztabaidarekin amaitzeko, lurralde-antolamenduaz ari garela, iruzkin bat egingo dut hiri- eta lurralde-hiri globalen kontzeptuak ekar dezakeen onurari buruz.

What are global city regions and why have they become so prominent in the contemporary world? How and why do global city regions generate new challenges to regional governance, planning, and public policy? I will address these questions in three ways, reflecting the three components of the composite concept: global + city + region. I begin with a discussion of globalization and its effects on cities and metropolitan areas, tracing how the concept of global city regions has emerged in part from the globalization discourse. This is followed by a more specific look at the new urbanization processes that have been transforming the modern metropolis over the past thirty years, linking the concept of global city region to what I have described as the post-metropolitan transition. The third defining feature re-combines the global and the urban in the framework and context of what has been called the New Regionalism. The discussion concludes with a brief comment on the usefulness of the concept of global city regions in urban and regional development planning.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. Efectos de la globalización
 3. Transformaciones urbanas
 4. El Nuevo Regionalismo
 5. Nuevos desafíos para la gobernanza regional y la planificación
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: global, ciudad-región, metrópoli, gobernanza regional

N.º de clasificación JEL: H10, O21, R11, R12.

1. INTRODUCCIÓN

En tan sólo unos pocos años una frontera humana histórica como es la demográfica se ha visto desbordada. Por primera vez en la historia, la mayoría de la población mundial vive actualmente esparcida en extensas regiones metropolitanas de más de un millón de habitantes. Lo que es nuevo no es precisamente que la mayoría de los habitantes de nuestro planeta viva en asentamientos urbanos de diverso tamaño, pues probablemente ha sido así durante muchas décadas. El nuevo umbral que se ha alcanzado implica una concentración extraordinaria de población y, sin lugar a dudas, una concentración aún mayor de poder social, económico, político, y cultural, en alrededor de 400 áreas urbanizadas en continua expansión que han sido descritas por la literatura especializada como ciudades región globales¹.

¿Qué son las ciudades región globales y por qué han llegado a ser tan prominentes en el mundo contemporáneo? ¿Qué distingue a las ciudades región con proyección global de conceptos afines como ciudad mundial o ciudad global? ¿Cómo y por qué las ciudades región globales plantean nuevos desafíos a la gobernanza regional, la planificación, y la política pública? Abordaré estas cuestiones bajo tres enfoques, intentando reflejar los tres componentes del término compuesto: global; ciudad y región. Comenzaremos con una discusión sobre la globalización y sus efectos sobre las ciudades y áreas metropolitanas, rastreando el surgimiento del concepto de ciudades región global a partir del discurso de la globalización, al menos parcialmente.

que expresamente se usaba el término *ciudad-región*. La ausencia del guión entre ciudad y región, no obstante, no significa que desaparezcan las connotaciones del término con guión, tales como la creciente convergencia entre las escalas regional y urbana o la sutil llamada al viejo concepto de *ciudad-estado*

¹ El término *ciudad región* (sin guión entre las palabras) es el que se utilizará a lo largo del texto, excepto cuando se haga referencia a escritos en los

A esto seguirá un examen más concreto de los nuevos procesos de urbanización que han estado transformando la metrópoli moderna durante los últimos treinta años, ligando el concepto de ciudad región global a lo que he descrito como la transición postmetropolitana². El tercer rasgo definitorio recombina de forma original lo global y lo urbano en el contexto de lo que se denomina el Nuevo Regionalismo (NR). Defenderé que el componente regional del concepto de ciudades región globales es su rasgo más distintivo y analíticamente significativo. La discusión concluye con un comentario conciso sobre la utilidad del concepto de ciudades región global para la planificación del desarrollo urbano y regional.

2. EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN

El proceso de desarrollo y globalización de las grandes ciudades se ha producido a lo largo de muchos siglos³. A lo largo del siglo XVI Amberes era, por ejemplo, el centro más importante de la economía europea. También Londres y Ámsterdam, eran ya ciudades globales en dicho siglo y concentraban los flujos mundiales del comercio y las finanzas. Casos todavía más tempranos de globali-

zación urbana pueden encontrarse en ciudades comerciales, imperiales, y religiosas a lo largo y ancho del mundo entero. La ligazón entre la globalización y procesos de urbanización no es por lo tanto nueva. La economía de mercado ha acumulado capital a escala mundial desde sus inicios. Precisamente los Países Bajos surgieron como nación a través de su papel crucial en el centro estratégico de la economía mundial en el siglo XVI. Pero eso no quiere decir que una economía mundial sea una economía global. Es ahora cuando está surgiendo una economía global. Desde al menos el comienzo de la década de los sesenta ha habido una creciente toma de conciencia de que se está produciendo una aceleración pronunciada en la globalización del capital, el trabajo y la cultura, y que esta globalización intensa está teniendo efectos significativos sobre las ciudades y la vida urbana en todo el mundo. El primer paso para entender cabalmente el concepto de ciudad región global es analizar someramente la globalización y su impacto sobre las ciudades.

Por economía global entendemos una economía que funciona como una unidad en tiempo real a escala planetaria: una economía donde los flujos de capital, los mercados laborales, los mercados de materias primas, la información, los productos básicos, la gestión y la organización, en fin, las principales funciones del sistema están internacionalizados e interconectados en todo el planeta, aunque de forma asimétrica, y caracterizados por una integración desigual de las diferentes áreas del planeta al sistema global. La globalización de la economía está asociada a un proceso de reestructuración productiva y reorganización territo-

² Edward W. SOJA (2000): *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*. Malden US and Oxford UK: Blackwell Publishers.

³ Entre los años 800 y 1000, las ciudades europeas con más de 20.000 habitantes pasan de 25 a 35, para llegar a más de 100.000 en 1300. Si en el año 800 las ciudades superiores a 50.000 habitantes son apenas 2 y 4 en el año 1000, en 1300 son 12 y serán 21 en 1500. como dice Jan de Vries, cuanto más avanzamos en la Edad Moderna registramos la formación de un «sistema de ciudades» que cubre Europa occidental como las intersecciones de una telaraña cada vez más tupida.

rial en la que las distintas empresas y ámbitos espaciales se aprestan a activar sus propios recursos para no quedar al margen o poder competir con éxito en un mundo cada vez más interconectado. Por ello, los efectos de la globalización sobre las ciudades y el desarrollo urbano pueden analizarse en dos niveles: interno y externo. En el interior de las ciudades y las regiones metropolitanas, la globalización ha desempeñado indudablemente un papel clave en la reconfiguración de la organización social y espacial de la metrópoli moderna y en el cambio de algunas condiciones básicas de la vida contemporánea urbana. El aumento de los flujos globales de trabajo y capital y la concentración de estos flujos en ciertas áreas urbanas ha propiciado la extensión de poblaciones metropolitanas hasta alcanzar unas proporciones hasta ahora inauditas, como por ejemplo, en Asia oriental varias regiones urbanizadas (ciudades región) han alcanzado, si no han sobrepasado ya, los cincuenta millones de habitantes. Más allá de la contribución a esta expansión demográfica sin precedentes de las poblaciones metropolitanas, la globalización también ha sido un factor de primer orden en la creación de ciudades culturalmente diversas y heterogéneas y económicamente importantes, como nunca antes se había conocido en el mundo, lo que ha entrañado cambios fundamentales no sólo en la geografía metropolitana, sino en los procesos de planificación y toma de decisiones políticas.

También hemos asistido a un cambio significativo de las relaciones de las ciudades con su entorno, en gran parte debido a los efectos geográficamente desiguales de la globalización y al impacto

de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC). Las ciudades han expandido el alcance geográfico de sus interacciones y se han estructurado jerárquicamente según criterios no simplemente de tamaño demográfico, sino sobre todo según el grado de control de los flujos transnacionales de capital, trabajo, información y comercio, ejercido a través de centros decisorios establecidos en las mismas ciudades. En la medida en que hay una creciente interacción y por ende una creciente influencia mutua según sus posiciones relativas dentro de esta jerarquía global, los acoplamientos interurbanos a los que asistimos cada vez con más frecuencia superan las fronteras nacionales sustituyéndose los lazos establecidos a larga distancia por aquellos más cercanos que se dan entre ciudades del entorno. Esta madeja de vínculos interurbanos va mucho más allá de los tradicionales compromisos y acuerdos entre «ciudades hermanas» y su objetivo es lidiar con asuntos de gran alcance como son la inversión transnacional, el comercio, el turismo, la producción industrial, o los intercambios culturales.

En el desarrollo de este proceso no es difícil imaginar en el futuro grandes áreas regionales de actividad económica más o menos especializadas: grandes circuitos de condensación de actividades económicas en servicios comerciales y bancarios, actividades manufactureras varias, mercados de capitales, centros de extracción-producción y transporte de energía, agriculturas especializadas, etc. Y no hay muchas razones que hagan pensar que esos procesos podrán ser detenidos por las fronteras nacionales existentes. Estas tendencias han llevado

a algunos observadores a especular sobre la aparición de un «mundo sin fronteras» del «final del estado nación» y aún más, el fin de la geografía como una fuerza moldeadora de la actividad económica y de la vida contemporánea⁴. En los últimos años, los efectos desiguales de la globalización económica dentro y en las ciudades han estado en el origen de numerosas protestas y revueltas urbanas dirigidas en su mayoría contra la globalización en marcha. Independientemente del impacto a largo plazo que ésta pueda tener, es claro que el desarrollo y la intensidad creciente de la globalización afecta cada vez más a la toma de decisiones y a los procesos de planificación local, así como a la vida diaria en ciudades.

Uno de los primeros en advertir esta nueva configuración en curso tanto interna como externa de las ciudades y sus vínculos con los procesos de globalización fue el teórico de planificación John Friedmann⁵, un investigador pionero en el campo del desarrollo urbano y regional, quien a finales de los años setenta examinó las tendencias principales que afectaban a las ciudades y regiones en el mundo entero y publicó con Goetz Wolff un artículo en 1982 titulado «La formación de la Ciudad Mundial: una agenda para

la investigación y la acción»⁶. Este trabajo iniciaría un animado debate sobre la globalización de las ciudades que finalmente jugarían un papel importante en el desarrollo del concepto ciudad-región global.

La «hipótesis de la ciudad-mundial» como la denominó tan clarivamente Friedmann, examinaba desde la perspectiva del activista social los efectos negativos de la globalización, cada vez más evidentes, sobre las condiciones de vida urbana, sobre todo con respecto a la polarización creciente entre las expansivas ciudadelas del poder financiero y político y los deprimidos guetos de los pobres. También centró la atención sobre dos fenómenos: la red global que había ido surgiendo y la jerarquía de ciudades y regiones metropolitanas que afectaban de modo significativo al «sistema mundial» de relaciones de poder económico y político, reforzándolo y enturbiando en alguna medida los acuerdos internacionales entre el Primer y el Tercer Mundo. Este enfoque del desarrollo de las urbes y el énfasis en el alcance regional de las relaciones entre ciudades, así como el interés de Friedmann en la combinación de la cara positiva y negativa de la globalización, esto es, de los efectos potencialmente positivos de la globalización sobre el crecimiento económico, el comercio o el

⁴ Ver Kenichi OHMAE (1990): *The Borderless World*, New York: Harper; and (1995) *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*. New York: Free Press. Ver también R. O'BRIEN (1992): *Global Financial Integration: The End of Geography*. London: Pinter.

⁵ La primera gran publicación en usar el término «ciudad mundial» fue *Las ciudades mundiales* de (ahora Sir) Peter Hall, publicada en Londres por Weidenfeld and Nicolson en 1966. Sin embargo, esta referencia no fue directamente relacionada con los efectos de la globalización.

⁶ John FRIEDMANN and Goetz WOLFF (1982): «World City Formation: An Agenda for Research and Action», *International Journal of Urban and Regional Research* 6: 309-44. Ver también FRIEDMANN (1986): «The World City Hypothesis», *Development and Change* 17: 69-83 and (1995): «Where We Stand: A Decade of World City Research», in Paul KNOX and Peter TAYLOR eds.: *World Cities in a World System*. New York: Cambridge University Press, 21-47. Para una continuación de esta tradición de investigación de la ciudad mundial, ver las ricas y extensa páginas web de Globalization and World Cities Group and Network (GaWC) en <http://www.lboro.ac.uk/gawc>

consumo y de los efectos decididamente negativos sobre el bienestar, la igualdad y el medio ambiente, marcaría y alimentaría el debate sobre ciudades mundiales a lo largo de muchos años.

El concepto de ciudades mundiales seguiría influyendo en el trabajo de planificadores y geógrafos, pero el término específico ciudad mundial fue eclipsado en la literatura académica y popular por el término ciudad global, definido y difundido más convincentemente a partir del trabajo de Saskia Sassen⁷. Bajo la influencia de Friedmann, de la teoría de sistemas mundiales y de las hipótesis de corte sociológico del postindustrialismo, Sassen centró la atención sobre la polarización social y el intenso crecimiento económico causado por la concentración de poder financiero en un cada vez más pequeño grupo de «centros de mando» globales, lo que podría llamarse los nodos controladores espaciales de una economía global que no cesa de ampliarse. Esto tenía el efecto de restringir la definición de ciudad global, concentrando la atención sobre las tres grandes «ciudades del capital mundial» (Londres, Nueva York, y Tokio), las llamadas plazas financieras mundiales, y destacar el papel determinante del capital financiero en la formación tanto de la estructura interna como de las conexiones externas de las principales regiones metropolitanas del mundo.

El concepto de Sassen de ciudades globales también desvió la atención lejos del proceso de reestructuración industrial

en curso y de las perspectivas espaciales y regionales que eran centrales al concepto de Friedmann. Incluso con mucha más fuerza, apartó la atención de un creciente grupo de geógrafos y planificadores que estudiaban en la Universidad de California, Los Ángeles (UCLA)⁸, de las reestructuraciones urbanas y económicas que estaban teniendo lugar. En un entorno tan rápidamente cambiante como Los Ángeles, la UCLA era el centro de investigación empírico para los estudiosos de la ciudad global, incluyendo a Friedmann, mientras que Nueva York era el centro principal de los que apostaban por un enfoque más sociológico y financiero.

Diferentes contextos de investigación ayudaron a crear prioridades diferentes y puntos de vista divergentes al estudiar la globalización de ciudades. Aquellos que se centraban en Nueva York y Londres tendieron a adoptar la versión más cómoda de la tesis de sociedad postindustrial, que percibe la ciudad global como una ciudad desmantelada industrialmente y dominada por el poderoso sector terciario FIRE⁹ (finanzas, seguro, bienes inmuebles). Al contrario, el colectivo agrupado en torno a Los Ángeles veía no el final del industrialismo y el ascenso de una economía basada en los servicios, sino más bien un proceso de reestructuración industrial y la aparición de una nueva era industrial marcada por una transición del modelo fordista (consumo masivo, grandes escalas de producción, cadena de

⁷ Saskia SASSEN (1991): *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton NJ: Princeton University Press; and (1993): *Cities in the World Economy*. London: Sage.

⁸ Para obtener una breve idea del trabajo de este grupo, ver Edward W. SOJA, Rebeca MORALES y Go-tees WOLF (1983): «Urban Restructuring: An Analysis of Social and Spatial Change in Los Angeles», *Economic Geography* 59: 195-230.

⁹ FIRE (finance, insurance, real estate).

montaje, homogeneidad de producto, etc.) a la industrialización postfordista urbana. El grupo de investigadores de Los Ángeles era también decididamente partidario de un enfoque más espacial y expresamente regional, un énfasis que conduciría más directamente al concepto de ciudad región global.

La afirmación y la defensa más poderosa del nuevo concepto de ciudad región global ocurrió en el transcurso de una conferencia internacional que tuvo lugar en UCLA en octubre de 1999, y la publicación dos años más tarde del estudio *Global City-Regions*, compilación de las conferencias corregidas por Allen J. Scott¹⁰, organizador principal del congreso y figura prominente del colectivo de investigadores urbanos y regionales de la UCLA. Entre los participantes y autores capitales estaban los mencionados creadores de las nociones de ciudad global y ciudad mundial (Peter Hall, John Friedmann, Saskia Sassen), especialistas prominentes en economía internacional con un interés particular en la evolución de ciudades y regiones (Kenichi Ohmae, Michael Porter), financieros como el Presidente de Banco Mundial James Wolfensohn, y otros investigadores especialistas en la formación de ciudades región globales provenientes de Quebec y Ontario, San Paulo y Mombasa, Corea y Japón, Estambul y Brasilia, además de Los Ángeles.

El capítulo primero, que fijaba el programa de investigación de *Global City-Regions*, fue escrito conjuntamente por cuatro geógrafos y planificadores de la

UCLA que han representado papeles clave en el desarrollo de la teoría urbana y regional: Allen Scott, Edward Soja, Michael Storper, y John Agnew. Aquí reproduzco un extracto de este capítulo marco.

El concepto de ciudades región globales puede remontarse al de «ciudades mundiales» de Hall (1966) y Friedmann y Wolff (1982), y al de las «ciudades globales» de Sassen (1991). Sobre estos esfuerzos pioneros, construiremos uno nuevo, tratando de ampliar el significado del concepto base, mediante nuevas perspectivas económicas, políticas, y territoriales, y por encima de todo, nos esforzaremos para mostrar cómo las ciudades región funcionan cada vez más como nodos esenciales espaciales de la economía global y como actores políticos singulares sobre la escena mundial. De hecho, muy lejos de haberse disuelto como objetos sociales y geográficos por los procesos de globalización, las ciudades-región se hacen cada vez más centrales en el tejido de la vida moderna, y aún más en tanto que la globalización (en combinación con las oleadas de cambio tecnológicos) ha reactivado su importancia como base para todas las formas posibles de actividad productiva, sea la manufactura o los servicios, la tecnología avanzada o los sectores de tecnología sencilla. En la medida en que estos cambios han comenzado a definir su curso, se ha hecho gradualmente más evidente que la ciudad en el sentido estricto, es una unidad cada vez menos idónea o viable de organización local y social en comparación con las ciudades-región o las redes regionales de ciudades. En este proceso, sostenemos que las ciudades-región globales han surgido... como una clase nueva y crítica-

¹⁰ Allen J. SCOTT ed. (2001): *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. New York: Oxford University Press.

mente importante en el ámbito geográfico e institucional, (2001: 11-12).

El capítulo comienza con algunas preguntas espinosas. ¿Por qué las ciudades región globales están creciendo tan rápidamente al mismo tiempo que algunos analistas afirman que el final de la geografía está a la vista y el mundo se va convirtiendo en un espacio geográficamente banal atravesado solamente por flujos no espaciales de capital e información? Esta antítesis entre la reordenación de la economía mundial basada en lo espacial y territorial, y la basada en flujos internacionales parece responder a dos lógicas contrapuestas, a dos estrategias o tendencias que están dándose simultáneamente: por una parte, la lógica dominante, sin anclaje territorial, marcada por la gran empresa trasnacional que ha cambiado el modo de producción fordista por el de empresa-red, pero cuyo patrón de competitividad sigue apoyándose en la explotación de recursos genéricos (capaces de permitir reducción de costes/precios), pero que son más fáciles de sustituir; por otra, la estrategia adoptada por sistemas territoriales de alcance regional y local integrados por pequeñas y medianas empresas que cooperan a la vez que compiten y que, merced a las actuaciones llevadas a cabo por un tejido de agentes sociales e instituciones, son capaces de convertir los recursos genéricos en otros específicos (cultura organizativa, capacidad de gestión, redes sociales, cualificación y formación de recursos humanos), más difíciles de reproducir ya que requieren de un anclaje territorial, por lo que están sirviendo como referente teórico.

¿Cómo han respondido a la globalización las ciudades y regiones mediante nuevas formas de organización económica y social, y qué nuevos problemas han surgi-

do como consecuencia? ¿Cuáles son las principales tareas de gobernanza que afrontan las ciudades región globales? ¿Pueden las áreas económicamente menos avanzadas del mundo aprovechar los beneficios potenciales del desarrollo mundial de ciudades región globales incorporándolos a sus propias ventajas competitivas y recursos? ¿Cómo las nociones tradicionales de democracia y ciudadanía están siendo cuestionadas por la aparición de ciudades región globales? Los subtítulos principales del capítulo incluyen el NR en el contexto global, las ciudades-región como los motores de la economía global, la geografía social de ciudades región globales, nuevas cuestiones de gobernanza en ciudades-región globales, las ciudades-región globales en países en vía de desarrollo, y desafíos ideológicos y políticos en el nuevo sistema mundial.

Este programa de trabajo representa mucho más que un cambio nominal del análisis de la globalización urbana y del concepto de ciudades globales. Señala una nueva conceptualización mucho más amplia y ambiciosa. Sobre todo refleja y afirma convincentemente el resurgimiento del interés por la importancia del espacio y de la perspectiva espacial en el estudio de los procesos de globalización. Hay que recordar que hasta hace bien poco la corriente dominante de la economía no había prestado ninguna atención a la geografía¹¹.

¹¹ En las universidades y manuales, la economía se describe sin ciudades y regiones, se trata de una economía esencialmente incorpórea donde cuestiones tales como las causas de la urbanización, las razones de por qué la actividad económica tiene lugar en un determinado lugar geográfico, el por qué los centros comerciales o financieros se crean en determinados puntos espaciales y no en otros, y en general el papel que desempeña la localización física espacial en las decisiones económicas brillan por su ausencia.

Mucho se ha escrito sobre cómo la globalización y las TIC han reducido la importancia del espacio y de la geografía en sí mismos y de las perspectivas territoriales en el análisis económico en la medida en que los intensos flujos globales de información, capital, trabajo y culturales erosionan fronteras territoriales, las identidades individuales y colectivas y los apegos sentimentales a lugares particulares, ciudades, y regiones. Aquí argumentaremos justo lo contrario. A pesar de la enorme importancia de los flujos que recorren diariamente la economía mundial, la globalización y las nuevas TIC, lejos de relegar el papel de lo territorial y local está provocando que el espacio, la localización geográfica, las redes de ciudades como nodos espaciales, el desarrollo territorial, las ciudades y regiones, y el regionalismo adquieran una importancia creciente en el mundo contemporáneo. A través del concepto de ciudades región globales, la globalización, la urbanización, la industrialización, y el desarrollo económico, social, y político, se analizan de forma conjunta como procesos fundamentalmente de naturaleza espacial y regional.

En este marco se ratifica también la importancia de la producción industrial y de «todas las formas de actividad productiva», independientemente de que sean en la industria o en los servicios. Se trata de señalar una clara ruptura con las ideas postmodernas y su representación ideológica de la sociedad postindustrial y su exagerado énfasis en la importancia del sector servicios. La ciudad región global es todavía manifiestamente la expresión del capitalismo urbano industrial, ahora más vigoroso si cabe por el embate de una fuerza geográfica e institucional nueva

cada vez más importante en la economía global. Como Scott y otros han estado argumentando durante muchos años, el sector manufacturero (la industria) sigue siendo todavía un bastión de las economías urbanas, regionales, nacionales y globales, especialmente cuando se piensa en la aparición de importantes sectores económicos nuevos como la producción de herramientas y servicios de información (hardware y software), servicios avanzados a la empresa (financieros y tecnológicos), la industria de la cultura y la de las artes creativas.

Tras este énfasis en la reestructuración urbana e industrial está una perspectiva distinta y característica del propio proceso de globalización. Se defiende que el rasgo que más distingue la actual fase de globalización no es la extensión del comercio internacional, el alcance global del capital financiero o la inversión extranjera directa, sino más específicamente la difusión selectiva de formas avanzadas de producción industrial urbana. La globalización, en este sentido, ha sido asociada con la creación de «nuevos espacios industriales» en muchas escalas territoriales diferentes, extendiendo las formas avanzadas de industrialización y las condiciones características de las sociedades urbanas industriales a áreas donde muy poco de esto existía antes de las crisis urbanas y otras que marcaron los sesenta¹². La globalización del capitalismo urbano industrial está lejos de culminar, pero ha cambiado considerablemente la tradicional división internacional de trabajo y la

¹² Allen J. SCOTT (1988): *New Industrial Spaces*. London: Pion.

división existente entre el Primero, el Segundo, y el Tercer Mundo que se mantuvo relativamente estable durante la mayor parte del pasado siglo.

A escala global o internacional, los mejores ejemplos de esta difusión selectiva son los conocidos por el acrónimo inglés NIC (Nuevos Países Industrializados), incluyendo la incorporación más reciente del llamado «Tigre celta» irlandés. Irlanda es actualmente la tercera economía más rica de Europa después de Noruega y Luxemburgo. Pero también podemos encontrar muchos ejemplos de NIR (Nuevas Regiones Industrializadas). A escala subnacional, se observa un fuerte ascenso del llamado Sunbelt en EE.UU. y el desarrollo de la llamada Tercera Italia, localizada entre el altamente industrializado Norte y el atrasado Sur agrícola, es otro ejemplo llamativo. A escala de región metropolitana, tenemos el caso mundialmente famoso de Silicon Valley en California pero existen otras muchas concentraciones de producción y empleo de tecnología punta que se han desarrollado en zonas anteriormente suburbanas, las llamadas áreas «*greenfield*».

La expansión de estas formas avanzadas de industrialización hacia nuevas localizaciones ha vendido acompañada por otra forma de inversión de roles» de las regiones, en la medida en que regiones en otro tiempo dinámicas como el cinturón Manufacturero Americano, la región noroeste de Inglaterra o la cuenca alemana del Ruhr, han vivido una desindustrialización selectiva y se han visto obligados a reorganizar sus economías regionales para evitar el declive industrial sostenido. Un proceso similar se ha producido en el vaciamiento de las concentraciones industriales en los núcleos cen-

trales urbanos de ciudades como Detroit y Cleveland.

Sostenida por flujos masivos transnacionales e interregionales de trabajo, capital, comercio, e información, esta reestructuración industrial ha creado una nueva relación muy particular entre la globalización, la industrialización y los procesos de urbanización. El desarrollo desigual de ciudades, regiones, y economías nacionales a través del planeta, así como la aparición del concepto y las ciudades región globales, han sido notablemente configurados por esta nueva relación.

3. TRANSFORMACIONES URBANAS

Durante los últimos treinta años, las ciudades y regiones metropolitanas de todo el mundo han experimentado significativos cambios, y aunque todavía continúa el debate sobre el alcance transformador de estos cambios, sin embargo parece haber unanimidad en que tres fuerzas interrelacionadas son las principales responsables de esta reestructuración urbana: a) la globalización de capital, el trabajo, y la cultura; b) la formación de una Nueva Economía definida de formas diversas como postfordista, flexible, global, etc.; y c) el impacto de la revolución de las TIC. Estas tres fuerzas motrices han contribuido de manera fundamental a reconfigurar la metrópoli moderna, un proceso que he descrito como la transición postmetropolitana¹³. Al igual que en el debate sobre la globalización, el análisis de los procesos de reestructuración urbana recorre un camino específico hasta el

¹³ Soja (2000).

concepto de ciudades región globales. Las reglas del juego económico-financiero en vigor, refuerzan un orden territorial crecientemente polarizado en núcleos captadores de recursos, capitales y población y áreas de abastecimiento y vertido que se despliegan tanto a escala global como regional y local.

La metrópoli moderna tal como existió en los años sesenta se ha hecho cada vez más «indelimitable» en las distintas acepciones de este término. Más que nunca antes, el límite de la ciudad se ensancha hacia fuera extendiéndose a escala global. El interior metropolitano (*hinterland*) ya no está definido exclusivamente por las fronteras trazadas por la vida cotidiana, los límites cercanos de los trayectos del lugar de residencia al lugar de trabajo o las identidades residenciales. Los «límites de ciudad» han explotado en escala y en alcance. Hasta llegar al nivel mundial hay toda una escala espacial que se inicia en lo local y asciende hacia regiones de nueva configuración, estados y conjuntos supraestatales integrados. No se trata de una visión estática, sino de una realidad histórica en evolución, en proceso de cambio acelerado. Hay múltiples relaciones entrecruzadas entre todos esos niveles, el comportamiento de la economía mundial condiciona, de modo diverso, a las economías particulares; pero, a su vez, viene determinado por el de los principales espacios económicos o por el de las ciudades-región emergentes. Tampoco hay que ignorar comportamientos de carácter «horizontal» que trascienden a las economías territoriales y se producen en un ámbito mundial como son las estrategias de las grandes empresas transnacionales o las finanzas internacionales (banca y mercados). Toda

clase de actividad o acontecimiento urbano, tanto si está engarzada a la producción, al consumo, al comercio, al entretenimiento o la cultura, tiene en algún sentido un carácter no sólo local sino también global, dando lugar a términos híbridos como «*glocalización*» para describir las interconexiones crecientes entre lo global y lo local¹⁴.

Mirado de un modo diferente, al mismo tiempo que la ciudad-región global se proyecta hacia el mundo entero, éste a su vez también está influyendo intensamente, creando los espacios urbanos más heterogéneos que jamás hayan existido. Es como si la metrópoli moderna hubiera estado girando sobre sí misma simultáneamente de dentro afuera y de fuera adentro, haciendo que lo que asociamos con la ciudad y el urbanismo como un «estilo de vida», esté presente por todas partes, mientras al mismo tiempo lo cosmopolita, lo que está en todas partes está cada vez más presente en la ciudad. En este sentido, se puede decir que cada lugar sobre la tierra, desde el Amazonas a la Antártida, está siendo al mismo tiempo globalizado y urbanizado, aunque con intensidades muy diferentes. Pareciera que el mundo definido como un organismo de cambios y contagios se haya puesto en acción. Las ciudades necesitan proyectarse fuera de sí mismas y las que no se expandan fuera de sus tradicionales límites, terminarán por perder la identidad que desean preservar y acabarán por ser englobadas en

¹⁴ Para una especial discusión y autocritica del término *glocalización*, ver Erik SWYNGEDOUW (1997): «Neither Global nor Local: 'Glocalization and the Politics of Scale», in Kevin Cox ed.: *Spaces of Globalization*. New York: Guilford, 137-66.

el universo territorial de otras más poderosas. Crecer o morir parece ser la nueva divisa de la modernidad.

Un movimiento en espiral similar parece estar ocurriendo dentro de la región metropolitana, al estar siendo afectada por las fuerzas de la globalización, la reestructuración económica, y las nuevas tecnologías. En un paradójico proceso de deconstrucción selectiva y reconstitución todavía en curso, la metrópoli moderna ha sido desindustrializada e industrializada de nuevo; se ha descentralizado y centralizado de nuevo, en intensidades y mezclas sumamente variadas. La transición postmetropolitana toma muchas formas diferentes en espacios urbanos diferentes. Muchos centros urbanos densamente poblados, por ejemplo, se han «ahuecados hacia fuera», perdiendo población y empleos, mientras otros han logrado lo contrario densificarse y rellenarse de nuevo con la afluencia de emigrantes globales y de capital proveniente de una inversión mundial revigorizada. Mientras la ciudad interior está siendo configurada de nuevo, también ha comenzado lo que puede ser descrito como la urbanización de suburbios, (otro concepto aparentemente paradójico). Lo que antaño fueron los anillos externos concéntricos y homogéneos de las metrópolis se ven hoy salpicados por ciudades-satélite (*edge cities*)¹⁵ densamente pobladas, tecnópolis, y otros descomunales polos de concentración de trabajo externos a la ciudad.

En la transición entre la metrópoli y la postmetrópoli, el foco típicamente monocéntrico de la región metropolitana se ha hecho cada vez más policéntrico o multinodal. Una vez que distintas concentraciones urbanas han ido esparciéndose y multiplicándose desde el centro hacia los suburbios y han comenzado a estabilizarse como aglomeraciones periféricas el predominio de la ciudad central se debilita. Lo que anteriormente eran fronteras relativamente claras entre la ciudad y la periferia, lo urbano y lo no urbano, el urbanismo y el suburbanismo como modos de vida claramente diferentes se hacen cada vez más difusos y difíciles de distinguir en la medida en que surgen las nuevas redes de interacción y la ciudad se extiende sobre el suburbio y viceversa. Lo que está surgiendo de estos cambios puede describirse como un proceso de urbanización regional. Asistimos a una renovación del papel de las regiones y las ciudades como lugar de toma de decisiones y foro de autonomía política; las ciudades región están claramente surgiendo como guías y fuerzas motrices en la construcción de la nueva sociedad mundial.

Uno de los ejemplos más notables de urbanización regional se encuentra en la ciudad región Los Ángeles. En los años 1960, el área urbanizada de Los Ángeles estaba entre las menos densas de todas las áreas principales metropolitanas de EE.UU. Hacia 1990, sin embargo, ésta había ya sobrepasado el área urbanizada de Nueva York, convirtiéndose en la más densa del país. Mientras más de un millón de residentes blancos y negros abandonó el centro de la ciudad, no menos de cinco millones de nuevos emigrantes lo inundaron, creando una densidad poblacional en el viejo corazón urbano parecida a la

¹⁵ *Las ciudades-satélite* (J. Garreau, 1991) describe los inmensos centros comerciales, centros de convenciones y complejos de oficinas que se extienden por las áreas suburbanas de las ciudades norteamericanas, que compiten con sus tradicionales centros comerciales y financieros.

de Manhattan. Al mismo tiempo, al menos tres ciudades externas, la más grande situada en el Orange County, crecieron desbocadamente en barrios periféricos de los suburbios, elevándose allí también los niveles de densidad demográfica. No es, por tanto, sorprendente que el concepto de ciudad región global se haya desarrollado a partir de sus fuertes raíces en Los Ángeles.

La creciente urbanización regional a escala mundial y el proceso de transición histórica que están experimentando las ciudades han venido indisolublemente asociadas a la crisis de las identidades culturales y nacionales y a las desigualdades crecientes que conducen a la polarización social, intensificando muchos de los problemas identificados por Friedmann a finales de los años 1970. La marcha hacia lo supranacional empaña y difumina las identidades nacionales, las barreras sociales y económicas provocando una polarización social y territorial que se proyecta no solo dentro de los países sino también dentro de las ciudades, haciendo que, por ejemplo, la esperanza de vida en los barrios desfavorecidos de Nueva York o Los Ángeles caiga por debajo incluso de la media de los países más pobres. La polarización social avanza así de la mano de la segregación espacial y cultural, amenazando con romper el espacio de vida colectivo, de libertad, apertura y de civismo que en su día fue o pretendió ser la ciudad. Durante los últimos treinta años, no sólo se ha ido ensanchando la brecha entre ricos y pobres en las principales ciudades estadounidenses (encabezada por Los Ángeles y Nueva York), sino también se ha producido una reducción significativa del tamaño de la clase media, con unos pocos afortunados

(comúnmente definidos como *yuppies*) que han logrado ascender por la escala de ingresos, mientras un número mucho más grande cae en las filas crecientes de los trabajadores urbanos pobres. Incluso donde hay fuertes sistemas de bienestar social y de lucha contra la pobreza y la exclusión que ha amortiguado esta polarización de ingresos, como ocurre en la mayor parte de la Unión Europea, las ciudades se han ido dividiendo cada vez más política y culturalmente. El eje fundamental de la discordia ha sido, sobre todo, los conflictos entre poblaciones domésticas e inmigrantes. Las grandes ciudades europeas están concentrando en sus periferias a la abrumadora mayoría de los millones de inmigrantes de la última década y de ciudadanos de minorías étnicas (hijos e hijas de inmigrantes). La ocupación del territorio urbano por la nueva pobreza y los colectivos desarraigados alimentan las olas de racismo y xenofobia que están sacudiendo las instituciones nacionales y de la nueva Europa.

En este contexto de desigualdades y polarizaciones cada vez más profundas, de creciente heterogeneidad cultural (consolidación de sociedades multiétnicas y multiculturales no integradas), y una geografía urbana rápidamente cambiante, la postmetrópoli que todavía está en proceso de desarrollo se ha convertido en un espacio sumamente volátil, aparentemente listo para explotar bajo sus nuevas contradicciones. Esto ha provocado que por todo el mundo se expanda una verdadera globalización, lo que Mike Davis ha llamado «el urbanismo obsesionado por la seguridad» y la «ecología del miedo»¹⁶. La

¹⁶ Mike DAVIS (1990): *City of Quartz*. London: Verso.

amalgama de inseguridades y de amenazas conduce a situaciones anímicas en las que el encapsulamiento y la exclusión pasan a ser la primera ley de supervivencia. La arquitectura se ocupa entonces del control urbano; la vida urbana en cualquier lugar del mundo se fortifica cada vez más detrás de complicados sistemas de alarmas, gruesos muros defensivos rematados con espirales de pinchos y cables electrificados, entradas blindadas y garitas armadas en las esquinas de las zonas residenciales. En fin, barrios, residencias, casas y propiedades transformados en baluartes fortificados con cámaras de vigilancia omnipresentes¹⁷.

Todas estas transformaciones urbanas han tenido el efecto adicional de enturbiar otro límite, el que de manera convencional se conocía como las escalas urbana y regional-metropolitana. Antes era bastante fácil distinguir lo urbano de lo regional como niveles diferentes de análisis. En la gran metrópolis moderna o postmetrópoli, los dos parecen mezclarse de muchos modos diferentes. Así, la estructura simple de la metrópolis moderna, con su clara división entre urbano y suburbano, su estructura monocéntrica basada en el modelo núcleo-periferia, se ha

hecho añicos y se ha transformado en un abigarrado conjunto de formas nuevas y todavía inestables de entes metropolitanos de naturaleza multinivel, policéntricos, en un regionalismo complejo y asimétricamente conectado en red, una amalgama de grandes regiones multiculturales estructurada entorno a ciudades de distinta posición jerárquica. Esto también nos plantea quizás el rasgo más definitivo del concepto de ciudad región global, centrar su foco de atención en las regiones y el regionalismo.

4. EL NUEVO REGIONALISMO

4.1. Orígenes del Nuevo Regionalismo

El resurgir y afianzamiento del NR ha estado estrechamente relacionado con el interés en las redes y los nodos y con el papel de la aglomeración urbana e industrial, (los *clustering*) en la generación de fuerzas de creatividad e innovación en las economías regionales. La estructura interna de las regiones o, más expresamente, de la ciudad-región global está compuesta por redes de nodos urbanos de tamaños diferentes conectados unos a otros por flujos de personas, bienes, información, inversión de capital, ideas, etc. A escala global, estas redes forman un mosaico, un archipiélago de ciudades región que cubren casi la superficie de toda la tierra, organizado en una estructura jerárquica fluida de acoplamientos interregionales. Cada vez más, estas redes de ciudades región compiten con las economías y mercados nacionales como fuerzas conductoras del desarrollo de la economía global.

¹⁷ Los Ángeles, ciudad presentada como una especie de laboratorio en que contemplar ciertas tendencias de los macroprocesos de metropolización actualmente en marcha: desindustrialización y deslocalización a escala gigantesca y reindustrialización, externalización de la mano de obra, tematización, desarticulación de la dialéctica centro-periferia, etc. Es una guerra de baja intensidad contra y entre las bandas, que ha convertido Los Ángeles en una ciudad en estado de excepción permanente, en la que la policía goza de poderes desmesurados que usa para imponer un auténtico régimen de terror.

El concepto de ciudad región global está más directamente vinculado con el resurgir del interés por las regiones y el regionalismo, que con el estudio de la globalización y su impacto sobre la reestructuración urbana y metropolitana. El énfasis en el plano mundial de las transformaciones económicas en curso, es decir, el estudio de la globalización, no puede hacernos ignorar, la existencia de niveles inferiores en los que el sistema económico global que va configurándose opera de forma diferenciada, segregando toda una nueva gama de interacciones entre lo internacional, los espacios o bloques económicos, las nuevas regiones intra e interestatales, los estados y las localidades. El proceso de articulación del espacio de la economía mundial es por lo demás complejo. No solo se aumenta el alcance de las nuevas formas regionales como ya se ha dicho, sino también la diversificación de los nexos, la extensión y la tipología de las relaciones.

En esta economía global ¿cuál es el nivel que debemos considerar primario: municipios, regiones, estados, bloques económicos o, en el extremo superior, la economía mundial? No existe un criterio objetivo que proporcione una respuesta indiscutible, por lo que hay que recurrir a una convención en función de lo que nos interese investigar. Tradicionalmente se parte del espacio de los estados, las economías nacionales, por considerarlas centro gravitacional de todo el funcionamiento, porque han sido a lo largo de al menos los dos últimos siglos los espacios económicos básicos, donde está la mayor riqueza de información. Pero considerarnos como lo más relevante los subespacios en ellos

contenidos, de ámbito regional y local, cuya articulación influye en la configuración de las economías nacionales y que son, a la vez, capaces de establecer relaciones directas de nuevo tipo con otros territorios incluso más allá de las fronteras nacionales donde se hayan. No hay pues ningún plano, mundial, estatal, regional o local, exclusivo y excluyente que en el mundo actual pueda identificarse como el primordial. Por el contrario, existen dinámicas económicas significativas en todos los niveles mencionados. El grado de consistencia como sistema de cada nivel y la articulación actual y tendencial entre los distintos niveles sistémicos detectados se convierte en una cuestión central. Lo que afirma el NR es que la dimensión regional de la globalización y los procesos de urbanización son con mucho, lo más importante de las transformaciones en marcha. Es la perspectiva regional la que absorbe y define fundamentalmente la interacción entre globalización, urbanización, industrialización, y desarrollo, y establece el concepto de ciudad región global como fundamento de una forma particular de análisis e interpretación.

Durante las tres últimas décadas, hemos asistido no sólo a un giro multidisciplinar hacia el pensamiento y el análisis espacial, sino también a un desarrollo estrechamente relacionado con las perspectivas específicamente regionales. Este NR, como ha venido a llamarse, ha estado jugando un papel particularmente importante en la formación del sentido teórico y práctico de la globalización, la reestructuración económica, el cambio tecnológico, y otros procesos que conforman la vida contemporánea. El sostén

del NR es una teorización significativamente nueva de los conceptos claves de región y regionalismo de la que a continuación vamos a presentar alguna reflexión relevante.

El regionalismo en el sentido más amplio del término es una forma de reivindicación, ofrece una mayor visión teórica y conocimiento práctico de las regiones y también es una creencia pragmática que activamente reivindica las regiones como instrumentos útiles para alcanzar una amplia variedad de objetivos. Estos objetivos pueden ser inducir un desarrollo económico más rápido y equitativo, la mejora de la eficacia administrativa, la promoción y defensa de la identidad cultural, el realzar la democracia participativa y la representación política, la conservación del medio ambiente natural, y el estímulo de la innovación y la creatividad. El regionalismo propugna o afirma y defiende un programa de acción colectiva. Por ello el NR es intrínsecamente político, esto es, promueve ideas, organizaciones, e identidades regionales en modos y formas que a menudo no encajan fácilmente dentro de las estructuras políticas existentes. Esto conecta el regionalismo con los temas de la gobernanza y sobre todo con las dimensiones territoriales o espaciales de gobierno, la administración, el control social, y la recreación del medio ambiente sea natural o creado¹⁸.

Como se ha dicho la globalización de la economía está asociada a un proceso de reestructuración productiva y de reor-

ganización territorial en el que empresas y ámbitos espaciales se aprestan a activar sus propios recursos para no quedar al margen o poder competir con éxito en un mundo cada vez más interconectado. La estrategia adoptada por múltiples sistemas locales integrados por pequeñas y medianas empresas que cooperan a la vez que compiten y que, merced a las actuaciones llevadas a cabo por un tejido de agentes sociales e instituciones, son capaces de convertir los recursos genéricos en otros específicos (cultura organizativa, capacidad de gestión, redes sociales, cualificación y formación de recursos humanos), más difíciles de reproducir ya que requieren de un anclaje territorial, están sirviendo como referente teórico en programas de desarrollo regional. Esta estrategia, en la que el territorio pasa de ser escenario a convertirse en protagonista de los procesos de desarrollo responde, como se verá, al modelo de distrito industrial o sistema productivo local para explicar el éxito de las áreas de industrialización difusa del centro y nordeste de Italia. Se trata de ámbitos donde la proximidad espacial, las relaciones interempresariales y las redes socio-institucionales favorecen la aparición y difusión de conocimientos convirtiendo a los distritos en áreas potencialmente innovadoras, lo que explica su consideración como territorios emergentes en la lógica productiva actual.

A menudo, el término región ha sido usado solo para referirse a una zona gris situada entre la escala subnacional y la supraurbana, es decir a regiones geográfico-económicas o estados regionales como Quebec y Cataluña, así como a regiones metropolitanas, como el Gran Mon-

¹⁸ La conexión entre regionalismo y gobernanza territorial se remarca en la raíz latina *regere*, que significa dirigir o gobernar sobre un espacio definido. De ahí han derivado términos como régimen, regir, regentar, regular y la propia región.

treal o Barcelona. La ciudad región global puede ser vista sentándose a horcajadas sobre estas dos formas, entre el estado y la ciudad. El término región también puede ampliarse conceptual y analíticamente para describir todo tipo de dominios espaciales organizados y delimitados, desde las «burbujas» espaciales personales que rodean el cuerpo humano, que definen la región geográfica más íntima, y ascendiendo por una escala de formas geográficas intermedias, hasta llegar al planeta Tierra, la región más grande ocupada por los humanos.

Pensamiento, programa de acción e identidad regional están pues estrechamente asociados con conceptos y teorías de naturaleza geográfica. Esta conjunción de regiones y escalas diversas puede ser expresada en una declaración axiomática u ontológica que describe la especialidad como dimensión fundamental de vida humana. La existencia de todos los seres humanos se desarrolla en un sistema de regiones nodales (*nesting of nodal regions*), comenzando con la región móvil del propio cuerpo y siguiendo el movimiento hacia arriba por el ambiente construido de habitaciones, casas, vecindarios, barrios, etcétera hasta llegar a ámbitos más y más grandes. Mientras el significado específico, el número de estas escalas y su influencia sobre nuestras vidas varían de un lugar a otro, de cultura a cultura, y cambian a lo largo de la historia, hay siempre un sistema de regiones nodales que moldean el comportamiento humano y su existencia. En el mundo moderno, las escalas más grandes definidas concretamente según tales términos son la región metropolitana, la región subnacional, el estado nación, las regiones supranacionales como la Unión Europea, y

finalmente la región global. El que, a pesar de su indudable influencia en nuestra vida podamos no ser deliberadamente conscientes de esta regionalización multiescalar, y de que todavía se haya escrito relativamente poco expresamente sobre ello en las ciencias sociales, no deja de reflejar un rasgo fundamental de la vida humana.

Hay mucho más que decir sobre esta regionalidad multinivel omnipresente. Es importante reconocer, por ejemplo, que este sistema de regiones nodales es una construcción social y no algo que nos venga dado por naturaleza. Esto significa que regionalidad y regionalismo al no sernos dado por la naturaleza, pueden ser ambos socialmente cambiados o reformados. Efectivamente, durante la década pasada, se ha desarrollado una literatura abundante sobre la noción del nuevo escalamiento regional o territorial, sobre todo en conexión con la globalización creciente y los efectos de la Nueva Economía¹⁹.

La dimensión espacial de la globalización la vemos como una reconfiguración simultánea de espacios sociales superpuestos en múltiples escalas geográficas, modificación en todas ellas de las estructuras geopolíticas y geoeconómicas enraizadas. No estamos, por tanto, sólo ante la expansión físico-geográfica de la economía de mercado, sino frente a la transformación de los espacios so-

¹⁹ Para un reciente y excelente estudio sobre este tema, ver Neil BRENNER (2004): *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. New York: Oxford University Press. La obra de Brenner está directamente relacionado con los trabajos existentes sobre economía política regional y reestructuración industrial

ciales y políticos en los que se asienta, ante una contradictoria reconfiguración del espacio social que acaece simultáneamente en múltiples escalas geográficas, que no son ni autosuficientes, ni estancas, ni recíprocamente excluyentes. El espacio social global se nos presenta como un complejo mosaico de nodos, niveles, escalas y morfologías superpuestas e interdependientes. El proceso de globalización deja de concernir sólo a lo mundial, ya que afecta, modifica y transforma todos los espacios, haciendo que la territorialidad se diferencie de nuevo, concretándose en múltiples plasmaciones institucionales. Todo proceso histórico de cambio tiene lugar a través de la continua producción y transformación de los límites territoriales establecidos y de las prácticas espaciales que contienen. Pero esta capacidad de modificar la escala de la territorialidad alcanza un grado cualitativo en la fase actual de la globalización y se convierte en diferencia específica de ésta.

Un ejemplo de estas interrelaciones y morfologías solapadas fue discutido anteriormente al hablar de la posible convergencia que enturbia los ámbitos urbano y regional. El otro ejemplo tiene que ver con la reestructuración del estado nación y la soberanía nacional en relación con los regionalismos subnacionales y supranacionales, ejemplificados en los debates sobre la distribución de poderes en la Unión Europea, en la medida en la que funciones características del poder político son ejercidas externamente al territorio sobre el que se ejerce soberanía o, al menos, son determinadas o condicionadas exógenamente.

Las distintas escalas regionales y las estructuras centro-periferia a menudo es-

tán asociadas a su vez con los diferentes niveles de poder o influencia ejercidos sobre nuestras vidas individuales y colectivas. Recientemente, la escala global ha aumentado considerablemente en su influencia tanto absoluta como relativamente. Esto ha generado una literatura interesante y popular sobre el impacto de la globalización en la mengua de poder y de soberanía del estado-nación y el desarrollo de nuevos conceptos de ciudadanía en una gama que va de lo local a lo global (ciudadanía cosmopolita), por lo que la naturaleza exclusivamente nacional de ciudadanía está crecientemente cuestionada²⁰.

Pero actualmente lo más relevante son los subespacios nacional-estatales, de ámbito regional y local, cuya articulación influye en la configuración de las economías nacionales y que son, a la vez, capaces de establecer relaciones directas de nuevo tipo con otros territorios incluso más allá de las fronteras nacionales donde se hayan. Las regiones y el regionalismo en este sentido general pueden entonces ser considerados como conceptos e hipótesis meso-analíticos situados en medio y sirviendo como un eslabón que vincula los niveles macro y micro o, hablando en términos regionales más precisos, lo global y lo local. A la vanguardia en el desarrollo del NR ha estado la formación de un campo híbrido de economía política regional, un fértil campo que aporta una visión creativa meso-analítica que combina distintas perspectivas de la

²⁰ Engin Isin ed. (2000): *Democracy, Citizenship, and the Global City*. London: Routledge; and (2001): *Being Political: Citizenship as Alterity from Polis to Cosmopolis*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

economía política urbana e internacional, ligando estrechamente lo exógeno (factores incontrolados), o sea las fuerzas de la globalización que actúan de la cima a la base o de arriba abajo (nivel macro) a lo endógeno, que van de la base a la cumbre, de abajo arriba, (nivel micro), como son los procesos de reestructuración urbana industrial, deslocalización, etc. Dicho brevemente, el NR es una nueva perspectiva proveniente de la interacción de lo global y lo local vistos ambos no simplemente como un dualismo o dicotomía, sino como los eslabones finales de un encadenamiento de múltiples escalas regionales intermedias. Una gama de variantes se configuran como opciones combinables. La articulación de ese complejo de espacios intermedios deviene en un gran desafío cuya existencia se sustenta en un entramado institucional suficientemente enraizado y controlado y en diversas ciudadanías simultáneas. Esta articulación no debe interpretarse como una relación simple y única entre lo particular y la totalidad, lo local y la economía mundial, porque en toda dinámica, existe no tanto dilución de las relaciones y límites anteriores como articulación, combinatoria de planos; local, nacional, internacional, global; perviven, surgen y se combinan de mil maneras, derivándose una combinatoria de múltiples articulaciones; opera en sentido vertical, ascendente en escalones sucesivos, con cada nivel relacionándose con el inmediato siguiente, desde lo local a lo mundial, atravesando regiones y estados; se forman redes dentro de los mismos niveles (interestatal, interregional, interlocal); aparecen nuevas instancias, como bloques o regiones transfronterizas, fruto de la integración de estados preexistentes; se esta-

blecen también, interrelaciones cruzadas, con vinculaciones directas que se saltan los escalones intermedios: de lo local con lo estatal o directamente con lo mundial (ciudades mundiales), de lo regional con bloques y mundos (áreas geográficas que agrupan territorios pertenecientes a distintos estados), etc.

Quizás la expresión más poderosa del NR vista desde la óptica de la economía política regional es el título de una obra merecidamente nombrada, *El Mundo Regional*, escrita por Michael Storper²¹, por lo que no es ninguna mera coincidencia que su autor también haya contribuido considerablemente al desarrollo del concepto de ciudad-región global. Como Storper apunta, prácticamente todos los enfoques más tempranos del regionalismo y el desarrollo regional trataron la región como una variable casi completamente dependiente, un resultado de fuerzas sociales, económicas, y políticas subyacentes, conceptuándola como un dominio externo, un contenedor en el cual las cosas pasan, pero raras veces como una variable independiente, un factor que influye y moldea todos los demás ámbitos. Las estrategias de desarrollo basadas en una red de agentes sociales e institucionales, en la que el territorio pasa de ser escenario a convertirse en protagonista de los procesos de desarrollo, responden a modelos surgidos de las propuestas del NR. Se trata de ámbitos donde la proximidad espacial, las relaciones interempresariales y las redes socio-institucionales favorecen la aparición y difusión de conocimientos

²¹ Michael STORPER (1996): *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. New York: Guilford.

convirtiendo a las regiones en áreas potencialmente innovadoras, lo que explica su consideración como territorios emergentes en la lógica productiva actual. Hoy, la región está siendo concebida de manera bastante diferente, y es esta diferencia lo que más enérgicamente distingue la ciudad región global de otros conceptos relacionados.

Storper define las regiones como las unidades fundamentales de la vida social, comparable en importancia a la familia, el estado, y el mercado como modos y ámbitos básicos de organizar las sociedades y las relaciones sociales. Además, argumenta que las regiones y el regionalismo son igualmente fundamentales como fuerzas motrices para el desarrollo social, similares en impacto e influencia a fuerzas sociales tales como la innovación tecnológica, la división del trabajo, el comportamiento optimizador guiado por el lucro y el interés o la libre competencia de los mercados. En otras palabras, las regiones y, en particular, las economías regionales cohesionadas y consistentes, son fuerzas activas y formaciones sociales singulares que pueden influir considerablemente en nuestras vidas, tanto positiva como negativamente, a través de modos que van bastante más allá de las influencias físicas ambientales, el acceso a los recursos, o las ventajas simples de localización.

En ciertas condiciones, las regiones o, en palabras de Storper, los «mundos regionales de producción», pueden ser vistos como generadores del desarrollo y el cambio y estímulos de la innovación y la creatividad. Esta visión reformulada de las regiones que ha tenido importantes repercusiones teóricas y prácticas, proporciona un fundamento sólido y explica

muy convincentemente el resurgimiento del interés por las regiones y por el NR y, de un modo indirecto, manifiesta por qué la «regionalidad» es tan central al concepto de ciudad región global. La ciudad región global no es solamente una nueva vuelta de tuerca al concepto de ciudad global, sino que es un argumento teórico y una actitud reivindicativa para situar a las regiones en primera línea en el análisis y la interpretación de la globalización, la formación de una Nueva Economía, el impacto de nuevas tecnologías, y el modelo de desarrollo urbano y metropolitano.

4.2. La estructura nodal y las economías de aglomeración

El término nodal acentúa otro aspecto fundamental de la regionalidad, la tendencia de las regiones a organizarse entorno a centros o nodos. La existencia de nodos de alta concentración, capaces de recibir y procesar flujos de información, recursos financieros, servicios y de redistribuir eficazmente los *inputs* recibidos de centros nodales fundamentales que usan su potencial y las nuevas TIC para extender y profundizar su alcance mundial, es un elemento clave de la actual regionalidad. El grado de conexión a los nodos es también determinante a la hora de acceder a esos flujos y a las distintas inserciones espaciales inducidas. La proximidad e intensidad de la conexión a un centro nodal, por lo general trae ventajas competitivas (regional). En este sentido, ocupar una posición central o centralidad también define su contrario; ocupar una posición periférica (periferialidad o marginalidad) entraña potencialmente una desventaja relativa, dando a todas las regiones al menos una

estructura de periferia principal superficial. En la nueva economía, la competitividad de regiones, ciudades y ciudades región está determinada por su habilidad para combinar capacidad de información, calidad de vida y conectividad a la red de grandes nodos metropolitanos a escala nacional e internacional.

La «nodalidad», o mejor dicho, la conectividad a los nodos centrales del sistema regional genera ventajas competitivas y estimula las fuerzas del desarrollo, al menos, de dos modos diferentes. El primero obviamente, proviene de los ahorros de tiempo y energía asociados con la acumulación (beneficios de aglomeración o *clustering*) de actividades en el espacio, reduciendo los costes de transacción e información y de distancia. Esto ha sido la base de lo que durante mucho tiempo se ha conocido como economías de aglomeración o economías de localización. Estos ahorros y otras ventajas derivadas de la proximidad pueden tomar muchas formas: el aprovisionamiento de materias primas e *inputs* de los procesos de producción (encadenamientos hacia atrás en la matriz de interrelaciones), en el acceso a los mercados de consumo y a otros productores (encadenamientos hacia adelante), en la búsqueda de habilidades técnicas especializadas y de fuerza de trabajo cualificada. En términos sencillos, habiendo necesidad de recursos, incluyendo el capital humano, tener al alcance de la mano reservas de fuerza de trabajo cualificada puede reducir los gastos de producción e inducir crecimientos de la eficiencia y la productividad.

Además de los efectos claramente visibles de reducción de costes directos de la nodalidad o conectividad (*nodality effects*), hay otras ventajas menos tangibles que

pueden ser descritas de manera amplia como «efectos de innovación y aprendizaje». Estos no sólo ayudan a reducir los gastos de producción, sino que contribuyen al crecimiento económico continuo y a una expansión económica sostenible. Podemos referirnos a estos efectos generados por la aglomeración, más difíciles de medir y de muy complejo funcionamiento, como «economías de urbanización». Éstas se han convertido en el objeto de investigación principal de la nueva economía política regional. Aquí el análisis va mucho más allá de la difícil estadística de relaciones *input-output* para la firma individual o para el grupo o sector económico: toma en cuenta el lado más cualitativo de los «mundos regionales de producción» (Storper) y pone de relieve la importancia de factores fundamentales del desarrollo como son los relacionados con las convenciones sociales, fidelidades y compromisos no recogidos en contratos negociados jurídicamente, el pensamiento estratégico reflexivo, y otros activos regionales específicos.

Entre los economistas que más tempranamente reconocieron estas ventajas menos medibles que provienen de la aglomeración urbana está Alfred Marshall, una figura clave en el estudio de las externalidades de las economías de aglomeración y la formación de «distritos industriales»²². Marshall vio estas ventajas «en el aire» o la atmósfera de la ciudad y el *cluster* industrial. Era confuso saber cómo esta atmósfera funciona para estimular la productividad y el crecimiento. De todas formas, parecía innegable que

²² Resulta tentador recordar aquí la frase asociada a la vieja Liga de Ciudades Hanseáticas, siglos atrás «el aire de la ciudad te hace libre».

algo especial emanaba de las aglomeraciones vinculado a los efectos inducidos de creatividad y aprendizaje.

Las aglomeraciones territoriales de empresas (*clusters*) han recibido una atención creciente dentro del análisis de la ventaja competitiva de la empresa. Algunas experiencias empresariales (por ejemplo: Silicon Valley o la Tercera Italia) han aportado importantes fuentes de datos y han ayudado a la difusión del fenómeno. Entre los conceptos propuestos, el de «distrito industrial» puede definirse como «una entidad socio-territorial que se caracteriza por la presencia activa de una comunidad de personas y una población de empresas en un área natural e históricamente limitada». Así pues, el distrito industrial está compuesto por numerosas pequeñas empresas que desarrollan actividades relacionadas y que están localizadas en una comunidad claramente identificable, donde los participantes comparten un sentimiento de pertenencia o identidad común, además de un sistema de valores y creencias. Aunque el distrito industrial se puede considerar como un territorio caracterizado por un cluster productivo particular, es preferible una definición socio-económica del mismo, entendiéndolo como un proceso «emergente» más que como una simple localización productiva, reforzando por tanto, la importancia del contexto social en el mismo. El distrito industrial es un tejido de agentes sociales e instituciones, capaces de convertir los recursos genéricos en otros específicos (cultura organizativa, capacidad de gestión, redes sociales, cualificación y formación de recursos humanos), más difíciles de reproducir ya que requieren de un anclaje territorial e identitario. Recientemente algunos autores han integrado la literatura

de los distritos industriales con las teorías de la creación del conocimiento y la innovación. Las empresas aglomeradas presentan capacidades para la combinación y recombinación de conocimientos diversos. Dentro de los distritos existe una dotación de conocimiento compartido en el ámbito de todo el distrito. Esta idea ya fue señalada en las economías marshallianas y ha venido a confirmarse por el aprendizaje colectivo de las aglomeraciones intensivas en conocimiento como Silicon Valley. En conclusión, la esencia de las concentraciones de empresas se encuentra en los mecanismos colectivos de gestión de recursos humanos para desarrollar aprendizajes especializados y acumular conocimiento.

En los años 1960, Jane Jacobs percibió claramente los efectos generativos y creativos de la aglomeración urbana y le sacó mucho partido al asunto hablando «de la chispa» de la vida urbana económica. Incluso fue mucho más lejos hasta llegar a decir que todo el desarrollo social, desde hace 12.000 años, remontándonos a los orígenes de las ciudades y la sociedad agraria, fue generado por los efectos de la aglomeración urbana²³. Hoy, algunos economistas geográficos se refieren a estos efectos que aumentan el capital humano en las ciudades como economías o «externalidades jacobsonianas».

El NR ha reconquistado las ideas de Marshall y Jacobs y las ha llevado unos cuantos pasos hacia adelante, hacia conceptos todavía no definitivamente formulados pero potencialmente ricos como

²³ Jane JACOBS (1969): *The Economy of Cities*. New York: Random House.

«capital espacial» y «economías de regionalización». El concepto de distrito industrial marshalliano ha influido en nuestra comprensión de la industrialización regional en muchas partes del mundo, desde la «Tercera Italia» a Singapur, Bangalore, Silicon Valley o Hollywood. En un trabajo reciente, Michael Storper (junto al economista británico Antonio Venables) avanza estas ideas subrayando la importancia de los contactos cara a cara en la promoción de la innovación, la creatividad, y el aprendizaje, al menos para ciertas actividades y sectores económicos. Ellos llaman a este estímulo particular que proviene de la aglomeración urbana «el zumbido/rumor» y, en el subtítulo original del artículo, lo describió como una parte vital de la «fuerza económica de ciudades»²⁴. En *Postmetropolis*, sigo a Jane Jacobs cuando se remonta 12.000 años atrás a la ciudad neolítica (una contradicción en sus términos para la mayor parte de arqueólogos) y usó el término antiguo griego *synoikismos*, traducido como *synekism*, para describir el estímulo de la aglomeración urbana y ayudar a explicar la declaración hecha por Jane Jacobs de que «sin ciudades todos nosotros seríamos pobres» esto es, que la urbanización ha sido fundamental a todo el desarrollo social desde los principios mismos de vida sedentaria²⁵.

El mundo moderno tiene en la ciudad su motor inicial, así como en el agrandamiento continuo de su geografía e influencia el impulso que multiplica sus ambiciones. El nuevo espacio urbano acerca entre sí a las personas, crea oportunidades de contactos anteriormente más esporádicos y homologa culturas y comportamientos. La ciudad es el lugar donde el trabajo deja de ser sinónimo de servidumbre, donde lo local y específico se inserta en redes universales que lo obligan a renovarse para no sucumbir. La ciudad es incubadora de modernidad porque es ahí donde se pone en movimiento una acción recíproca entre economía y política sin un destino prefijado, sin una armonía final definible a priori. La ciudad es espejo y espacio de interacciones abiertas. Además, la ciudad es el lugar en que la concentración de la población multiplica posibilidades de cooperación, ocasiones de conflicto y reacciones más rápidas frente a estímulos de diversa naturaleza.

La interrelación dinámica entre regionalidad y nodalidad captada con más eficacia por las investigaciones recientes sobre los efectos regionales de la aglomeración aporta nuevos significados a lo que para muchos es simplemente una suma de ciudad más región. Tal como la ciudad y el estado se fundieron para

²⁴ Michael STORPER and Anthony VENABLES (2004): «Buzz: Face-to-face Contact and the Urban Economy», *Journal of Economic Geography* 4(4).

²⁵ «En las ciudades mercantiles nacen nuevos grupos sociales, se perfilan inéditas formas de conflicto entre sus habitantes y entre ellos y señorios territoriales que exigen un derecho patrimonial y de sujeción. Desde adentro de sus murallas o desde los campos abiertos —donde se enfrentan entre sí, o contra el imperio o contra los turcos— las ciudades son, a lo largo de siglos, el lugar (real y simbólico) de la ausencia de reposo. Un hormiguero donde

el conflicto prepara un vago gusto por la democracia, y la democracia incipiente el enfermizo placer de los líderes carismáticos que la asfixian en abrazos demasiados amorosos. La división del trabajo amplía las fronteras de la eficiencia, el comercio sostiene y extiende los cambios, el roce cotidiano de los individuos en los angostos espacios urbanos los fuerza a experimentar formulas inéditas de convivencia y gobierno. Y tal vez haya sido justamente la distancia entre nuevos problemas y viejas, inadecuadas, respuestas, aquello que imprimió a los albores de la Edad Moderna sus rasgos de creatividad insatisfecha» (Ugo Pipitone).

originar un término compuesto en la formación de la polis o ciudad-estado hace varios miles de años, la ciudad y la región han estado caminando juntas y mezclándose durante al menos los treinta últimos años pasados para crear una nueva formación distintiva socio-espacial, la ciudad región global o, si se prefiere, la ciudad región. En cualquier caso, el concepto probablemente ampliará su uso e influencia, en la medida que vayamos comprendiendo el sentido práctico y teórico de lo que está ocurriendo en las ciudades y la vida urbana en el siglo veintiuno.

5. NUEVOS DESAFÍOS PARA LA GOBERNANZA REGIONAL Y LA PLANIFICACIÓN

La discusión del NR y su papel central en el desarrollo del concepto de ciudades región globales se ha centrado principalmente en la revisión de las teorías tradicionales de regiones y del regionalismo que ha surgido en los últimos diez años. Para concluir, ampliaré la discusión a los usos potenciales del concepto ciudad región global para impulsar enfoques más innovadores en la planificación del desarrollo urbano y regional y la gobernanza territorial.

Las implicaciones prácticas de política y de planificación más significativas que pueden extraerse del NR y del concepto de ciudad región global son, en principio, relativamente claras. Hoy día, el desarrollo regional depende cada vez más de redes intraregionales e interregionales de aglomeraciones y de hasta qué punto se puede lograr que funcionen como sistemas de innovación regio-

nales y economías inteligentes o de aprendizaje (*learning economies*). Aunque sabemos todavía relativamente poco sobre cómo y por qué una aglomeración o una ciudad región global, se hace más generadora y creativa que otra, la necesidad de centrarse en la promoción de la capacidad de desarrollo de las economías regionales se ha impuesto actualmente como un objetivo de la planificación²⁶.

Hacer hincapié en la tarea de crear economías regionales inteligentes, cohesionadas y dinámicas no es, sin embargo, suficientes puesto que hay muchos otros desafíos para la gobernanza regional y la planificación. Los efectos positivos sobre el desarrollo que la globalización y la aglomeración de la Nueva Economía inducen, se ven acompañados de otros negativos, costes inherentes o implícitos expresados en variadas formas de polarización social y espacial, marginación y exclusión. En casi todas las 400 ciudades región globales, y quizás sobre todo en aquellas que están creciendo más rápidamente, hay signos de una concentración creciente de riqueza y poder en el estrato más rico de la población, un aumento del número de pobres, presiones económicas significativas sobre la clase media tradicional y un crecimiento de los conflictos políticos que surgen principalmente de las reacciones nacionales a la llegada creciente de inmigrantes.

²⁶ Ciertamente, el uso de conceptos como *clusters*, economías de emprendizaje, sistemas de innovación regional y ciudades creativas como herramientas de planificación, ha avanzado mucho más que el verdadero significado de estas ideas y como funcionan en contextos del mundo real.

Tanto si los expresamos como un problema de desigualdad económica, de justicia social, o en términos de exclusión social y económica, estos efectos de intensificación de la polarización han tomado nuevos bríos e importancia en el mundo contemporáneo en todas las escalas geográficas o regionales, desde la global a la local. La desigualdad, la pobreza, y el desarrollo desigual se han convertido en cuestiones «glocales» cada vez más explosivas, detonando una serie de manifestaciones violentas de descontento y rechazo a los efectos negativos de la globalización y la Nueva Economía. Incluyo aquí, no solamente las protestas y manifestaciones con motivo de las reuniones internacionales en Seattle, Génova, y otras ciudades, sino también los disturbios anteriores que tuvieron lugar en Los Ángeles en 1992 y los feroces atentados del 11 de septiembre de 2001.

Estos acontecimientos se relacionan no tanto con las persistentes divisiones y desigualdades características de las sociedades capitalistas y las formas tradicionales de racismo blanco-negro como con las nuevas condiciones que han surgido de treinta años de globalización acelerada, de reestructuración económica continua, de impacto diferencial de las nuevas tecnologías, de las relaciones crecientemente tensas entre trabajadores nacionales e inmigrantes, de la difusión a escala glocal de la obsesión por la seguridad urbana («ecología del miedo»), de un urbanismo del miedo y de otras manifestaciones de tendencias globales, regionales, y urbanas de las que se ha hablado antes. Pareciera que las ciudades región globales del mundo han estado transformándose partiendo

de un período de reestructuración generada por crisis puntuales y acontecimientos de los años sesenta y principios de los años setenta a un período de crisis intermitentes generadas por una reestructuración permanente provocada por cambios radicales continuos que han marcado las tres décadas pasadas del siglo xx.

Estrechamente asociado con todos estos cambios y acontecimientos económico-territoriales hay una crisis creciente de gobernanza territorial. La globalización y las fuerzas por ella liberadas seguramente no han producido un mundo sin fronteras, pero si han producido cambios notables del significado de las fronteras territoriales sea cual sea la escala política que consideremos. Esto se ha debido, en gran parte, a las velocidades incomparablemente diferentes de los procesos de reestructuración económica frente al ritmo parsimonioso de los cambios políticos e institucionales. Las estructuras políticas e institucionales han tendido a adaptarse mucho más lentamente a las condiciones económicas rápidamente cambiantes del mundo contemporáneo, y han creado lo que podrían llamar una brecha o déficit de gobernanza.

Este déficit de gobernanza o desajuste entre los órdenes económicos y políticos, se ha entendido de modos bien diferentes. Adoptando los términos de la Escuela Regulacionista Francesa, podríamos expresarlo como el desafío (problema todavía pendiente de resolver) por desarrollar un modo apropiado de regulación que sea capaz de satisfacer las exigencias de lo que claramente se ha convertido en un nuevo y sustancialmente diferente régimen de acumulación capitalista. Algo similar es captado por

la metáfora de Castells del fluido espacio (económico) de flujos que erosiona el espacio estructural (territorial y político) de lugares. Algunos investigadores ven este déficit de gobernanza surgiendo del complejo proceso, todavía en curso, de desterritorialization y reterritorialization, al mismo tiempo que muchas viejas fronteras nacionales se desvanecen y otras nuevas se crean. Lo que parece estar ocurriendo es que las impetuosas fuerzas económicas están poniendo al descubierto la obsolescencia de las estructuras políticas y las fronteras territoriales existentes y presionando para llevar a cabo una reestructuración política y territorial acorde con los procesos económicos de reestructuración global.

Otro aspecto de esta brecha de gobernanza es el ascenso de nuevos movimientos sociales y el resurgimiento de las nociones de sociedad civil no solamente a escala local, sino también regional, nacional, y global. La conflictiva relación nunca resuelta, entre mercado y estado crea nuevas demandas y oportunidades para el desarrollo de fuerzas sociales y espaciales localizadas en medio de ambos polos susceptibles de encarar los fracasos de ambos. Como he señalado antes, esto estimula en todos los ámbitos nuevas ideas sobre ciudadanía y democracia, incluyendo un replanteamiento de la misma naturaleza del nacionalismo y del estado nación y presiones crecientes para lograr mayores niveles de democracia local y regional²⁷.

Queda todavía mucho más por estudiar acerca de la nueva economía geopolítica global, pero concluiré volviendo más concretamente a los temas de la ciudades región globales y a la cuestión de la gobernanza y la planificación regional. Aquí extraeré algunas conclusiones de un informe inédito que he preparado como consultor para Barcelona Regional, un organismo público encargado de promover la planificación regional en Cataluña. El informe titulado «Construyendo un Nuevo Regionalismo en Cataluña: Estrategias para el desarrollo regional innovador y la buena gobernanza» comienza con una discusión general del desarrollo histórico de las ideas de planificación regionales y las escuelas del desarrollismo que hacían hincapié en los recursos nacionales y la sustitución de importaciones como base para el desarrollo, propias del período de entreguerras, pasando por la planificación de sistemas espaciales y el regionalismo del bienestar que dominó el período de 1950 hasta, al menos, 1970, el ascenso de lo que puede llamarse la planificación urbana y regional emprendedora a partir de 1975, hasta llegar a la introducción reciente de las ideas del NR.

De algún modo, los enfoques del NR pueden considerarse como una continuación del acento puesto en el espíritu emprendedor y empresarial como guía de la planificación urbana y regional que ha surgido en los treinta últimos años. La planificación regional apuntaba a reducir las desigualdades regionales y a propagar las ventajas de desarrollo a los más amplios segmentos de la población nacional, lo que he llamado el regionalismo de bienestar, que era dependiente de una economía de mercado próspera y un

²⁷ El concepto de democracia regional o regionalismo democrático es analizado desde interesantes prismas en Iris Marion YOUNG (2000): *Inclusion and Democracy*. New York: Oxford University Press. Ver también Gerald FRUG (1999): *City Making*. Princeton: Princeton University Press.

estado liberal interventor o estado del bienestar. Las sucesivas crisis de los años sesenta y principios de los años setenta fueron seguidas en la mayor parte de los países por un abandono gradual de las ambiciosas metas del estado del bienestar, de los sistemas de gobernanza de arriba abajo, de la descentralización de la administración pública nacional en beneficio del protagonismo de ciudades y regiones, y el estímulo de iniciativas de desarrollo locales autogeneradas, basadas en gran parte en las capacidades competitivas interurbanas e interregionales acrecentadas, para conseguir ventajas comparativas en unos mercados cada vez más globalizados, sobre todo con respecto al turismo y la atracción de la inversión del capital global.

El regionalismo emprendedor de la última época seguramente no es intrínseco a la matriz de la que ha surgido la conceptualización del NR: las redes generativas de aglomeración, economías inteligentes, sistemas de innovación regionales, etc. Fue mucho más el producto de la reestructuración del estado de bienestar, las demandas cambiantes de la Nueva Economía, y la fuerza creciente de la globalización neoliberal. Es fácil entender, sin embargo, cómo planificadores, emprendedores comprometidos con la regeneración de ciudades, el marketing urbano de las mismas y la promoción regional, y a la búsqueda de algún instrumento regenerador de gran impacto del tipo «Efecto-Bilbao», pudieron verse atraídos por las ideas sobre las nuevas fuerzas motrices de las economías regionales promovidas por el NR. Si lo analizamos solamente bajo esta perspectiva los enfoques neoregionalistas de planificación pueden ser fácilmente interpretados como poco

más que una continuación de las feroces estrategias competitivas de los empresarios regionales.

Las propuestas del NR, sin embargo, también han resucitado el regionalismo del bienestar y reforzado los sistemas de planificación espaciales, mediante una teorización más rigurosa y actualizada de la dinámica regional y, sobre todo, de la ciudades región globales. Estas propuestas ofrecen una comprensión mucho más sofisticada de la dinámica subyacente de desarrollo regional y territorial que el que caracterizó los tradicionales sistemas de planificación espaciales y la teoría de los polos de crecimiento, instrumentos fundamentales ambos del viejo regionalismo de bienestar. Los nuevos desafíos, sin embargo, van bastante más allá de una combinación simple del nuevo espíritu empresarial y los viejos dogmas del bienestar.

El objetivo fundamental es crear una forma flexible y democrática de gobernanza regional y planificación que pueda ser adaptable a las condiciones rápidamente cambiantes y mejorar la competitividad regional en la economía global, a la vez que se asegura una protección social eficaz, la integración cultural, y el respeto medioambiental para todos los residentes. Desde una perspectiva social, el modelo propuesto por el NR debe basarse en una concertación socio-institucional que es incompatible con situaciones de precariedad laboral, conflictividad social y desigualdad profunda. Desde una óptica medioambiental, el modelo no puede sustentarse en una sobreutilización de recursos no renovables y una supeditación total a los requerimientos del mercado (que ponen el acento en la eficiencia productiva, social y territorial).

Desde una perspectiva territorial, se trata de un modelo sostenible basado en una planificación no centralizada que revierta en un mayor equilibrio y desarrollo territorial, en una progresión del bienestar social de todos los colectivos y zonas que impulsan el crecimiento económico.

A pesar de que este objetivo poliédrico pueda parecerse a la anterior búsqueda de modos de combinar la «eficacia» con la «equidad» aunque ahora por medio de políticas espaciales/locales, se basa en fuertes fundamentos teóricos y prácticos. En las actuales circunstancias, las economías regionales cohesionadas económica y socialmente son fuerzas poderosas generativas tanto para estimular el desarrollo económico como para contrarrestar la polarización social creciente y la desigualdad. La eficacia y la equidad en las particulares circunstancias de hoy deben ser planificadas conjuntamente, y esto requerirá un replanteamiento fundamental de las estructuras institucionales de la gobernanza regional²⁸.

El «regionalismo flexible», como llamo al NR, es altamente improbable que vaya a producir una institución monolítica y centralizada que planifique magistralmente todos los aspectos de desarrollo regional. Este regionalismo adaptativo es intrínsecamente policéntrico y debería implicar una extensa interconexión a muchos niveles diferentes, así como una distribución descentralizada de las autoridades capaces de tomar decisiones. Esto

también tendrá que ser organizado políticamente en alguna forma de confederalismo político que asegure la representación de una multiplicidad de ámbitos políticos (distritos electorales) y, por supuesto, de algún grado de coordinación general. La pluralidad de agentes, instituciones y planes con objetivos y actuaciones dispares y a menudo descoordinadas, contribuyen, sin duda, a acrecentar el desorden territorial. El NR pone su acento en la consecución de un gobierno multinivel implícito en el concepto de gobernanza. Se trata de lograr una coordinación real y efectiva entre los distintos niveles administrativos: estado central/federal; estados federales/gobiernos autonómicos o regionales; ayuntamientos/distritos municipales, etc. La desconexión entre las actuaciones sectoriales acometidas por cada escala político administrativa desvirtúa el principio de la estructura en red propia del gobierno relacional. La falta de entendimiento entre las diferentes instituciones que operan en estos ámbitos puede tener como resultado desatender las dimensiones ambiental, social y territorial que son fundamentales en el NR. Pero incluso una estructura confederal tiene que ser flexible y permitir la formación de coaliciones de múltiples ámbitos políticos (distritos electorales) y alianzas de entidades regionales que trascienden las fronteras locales y las diferentes escalas espaciales. Son de importancia particular las coaliciones entre las organizaciones de empresarios y trabajadores basadas en la comunidad territorial que adoptan una perspectiva regional.

En Cataluña, el País Vasco, y muchas otras partes de la «Europa de las Regiones», hay una necesidad creciente de

²⁸ Ejemplos de amplias coaliciones en Los Ángeles incluye a «La Asociación de usuarios de autobús» y la «Alianza de Los Ángeles por una Nueva Economía». Ver también el debate de construcción de alianzas, justicia espacial y democracia regional en *Postmetrópolis*, op.cit.

que la planificación regional tenga en cuenta no sólo las relaciones entre las grandes capitales nacionales, como en el pasado, sino también las conexiones y coaliciones que pueden establecerse en tres escalas supranacionales: a) con otras regiones en el mundo; b) con otras ciudades y regiones de la Unión Europea, y, considerando la reciente política comunitaria europea, c) con regiones transfronterizas que posibilitaría aprovechar las nuevas oportunidades de promoción del desarrollo fronterizo regional. Barcelona y Cataluña, que juntas forman una dilatada ciudad región, han sido particularmente activas a la hora de establecer interconexiones a todos los niveles. Juegan un papel principal en el Comité de las Regiones de la UE, en la red de Eurociudades de casi 100 ciudades principales, y en la formación del Arco fronterizo Occidental mediterráneo, que incluye Montpellier y Toulouse así como Palma de Mallorca, Zaragoza, y Valencia. Estas redes y otras tienen que desarrollar a fondo el potencial de sinergia que entrañan, promoviendo complementariedades transnacionales económicas y culturales.

Debe también estimularse la extensión de redes similares entre todas las ciudades principales y subregiones dentro de la región más grande, cuya configuración aumente la probabilidad de que una aglomeración más grande pueda generar efectos positivos netos sobre otras áreas colindantes. Dado que en las ciudades región globales hay un alto grado de interdependencia espacial, (lo que pasa en un punto espacial tiene efectos significativos sobre todos los demás), esto implica que las economías de las urbes tienen que ser supervisadas y moldeadas para

estimular una maximización de los efectos «difusión» y una minimización de los efectos «retroceso», para usar los viejos términos de Gunnar Myrdal. Desde luego, esto no será fácil, pero si contamos con una gobernanza regional flexible y adaptable, renovada y mejorada mediante nuevas políticas tan potencialmente innovadoras como las promovidas por la «Perspectiva Europea de Desarrollo Espacial», las posibilidades para alcanzar un grado mayor de éxito que en el pasado son mucho mayores²⁹.

En la medida de lo posible, las iniciativas locales tienen que ser coordinadas también dentro de un contexto de planificación más amplio. Aquí también la noción de construcción o forja de coaliciones es importante. El «regionalismo flexible» debe ser tan sensible como sea posible a las necesidades de la comunidad local y a la participación activa ciudadana. Al mismo tiempo, las organizaciones comunitarias locales tienen que ser abiertas y adaptarse a las ventajas y desventajas, restricciones y oportunidades regionales, y no concentrarse enteramente en cuestiones inmediatas y de interés meramente local. Se trata de un desafío particularmente difícil, ya que ello exige un complejo conocimiento regional, comunicaciones estrechas y fluidas entre los niveles local y regional, y buena voluntad por parte de las autoridades intermedias, así como la existencia de estructuras de administración local que permitan que sus ámbitos competenciales territoriales y fronteras administrativas sean trascendidos a fin de animar

²⁹ Para el debate de Perspectiva del Desarrollo Espacial Europeo, ver varios capítulos en Andreas FALUDI ed. (2002): *European Spatial Planning*.

las interdependencias local-regionales. Muchos esfuerzos de planificación regional han fallado debido a la resistencia de las administraciones locales-municipales a dejar cualquiera de sus poderes a las autoridades regionales.

En ausencia de una autoridad centralizada regional única, la coordinación de actividades de desarrollo regionales se convierte en una cuestión absolutamente clave. Hay una clara necesidad de, al menos, tres agencias de planificación especializadas funcionalmente: la relativa al Medioambiente (desarrollo sostenible y protección medioambiental; la relativa a las Infraestructuras (físicas y tecnológicas); y la relacionada con el Desarrollo Económico y Cultural. Estas agencias, sin perjuicio de que conserven cierta autonomía por razón de su especialidad, deben estar fuertemente coordinadas por medio de una agencia única a escala regional. Su existencia es esencial, con responsabilidad especial para coordinar programas internos regionales y relaciones externas interregionales, así como para facilitar el intercambio de información, promover la identidad regional y la cultura, supervisar las condiciones de bienestar regionales, y servir como laboratorio de ideas o grupo de expertos (*think tank*) en la creación de nuevas ideas y programas de investigación punteros. Esta agencia informaría y ofrecería regularmente un balance de sus actividades a una asamblea regional (o gobierno regional) formada por miembros elegidos y representantes de las organizaciones principales y coaliciones.

Estas recomendaciones para asentar un regionalismo más flexible, innovador, y democrático representan sólo una primera aproximación al intento de replan-

tear la nueva gobernanza y la planificación regional. En gran medida, son deudoras de los enfoques tradicionales del desarrollo regional y la planificación de sistemas espaciales, pero también reflejan como hemos repetido, un importante número de circunstancias contemporáneas relevantes. Los esfuerzos por promover la gobernanza y la planificación regional fueron bloqueados en el pasado por la rigidez de los gobiernos locales y estatales temerosos de poder perder recursos financieros en favor de otros niveles político-administrativos. Indudablemente, las fronteras estatales y las soberanías nacionales siguen siendo en todos los sitios claramente rígidas y resistentes al cambio, pero nunca en la historia reciente las escalas territoriales de gobierno habían estado tan abiertas a su transformación, a lo que unos han llamado la reterritorialización, la nueva escala de agrupamiento, la reestructuración estatal.

Asimismo, también hemos asistido al surgimiento de una conciencia cada vez más acusada de las condiciones y nuevas fuerzas que han ido desarrollando y emergiendo tan rápidamente durante los treinta últimos años. Condiciones que han creado tanto nuevas exigencias y obligaciones como oportunidades para una planificación y gobernanza regional innovadoras. Estas nuevas circunstancias incluyen todas las ideas que han sido expuestas y discutidas en este artículo en relación con el concepto germinal y en desarrollo de ciudades región globales y las fuerzas de desarrollo y creativas que de ellas emanan, incluyendo la crisis creciente de gobernanza en todas las escalas, de la global a la local. En la medida en que vamos pasando de

una etapa de reestructuración generada por crisis a otra de crisis permanente generadas por reestructuraciones continuas, reflejando los cambios profundos que han estado ocurriendo durante las tres déca-

das pasadas, «la cuestión regional» y la importancia de las ciudades región globales son más cruciales que nunca para definir las prioridades económicas, políticas y culturales de la acción social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRENNER, Neil (2004): *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. New York: Oxford University Press. Brenner's work is directly tied to the regional political economy and industrial restructuring literature.
- DAVIS, M. (1990): *City of Quartz*. London: Verso.
- FALUDI, A. (ed.) (2002): *European Spatial Planning*.
- FRIEDMANN, J. and Goetz WOLFF (1982): «World City Formation: An Agenda for Research and Action», *International Journal of Urban and Regional Research* 6: 309-44.
- FRIEDMANN, J. (1986): «The World City Hypothesis», *Development and Change* 17: 69-83 and (1995).
- FRIEDMANN, J. (1986): «Where We Stand: A Decade of World City Research», in Paul KNOX and Peter TAYLOR eds.: *World Cities in a World System*. New York: Cambridge University Press, 21-47
- FRUG, G. (1999): *City Making*. Princeton: Princeton University Press.
- HALL, Peter (1966) *The World Cities*, London: Weidenfeld and Nicolson.
- ISIN, Engin (ed.) (2000): *Democracy, Citizenship, and the Global City*. London: Routledge; and (2001): *Being Political: Citizenship as Alterity from Polis to Cosmopolis*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- JACOBS, J. (1969): *The Economy of Cities*. New York: Random House.
- NICHOLLS, W. J. (2003): «Forging a New Organizational Structure for Los Angeles' Progressive Community», *International Journal of Urban and Regional Research* 27: 881-96.
- OHMAE, Kenichi (1990): *The Borderless World*, New York: Harper; and (1995) *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*. New York: Free Press.
- O'BRIEN, R. (1992): *Global Financial Integration: The End of Geography*. London: Pinter.
- SASSEN, Saskia (1991): *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- SASSEN, Saskia (1993): *Cities in the World Economy*. London: Sage.
- SCOTT, Allen (ed.) (2001): *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. New York: Oxford University Press.
- SCOTT, Allen (1988): *New Industrial Spaces*. London: Pion.
- SOJA, Edward (2000): *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*. Malden US and Oxford UK: Blackwell Publishers.
- SOJA, Edward, Rebecca MORALES and Goetz WOLFF (1983): «Urban Restructuring: An Analysis of Social and Spatial Change in Los Angeles», *Economic Geography* 59: 195-230.
- STORPER, M. (1996): *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. New York: Guilford.
- STORPER, M. and Anthony VENABLES (2004): «Buzz: Face-to-face Contact and the Urban Economy», *Journal of Economic Geography* 4(4).
- SWYNGEDOUW, E. (1997): «Neither Global nor Local: Glocalization and the Politics of Scale», in Kevin Cox ed.: *Spaces of Globalization*. New York: Guilford, 137-66.
- YOUNG, I.M. (2000): *Inclusion and Democracy*. New York: Oxford University Press.

Regiones sin fronteras: hacia una nueva política del lugar

La perspectiva convencional sobre ciudades y regiones continúa definiendo a estas como entes territoriales: sistemas económicos locales, régimen de regulación, un lugar llamado hogar. En este texto se propone una lectura alternativa, relacional, de las ciudades y regiones, libre de las restricciones de la jurisdicción territorial, de la que se desprende que las ciudades y regiones deben ser conjuradas como posiciones temporales en constante movimiento material y geografías inmanentes, como «evocaciones» de cosas que han cambiado pero que dejan su huella, como momentos situados en redes distantes, como productos moldeados por las redes que cruzan un determinado lugar. La suma son ciudades y regiones sin fronteras prescritas o proscritas. ¿Por qué importa si las ciudades o regiones son concebidas en términos territoriales o relacionales? El argumento en este texto es que las diferencias tienen una importancia política significativa dado que de estas dos maneras de entender los lugares se derivan sensibilidades muy diferentes de lo político.

Hirien eta lurraldeen gaineko ohiko ikuspegiak lurralde-erakunde gisa definitzen jarraitzen ditu: toki-mailako sistema ekonomikoak, eraentza-araudia, etxea deituriko txokoa. Aitzitik, testu honetan irakurketa alternatiboa proposatuko dugu, hirien eta lurraldeen harremanen artekoa, lurraldeak ezartzen dituen murrizketetatik aske. Ikuspegi horretatik abiatuz, hiri nahiz lurraldeak denboran etengabe mugitzen ari diren jarreratzat hartu behar ditugu, geografia inmanentetzat, aldatu arren guregan azterna utzi duten «oroimenak» bailiran, elkarrengandik urrun dauden sareetako uneak bailiran, leku zehatz bat zeharkatzen duten sareek eraldatutako produktuak bailiran. Guztien baturak mugarik gabeko hiriak eta lurraldeak emango lizkiguke. Zenbateraino dira liskarrok alegiazkoak? Zer dela eta horrenbesteko garrantzia hiriak edo lurraldeak lurralde-terminoetan ala harreman-terminoetan definitzea? Testu honetan adieraziko dugunez, ezberdintasunek esangura politiko garrantzitsua dute, izan ere, tokien egituraketa ulertzeko modu bi horietatik arlo politiko hutsetik haraindi doazen sentsibilitateak eratortzen dira.

The mainstream view of cities and regions is one which continues to conceptualise them as territorial entities: local economic systems, regimes of regulation, a place called home. So, if we are to see cities and regions as spatial formations, they must be summoned up as temporary placements of ever moving material and immanent geographies, as «hauntings» of things that have moved on but left their mark, as situated moments in distanced networks, as contoured products of the networks that cross a given place. The sum is cities and regions without prescribed or proscribed boundaries. What is in such a war of imaginaries? Why does it matter whether cities and regions are territorially or relationally interpreted? My argument in this paper is that the differences matter politically in quite profound ways, because I believe that very different sensibilities of the political spring out of the two readings of place.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. La política de la territorialidad: el nuevo regionalismo
 3. Una política de la gestión territorial
 4. Una política de la identidad territorial
 5. Una política relacional del lugar
 6. Una política de proximidad
 7. Una política de la conectividad
 8. Conclusión
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: territorialidad, identidad, conectividad, socio-espacial

N.º de clasificación JEL: A13, O18, R12

1. INTRODUCCIÓN

La perspectiva convencional sobre ciudades y regiones continúa definiendo a estas como entes territoriales: sistemas económicos locales, regímenes de regulación, un lugar llamado hogar. Como recuerda Doreen Massey, lo local sigue siendo percibido como el espacio de lo íntimo, lo familiar, lo cercano, lo encarnado; es decir, como un espacio esencialmente separado y distinto del espacio global que se concibe como lo lejano, lo abstracto, lo virtual, lo invasivo, lo hegemónico. El resultado es un mundo de configuraciones territoriales arraigadas o impuestas, de ataque y defensa territorial, de diferencias de escala, de espacios contenedores. La persistencia de este asidero imaginario es extraordinaria porque,

en los últimos años, ha sido cuestionada por dos importantes acontecimientos.

El primero de estos hechos es el surgimiento de las fuerzas estructurales que están transformando a ciudades y regiones en espacios inmersos en redes globales de organización e involucrados rutinariamente en conexiones e influencias distantes. Estos son cambios que hemos aprendido a asociar con la globalización, que incluye flujos transnacionales cotidianos de ideas, información, conocimiento, dinero, personas e influencias culturales; el crecimiento de las redes translocales de organización, como las corporaciones transnacionales, las instituciones financieras globales, los regímenes de gobernanza internacional y las redes culturales transnacionales; y los efectos de aconte-

cimientos distantes como los vaivenes del mercado financiero, los desastres medioambientales, los acuerdos comerciales globales y las decisiones políticas en las naciones más poderosas.

Existe una abundante literatura que destaca la diversidad de procesos de ensanchamiento espacial y perforación territorial asociados con la globalización, que se añaden a la sustitución de un orden mundial de formaciones territoriales arraigadas compuesto de un perceptible dentro y fuera, por un mundo de configuraciones espaciales heterogéneas en términos de su forma geográfica, alcance, influencia y duración. En este nuevo orden emergente, las configuraciones y los límites espaciales no son ya necesariamente territoriales o escalares, puesto que el interior y el exterior social, económico, político y cultural se constituyen a través de topologías de redes de actores que están siendo cada vez más dinámicas y diversas en la conformación espacial (Amin, 2002).

El exceso de composición espacial resultante es verdaderamente abrumador. Ésta incluye radiaciones de redes de telecomunicaciones y transporte alrededor (y también por debajo y encima) del mundo, que en algunos lugares no llegan a conectar barrios vecinos (Graham, 2002). Asimismo incluyen comunidades de fe, mundos de sueños y dominios culturales que atraviesan líneas de longitud y latitud y de forma tan compleja que cualquier intento de identificar las conexiones desde una localización concreta semejaría una masa de garabatos en un mapa (Nederveen Pieterse, 2003). Incluye también redes corporativas y cadenas de proveedores que vinculan productores, intermediarios y consumidores en los lugares más inesperados por medio de patrones

de mutualidad y dependencia fuertemente estructurados y compactos (Dicken, 2003; Hughes y Reimer, 2003). Incluye rutas muy trilladas aunque no siempre visibles de escape, emigración, turismo, viajes de empresa, asilo y terror organizado de alcance transnacional, que cortan a través de comunidades establecidas aprisionándolas en nuevos circuitos de pertenencia y de relación, resentimiento y miedo (Castles y Miller, 1998; Coleman y Crang, 2002; Gray, 2003). Incluye, igualmente, todas las redes trashumantes de lo sagrado, vírico, digital, animal y vegetal que aportan significado y simpatía a escala microcósmica, corporal, aérea, epidemiológica, planetaria y cosmológica y que infunden vida alrededor en un espacio concreto (Whatmore, 2002). Incluye espacios de relación emocional cuyas geografías son casi tan variadas como la vida en la tierra, que van desde los engranajes del hogar, la familia y el parque, hasta las largas redes culturales que alimentan la pantalla y los arreglos musicales impresos en los CD. Incluye los registros políticos que ahora exceden ampliamente los lugares tradicionales de la comunidad, el ayuntamiento, el parlamento, el estado y la nación, vertiéndose sobre la maquinaria de esferas públicas virtuales, organizaciones internacionales, movimientos sociales globales, políticas de diáspora y proyectos planetarios o cosmopolitas (Hardt y Negri, 2000; Connolly, 2002). Esta lista podría seguir indefinidamente pero el argumento se puede resumir así: estas espacialidades son decisivas en la constitución de lo local pero continúan siendo escritas desde el imaginario territorial hegemónico del mundo.

Esta omisión es más sorprendente si cabe porque ha existido desde hace ya

tiempo una lectura relacional del lugar que opera con la ontología del flujo, la conectividad y la expresión geográfica múltiple para imaginar la geografía de ciudades y regiones a través de sus conexiones espaciales plurales. Esta es la segunda razón por la que es extraño que el imaginario territorial/escalar del lugar no haya cambiado. Quizás no sea tan extraño, dado el arraigo persistente de las representaciones territoriales de ciudades y regiones. Se requeriría un gran esfuerzo para cambiar la imagen de círculo concéntrico o de A-Z de Londres por un mapa «relacional» que incluyese la red de lugares de todo el mundo que inyectan alimentos frescos en el centro de distribución de Covent Garden, que incorpora límites de barrios alrededor de asentamientos en países postcoloniales con los que los vínculos sociales y familiares siguen siendo fuertes, que nos hace ver lugares como el aeropuerto de Heathrow o la estación de Kings Cross como radiaciones de senderos que cruzan la tierra desvelando a Londres como un lugar de tránsito y conectividad. Pongo por caso Londres sólo porque me vino a la cabeza antes, no porque esté constituido relacionamente más que cualquier otro lugar. Se pueden conjurar imaginarios similares para los lugares más insospechados, como los campos de Beduinos en el Sáhara creados a lo largo de elaboradas rutas de comercio, y las prácticas religiosas que se extienden por todo el Norte de África y cruzan el océano hasta los puestos del mercado en Nueva York (Stoller, 2002).

Desde la perspectiva geográfica, Doreen Massey y sus colegas en la Open University han contribuido decisivamente al desarrollo de un enfoque relacional del lugar y el espacio apoyado en una orien-

tación filosófica muy valiosa sobre por qué debemos concebir el espacio también como habitar, afinidad, inmanencia, relacionalidad, multiplicidad, gobernabilidad y eficiencia (ver también Thrift, 1999). Estos autores han imaginado todas las maneras en que se puede mejorar nuestra comprensión de la espacialidad de las ciudades. El resultado es una visualización nueva de ciudades y regiones que resulta muy interesante. Estos territorios son redefinidos como nodos que agrupan flujos y que yuxtaponen diversidad, como lugares con flujos relacionales que se superponen —aunque no están necesariamente conectados localmente— como entidades perforadas con conexiones que se extienden muy lejos en el tiempo y en el espacio y, en consecuencia, como formaciones espaciales de una composición, carácter y alcance en constante transformación (Amin y Thrift, 2002). Visto de este modo, las ciudades y regiones aparecen sin ninguna promesa automática de integridad territorial o sistémica puesto que se construyen a través de la espacialidad de flujo, yuxtaposición, porosidad y conectividad relacional. El reto analítico que plantea es conseguir sacar algo en claro de las señales materiales; virtuales y de las relaciones inmanentes que operan a través de un lugar llamado Londres o de un campo Beduino, con una extensión y duración diversa, y que se combinan con una genealogía de relaciones espaciales pasadas, para impulsar a Londres y al campo Beduino en nuevas direcciones de fuerza y expresión. De modo que si entendemos las ciudades y regiones como formaciones espaciales, éstas deben ser conjuradas como posiciones temporales en constante movimiento material y geografías inmanentes, como «evocaciones» de cosas que han

cambiado pero que han dejado su huella (en palabras de Thrift (1999)), como momentos situados en redes distantes, como productos moldeados por las redes que cruzan un determinado lugar. La suma son ciudades y regiones sin límites prescritos o proscritos. ¿Qué hay en esta guerra de imaginarios? ¿Por qué importa si las ciudades o regiones son concebidas en términos territoriales o relacionales? Mi argumento en este texto es que las diferencias tienen una importancia política significativa porque creo que de estas dos maneras de entender los lugares se derivan sensibilidades muy diferentes de lo político. Estas diferencias remiten no sólo al alcance y la amplitud de la actividad política local sino también a lo que se considera políticamente relevante a escala local. Por tanto, mi objetivo es, en parte, ofrecer una comprensión ampliada de lo que significa ser político en el contexto de lo que cuenta como movilización local. Sin duda el regionalismo está vivo en Gran Bretaña, alimentado por importantes tendencias hacia la formación de gobiernos regionales y agencias de desarrollo regional en otros lugares en Europa, impulsados por la reacción contra los demonios del centralismo de estado, la gran nación o la universalidad modernista.

2. LA POLÍTICA DE LA TERRITORIALIDAD: EL NUEVO REGIONALISMO

Hay muchos modelos diferentes de regionalismo contemporáneo en Europa, desde los experimentos de descentralización política impulsados por la gobernanza en Gran Bretaña, Polonia y Hungría,

los regionalismos etno-nacionalistas del norte de Italia y de algunos países del antiguo socialismo de estado, hasta las demandas de los movimientos autonomistas y las luchas de los pueblos «indígenas» (Keating, 1998; Keating *et al.* 2003). Es muy arriesgado asumir un regionalismo unitario con una política unitaria. Yo deseo afirmar, sin embargo, que bajo la variedad de registros normativos de regionalismo —del febril localismo al republicanismo secular y el regionalismo internacionalista— hay un espacio común basado en el supuesto de que la autonomía territorial llevará: 1) a restaurar el control y la democracia local; 2) a aumentar los rendimientos económicos; y 3) a reforzar el sentimiento de pertenencia. Lo que quiero defender es que estas tres expectativas surgen de un imaginario del lugar y de la política del lugar fuertemente territorial, que está radicalmente en contradicción con las consecuencias que se derivan de una lectura relacional del lugar.

Un buen ejemplo lo aporta la experiencia inglesa, dominada hasta ahora por proyectos de asambleas regionales y agencias de desarrollo, demandas de devolución de la capacidad de toma de decisiones a la población local, y una fuerte retórica de recuperación y protección de las viejas identidades regionales, como Doreen Massey, Nigel Thrift y yo mismo hemos mostrado en un trabajo reciente sobre la gramática espacial de la política británica (Amin *et al.* 2003). Nuestro argumento es que estos movimientos operan con un sentido muy restringido de la democracia local, malinterpretan las necesidades espaciales de la economía contemporánea (que está cada vez más distribuida espacialmente) y juegan con una identidad regional conservacionista

que puede ser profundamente cerrada y excluyente. Otros experimentos son, por supuesto, diferentes. Por ejemplo, los nacionalistas escoceses han intentado rechazar explícitamente un sentido del lugar basado en el parroquialismo cultural, proponiendo un sentido del ser escocés basado en el multiculturalismo y en valores cosmopolitas, a pesar de que sus argumentos económicos y de gobernanza a favor de la transferencia de poderes y competencias (*devolution*) han sido muy similares. La movilización regionalista en la Silesia Alta en Polonia ha sido una defensa ardiente del reconocimiento cultural frente a una historia de represión de estado pero también (al igual que en otros contextos post-comunistas —ver Batt y Wolczuk, 2002—) como medio de articular una identidad regional y una economía regional dentro de la Europa unificada (Bialasiewicz, 2002). El caso del norte de Italia —quizás una de las demandas regionalistas más virulenta verbalmente en la Europa actual— no es significativamente diferente. Ciertamente, la retórica reciente de la Liga Norte se ha convertido en fuertemente excluyente si no explícitamente xenófoba. Pero aquí, también, las narrativas de la diferencia cultural-territorial sirven como freno del poder económico. Al margen de lo que puedan clamar sus defensores, «Padania» está constituida por sus geografías económicas (intensamente globalizadas y en red), no por una presunta identidad delimitada e inmutable (ver Agnew, 2000; Bialasiewicz, 2003). Por el contrario, al menos en términos de dónde se localiza la dinámica espacial del poder, el caso de Padania es muy distinto de las luchas históricas en el País Vasco por una nación y un estado independiente de la política centralista española (Giner, 1998; Guibernau, 2000).

Sin embargo, desde mi punto de vista, más allá de las diferencias, la tendencia a pensar las regiones y la política regional en términos territoriales es una constante. La mayoría de las versiones del nuevo regionalismo comparten la convicción de que la construcción regional y la protección de la región es el camino hacia la prosperidad económica, la democracia y la expresión cultural local. En el resto de esta sección me centro en los dos aspectos que considero más importantes de la nueva política del lugar.

3. UNA POLÍTICA DE LA GESTIÓN TERRITORIAL

El primer rasgo de la nueva política del lugar puede ser descrito como un cuadro gestor moldeado para el beneficio local, a menudo defendido como una mejora debida al deseo de romper con el control del gobierno central. Buena parte del regionalismo contemporáneo está preocupado con la toma de decisiones localizada en instituciones básicas como el gobierno regional, asambleas regionales o agencias de desarrollo regional. Este marco institucional se cree que contribuye a construir un sistema económico integrado organizado sobre la base de la dinámica de *clusters*, cadenas locales de oferta y transferencia de conocimiento local. En esta política de localismo, hoy respaldada activamente por la Unión Europea y por muchos gobiernos nacionales, hay un fuerte vínculo entre lo económico y lo político basado en la creación de una estructura institucional gobernada a escala local con el fin de apoyar un sistema económico orientado a lo local (DETR, 1997; DTLR, 2001; OECD, 2001). La Unión Europea ha tenido también un

papel muy activo en la promoción de la regionalización y la gobernanza regional en los países candidatos —ver Batt y Wolczuk, 2002—. Por una parte, es difícil encontrarle faltas a la política del localismo gerencial. ¿No ha argumentado durante años la geografía crítica que el problema regional es resultado de la concentración y centralización del capital y el control? ¿Y no supone esto, por tanto, que la descentralización y la orientación local —el establecimiento de un orden de organización del poder diferente del estado central, las corporaciones transnacionales y otros centros remotos de poder— es un primer paso necesario en la reducción de la desigualdad regional? ¿No es la construcción de capacidad local una forma de contribuir a que las regiones menos favorecidas se puedan librar de una cultura de dependencia en soluciones desde el estado central (Amin, 1999)? Quizás, pero sólo si la opción de la construcción regional y el crecimiento desde abajo puede demostrar que los supuestos del nuevo localismo son válidos y si esto va acompañado de una reducción o reorganización radical de los poderes principales que continúan dirigiendo las fortunas regionales, en cierto modo, desde la distancia. Los experimentos contemporáneos de transferencia de competencias, con su perenne preocupación con los *clusters*, asambleas, agencias de desarrollo, no cumplen estas dos condiciones. Primero, hay una evidencia creciente que muestra —a pesar de los argumentos de los teóricos de la localización económica— que en la mayoría de los contextos corporativos e industrial contemporáneos las cadenas de proveedores, vínculos y redes de conocimiento, no están circunscritos locacionalmente sino, por el contrario, se hallan muy dis-

persos espacialmente (Amin et al, 2003). Hoy, las empresas se abastecen de cadenas de oferta muy diversas, se enorgullecen de su capacidad de desligarse de mercados locales, su base de conocimiento —tanto tácito como formal— se halla cada vez más distanciada y mediada técnicamente (Amin y Cohendet, 2004) y los vínculos de infraestructura —de la logística a la capacitación— son transregionales. Estas observaciones plantean serias dudas sobre la efectividad potencial de las iniciativas de *clusters* y los beneficios locales prometidos. Segundo, el nuevo localismo no puede pretender ser capaz de controlar las fuerzas —materiales, virtuales e inmanentes— que participan en estos nuevos espacios transterritoriales. Éstas son fuerzas que de manera rutinaria esquivan, distorsionan o anulan, por medio de los precios de acciones y las tasas de interés, los cambios en las reglas y estándares, las decisiones de inversión corporativas y bancarias, transferencias financieras, flujos de información, personales y conocimiento, y decisiones en lugares distantes, los animosos esfuerzos por organizar a favor del beneficio local. Finalmente, como hemos defendido Doreen Massey, Nigel Thrift y yo en nuestra reciente polémica sobre el centralismo en Gran Bretaña (2003), muy a menudo la transferencia de competencias (o descentralización) y la construcción de instituciones locales se produce —a pesar de la retórica de arrebatarse control al estado central— sin ningún ataque serio al poder de definir de otros, desde el gobierno central, países poderosos y organizaciones internacionales, hasta los códigos legales, las métricas y los estándares tecnológicos definidos en otra parte.

El argumento que se plantea aquí no es contra la construcción de una voz y re-

presentación regional; es contra la presunción de que existe un territorio geográfico definido ahí fuera sobre el que actores locales pueden tener un control efectivo y gestionar como un espacio social y político. En un mundo moderno constituido relacionamente, en el que se ha convertido en algo normal hacer negocios y tratos —económicos, culturales, políticos— a través de organizaciones y flujos transterritoriales (Urry, 2002), me parece que la defensa local debe basarse cada vez más en el ejercicio del poder nodal y en el alineamiento de las redes en general a favor de los intereses propios y no tanto sobre el ejercicio de poder territorial (a menos que uno tenga acceso a los factores claves como el control sobre los medios de coerción y registro, como tienen algunos en ciertas regiones y estados poderosos). Regresaré más adelante a la idea de estrategias regionales «nodales». Esto no significa menospreciar la importancia de los poderes que acompañan la descentralización en áreas como los servicios públicos, el bienestar, la educación, la regulación medioambiental, la vivienda, donde el control local puede tener un impacto decisivo en la calidad de vida local. Lo que se pretende es advertir que, contrariamente a lo que tan a menudo se asume, estos poderes no acrecientan la capacidad para gobernar un espacio geográfico «gestionable». No hay un territorio regional definido sobre el que gobernar.

Esto nos lleva a un segundo problema relacionado con el significado de la democracia local en el nuevo regionalismo. En las manos de las instituciones pro-descentralización —gubernamentales o no-gubernamentales— el proyecto consiste en una política de gestión correcta y la promoción de una cultura gestionadora

local. Esto puede venir de la mano de abundantes declaraciones sobre incorporar nuevas voces e instituciones cívicas en la toma de decisiones y de numerosas referencias a un gobierno abierto y a la consulta pública: gobernar de un modo más inclusivo. No hay nada errado en esto. Sin embargo, lo que se vislumbra es una democracia restringida, muy lejos de una política ambiciosa orientada a conferir poder y participación, capaz de distribuir poder y responsabilidad más allá del control de una elite a la que tradicionalmente se ha encomendado ese trabajo. En ocasiones, cuando la definición de la democracia es más amplia e incluye la transferencia del poder a la «población local» (por ej., mediante campañas regionalistas de base), muchas de las propuestas de reforma —probablemente con la esperanza de ser tomadas en serio— parecen como mini versiones de democracia representativa, en forma de propuestas para asambleas regionales electas, elites regionales responsables, y la incorporación de intereses de grupos diferentes dentro de las asambleas. De nuevo, no hay nada equivocado en esto, pero lo que se ofrece es un modelo de democracia imitativo, en lugar de una oportunidad para una política del lugar diferente y más amplia, como intentaré ilustrar en la sección final de este texto.

4. UNA POLÍTICA DE LA IDENTIDAD TERRITORIAL

A menudo, el apoyo popular a la descentralización regional se ha buscado apelando al patrimonio cultural local que necesita ser rescatado o protegido de una amenaza cultural «exterior». La cultura interna es imaginada como una esfera pública o cultura pública definida territo-

rialmente que puede apoyar un proyecto político regionalista. Muchas hebras se tejen al narrar una comunidad regional coherente: historias que van desde la colonización y un enemigo externo común a historias de heroísmo y resistencia, así como la transcripción de una cultura folk regional. En general se asume que una cultura regional fuerte en este sentido ayuda a cementar una esfera pública compuesta de intereses comunes, orientación local y deliberación activa sobre un modo de vida local (ver Paasi, 1996).

Reconozco el riesgo de la caricatura cultural e internalismo exagerado de este resumen, pero en todo caso no deja de ser cierto que la política de la descentralización se basa en un imaginario de la región como espacio de intimidad, historia compartida o identidad compartida, y una comunidad de interés o destino. Estos se han convertido en las bases culturales movilizadoras en favor una política de la consideración de rasgos específicos y de la defensa local que sería facilitada a través de la descentralización. Se considera que la identidad regional, la presencia de una esfera pública local, y la autonomía regional caminan de manera paralela y se refuerzan mutuamente. Por supuesto, la manera específica en que la relación entre estos tres fenómenos se expresa varía de un caso a otro. Por ejemplo el regionalismo de las «naciones celtas» o el País Vasco se apoyan en un fuerte sentido de la identificación regional e identidad cultural (Le Coadic, 2002) mientras que en el caso de las regiones pujantes económicamente que buscan separarse del resto de la nación, como el ejemplo de «Padania» (y cada vez más el de Londres, basado en la falsa idea de que subsidia al resto de la nación), la invocación a la ho-

mogeneidad cultural local es muy débil. Por el contrario, regiones como Cataluña, la Toscana o el suroeste de Suecia se apoyan en las virtudes de una esfera pública diferenciada más que en una patria regional. La política de la identificación territorial viene acompañada de una carga de suposiciones problemáticas. Primero, no puede darse por supuesto que una identificación regional fuerte, del tipo mencionado más arriba, capta las prácticas culturales en la mayoría de las regiones de Europa y que congrega un público local en torno a una política regionalista. Sabemos por abundantes escritos en el campo de los estudios culturales que la principal consecuencia del globalismo contemporáneo ha sido un aumento de culturas fusionadas e híbridas y de identidades divididas y dispersas. Este globalismo define las prácticas culturales de la mayoría de las agrupaciones étnicas, de clase, de género y generacionales, por medio del poder cotidiano de los hábitos de consumo, de modo de vida y de los medios de comunicación, incluso aquellos que de una forma consciente reniegan de la modernización y la globalización, desde los conservacionistas religiosos, culturales y regionales, a los folkloristas y etno-nacionalistas. La cuestión más importante es que el globalismo cultural se ha convertido en el filtro cotidiano a través del cual se desarrolla y se expresa la pertenencia regional o el sentido del lugar (ver también Paasi, 2002). El resultado no es necesariamente un sentido debilitado del lugar sino más bien heterotópico que no puede ya ser reducido a unos bordes regionales o a una esfera pública delimitada territorialmente, sino que esta hecha de influencias que combinan lo culturalmente plural y lo cercano y distante geográficamente. Cada vez más, el apego

cultural a una determinada ciudad o región se define mediante espacios de apego plurales y, por ello, no ofrece ninguna garantía para una política enganchada al mito de la identidad regionalizada. Esto no supone negar la validez de una política del lugar o del apego a un lugar. Muy lejos de esto, se trata de cuestionar una política del lugar basada en la idea de unos ámbitos territoriales comunes o de una cultura territorial cohesionada. Claro que hay excepciones como Bosnia y Serbia u otras reivindicaciones regionalistas etno-nacionalistas orientadas por una patología de abuso colonial o etno-nacionalista, pero la norma en general es una política del lugar basada en otras formas de apego al lugar tales como el gusto por donde uno vive o por un modo de vida regional particular, u otras formas de resistencia como las relacionadas con la calidad de vida local o con decisiones de las autoridades locales. Esto me lleva a la segunda objeción. Es demasiado fácil pensar que las ciudades o regiones proporcionan esferas públicas definidas territorialmente. La imaginación popular está repleta de etiquetas simplistas sobre la apatía pública, aquí, o la glorificación de la creatividad urbana y el mestizaje, allá, o la deliberación pública activa y el debate, mas allá, o la dependencia en el estado y la familia, en otros lugares. Los textos académicos sobre el capital social han añadido legitimidad a estas caricaturas del lugar basadas en supuestos sobre la preponderancia de las esferas/culturas públicas locales, etiquetando, por ejemplo, algunas regiones como regiones cívicas (abundancia de capital social, de deliberación, de transparencia desde el estado) y otras como burocráticas (dirigidas por el estado, bajos niveles de participación pública, débil asociacionismo) o individualis-

tas (abundancia de mercado, profusión de culturas emprendedoras, estado débil).

Estas caricaturas se presentan con un cierto grado de veracidad sobre la naturaleza de las esferas públicas locales, pero las conclusiones políticas que se ofrecen son improbables. El vínculo entre la esfera pública local y la cultura política local no puede ser más que indirecto. Para empezar, es un error imaginar la esfera pública local exclusivamente en términos localistas. La esfera pública —es decir, la arena discursiva en el que cualquier individuo aquí o allá puede participar con la ayuda de numerosas tecnologías «de navegación» como los libros, periódicos, carteles anunciadores, los medios de comunicación, internet— es por su propia definición trans-territorial. Esta esfera pública es un espacio móvil, circulante y ubicuo (Warner, 2002), un espacio con capacidad para generar asociaciones y conexiones discursivas a una variedad de escalas espaciales y en una variedad de formas espaciales (desde las redes éticas transnacionales y las audiencias globales de noticias hasta los patios de juego de las escuelas y las salas de *chat*). Cualquier lugar geográfico concreto no puede ser nunca otra cosa que una conexión nodal en un espacio de red como una hiedra que no se vincula nunca a una esfera pública local. Las ciudades y regiones son nodos en muchas esferas públicas, apoyando muchas geografías de la pertenencia y la práctica política (ver también Perulli, 1998). Estos lugares no vienen automáticamente con una esfera pública local fuerte. Una consecuencia obvia de esto es que no existe un lugar predefinido para una política del regionalismo. Cualquier evolución en este sentido sólo puede ser resultado de una cam-

pañía deliberativa para formar una comunidad de sentimiento local (por encima de otros proyectos políticos).

5. UNA POLÍTICA RELACIONAL DEL LUGAR

Deseamos plantear que una lectura relacional de ciudades y regiones aporta una lectura muy diferente de la política del lugar, una que no es ni a-espacial (es decir, donde lo local queda reducido a un mero escenario) ni territorial (es decir, donde lo local geográfico lo representa todo), sino topológica (es decir, donde lo local agrupa conjuntamente diferentes escalas de la acción/práctica social) —ver Agnew, 1994—. Queremos explorar una política del lugar que sea consistente con una ontología espacial de ciudades y regiones entendidas como lugares de heterogeneidad yuxtapuesta dentro de una estrecha proximidad espacial, y como lugares de múltiples geografías de afiliación, vínculo y flujo. Queremos plantear que junto con cada uno de estos elementos hay un registro espacial específico de políticas que componen un sentido ampliado y muy diferente de lo político que el que encontramos en el nuevo regionalismo (incluso si ciertas configuraciones institucionales locales —desde las asambleas hasta otros intereses representados— pudieran reaparecer). De una forma experimental, podríamos resumir los retos políticos de estos dos registros espaciales del lugar hablando de una política de proximidad y de una política de conectividad (o transitividad), respectivamente. Utilizo la cláusula de «experimental» porque la geografía política, la geopolítica y las relaciones internacionales carecen de una terminología establecida capaz de

sintetizar políticas en términos no-territoriales pero, al mismo tiempo, también son capaces de retener un fuerte sentido de la espacialidad de las relaciones sociales (sin reducir esta espacialidad a un localismo sentimental, como advierte Massey, o alguna otra forma de políticas de frontera). Por tanto, en las siguientes secciones se presenta un marco provisional de la política del lugar en términos relacionales. Esto es, el esbozo de un imaginario alternativo que reclama la elaboración de otras dimensiones de la política del lugar.

6. UNA POLÍTICA DE LA PROXIMIDAD

Un aspecto fundamental de la globalización que la política del lugar debe asumir es la intensa negociación cotidiana de la diversidad en la mayoría de las ciudades y regiones, relacionada con la confrontación de las diferencias de tipo cultural, social, de experiencia y de aspiraciones entre aquellos que comparten un determinado espacio regional. La política de una sociedad local hecha de acuerdos minúsculos y culturas plurales que nunca acaban de unirse o adaptarse, no puede ser formulada como una política de la intimidad o de culturas regionales compartidas. Pero entonces, ¿cuáles son las alternativas? Una tentación, más bien una moda actualmente en las lecturas de Benjamín, Lefebvre y Augé, que interpreta lo local como la arena de lo prosaico y lo habitual, consiste en imaginar la política de proximidad como la política de lo cotidiano. Desde este punto de vista, esta política puede responder a los retos planteados por las negociaciones de la diferencia cotidiana en ámbitos tan habituales como el trabajo, el bienestar, la vivienda, la escuela, los espacios pú-

blicos, los servicios públicos, etc. Se destacará, por ejemplo, cómo está representada la diversidad, cómo se confrontan los intereses, cómo se satisfacen y se reconcilian diferentes necesidades. En efecto, este estilo de políticas locales no son escasas aunque rara vez se conciben como políticas de proximidad. Los debates en la planificación, los estudios sobre gobiernos locales y la política social están llenos de sugerencias prácticas acerca de cómo deberían distribuirse los bienes públicos cotidianos, cómo deberían ser escuchadas las diferentes voces e intereses, y cómo podrían reconciliarse las diferencias locales. Esta lectura de lo cotidiano es el abc de la política local en cualquier lugar, pero es una interpretación innecesariamente restrictiva. Cada vez más, la vida diaria se constituye a través de sentimientos de apego e influencias que son distantes, como muestran los trabajos de las comunidades de las diásporas, las redes corporativas, los patrones de consumo, las redes de viajes, los micro-mundos de la comunicación, y otras muchas esferas públicas que se extienden a través del espacio. Estos aspectos trans-locales de lo habitual no pueden ser recogidos dentro de una política de proximidad pero tienden a ser subestimados en las narrativas de la vida cotidiana entendidas como esencia de la proximidad geográfica. Deseamos interpretar la política de la proximidad en términos relacionales para poder de ese modo incorporar todo lo que llama la atención en una determinada localización. Como tal, ésta es una política que no puede ser confinada a lo local diario o a lo íntimo de manera que estos espacios de lo internacional o lo nacional pueden ser considerados como espacios para otro tipo de política (por ejemplo, la políti-

ca de las regulaciones, los estándares, «grandes» temas, cuestiones de estado). Sin embargo, aunque esté todo integrado dentro de lo «político» en el ámbito urbano y regional, puede plantearse legítimamente la pregunta sobre si existe algo específico sobre la política del lugar. Es tentador responder que la política del lugar no es diferente de ninguna otra clase de política espacial como pueden ser las negociaciones sobre cuestiones que surgen en el escenario nacional o internacional, o las maniobras de configuraciones políticas más fluidas como son los movimientos globales de protesta. Sin embargo, esto implica el riesgo de no tomar en cuenta los efectos potencialmente relevantes asociados con las diferencias en la configuración espacial.

El espacio puede respondernos. Yo deseo plantear la propuesta de que sí hay algo distintivo en la política del lugar como fenómeno espacial (que no es lo mismo que pretender afirmar que la diferencia está en considerar lo político a nivel local), esto es, que los diferentes micro-mundos se encuentran atrapados en el mismo terreno y las presiones y los diferentes intereses deben ser gestionados y negociados activamente porque no existe ningún otro terreno. En otras palabras, es una política formada por las cuestiones planteadas por el hecho de vivir con la diversidad y compartiendo un espacio territorial común. Por supuesto, ambos aspectos también aparecen en otras arenas espaciales. Por ejemplo, en el debate contemporáneo sobre pertenencia y ciudadanía en una sociedad multicultural, la nación se considera como el primer ámbito de interés en relación con la diversidad y un territorio comunal compartido. Lo nacional está siendo cada vez

más impugnado como espacio de pertenencia, como sabemos de sobra por las cicatrices que han dejado los ataques nacionalistas y del estado en los emigrantes y demandantes de asilo. Sin embargo, lo que quizás es característico del terreno local es que éste es percibido como un micromundo que se vive y disputa como espacio de vida; como heterogeneidad negociada habitualmente a través de conflictos sobre rutas y ruido, espacios públicos, decisiones de ocupación, barrios y vecinos, viviendas, vida de calle, etc.

Por tanto, la política de proximidad puede interpretarse como una política de la negociación de efectos inmanentes de la yuxtaposición geográfica entre espacios físicos, comunidades superpuestas y prácticas culturales discordantes. Como tal, la política de la proximidad no es automáticamente benigna o maligna, no tiene un marco predeterminado, ni composición institucional ni canon, y aparece sin restricción territorial en cuanto a su arquitectura y alineamiento espacial. En su lugar, uno sólo puede asegurarse de tomar en serio la yuxtaposición espacial como un terreno de interacción antagonista. Esto significa que la arena política local es considerada como un campo de reivindicaciones y contra-reivindicaciones, acuerdos y coaliciones que son siempre frágiles y temporales, que son siempre el resultado de la negociación y de dinámicas cambiantes interconectadas, que se extienden siempre hacia donde quiera que se plantea una reivindicación sobre el terreno o sobre extraños próximos o donde se haya generado una novedad por yuxtaposición. Una consecuencia de esta interpretación es que la política de proximidad debe ser tanto acerca de lo que se pugna y disputa (el terreno, la di-

ferencia entre las presiones de la yuxtaposición espacial) como acerca del resultado de la política local al consentir una interacción antagonista (en contra de la política de la gobernabilidad) y sobre quién y qué cuenta como agente político por medio del reconocimiento de los actos de expresión y organización que atraviesa la sociedad local (en contra de los poderes de instituciones nominadas).

Ahora tenemos una política del lugar que se presenta muy distinta de la política de la gestión regional o del destino regional que se ha convertido en el rasgo más característico del regionalismo territorial. Ésta aporta una visión y un conjunto de prioridades políticas que se establecen abiertamente y de un modo equitativo entre actores antagonistas y sus reivindicaciones concurrentes y a menudo en conflicto. Es una visión que acepta que una agenda regional tiene que ser definida a partir de los intereses dispares entre los diferentes mundos de conectividad que se superponen en determinados lugares y por medio de una discusión pública activa entre las diferentes visiones acerca de qué clase de terreno local es el que se desea y qué intereses sirve (de las clases más prósperas y comunidades mayoritarias a las minorías, marginales y extraños lejanos). La «construcción regional» se convierte en algo completamente distinto de la política del lugar que actúa con y a través de fragmentos (Paasi, 1996). Se convierte en un acto del juego libre de un cuerpo político regional activo y plural y una esfera pública igualmente plural (por ejemplo, descentralizando la toma de decisiones a organizaciones cívicas y comunidades, concibiendo la planificación como una elección de visiones y estrategias agre-

gada y negociada de forma discursiva, incorporando en este proceso sentimientos, éticas, emociones, estéticas, ambigüedades e incertidumbres en la esfera de lo que cuenta como político). Así se transforma en un acto de desarrollo de un sentido del lugar y del apego al lugar que opera con diferencia y distancia, no asumiendo indigeneidad alguna o conjunto de atribuciones privilegiadas. Finalmente, se transforma en un acto de aceptación de que los intereses y características comunes compartidos que convenimos llamar un modo de vida regional, no puede ser constituido mas que relacional y discursivamente.

Aquellos que estén impacientes por tener claridad normativa podrán objetar que esta interpretación alternativa del regionalismo es irresponsablemente imprecisa en el sentido de que carece de una visión buena de la vida. Entre los críticos, sin duda, se incluirán la comunidad de política regional, ansiosa por establecer objetivos, así como los activistas de la izquierda y la derecha, impulsados por una visión de qué es lo que se requiere hacer y por cuenta de quién. Para defenderme, yo plantearé tres cuestiones. La primera, que la visión alternativa no tiene nada que ver con la formulación de políticas en las que uno se deje llevar por la inercia o no tenga objetivos normativos claros. Nuestra posición es simplemente que éstos deben ser el resultado de un debate activo entre diferentes visiones y preferencias que hayan sido llevadas a la mesa y conferido legitimidad. Mi argumento está en contra de una presunta jerarquía de valor y orden. Esto no significa un rechazo del objetivo normativo sino de su formulación anterior a la interacción antagonista entre múltiples agentes, valores y puntos de vista.

Segundo, y en consecuencia, el regionalismo alternativo es producto del deseo de tomar la democracia (regional) en serio. Tengo dificultad para entender por qué las versiones contemporáneas del regionalismo territorial implican o abogan por una democratización que no va más allá de una redistribución del poder. Una democratización debería conseguir algo más que establecer nuevos centros de poder a escala regional: es decir, algo más que la descentralización del gobierno. Como acto de democratización, debería también ampliarse el derecho al voto, incorporar nuevas voces, afrontar las asimetrías de poder, descentrar la autoridad y responsabilidad, y pluralizar el proceso de toma de decisiones. Un regionalismo democrático, por tanto, tiene que aceptar las alteraciones, antagonismos, resultados inesperados y excesos generados al permitir que la heterogeneidad y la diferencia sean expresadas.

Tercero, el regionalismo alternativo incorpora nuevas prioridades al marco de lo que necesita ser tenido en cuenta. Esto incluye, sobre todo, las cuestiones que surgen por la yuxtaposición de diferencias, que van desde las que están relacionadas con lo indígena, lo étnico y el sentido del lugar, hasta lo que tiene relación con el derecho a reivindicar por parte de diferentes intereses económicos en una región. Me sorprende que los actuales mantras regionalistas no tengan mucho que preguntar en el ámbito cultural sobre los cambios en el sentimiento del lugar y el apego al lugar en una sociedad multiétnica y multicultural, o en el ámbito económico, en relación a si los intereses y prácticas de los actores que participan en la economía local —desde el mantenimiento y reparaciones y distribución y lo-

gística al sector informal, servicios públicos, pequeñas empresas y el sector corporativo—, pueden agruparse en *clusters* de interdependencia local. Un sentido de lo local como un fractal cultural o economía fractal tendría como resultado una política local muy diferente, una que comenzaría con el supuesto de que no hay cultura o coherencia económica a escala exclusivamente local.

7. UNA POLÍTICA DE LA CONECTIVIDAD

La esfera pública plural que está implicada en la formación de la región es una esfera imprecisa en términos espaciales y geográficamente variable. Esto sugiere una condición del lugar que opera a través de su condición real constitutiva, no una que disfraza —como hace el nuevo regionalismo— la política nacional de menor dimensión con supuestos contornos territoriales internos y externos y con una identidad regional imaginada. Como he defendido anteriormente, es difícil imaginar áreas de vida social que no estén insertas en circuitos de organización/flujo extendidos espacialmente que incluyan dinero, comercio, trabajo, fe, creencia, consumo, información, conocimiento y poder. Igualmente, es difícil aferrarse a la idea de la esfera pública como determinada exclusivamente para un territorio. Como quiera que optemos por describir las instituciones y prácticas del regionalismo, éstas incorporan conexiones, significados e influencias que no son nunca exactamente de ese lugar.

De ahí que la política del lugar, nos guste o no, tiene que operar con las diversas geografías de la conectividad relacional y la transitividad que constituyen la vida pública y el ámbito político local en

una ciudad o región típica de nuestros días. Analíticamente, el nuevo regionalismo reconoce esta dimensión constitutiva exterior. La mayoría de las variantes contemporáneas reconoce los cambios locales provocados por la inmigración, viaje y éxodos, conectividad cultural local, cadenas de negocios, mundos virtuales o proyectados por los medios de comunicación, y otros elementos del moderno globalizado. Los regionalistas generalmente aceptan que la vida local está condicionada por estas influencias. Sin embargo, a la hora de lo normativo, esta exterioridad se rechaza o se menosprecia. Así, por ejemplo, regionalistas autonomistas y culturales tienden a transitar por narrativas fuertemente arraigadas y con pedigrí local que les permite fabricar una comunidad local meramente imaginaria. Entretanto, regionalistas pragmáticos y defensores de la delegación y descentralización han tendido a considerar esta exterioridad como ontológicamente separada de un «interior» regional que aún puede ser movilizado y organizado para promover la prosperidad local a través de intervenciones como *clusters* y concertación pública.

Una política del lugar basada en la idea de que «hacemos espacio mediante interacciones a todos los niveles» (Massey, 2004) tiene que ser diferente. Tiene que ser producida a través de las diversas espacialidades de conectividad y transitividad que cruzan una determinada región, de tal manera que *dentro* y *fuera* ya no están nunca más definidos localmente. Lo que se considera como «espacio local» y lo que se considera como una prioridad local no puede ser determinado territorialmente, sino de otra manera. Lo primero sería definir las prioridades regio-

nales, confrontadas programáticamente por medio de comunidades de apego y resistencia constituidas relacionamente. El resultado es un «dentro» regional producido por medio del debate público sobre programas políticos o visiones de la vida buenos. En efecto, esto debería ocurrir de una manera abierta en la que tanto actores locales como distantes pudieran firmar un determinado programa y así, al menos, liberar a extraños próximos que habitan mundos diferentes de la tiranía de pertenecer a una «comunidad local» de intereses compartidos.

Este énfasis en una política dirigida por la óptica de la conectividad relacional conlleva cambios importantes en el manejo de la política regional, como Massey, Thrift y yo hemos empezado a plantear en nuestro trabajo sobre regionalismo cosmopolita (Amin et al, 2003). Dos ejemplos —uno relacionado con las prioridades económicas regionales y el otro con las prioridades culturales regionales— pueden ayudar a ilustrar la diferencia. Primero, en una política relacional del lugar, las decisiones sobre lo que es bueno y malo para la economía local no deberían disociarse de los condicionantes escalares o territoriales, como hace el nuevo regionalismo, que defiende de forma habitual que la «autonomía» local es *per se* digna de recibir el poder y administrarlo eficazmente mientras que todo control «exterior» es debilitador, o que la aglomeración industrial local mejora los beneficios locales mientras que las cadenas de producción globales despojan de estos beneficios, o que las instituciones que surgen de lo local tienen una orientación local mientras que las instituciones distantes son predatorias o indiferentes en el mejor de los casos. En su lugar, la decisión sobre el valor

económico debería estar basada en un profundo debate público entre modelos alternativos de prosperidad económica y bienestar (por ejemplo, democracia neoliberal frente a democracia social) y entre visiones contrastadas del bienestar económico. El que una visión u otra se apruebe o no por los residentes estará en función de cómo esa visión encaje con sus intereses, los cuales pueden estar enlazados a conectividades locales más allá de la región.

Así pues, la labor del debate local sobre prioridades económicas —dentro de las corporaciones de desarrollo, asambleas regionales, o la palestra pública— se transformaría en discutir qué clase de economía regional se desea, donde cabe esperar que aquellos que prometen diversas ventajas sean transparentes sobre los beneficios asociados entre modelos concurrentes de prosperidad regional, en lugar de apoyarse en la presunción de que el localismo económico por sí mismo asegura competitividad regional y ventajas para todos. Independientemente de lo que imaginemos sobre lo inevitable de la economía liberal o de la política «contenedora», incluso la mirada más superficial a la experiencia en diferentes partes del mundo muestra el resultado de modelos plurales de prosperidad y organización económica. Existen diferentes modelos, cada uno con su conectividad espacial, cada uno con sus particulares implicaciones locales, cada uno demandando un conjunto de soluciones políticas y de actores políticos diferentes, para poder maximizar los beneficios locales.

Estos modelos y sus consecuencias necesitan ser divulgados, dados a conocer. Por ejemplo, hay una diferencia radi-

cal entre elegir un modelo de crecimiento basado en el poder de empresas trasnacionales, mano de obra inmigrante, elites locales, salarios bajos y regulaciones mínimas, y un modelo de crecimiento que se basa en la necesidad social, comercio justo, redistribución, inversión social, cooperación internacional, mutualidades y vínculos con otras regiones que intentan llevar adelante el mismo tipo de agenda económica. El primer modelo, que no se aleja mucho de las circunstancias que encaran muchas regiones desfavorecidas, es un modelo de *redistribución-a-posteriori* impulsado para favorecer los intereses sectoriales que se apoyan en una conectividad relacional local-global orientada hacia la minimización de costes y maximización de beneficios, y que exige intervenciones políticas específicas (por ejemplo, mejorar la base de la oferta local, atraer mano de obra cualificada, ofrecer incentivos de calidad a las multinacionales) para de este modo mejorar los beneficios locales (en el caso de que no sean viables modelos alternativos).

El segundo modelo, el modelo de *crecimiento-equitativo*, se apoya en los principios de mutualidad y obligación social, exige que se haga una labor para legitimar una economía de crecimiento equilibrado y bajos niveles de desigualdad de la renta; una cultura de la solidaridad social que vincula ciudadanos tanto localmente como de un mundo lejano. Este contraste es, obviamente, una caricatura pero quiero subrayar la idea de que la discusión de prioridades económicas regionales puede ser muy diferente si el análisis de los «beneficios locales» se sitúa dentro de un marco de trabajo que integre las relaciones de poder y reciprocidad en torno a una visión global sobre el

bienestar económico (sin tener un *a priori* concreto sobre lo «indígena»).

De la misma manera, en el área de las prioridades culturales —el segundo ejemplo— elegir el marco de la política de conectividad llevaría a la dinámica material, efectiva, de la formación cultural, sin una ontología previa sobre el origen o lo indígena. Sin embargo, esto tampoco quiere decir que una política de conectividad liberada del peso de la nostalgia regional vaya a dar un regionalismo que automáticamente reconoce la diferencia cultural y la hibridad o mestizaje. Tal y como sucede con la economía, es necesario orquestar un debate activo sobre diferentes modelos de conectividad cultural, sobre el tipo de conexiones culturales que las personas en una región desean defender, sobre el valor de la interacción relacional más allá de la región.

De nuevo, en aras de la claridad, podemos comparar dos versiones muy diferentes de conectividad cultural que circulan en los debates actuales sobre multiculturalismo. Una es el cosmopolitanismo «consumidor» tipificado por el programa Capital Europea de la Cultura de la Unión Europea, que celebra las ciudades y regiones como paisajes culturales y juega con las virtudes del mundo musical, cocinas exóticas de minorías étnicas y festivales, regeneración basada en culturas múltiples y espacios públicos multi-étnicos, y en el exotismo de lo extranjero. Una ola de estrategias contemporáneas de regeneración urbana y regional juega con este aspecto de pertenencia en el mundo con el fin de estimular la economía local mediante nuevos consumos así como en mostrar una apertura al multiculturalismo y la multi etnicidad. Otra versión de la conectividad cultural es una cultura

cosmopolita de solidaridad y derechos que ha ido surgiendo en diferentes partes del mundo como forma de respuesta local a la pobreza global, la intolerancia étnica y el imperio. Se basa en combatir el racismo, proteger los derechos de las personas desplazadas y de las que solicitan asilo, y en alimentar un diálogo intercultural y el compromiso con extraños lejanos. Habitualmente, esta cultura implica a grupos locales que dan voz y producen impacto a través de redes internacionales de solidaridad y movimientos sociales con el fin de dar forma e influir en la cultura política tanto «en casa» como en otras regiones. Aunque la conectividad cultural en ambos ejemplos rechaza una idea de la región como lugar de reminiscencia y preservación cultural, no comparten el mismo sentido del lugar en el mundo.

Como en el ejemplo de la economía, la cuestión es que la política de conectividad no se refiere al balance entre localismo y globalismo. Es una cuestión de hacer explícito y de elegir entre diferentes sentimientos de lugar y del apego al lugar sobre la base de una interacción antagonista entre diferentes coaliciones de apego cultural y geográfico. Por tanto, una región concebida de este modo debería ser capaz de poder ser reivindicada por otros actores distantes y, a su vez, poder vincularse con desarrollos en otros lugares sobre la base de una complementariedad normativa genuina.

8. CONCLUSIÓN

Mi objetivo en este texto ha sido articular un regionalismo imaginado relacionamente libre de las restricciones de la ju-

risdicción territorial. He intentado mostrar que si el lugar es relevante en esta perspectiva es por medio de los retos —culturales, económicos y políticos— lanzados por la yuxtaposición espacial de la diferencia y por los efectos de la conectividad en una multitud de espacios relacionales. He intentado ilustrar que estos efectos espaciales realmente importan, en términos de lo que invoca la atención política, de lo que se considera relevante o posible y de qué, dónde y quién es movilizado por el proceso político.

Una cuestión que planteo es si en esta lectura alternativa del regionalismo se mantiene algo como distintivo sobre la política del lugar. Un eje de mi argumento ha sido que lo que ocurre en la ciudad o en la región tiene que ver con cuestiones de elección política y de democracia que pueden encontrarse en todos los lugares y que hace que la política de ciudades y regiones no se diferencie de la política, por ejemplo, del hogar, de la nación o de Internet. No se gana nada tratando a las ciudades y regiones como fetiches, como formas particulares de comunidad que se prestan a configuraciones o elecciones políticas definidas territorialmente o restringidas espacialmente. Esto simplemente comprime lo político al nivel urbano y regional o lo restringe a determinadas funciones. Así, una suposición típica actual consiste en considerar que los gobiernos nacionales deben ocuparse de los asuntos relacionados con el territorio y las regiones deberían concentrarse sólo en cuestiones locales, o que mientras que la nación debería decidir sobre cuestiones tales como el asilo, la inmigración y el racismo, las regiones deberían centrarse en cuestiones «más pequeñas» o de la cultura local.

Sin embargo, no es suficiente detenerse aquí porque ello significa erosionar el significado de la diferencia espacial. Hemos defendido aquí que las ciudades y regiones poseen una espacialidad específica como aglomeraciones de heterogeneidad aprisionadas en una multitud de redes relacionales de alcance geográfico diverso. Como tales, éstas expresan, quizás más que otras formaciones socio-espaciales (naciones, hogares, organizaciones, comunidades virtuales e imaginadas), las manifestaciones más intensas de la proximidad y conectividad espacial múltiple. Estas son formaciones «nodales» características y, por ello, reflejan un tipo particular de política espacial. Estas formaciones pueden interpretarse como el ámbito de verificación de retos que surgen cuando la diferencia se agrupa de forma tan evidente en un lugar y cuando una globalidad de innumerables flujos y conexiones quedan temporalmente inmovilizadas en un lugar. Los diferentes actores económicos, diferentes culturas, diferentes ciudadanos y no-ciudadanos, diferentes sueños y diferentes necesidades adoptan posiciones y compiten por la atención en sí misma a través de los efectos de la proximidad espa-

cial (rabia, disonancia, distancia, visibilidad, encuentro, evasión, movilidad, no-correspondencia). A su vez, los flujos y conectividades globales proyectan continuamente nuevos dilemas a las posiciones tomadas por los agentes, posiblemente también nuevos retos políticos, desde los relacionados con las negociaciones cotidianas de la diversidad cultural o los conflictos entre los pobladores locales en proceso de cambio sobre cuestiones cotidianas, hasta la reimaginación de lo local a través de la diáspora y de pertenencias y añoranzas o estrategias de regeneración económica local basada en la economía de remesas. Si las ciudades y regiones se analizan relacionamente se pueden convertir en generadoras de un tipo de energía democrática porque éstas actuarían continuamente recordando a los ciudadanos lo que significa vivir con la diferencia y la conectividad global diaria.

Agradecimientos

Agradezco a Luiza Bialasiewicz, Stuart Elden y Gordon MacLeod su ayuda en la finalización de este texto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGNEW, J. (1994): «The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory», *Review of International Political Economy*, 1: 53-80.
- AGNEW, J. (2000): «The road to Padania: the Northern League and Italian regionalism», *International Journal of Urban and Regional Research*, 24: 227-231.
- AMIN, A. (1999): «An institutional perspective on regional development», *International Journal of Urban and Regional Research*, 2: 365-378.
- AMIN, A. (2002): «Spatialities of globalisation», *Environment and Planning A*, 34 (3): 385-99.
- AMIN, A. and COHENDET, P. (2004): *Architectures of Knowledge: Firms, Capabilities, and Communities*. Oxford University Press, Oxford.
- AMIN, A.; MASSEY, D. and THRIFT, N. (2003): *De-centering the Nation: A Radical Approach to Regional Inequality*. Catalyst, London.
- AMIN, A. and THRIFT, N. (2002): *Cities: Rethinking Urban Theory*. Polity Press, Cambridge.
- BATT, J. and WOLCZUK, K. (eds.) (2002): *Region, State and Identity in Central and Eastern Europe*. Frank Cass, London.
- BIALASIEWICZ, L. (2002): «The re-birth of Upper Silesia», *Regional and Federal Studies*, 12 (2): 111-132.
- BIALASIEWICZ, L. (2003): «A society to match the scenery? New myths for new spaces in the Veneto città diffusa», in ECKARDT, F. (ed.): *The European City in Transition*. Weimar, Bauhaus-Universität Weimar and the European Commission.
- CASTLES, S. and MILLER, M. (1998): *The Age of Migration* (2nd edn), Macmillan, Basingstoke.
- COLEMAN, S. and CRANG, M. (eds.) (2002): *Between Place and Performance*. Berghahn Books, London.
- CONNOLLY, W. E. (2002): *Neuropolitics: Thinking, Culture, Speed*. University of Minnesota Press, Minneapolis. DETR (1997): *Building Partnerships for Prosperity: Sustainable Growth, Competitiveness and Employment in the English Regions*. Cm 3814, The Stationery Office. London.
- DTLR (2001): *Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions*. Cm 5511, The Stationery Office, London.
- DICKEN, P. (2003): *Global Shift*, Sage. London.
- GINER, S. (1998): *Catalonia: The Tradition of Modernity*. University of Southampton, Southampton.
- GRAHAM, S. (2002): «FlowCity: networked mobilities and the contemporary metropolis», *Journal of Urban Technology*, 9 (1): 1-20.
- GRAY, J. (2003): *Al Qaeda and What it Means to be Modern*. Faber and Faber, London.
- GUIBRENAU, M. (2000): «Spain: Catalonia and the Basque country», *Parliamentary Affairs*, 53 (1): 55-68.
- HARDT, M. and NEGRI, A. (2000): *Empire*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- HUGHES, A. and REIMER, S. (eds.) (2004): *Geographies of Commodity Chains*. Pearson, London, forthcoming.
- KEATING, M. (1998): *The New Regionalism in Western Europe*. Elgar, Cheltenham.
- KEATING, M.; LOUGHLIN, J. and DESCHOUWER, K. (2003): *Culture, Institutions and Economic Development: A Study of Eight European Regions*. Elgar, Cheltenham.
- LE COADIC, R (2002): *Bretagne, le fruit défendu?* Presses Universitaire de Rennes, Rennes.
- MASSEY, D. (1999): *Power-geometries and the Politics of Space and Time*. Hettner Lecture 1998, Department of Geography, University of Heidelberg.
- NEDERVEEN PIETERSE, J. (2003): *Globalisation and Culture*. Rowman and Littlefield, New York.
- OECD (2001): *Cities and Regions in the New Learning Economy*. Paris.
- PAASI, A. (1996): *Territories, Boundaries and Consciousness: The Changing Geographies of the Finnish-Russian Border*. John Wiley, London.
- PAASI, A. (2002): «Bounded spaces in the mobile world: deconstructing "regional identity"», *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 93: 137-148.
- PERULLI, P. (ed.) (1998): *Neo-regionalismo: L'economia archipelago*. Torino: Bollati Boringhieri.
- STOLLER, P. (2002): *Money has no Smell*. Chicago University Press, Chicago, IL.
- THRIFT, N. (1999): «Steps to an ecology of place», in MASSEY, D.; ALLEN, J. and SARRE, P. (eds): *Human Geography Today*. Polity Press, Cambridge.
- URRY, J. (2002): *Global Complexity*. Polity Press, Cambridge.
- WARNER, M. (2002): «Publics and counterpublics», *Public Culture*, 14 (1): 49-90.
- WHATMORE, S. (2002): *Hybrid Geographies*. Sage, London.

La región social. Más allá de la dinámica territorial de la economía del aprendizaje

El objetivo de este artículo es impulsar un debate sobre el término *innovación* para dotarlo de un contenido más amplio y ahondar en su significado con vistas al desarrollo local y regional. La innovación y las categorías económicas y sociales relacionadas con ésta, han estado en el centro de las discusiones políticas sobre el futuro de la economía y sociedad europeas. Reflexiones sobre regiones innovadoras e inteligentes (o de aprendizaje), como los Modelos de Innovación Territorial (MIT), han contribuido decisivamente al desarrollo de las políticas regionales y locales. Sin embargo existe una satisfacción cada vez mayor en relación con el fuerte sesgo tecnológico y la visión del desarrollo impulsado por el mercado y la competencia de los MIT y sus limitaciones son hoy por hoy bien conocidas. Formular una alternativa basada en una ontología diferente, requiere una reflexión multidimensional sobre los fundamentos mismos del desarrollo territorial.

Artikulu honen helburua da berrikuntza terminoari buruzko eztabaida piztea eta termino horri esangura zabalago bat ematea toki- eta lurralde-garapenari begira. Orintsu arte, berrikuntza eta horrekin lotutako gizarte- nahiz ekonomia-kategoriak izan dira etorkizuneko Europako gizartearen eta ekonomiaren eztabaiden ardatz. Lurralde berritzaileei eta ikasiei (edo ikasteko bidean) buruzko gogoetek, kasurako Lurralde Berrikuntzako Ereduak (LBE), lurralde- eta toki-mailako politikak sendotu eta bultzatu dituzte. Hala eta guztiz ere, aditu guztiak ez datoz bat garapena erdiesteko bide bakarra elkarren arteko lehian oinarritutako merkatu teknologikoetan murgiltzea denik adierazten duen baieztapenarekin. LBEak modan daude gaur egun, nahiz eta euren akatsak aski ezagunak diren. Beraz, ontologia ezberdin batean oinarritutako alternatibak lurralde-garapenaren zedarrietan oinarritutako dimentsio anitzeko gogoeta bat behar du.

The purpose of this paper is to launch a debate on a broader meaning of the term innovation and its significance for local and regional development. «Innovation» and related economic and social categories have been at the centre of policy discussions on the future of the European economy and society. Reflections on the innovative and learning region Territorial Innovation Models (TIM) have underpinned regional and local development policies. Yet disapproval with the technologist and market-competition-led development concept of the TIM is growing and today its shortcomings of the Territorial Innovation are well known. But to formulate an alternative based on a different ontology requires a multi-dimensional reflection on the pillars of territorial development.

ÍNDICE

1. Introducción: ¿más allá de la región de aprendizaje?
 2. La visión reduccionista del desarrollo en los modelos de innovación territorial
 3. Hacia una ontología de la comunidad para el desarrollo territorial
 4. La región socialmente innovadora y sus categorías analíticas
 5. Vecindades, relaciones de poder y escalas de desarrollo
 6. Consecuencias para las agendas de investigación
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: innovación, comunidad, competitividad, desarrollo territorial

N.º de clasificación JEL: O18, O21, O33, R18

1. INTRODUCCIÓN: ¿MÁS ALLÁ DE LA REGIÓN DE APRENDIZAJE?

El objetivo de este artículo es impulsar un debate sobre el término *innovación* para dotarlo de contenido más amplio y ahondar en su significado con vistas al desarrollo local y regional. La innovación y las categorías económicas y sociales relacionadas con ésta, han estado en el centro de las discusiones políticas sobre el futuro de la economía y de la sociedad europeas. Las reflexiones sobre regiones innovadoras e inteligentes (o de aprendizaje), como los Modelos de Innovación Territorial (MIT), han contribuido decisivamente al desarrollo de las políticas regionales y locales. Sin embargo, existe una insatisfacción cada vez mayor en relación con el fuerte sesgo tecnológico y

la visión que los MIT tienen del desarrollo muy marcada por el mercado y la competencia y sus limitaciones son hoy por hoy bien conocidas. Pero para formular una alternativa basada en una ontología diferente, se requiere una reflexión multidimensional sobre los fundamentos del desarrollo territorial.

Durante las dos últimas décadas, las políticas y el análisis económico han destacado la importancia del papel de la innovación y del aprendizaje como procesos que alimentan la reestructuración económica y que llevan a una mejora de la competitividad de empresas, sectores y economías regionales y nacionales. Esta «innovación» en el discurso económico, después de casi veinte años de hegemonía de la economía de la oferta, ha signifi-

cado un reconocimiento claro de la capacidad analítica y del valor de las políticas de la economía evolucionista y de su extenso trabajo sobre la innovación, la capacidad de adaptación y de aprendizaje de empresas y otras instituciones económicas dentro de los sistemas (de innovación) regionales y nacionales. (Edquist *et al.*, 1997).

El análisis en la tradición evolucionista, tuvo un papel especialmente relevante en los estudios sobre innovación regional y local debido en parte a la fuerte afinidad entre la literatura del *milieu* y de los distritos de un lado, y la economía institucionalista de otro, pero también debido al fracaso de las políticas nacionales y regionales genéricas, incapaces de diferenciar las idiosincrasias de los problemas regionales. En algunos países este fracaso fue reconocido parcialmente como una consecuencia de la mala percepción de las dinámicas institucionales a escala local por parte de los técnicos encargados de aplicar las políticas nacionales, y por tanto dieron un respaldo adicional a un enfoque económico institucionalista de los problemas regionales y locales (Moulaert y Willekens, 1984).

Hoy en día, la interpretación institucionalista y evolucionista de la economía innovadora se ha transformado de tal forma que se está reconsiderando a sí misma. Cada vez más, la economía innovadora y de aprendizaje es criticada por la estrechez de su interpretación tecnológica y económica de las diferentes dinámicas de innovación y de aprendizaje que entran en juego, y las preguntas sobre los posibles acontecimientos futuros «más allá de» la economía de aprendizaje están ganando más atención. (Hodson, 1999). Conceptos y procesos como cultura, redes, comuni-

cación y organización se han teorizado progresivamente como meros instrumentos al servicio del progreso económico, el cual en sí mismo ha sido considerado en general como el equivalente del progreso humano. Esto obviamente significa una erosión de estas categorías que en esencia son parte de las diferentes dinámicas sociales y humanas y no exclusivamente de la vida económica.

En este artículo desafiamos esta visión reduccionista del progreso humano. Y defendemos que el desarrollo territorial y la innovación deben ser concebidos e implementados sobre la base de una ontología existencial más amplia en la que los fundamentos económicos de mercado y la innovación tecnológica son sólo pilares de apoyo.

Para alcanzar este propósito hemos dividido el trabajo en cinco fases. Primero, realizamos una evaluación crítica y resumida de los MIT, los cuales están basados en la tradición económica evolucionista de la innovación y el desarrollo. La segunda sección vuelve a las preguntas básicas sobre el significado del desarrollo económico y la innovación, y se propone una ontología del desarrollo basada en la comunidad. La sección tercera examina las consecuencias de esta ontología comunitaria para la definición de algunos conceptos básicos. Categorías como capital social, conocimiento, aprendizaje, evolución, cultura, etc., cobran un significado diferente en un modelo en el que el aspecto económico es solo una dimensión más de la dinámica general del desarrollo comunitario. La sección cuarta hace un llamamiento a la integración del papel de las relaciones de poder y la articulación entre varias escalas espaciales y contextos institucionales en los modelos

de análisis de desarrollo comunitario. Finalmente, la sección quinta centra su atención en las consecuencias de esta perspectiva territorial de orientación comunitaria con respecto a los modelos de investigación contemporánea sobre políticas y estrategias de desarrollo local y regional.

2. LA VISIÓN REDUCCIONISTA DEL DESARROLLO EN LOS MODELOS DE INNOVACIÓN TERRITORIAL

El término MIT, se utiliza aquí como nombre genérico de los modelos de innovación regional en los cuales juegan un papel significativo las diferentes dinámicas institucionales locales. En general son tres las familias de MIT que pueden ser identificadas¹. El modelo francés de *Milieu Innovateur*, que ha sido la base para la síntesis producida por GREMI (Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs) (Aydalot, 1986), destaca el potencial endógeno de las instituciones para generar empresas dinámicas. La misma idea se encuentra en el modelo de los «distritos industriales», el cual subraya todavía más el papel de la cooperación y la asociación en el proceso de innovación (Becattini, 1987). Otros modelos de innovación territorial se basan en la tradición de los sistemas de innovación: una transposición a escala regional de los principios de coordinación institucional propios de los sistemas de innovación nacionales y sectoriales (Edquist *et al.*, 1997) o una interpretación evolucionista de la economía de aprendizaje regional (Cocee, 1996; Cocee y Morán, 1998).

¹ Ver detalles en Moulaert, Sekia y Boyabe (1999).

Una tercera tradición surge de la Escuela Californiana de Geografía Económica: los Nuevos Espacios Industriales (Storper y Scott, 1988; Saxenian, 1994). A éstas añadiremos una nueva categoría residual, la cual tiene poca afinidad con el análisis regional, sin embargo se halla más cercana a las agrupaciones/concentraciones espaciales o *clusters* de innovación de Porter. De acuerdo con Moulaert y Sekia (2003):

«Estos modelos comparten un amplio número de conceptos clave que han sido usados en economías regionales o diferentes análisis económicos durante mucho tiempo, o han sido tomados de otras disciplinas, especialmente de las ciencias sociales.»

El cuadro n.º 1 nos resume el significado de la innovación territorial en la mayoría de estos modelos². El «modelo de la región que aprende» no ha sido incluido porque puede considerarse esencialmente una síntesis de las características de muchos de los otros modelos de MIT.

Leyendo las categorías del cuadro n.º 1, se tiene la impresión de que hay una uniformidad semántica en los conceptos y que las diferencias conceptuales son más complementarias que contradictorias³.

² Para más detalles, ver MOULAERT, SEKIA y BOYABE: *op. cit.* Véase también MacKinnon, Cumbers y Chapman (2002) los cuales, entre otras observaciones críticas, señalan cómo el modelo de aprendizaje regional no pone suficientemente de relieve la articulación entre escalas espaciales y las dinámicas de aprendizaje.

³ Pero la aparente uniformidad semántica en conceptos y fuentes teóricas compartidas esconden un «pluralismo» tanto en las interpretaciones conceptuales como en los enfoques teóricos (Moulaert, Sekia y Boyabe, 1999).

Cuadro n.º 1

Perspectivas de innovación en los modelos territoriales de innovación

Modelos	Milieu innovateur (Modelo Innovador) (MI)	Industrial District (ID) (Distrito industrial)	Sistemas de Innovación Regional (RIS)	Nuevos Espacios Industriales
Características de Innovación				
Núcleo de las dinámicas de innovación	Capacidad de innovación de empresas a través de sus relaciones con otros agentes del mismo modelo.	Capacidad de los actores para implementar la innovación en un sistema de valores comunes.	La Innovación como proceso de investigación y desarrollo, interactivo, acumulativo y específico (dependencia de trayectoria).	Un resultado de I+D y su implementación; aplicar los nuevos métodos de producción (JIT, etc.)
Papel de las instituciones	Importantisimo papel de las instituciones en el proceso de investigación (universidad, empresas, agencias públicas, etc.)	Las instituciones son «agentes» facilitadores de la regulación social, fomentando la innovación y el desarrollo.	Como en el NSI, las definiciones varían de acuerdo a los autores. Pero todos ellos están de acuerdo en que las instituciones llevan a una regulación de comportamiento, en organizaciones tanto internas como externas.	Regulación social para la coordinación de transacciones «interfirmas» y las dinámicas de actividad empresarial.
Desarrollo regional	La perspectiva territorial está basada en «modelos innovadores» y en la capacidad de los agentes de innovar en una atmósfera de cooperación.	La perspectiva territorial está basada en la solidaridad espacial y la flexibilidad de los distritos. Esta flexibilidad es un elemento de esta innovación.	Perspectiva de la región como un sistema de «aprendizaje a través de la interacción y bajo una dirección de las regulaciones»	Interacción entre la regulación social y los sistemas de producción aglomerados.
Cultura	Cultura de confianza y de reciprocidad de conexiones.	Compartiendo valores entre los agentes ID-Confianza y Reciprocidad.	La fuente del «aprendizaje a través de la interacción»	Cultura de las redes y la interacción social.
Tipos de relaciones entre agentes	El papel del espacio de apoyo: relaciones estratégicas entre empresas, sus socios, suministradores y clientes.	Las redes de conexión son un modo de regulación social y una fuente de disciplina. Facilita la coexistencia de ambas la cooperación y la competencia.	Las redes de conexión es un modo organizativo de «aprendizaje interactivo».	Transacciones «interfirmas»
Tipos de relaciones con el medioambiente	Capacidad de los agentes para modificar su comportamiento en relación a los cambios en el medioambiente. Relaciones «muy» ricas: tercera dimensión del espacio de apoyo.	Las relaciones con el medioambiente imponen algunas limitaciones y nuevas ideas. Deben ser capaces de reaccionar con los cambios en el medioambiente. Relaciones «ricas». Visión espacial limitada del medioambiente.	Equilibrio entre relaciones interiores específicas y los límites del medioambiente. Relaciones «ricas».	Las dinámicas de la formación de comunidad y la reproducción social.

Fuentes: Moulaert, Sekia y Boyabé, 1999.

La mayoría de los modelos MIT subrayan la importancia instrumental de las instituciones para la reestructuración económica y para la mejora de la competitividad de regiones y municipios. Pero ninguno de estos modelos hace referencia a mejorar y modernizar las dimensiones no económicas o los sectores económicos locales no pertenecientes ni impulsados por la economía de mercado, a no ser que dichas mejoras pudiesen contribuir a la competitividad de una localidad determinada. De acuerdo con los MIT, la calidad de vida en las comunidades locales se identifica con una creciente prosperidad económica, y ambas son consecuencias externas y positivas («externalidades positivas») de un fuerte crecimiento económico, no hay distinción alguna entre bienestar y crecimiento, entre la cultura y el entorno empresarial, etc.

Los MIT reflejan una visión particular del desarrollo económico: la innovación y el aprendizaje mejorarán el comportamiento de la economía de mercado de una región o municipio, contribuyendo así al logro de otras metas de desarrollo. No hay duda de que los MIT son superiores a otros modelos de desarrollo económico territorial (ej.: los modelos neoclásicos de crecimiento regional) en cuanto que reconocen el papel explícito de las instituciones (incluyendo las empresas) y sus procesos de aprendizaje como factores clave del desarrollo económico. De esta manera, llenan de contenido la «caja negra» del modelo neoclásico de la empresa y de sus redes, el cual desestima las dinámicas institucionales de los agentes innovadores, y sólo consideran su lógica abstracta de acción económica racional. Los MIT son, por tanto, más complejos que los modelos neoclásicos de crecimiento

regional, ya que dotan a todas las dinámicas institucionales (cultura, organizaciones educativas y redes) de utilidad inmediata para mejorar la competitividad de la economía local. (En el discurso ortodoxo sobre desarrollo, uno podría decir que hacen que el crecimiento sea dependiente del desarrollo; la máxima neoclásica vuelta del revés).

Dicho de otra forma, los MIT no consideran la multifuncionalidad de la economía, que en realidad es mucho más amplia que la economía capitalista de mercado, y tampoco considera las otras esferas existenciales (no económicas) de las comunidades locales y regionales como pueden ser el medioambiente, el clima sociocultural (artístico, educativo, y servicios sociales) así como la esfera sociopolítica.

A pesar de su apego a las dinámicas institucionales, los MIT se mantienen fieles a una ontología económica basada en las leyes de mercado y una visión del desarrollo puramente tecnológica.

3. HACIA UNA ONTOLOGÍA COMUNITARIA PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

Hoy en día muchos de los puntos de vista sobre desarrollo en diferentes escalas espaciales comparten el debate político mayoritario. Sin embargo estos puntos de vista (desarrollo sostenible, *stakeholder*, gobernanza, administración cooperativa, economía de redistribución social) parecen existir al margen los unos de los otros, y allí donde están integrados en propuestas multidimensionales u holísticas, como aquellas expuestas en la literatura sobre desarrollo sostenible, los conflictos y las diferencias entre planes de

¿Qué es una comunidad?

El término comunidad ha sido criticado a finales del siglo xx por muchos expertos de las ciencias sociales y rechazado en la economía expresamente (Nussbaumer, 2000) o reformulado en la sociología por Weber o Tönnies (Fisher, Sonn, Bishop, 2002). Sociedad ha sido el término preferido ya que no asume ningún grado en intensidad en las diferentes relaciones interpersonales, dejando a cada disciplina de las ciencias sociales la capacidad de centrarse en un tipo determinado de interacción en la sociedad, y siguiendo también la corriente actual con todos sus cambios en el nuevo emerger de una libertad individual (Fisher, Sonn, Bishop, 2002). Es más, la idea de una identidad implícitamente asociada con la comunidad fue considerada como «poco científica». La típica visión alemana de un alma (Seele) nacional como núcleo de una comunidad nacional, presente en el trabajo de la Escuela Histórica Alemana, levantó sospechas¹ (Nussbaumer, 2002). A pesar de ello, las críticas del método positivista y un excesivo reduccionismo analítico durante los últimos 30 años, así como un fructífero diálogo entre las disciplinas, ha mostrado la importancia de tener en cuenta la lógica colectiva a la hora de analizar los procesos sociales. Aunque podemos encontrar variadas definiciones de «comunidad» en

las publicaciones (psicológicas, locales, sociales, prácticas, epistemológicas, políticas comunitarias, etc.), siempre se refieren a los vínculos e intereses comunes que forman parte del proceso actual de organización de individuos en grupos más o menos formales. Nótese que lo anterior no implica la homogeneidad general de un grupo, sino una posibilidad para desarrollar una acción cohesionada y colectiva (Friedmann, 1992). Por lo tanto, elementos concretos (situación geográfica, características socioeconómicas, etnicidad) así como elementos simbólicos (religión, valores, identidad, derechos) pueden formar parte del concepto de comunidad. En este sentido, la aceptación posmoderna del término comunidad se refiere a la refutación de la visión mecanicista de las relaciones humanas, y del reconocimiento de las múltiples causalidades que sin duda excluyen las afirmaciones de las visiones individualistas. Debe considerarse que las sociedades humanas han sido generadas históricamente, enriqueciendo así el papel de la cultura y de la antropología en el análisis de los procesos sociales (Fisher, Sonn, Bishop, 2002). En este sentido, el término «comunidad» va a ser definido empíricamente, y siempre con referencia a una de las realidades históricas concretas.

¹ La visión de Schmoller sobre las comunidades territoriales (1887,1905) fue a pesar de todo muy avanzada en sus perspectivas, mostrando como el movimiento histórico pasó de una solidaridad basada principalmente en lazos sanguíneos a ser comunidades unidas por intereses comunes (véase Nussbaumer, 2002).

trabajo, lógicas y agentes, son consciente o inconscientemente evitados. Por ejemplo, no hemos encontrado ningún texto en ciencias sociales que consiga levantar un puente para salvar las tensiones existentes

entre crecimiento, redistribución y sostenibilidad ecológica (véase: Buckingham-Hatfield y Evans, 1996). Aun así, tan sólo la observación de que los debates sobre políticas han vuelto a descubrir la importan-

cia de los puntos de vista multidimensionales es en sí misma alentadora.

Pero en cualquier caso, el reto científico es confrontar esos puntos de vista e integrar las diversas dimensiones del desarrollo en síntesis teóricas y políticas equilibradas. Para hacer esta integración posible, se necesita una ontología diferente de la sociedad humana, a la que llamaremos aquí desarrollo comunitario. Una ontología del desarrollo basado en la comunidad está enraizada en la amplia tradición del desarrollo alternativo, que al principio era únicamente de interés para la economía del desarrollo y para la sociología, pero que actualmente se usa frecuentemente como fuente de inspiración para el desarrollo económico local y vecinal, en las llamadas economías desarrolladas (Friedmann 1992). El término desarrollo comunitario está obviamente asociado también con la teoría y la práctica del desarrollo urbano y con la lucha por la supervivencia en las grandes ciudades de Europa y EEUU (Moulaert *et al.* 2000; Saegert, Thomson y Warren, 2001).

El término comunidad se refiere aquí a la naturaleza de las distintas interacciones humanas entre grupos, que puedan ser definidas de acuerdo con consideraciones geográficas, sociológicas, políticas, o económicas. Nosotros lo usamos como una alternativa a la visión de la organización humana individualista dirigida por las leyes de mercado, tan en boga en estos tiempos. De acuerdo con nuestra teoría, las relaciones de mercado deben ser consideradas sobre un telón de fondo constituido por los otros modos de interacción que se dan en las diferentes esferas de la vida humana, fondo donde el sentimiento humano de «pertenecer» cobra realmente sentido. En otras palabras,

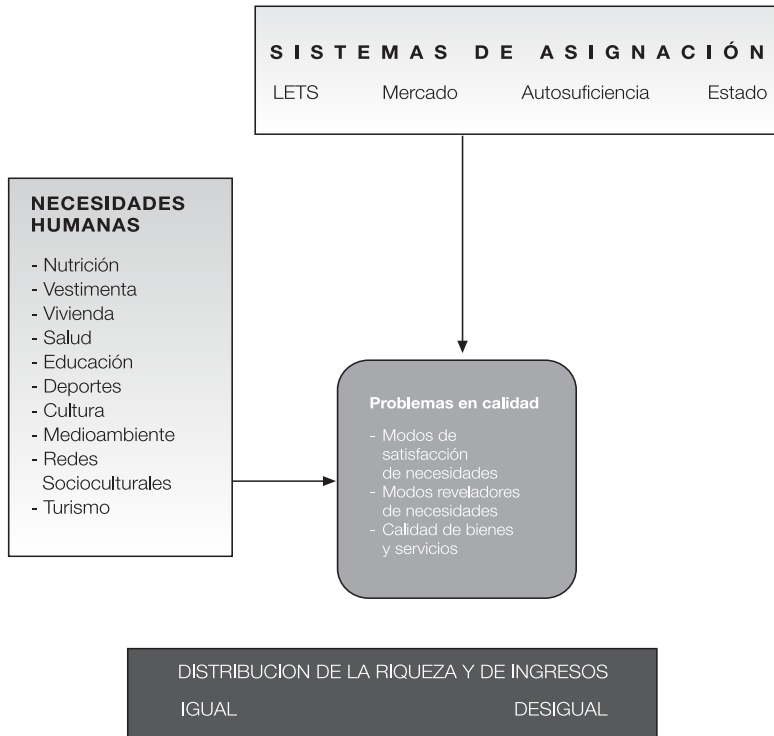
la «comunidad» es una manera de integrar las relaciones de mercado que históricamente han sido situadas en el mundo de la organización humana. En este mundo más complejo tales relaciones de mercado están arraigadas al mismo tiempo que limitadas por el conjunto.

3.1. Innovación social y desarrollo comunitario

El concepto central para construir la ontología del desarrollo comunitario es el término «social», gemelo del de innovación tecnológica, la llamada innovación social. Obviamente, la literatura sobre MIT pone en cuestión ambos conceptos de innovación social y tecnológica; pero en cualquier caso los MIT subordinan la instrumentalidad del primero a este último y se sitúan en la mejora de la competitividad directamente. De hecho en los modelos MIT tiene más sentido hablar de innovación tecnocrática en lugar de innovación tecnológica, porque los otros tipos de innovación se consideran instrumentales al servicio de la innovación técnica, organizativa o de gestión, con el fin de mejorar la posición competitiva de las empresas en el mercado.

Desde la perspectiva del desarrollo comunitario, la innovación social adquiere un significado doble. Primeramente concierne a la satisfacción de necesidades básicas humanas. Este es el sentido adoptado en la economía social, pero también en la literatura sobre desarrollo alternativo (Laville, 1994; Moulaert y Ailenei, 2005). Para la mayoría de los integrantes de una comunidad territorial, las necesidades humanas no se reducen a los puestos de trabajo y el nivel de renta.

Gráfico n.º 1
Necesidades humanas y sistemas de asignación



Fuente: Elaboración propia.

El gráfico n.º 1 refleja la variedad de necesidades humanas muchas de las cuales están insuficientemente cubiertas por la estrategia de crecimiento de la economía de mercado propuesta por los MIT. Este catálogo de necesidades está relacionado con la multitud de dimensiones de la existencia humana. Hasta qué punto los mecanismos de incentivación, ansiedad y consumo del mercado serán capaces de satisfacer las necesidades humanas dependerá intensamente de la distribución de la riqueza y de la renta.

Es indudable, y queremos subrayarlo, que cuanto más igualitaria sea la economía de mercado, mejor funcionará el conjunto de mecanismos de mercado y mejor será capaz de asignar los recursos empleados para satisfacer necesidades básicas.

Cuando existe una gran disparidad en la distribución de la riqueza y la renta, los mercados no revelarán la mayoría de necesidades de los grupos desfavorecidos, los cuales tendrán que depender de for-

ma progresiva, cuando lo puedan hacer así, del comercio e intercambio local (Local Exchange Trade, LETS), basado en la reciprocidad, de la autosuficiencia (ej.: autoproducción de alimentos, vestimenta, etc.) o de la redistribución llevada a cabo por el Estado. El acceso y la calidad de estos sistemas variarán significativamente entre países, regiones y municipios.

El gráfico n.º 1 sugiere, por una parte, que todos los sistemas de asignación de recursos son importantes para revelar y satisfacer necesidades humanas, y por otra, cómo la distribución de la riqueza dentro de una sociedad determina la importancia relativa del mercado y LETS.

Pero la innovación social también se refiere a la innovación en las relaciones sociales entre individuos y grupos de personas existentes en las comunidades, esto es, innovación social en el sentido de Max Weber, cuando compara las invenciones técnicas con las sociales. Dentro de un municipio, una vecindad, una comunidad, una ciudad o una región, existen varios tipos de relaciones sociales, entre y dentro de distintos grupos: relaciones étnicas, relaciones sociales profesionales (artesanía, comercio), relaciones laborales (entre las empresas y los trabajadores), relaciones de mercado (entre empresas y sus mercados y asociaciones, incluyendo clientes), relaciones de gobernanza (relaciones entre autoridades locales y su electorado; relaciones de autogobierno y una gobernanza colaboradora).

3.2. Innovación social y mecanismo de mercado

Teóricamente hablando, se puede analizar la innovación social sometiéndola a

la prueba de la competencia y a las dinámicas de mercado. Muchos teóricos afirman que los mecanismos de asignación de recursos del mercado pueden satisfacer las necesidades básicas de la población. Pero la experiencia de la privatización, especialmente en Gran Bretaña, muestra resultados muy diferentes: la necesidad de viviendas sociales, de escuelas y de infraestructura de transporte público no ha sido satisfecha apropiadamente después de haber confiado su provisión y la asignación de recursos de inversión al sector privado y a los mecanismos del mercado competitivo. Otros teóricos podrían argumentar que un sistema democrático que funcione correctamente, muestra estrechas similitudes con un sistema de mercado, siempre y cuando ambos sistemas funcionen bien; ya que, ¿no es el mercado de votos exactamente lo que mejor representa un sistema político decente? (Buchanan, 1991). Pero en realidad sabemos que los llamados líderes de la democracia sólo consideran y representan alrededor del 50% del electorado de su distrito electoral, y en zonas desfavorecidas estas estadísticas son todavía más deprimentes. Además, la satisfacción de necesidades básicas apenas está presente en las prioridades políticas nacionales contemporáneas, las cuales paulatinamente se orientan a satisfacer los requerimientos del mercado, desregulando y regulado a favor del capital y de una competencia orientada exclusivamente a la obtención de beneficios. Esto obviamente acentúa la desigualdad y hace que la asignación del mercado sea menos capaz de satisfacer las necesidades humanas. (Friedmann, 1992).

En resumen, bajo la creciente presión de las fuerzas de mercado y sus protago-

nistas políticos, las dos dimensiones de la innovación social se desconectan cada vez más y consecuentemente la satisfacción de las necesidades más básicas no puede ser garantizada ni por medio de los mecanismos de asignación de recursos del mercado competitivo ni por los de la democracia de libre mercado. En realidad, una democracia «minoritaria» de los poderosos (clase dominante, ricos, figuras políticas, altos cargos de la administración pública) no tiene capacidad para «descubrir» las necesidades básicas, sino que da prioridad a las exigencias de proyectos burgueses tales como una cultura de elite, sistemas de transporte y comunicación sofisticados, viviendas adosadas, programas medioambientales localizados, etc. Las necesidades básicas de una población formada por barrios y vecindades desintegradas no son reveladas ni a través de los mecanismos de mercado ni de los procedimientos de participación y elección política de los sistemas democráticos. Una nueva ontología de gobierno comunitario y una forma diferente de satisfacer las necesidades debería ser abordada seriamente.

4. LA REGIÓN SOCIALMENTE INNOVADORA Y SUS CATEGORÍAS ANALÍTICAS

4.1. Una ontología basada en la comunidad

El gráfico n.º 2 resume los ingredientes del MIT y sugiere a su vez cómo la lectura de estos ingredientes cambia cuando están vinculados a una ontología basada en la comunidad, en vez de a una ontología dirigida por la «competencia del mercado».

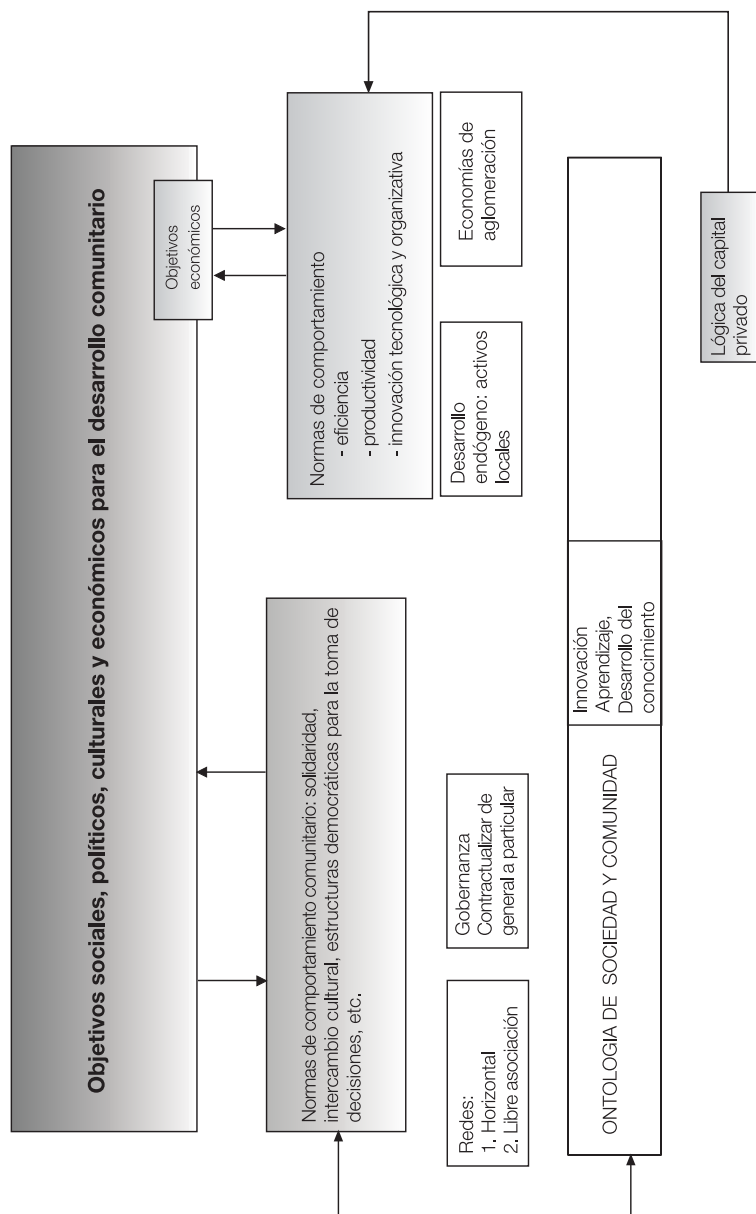
Una ontología basada en la comunidad como la que defendemos en este artículo parte de una concepción diferente del capital y de la innovación. En los MIT la lógica del capital obedece principalmente a los criterios de rentabilidad de la inversión y de obtención de dividendos financieros. Esto no implica en modo alguno que en dicha propuesta el capital se reduzca tan sólo a las maquinarias y talleres (esto es capital físico); de hecho incluye cualquier tipo de capital (humano, social, cultural, etc.) siempre y cuando contribuya a alcanzar el comportamiento exigido por las normas de eficiencia económica, productividad e innovación organizativa y tecnológica que impone el mercado. De esta manera los MIT llenan de contenido la caja negra neoclásica en lo que concierne a la naturaleza funcional y a la diversidad de capital para el desarrollo regional y local. Pero lo llenan de acuerdo con la lógica de mercado, lo que significa:

- Que excluyen actividades económicas que no son eficientes en el ámbito del mercado.
- Que convierten el capital en algo exclusivamente funcional a las actividades rentables.
- Que ofrecen una lectura sesgada de la innovación de capital.

Cuando el capital y su reproducción (innovación) sintonizan con las normas de comportamiento comunitario o se hallan arraigadas en una lógica comunitaria de reproducción, su significado en relación al desarrollo cambiará (véase Schramm, 1987). Al abandonar o integrar la lógica de mercado para la reproducción de capital (y la innovación) dentro de una lógica de la comunidad, la gama de actividades económicas podrá aumentar debido a que numerosos «principios activos»

Gráfico n.º 2

Instrumentalidad institucional: una sociedad y una visión de la misma dirigida por las leyes de mercado



Fuente: Elaboración propia.

además de los de eficiencia económica y competitividad serán tomados en cuenta al mismo tiempo que se introducen estos nuevos criterios en la producción y la distribución. En efecto una extensa variedad de actividades económicas se verán directamente ligadas a la aplicación de esta visión más amplia de la innovación social expuesta en la sección anterior. Integrar la lógica de mercado en una lógica de la comunidad significa también que a los mercados se les asignan otras funciones más allá de la «competencia feroz». Ciertamente, cuando los mercados se insertan en un marco institucional pueden cumplir un papel muy eficiente en la economía social o en los sistemas de provisión de servicios colectivos (Moulaert y Ailenei, 2005).

4.1.1. *Nuevas agencias, nuevas agendas*

Los MIT cubren un grupo amplio de agentes, relacionados con la inversión, el aprendizaje y la innovación, diseñados para mejorar la capacidad institucional y el comportamiento económico de la economía local. Sería una representación equivocada de los MIT describir a los agentes sólo como redes de emprendedores privados, porque también cubren las redes de todos los agentes públicos y privados significativos para el comportamiento innovador orientado a la mejora de la productividad del capital privado, tal y como éstos lo definen.

En la racionalidad comunitaria, existe en combinación con el capital privado, el capital público y el capital colectivo de una manera muy diferente a la de la visión instrumental —capital público sirviendo a los capitales privados y colectivos— de los MIT. Y aunque hoy en día la

distinción entre capital «privado» y «público» se ha enturbiado, está claro que política y analíticamente continúa siendo muy relevante. La distinción entre capital público y privado en lo que respecta a la atribución de sus respectivos papeles en el orden económico ha dejado de estar claramente definida. La transformación del estado desde una estructura jerárquica vertical de arriba abajo a una gobernanza cooperativa necesita una redefinición de lo qué es público y de lo qué es privado, y de como lo «colectivo» debería ser añadido a el análisis.

Para comprender su significado completo en el contexto del desarrollo comunitario, la distinción entre público, privado y colectivo debería ser realizada desde el punto de vista de la satisfacción de las necesidades colectivas y de los que detentan la propiedad o el control del capital.

En términos de necesidades, es importante distinguir entre necesidades privadas y colectivas. Las necesidades privadas, son privadas en el sentido de que corresponden a las necesidades básicas del individuo y de su familia, sin necesariamente hacer referencia a la comunidad en general o a la sociedad y sus propias necesidades. La alimentación, la vivienda y la vestimenta representan necesidades privadas, pero la educación, la cultura, la protección contra enemigos, el transporte, la sanidad, etc. son necesidades colectivas ya que están enraizadas en la vida comunitaria y tienen una dimensión social. Por ello, una respuesta colectiva a estas necesidades es más adecuada en términos de justicia e igualdad.

Una familia o una empresa privada satisfacen sus propias necesidades, comprando bienes y servicios en el mercado o

mediante otro sistema de asignación y distribución de recursos. Estos agentes llevan a cabo tal intercambio gastando un ingreso. Pero ¿qué ocurre cuando las necesidades privadas no pueden ser satisfechas a través de un mercado, por ejemplo, cuando los agentes privados no tienen poder adquisitivo? Cuando esto ocurre las personas vuelven a la autosuficiencia, a LETS o a los sistemas sociales y democráticos de mercado: en primer lugar al estado y a sus agencias de redistribución. Los agentes públicos y colectivos tienden a satisfacer necesidades privadas cuando el mercado es incapaz de revelarlas, en primer lugar porque los agentes privados no tienen el poder adquisitivo para expresar su demanda y hacerla efectiva adquiriendo los bienes que las satisfacen. En este aspecto, las necesidades privadas pueden ser satisfechas por agentes privados, colectivos o públicos (capitales). Más adelante insistiremos en la distinción entre los dos últimos.

En cuanto a las necesidades colectivas, prever qué tipo de capital podría satisfacerlas es una tarea todavía más difícil. En principio, cualquier agente sea privado o público que pueda alcanzar las economías de escala necesarias para afrontar la indivisibilidad de muchos bienes y servicios públicos es técnicamente viable. En realidad y en especial en el contexto actual de hegemonía neoliberal, los presupuestos públicos dan prioridad al gasto público en la provisión de bienes y servicios colectivos. Los generosos presupuestos públicos para obras públicas, *marketing* de promoción de ciudades, proyectos culturales, etc., hacen que este «mercado «de bienes y servicios colectivos sea suficientemente atractivo para que el sector privado se convierta en su suministrador, promotor y proveedor.

Las necesidades colectivas pueden ser satisfechas mediante la provisión de bienes colectivos por distintos tipos de agentes regulados y supervisados por el estado. Estos bienes son «públicos» en el sentido de que los usuarios no pagan, al menos no completamente ni directamente, por acceder a ellos.

Pero hoy en día la distinción entre capital público y privado ya no es suficiente para cubrir un universo de propiedad mixta, control participado y acuerdos cooperativos que se han establecido para satisfacer una amplia gama de necesidades. La gobernanza (colectiva) y la propiedad colectiva llegan más allá del ámbito del estado. Por ello también hacemos la distinción entre capital público y colectivo. El capital público es cualquier combinación de capital estatal con capital privado, diseñado para satisfacer las necesidades privadas y colectivas por medio de un sistema de asignación distinto al sistema de mercado capitalista o diseñado para controlar o reorientar las funciones del sistema de asignación/distribución de mercado. El capital privado, en cambio, siempre busca el mayor rendimiento posible de sus inversiones, por lo que el papel del estado es en la mayoría de las veces, el control de las condiciones tanto de la adquisición como de la distribución y asignación de bienes y servicios. Por último, el capital colectivo es más amplio y flexible que el capital público, dado que obedece a una lógica de comunidad desde el punto de vista de su composición y de su racionalidad inversora.

El capital colectivo puede incluir capital estatal con una mínima participación de todos los agentes implicados, así como una asociación de capitales privados basados en los principios de reciprocidad y solidaridad. Estos capitales no sólo están enmar-

cados por la competencia del mercado sino también por otras normas de coordinación socioeconómicas. Los capitales privados a los que nos referimos aquí están desconectados de la lógica de «máximo beneficio en la inversión» que prevalece en la asignación de recursos de mercado. La inversión está guiada en este ámbito por principios éticos donde la satisfacción de las necesidades es considerada como una medida alternativa a la mera eficiencia del capital. Las inversiones del capital colectivo pueden hacerse para beneficiar a todos los miembros de una comunidad o a grupos específicos dentro de ésta, que están excluidos de los beneficios de la lógica de rentabilidad de mercado.

Estas inversiones colectivas están en la mayoría de los casos compuestas de otro tipo de agentes diferentes a los expuestos en los MIT: departamentos públicos para la integración social, agencias colectivas de la vivienda, promotores inmobiliarios con motivaciones sociales, administradores de Parques Naturales, comunidades de vecinos con sus propias agencias para el desarrollo, etc. Todos ellos invertirán en actividades que sirvan a las necesidades que sólo son marginalmente satisfechas por el mercado. Por ello, si un MIT siguiera una lógica comunitaria, no sólo sería capaz de ampliar su gama de agentes, sino de forma especial, la plétora de agendas estratégicas de desarrollo, que se verían transformadas y reorientadas por el enfoque sociocultural, socioeconómico, y de innovación sociopolítica.

4.1.2. *Nuevos criterios para la producción y distribución*

En la propuesta de los MIT, el criterio principal para decidir sobre inversiones es

la rentabilidad de la inversión y la comercialidad de los bienes de consumo serán producidos. En la lógica de la comunidad, la variedad de criterios es mucho mayor. La lógica de la comunidad está enfocada hacia la satisfacción de necesidades básicas y la innovación institucional que entraña debe conseguir este mismo objetivo. La conexión del desarrollo de nuevas actividades con la innovación institucional es tan antigua como las mismas economías regionales y urbanas. La escuela histórica alemana ya ofreció aportaciones pioneras sobre esta materia a principios del siglo xx. El análisis de Gustav Schmoller sobre comunidades locales muestra que las necesidades locales pueden ser eficazmente atendidas localmente. Schmoller subraya el surgimiento de instituciones locales que son diseñadas para entender mejor y ofrecer respuestas a las necesidades básicas de la población local. Además lo pueden llevar a cabo de una manera más adecuada que proviniendo de altos niveles institucionales (Schmoller, 1905). De cualquier manera, la capacidad de afrontar estas necesidades también depende de la calidad de la colaboración entre autoridades locales y el estado (nacional). El contenido de esta colaboración debe ser claramente definido para ayudar a desarrollar el potencial local. La capacidad de un municipio para desarrollar actividades nuevas depende de su historia socioeconómica y sociopolítica, es decir, de su «sendero histórico». Las cualificaciones y habilidades ya existentes, pueden hacer posible que la reestructuración de industrias tradicionales obsoletas sea un éxito así como la capacidad de atraer nuevas actividades y empleos cualificados. Por supuesto, estas capacidades históricas también pueden ser transformadas. Al mismo tiempo las habilidades y

cualificaciones socioeconómicas y socio-profesionales sólo pueden ser movilizadas si la capacidad institucional de los municipios y vecindades lo permiten. En lugares dinámicos, las cualificaciones socioeconómicas y la capacidad institucional se desarrollan en relativa armonía. Éstos son los fundamentos sobre los que la comunidad en su totalidad se basa, desarrolla y transforma. Por supuesto, debemos tener cuidado de no caer en la trampa de la instrumentalidad casi automática del capital social con respecto al desarrollo comunitario, tal y como la tradición del capital social de Putnam abogaría. No basta con que las cualificaciones e instituciones se desarrollen de forma armónica para que el desarrollo comunitario ocurra de forma automática. (Véase Moulaert y Ailenei, 2005; Defilippis 2001.)

La capacidad institucional de una comunidad incluye los mecanismos relacionados con la toma de decisiones así como la estrategia y los mecanismos para llevarlas a cabo mediante políticas. También incluyen los procesos que revelan las necesidades. Es inherente a la lógica de la comunidad que el mercado capitalista sea considerado exclusivamente como un sistema revelador de necesidades «solventes» de bienes y servicios. La lógica de comunidad inserta en las políticas públicas da prioridad a otros mecanismos reveladores de necesidades y sistemas de asignación de recursos, basados en la democracia directa del vecindario y en el capital colectivo y público como proveedor de bienes y servicios. Los mecanismos de mercado incrustados en las lógicas comunitarias, pueden sin duda participar en estos sistemas. Pero poner la lógica comunitaria como prioridad tiene obviamente conse-

cuencias: en la asignación de fondos a actividades externas al «mercado sin restricciones» (*uncorrected market*); en premiar con subvenciones la producción de bienes y servicios individualizados o beneficiar la asignación de bienes y servicios colectivos.

La lógica comunitaria para identificar las necesidades y satisfacerlas, también incluye neutralizar y paralizar mecanismos de poder como es el mecanismo de mercado en una economía intensamente desigual o como es el de un gobierno estatal en el que los poderosos intereses burocráticos, sean privados o públicos (o en origen públicos pero ahora privatizados), predominan. Un auténtico control democrático y una administración pública comunitarios incluyen mecanismos de control y de toma de decisiones que tienen como objetivo contrarrestar la perversión en las relaciones del poder. En este aspecto el Estado —especialmente instituciones estatales del más alto nivel— puede interpretar un papel supervisor tal y como ya fue observado por Gustav Schmoller hace un siglo.

La sección siguiente quisiera integrar el enfoque de la revisión crítica del capital público colectivo y privado, la complejidad de los mecanismos reveladores de necesidades comunitarias y de toma de decisiones, y la multitud de actividades humanas existentes en la reproducción comunitaria, en una teoría más amplia del capital y la innovación.

4.2. Redefinir el capital y la innovación

4.2.1. ¿Qué es el capital?

Una nueva teoría del capital y de la innovación que se ajuste a la lógica del de-

sarrollo comunitario como la defendida en este artículo:

- debería incluir la tensión existente entre los intereses privados, colectivos y públicos y la existente entre la satisfacción de las necesidades individuales y las colectivas;
- debería incluir a varios tipos de capital existentes correspondientes a las esferas diversas de existencia de la humanidad: natural, biológica, sociocultural... Estos son llamados en ocasiones estratos u órdenes de existencia;
- debería apoyar a distintas actividades humanas de reproducción dentro de cada una de estas esferas: producción de bienes y servicios, consumo, distribución (económica), gobierno y gobernanza, política, comunicación y creación artístico-cultural.

Cruzar cada una de estas dimensiones nos puede llevar a trazar un interesante panel de discusiones o cuadro de mando sobre los distintos tipos de capital considerados en las agencias de desarrollo local y sus respectivos mecanismos de reproducción e innovación. Obsérvese que el término capital es usado aquí con una connotación diferente a la de la sección anterior. Aquí se refiere a la reproducción de activos de un capital dentro de una variedad de esferas de existencia y agentes de reproducción, mientras que antes nos referíamos a la propiedad, al control de los sistemas de oferta del mismo y a los agentes de reproducción. La confusión analítica que pueda generar este doble uso del término capital, se da a menudo en el análisis socioeconómico de las dinámicas de producción y reproducción.

Como no es la primera vez que un ejercicio de este tipo ha sido acometido, sabe-

mos que no hay solución perfecta a este problema de tipología. Aun así, el ejercicio es muy útil y siendo conscientes de que su resultado depende significativamente de condiciones locales e interacciones de escala (Moulaert y Ailenei, 2002) nos gustaría comenzar por la tipología que O'Hara popularizó y que ya usamos de forma superficial en un trabajo antiguo (Moulaert, Sekia y Boyabe, 1999). Pero aquí intentaremos mejorarla sacando partido de las reflexiones realizadas en la sección anterior. Preferimos volver a las raíces de la «vieja» economía institucionalista siguiendo el argumento de O'Hara (1997) que extrapolar el análisis de Veblen sobre la riqueza colectiva. Podemos ampliar el debate sobre innovación social al referirnos a diferentes tipos de capital y a las relaciones entre ellos. O'Hara:

El capital o la riqueza es generalmente la reserva dinámica de las estructuras duraderas, cualquiera que sean tales estructuras (p. 3).

O'Hara distingue entre cuatro tipos de capital: ecológico, social, humano y privado. Aunque esta clasificación merece alguna que otra crítica con respecto a su criterio estructural (colectivo frente a individual, relaciones de propiedad públicas frente a privadas, etc.), esta tipología refleja bastante bien las tensiones existentes entre los cuatro campos de desarrollo esenciales para el futuro de la humanidad. También establece las bases para la discusión del concepto de innovación que es más amplia que la representada por «el capital del sector privado».

El cuadro n.º 2 presenta las definiciones de cada una de estas categorías de capital, así como las interacciones entre las mismas.

Cuadro n.º 2
Interacción entre varios tipos de capital

Influencia De → a	Capital Ecológico	Capital Social (o Institucional)	Capital Humano	Capital de Empresa
<i>Capital ecológico.</i> «La reserva de todos los recursos medioambientales y ecológicos. Es una reserva dinámica que incluye la biosfera, la herencia genética, especies animales y vegetales, el clima, los ciclos naturales, y el entorno físico» (p. 3)	La reproducción del Capital-Ecosistema Ecológico	Impacto medioambiental en los patrones de interacción humana y en los sistemas de normas	Mejora de la calidad del medioambiente físico y natural - Capital creativo humano, fomentador de la salud pública	Capitalismo «Verde» - Producción ecológica y sistemas de consumo
<i>Capital Social o Institucional.</i> «Comprende aquellas normas, relaciones, preparativos organizativos, los cuales ayudan a unir a las personas. Un mínimo grado de confianza, respeto, dignidad y comunicación entre las personas es necesario con esta forma de capital» (p. 5)	Administración y desarrollo de normas vis-à-vis Ecosistema	Dinámicas sociales Creación de sistemas de normas	Aprendizaje y procesos de cooperación	Valorización de las dinámicas sociales en las actividades económicas
<i>El Capital Humano</i> está normalmente relacionado con aquellas cualificaciones y conocimientos que son capaces de ser usados de forma general, aunque el capital humano específico a la empresa y «aprendiendo haciendo» tienen una importancia considerable.	Actualización del conocimiento y habilidad existente para reproducir el medio ambiente	El impacto del conocimiento en las capacidades institucionales - Mejora en las dinámicas institucionales	Mejora en cualificaciones y en el aprendizaje	Valorización de un sistema empresarial de capital humano
<i>Capital Empresarial</i> esta categoría incluye «la creación de estructuras duraderas que sean relevantes ¹ , corporaciones, maquinaria, fábricas, almacenes de herramientas, edificios e inventarios» (p. 10)	Inversión en eco-económicos	Codificación del capital institucional en una lógica económica	Entrenamiento y formación de la mano de obra orientado a la actividad económica	Inversión en maquinaria, fábricas, etc.

¹ El autor se refiere a Tomer (1998) el cual sugiere que el capital humano, al menos la parte «del aprendizaje organizativo» podría ser considerada como perteneciente al capital organizativo.

Fuente: Elaboración propia.

Esta subdivisión sugiere varias discusiones interesantes sobre las sinergias creadas, destrucción y sustitución posibles entre los distintos tipos de capital. Es de sobra conocido que la innovación del capital privado ha destruido gran parte del capital medioambiental. Ha habido numerosas comunidades locales cuya destrucción física fue el precio a pagar por el desarrollo del capital privado. Muchas comunidades aceptaron tal destrucción a cambio de la creación de puestos de trabajo e ingresos o incluso su mera promesa. Pero frecuentemente, el efecto de esta riqueza local fue sólo de mediana duración y pasadas unas pocas décadas, la destrucción medioambiental que sobrevino fue seguida ineludiblemente por el fracaso del capital empresarial. Y este fracaso a su vez, solo ha empeorado los problemas medioambientales, dejando tras de sí, una infraestructura degradada y unas zonas industriales deterioradas al máximo, como si fueran campos de batalla contaminados en el mismo corazón de las comunidades locales.

Menos conocidos y analizados son los intercambios (*trade-offs*) positivos o sinergias entre los diversos tipos de capital en el ámbito local: por ejemplo, regiones con un capital social excepcional y un medioambiente saludable, poseen un nivel más alto de bienestar que otras regiones con una reserva de capital empresarial mucho mayor y una renta más alta (citado por O'Hara, *op. cit.*).

El capital necesario para el desarrollo local debe ser necesariamente multidimensional. Una estrategia de innovación para una comunidad local o regional, es sólo parcialmente una estrategia de innovación del capital empresarial. Las otras

formas de capital necesitan sus propios procesos de regeneración e innovación. El máximo de sinergia sería un capital empresarial que se convirtiese en instrumento decisivo para el desarrollo de la riqueza colectiva, en el sentido de Veblen. El capital empresarial, no es por lo tanto capital empresarial privado *per se*. Para mejorar la tipología, preferimos cambiar el contenido de capital de empresa privada de O'Hara al de capital empresarial *tout court* y reservar las clasificaciones privada y pública para las relaciones sobre la propiedad o sobre el control ejercido por grupos de intereses privados o públicos, o bien por acuerdos institucionales colectivos o individuales, tanto si incluyen al estado como si no.

El análisis de las interacciones entre los distintos tipos de capital, también muestra la artificialidad de los supuestos límites existentes entre ellos. En realidad la clasificación de O'Hara es una tipología en el sentido literal de la palabra, con borrosas superposiciones entre los tipos de capital. El «capital social» recibe un contenido semántico muy amplio y es susceptible de interpretaciones alternativas (Bourdieu, 1977; citado por Healey 1997; Putnam, 1993; Defilipis, 2001; Moulaert y Ailenei, 2002). Healey evita el uso del término, debido a su «uso confuso y extenso» pero la razón principal tiene que ver con que:

(...) en cierto sentido, es sólo un término *portmanteau* para volver a enfocar las relaciones sociales, la cultura y la sociedad civil de manera comprensible a la cultura del análisis económico... (p. 7).

Healey sugiere reemplazarlo con el término «capital institucional» para así incluir los recursos de conocimientos, recursos de relaciones y capacidad de

movilización, conceptos todos ellos combinados por Innes (1997).

Para estar en sintonía con la visión comunitaria del desarrollo espacial y la innovación expuesta en este artículo, la historia de la localidad, la relaciones de poder y las escalas espaciales deben ser incluidas en el análisis de la interacción entre los tipos de capital: el capital tiene una historia, escalas espaciales y está enraizado en las relaciones de poder, incluyendo las tensiones entre lo privado y lo público, entre el control colectivo y el control individual. La «reserva dinámica de estructuras duraderas» es un concepto espacial y sociopolítico y debe ser teorizado como tal. La dependencia del «sendero histórico» (*path dependency*) incluye mucho más que el proceso de cambio institucional propuesto por la economía neoinstitucional (North 1990); lo que si incluye, es una trayectoria del desarrollo del sistema local en todas sus dimensiones y escalas espaciales (Moulaert *et al.*, 1994; Moulaert y Leontidor, 1995; Moulaert, 1996). Esta postura ontológica tiene consecuencias significativas para la metodología del análisis regional (Moulaert, 1995).

El cuadro n.º 2 ha sido diseñado como si cada tipo de capital tuviese (parcialmente) una lógica autónoma, la cual puede crear sinergia al imbricarse con otros tipos de capital. Esta lógica es positiva: el capital humano puede iluminar el conocimiento sobre el medio ambiente y así contribuir a una mejora del capital ecológico; el capital institucional puede fomentar procesos de aprendizaje para enriquecer el capital humano, etc. Por supuesto estas «mejoras» pueden recibir una orientación sólida si la visión comunitaria de desarrollo territorial se satisface realmente. Las normas y los objetivos para la eco-

gía, las relaciones sociales, la solidaridad, la producción y distribución de activos, etc. deben ser claramente definidos. En la visión social del desarrollo territorial, las dinámicas de las distintas formas de capital deben ser orientadas en conjunto y apreciando su impacto global e interacciones; las ventajas y desventajas relativas entre las propuestas deben ser evaluadas. Por ejemplo, una comunidad local puede elegir entre invertir menos en los proyectos de regeneración urbanos a gran escala y gastar más recursos en decisiones que favorezcan a los barrios, incluyendo escuelas primarias, servicios sociales y viviendas sociales de calidad.

4.2.2. *Pero, ¿qué significa invertir o invertir en algo?*

Se puede invertir en cualquiera de los cuatro tipos de riqueza o capital con el propósito de regenerar el capital propio o los otros modos de capital. Por ejemplo, puede haber inversiones en capital empresarial para producir bienes de consumo más fáciles de lanzar al mercado; pero puede haber también inversiones en capital empresarial con el propósito de tener un medio ambiente más saludable o mejorar la calidad de las capacidades y las habilidades técnicas de la mano de obra. En la lógica de la interacción semiautónoma de los diferentes tipos de capital, las inversiones en un tipo de capital no necesitan necesariamente seguir la lógica de ese capital en cuestión. Los capitales deberían ser reinvertidos no sólo para regenerarse (más capital empresarial para acumular más capital empresarial, siguiendo el esquema del circuito de reproducción ampliada del capital de Marx, o más capital ecológico para aumentar la calidad del medio ambiente natural) sino también para establecer siner-

gias creativas con otros tipos de capital. Por lo tanto las decisiones sobre inversiones deben incluir los diversos tipos de capital. Las evaluaciones sobre su uso combinado o movilización conjunta, se han hecho absolutamente necesarias.

Lo que aquí está en juego puede explicarse a través de los estudios sobre el impacto medioambiental: ¿Cual es el coste y el beneficio del capital ecológico si el capital empresarial se expande?, ¿Cuánto capital ecológico puede ser preservado si la expansión del capital empresarial es restringida o guiada por objetivos de protección medioambiental? Pero los estudios sobre el impacto medioambiental son sólo usados aquí como un punto de referencia, ya que en el método de O'Hara tal y como lo aplicamos aquí, los otros tipos de capital, poseedores de su propia lógica, están igualmente implicados. El equilibrio de sinergias y el uso de otros tipos de capital por unos y otros da como resultado una solución de cuatro avenidas, por Ej.: el capital humano puede expandirse a medio o a largo plazo; pero a corto plazo debería haber una asignación de la mano de obra necesaria para la reproducción de todo tipo de capitales. Dada la desigual disponibilidad de personal cualificado, no todos los tipos de capital pueden reproducirse fácilmente. Por ejemplo, a corto plazo habrá probablemente escasez de capital humano para mantener un capital ecológico e institucional y un excedente de ciertos tipos de capital humano apropiado para el empleo del capital empresarial.

La inversión en capital humano debería no sólo ser un objetivo individual, sino también una estrategia colectiva y pública. Las diferentes capacidades técnicas necesitadas de acuerdo con la diversidad de lógicas de capital deberían ser acome-

tidas y desarrolladas mediante planes y acciones educacionales individuales y colectivos. La sociedad no sólo necesita directivos e ingenieros para el capital empresarial sino también para la reproducción de otros tipos de capital, incluyendo el capital humano (educación, formación) y el capital institucional (incluyendo relaciones de gobernanza, capacidad institucional, etc.). Consideraciones similares pueden hacerse igualmente respecto de la asignación y reproducción de otros tipos de capital: se necesita capital institucional para la buena gobernanza de las comunidades y de las empresas; el capital humano necesita preservarse a través del aprendizaje; y el capital ecológico necesita su específico capital humano e institucional para asegurar su preservación y regeneración .

Por lo tanto, en la lógica comunitaria de desarrollo territorial hay muchos tipos de capital implicados con sus respectivos agentes y sus organizaciones: esto es lo que hemos podido extrapolar de la propuesta de O'Hara. Como en otras propuestas de la economía clásica, en el método de O'Hara la reproducción de capital se deja en manos de los circuitos de capital que continúan moviéndose de acuerdo con su propia lógica y en interacción con la lógica de otros tipos de capital. Pero la reproducción es sistémica, casi en el sentido determinista y funcional del término: tiene en cuenta las dependencias solidarias, causales o específicas entre los distintos tipos de capital. No hay dinámicas que reflejen el proceso específico de toma de decisiones de individuos y organizaciones, de agentes individuales, colectivos o públicos que son los portadores de la reproducción e innovación en estos circuitos. Incluso el capital institucional responde a una lógica sistémica de circuito, que no explica al de-

talle ni claramente la interacción entre instituciones y organizaciones. Trataremos de superar la determinación global sistémica que no incluye a las dinámicas institucionales y a las agencias individuales y colectivas observando la naturaleza real de la innovación en la lógica comunitaria del desarrollo territorial.

4.2.3. Una lógica comunitaria de innovación

¿Que significa la innovación para cada una de estas categorías de riqueza colectiva? Para salir del círculo tautológico del enfoque sistémico (los circuitos de reproducción semiautónomos de cada tipo de capital que mutuamente se condicionan e interactúan) que nos lleva a una definición de la innovación como una forma más avanzada de reproducción del *stock* de capital, nos centraremos explícitamente en la innovación social e institucional, esto es en la innovación del capital social e institucional. Con este fin dinamizamos los conceptos de innovación social e institucional introduciendo la doble dimensión de innovación social expuesta en la Sección 2.^a. De acuerdo con la Escuela Histórica Alemana y especialmente con Schmoller, hace más de un siglo, las instituciones surgen para cubrir necesidades humanas (aquellas que no son satisfechas por el mercado). Éstas serán política y económicamente relevantes en la medida en que cumplan este objetivo, lo que quiere decir que su existencia y duración están condicionadas por el papel que les incumbe de satisfacer necesidades (Schmoller, 1905; Nussbaumer, 2002). La innovación social se traduce entonces como innovación en las relaciones sociales de gobernanza, combinada con la satisfacción de necesidades básicas tal y como han sido reveladas a su vez por

las nuevas relaciones de gobernanza. Dicho de otra manera: la innovación en el capital institucional significa en primer lugar innovación en procesos reveladores de necesidades, formas de cooperación, comunicación y buen gobierno. Estos procesos están orientados hacia un proceso revelador de las necesidades específicas que la regeneración de cada tipo de capital necesita en interacción con los otros.

Por lo tanto, la innovación es en primer lugar institucional y social, las decisiones sociales y los procesos institucionales deben ser adaptados para revelar mejor las necesidades básicas y adoptar los procesos que podrían satisfacerlas⁴. Las necesidades básicas están hasta cierto punto vinculadas al contexto y a la comunidad, los procesos reveladores de necesidades están incardinados a la innovación institucional en un contexto de comunidad.

¿Que significa esto para la innovación de los otros tipos de capital? Varias consecuencias que serán desarrolladas con detalle más tarde, son relevantes:

- a) No solo la lógica competitiva del mercado sino una lógica más amplia del desarrollo comunitario nos llevará a los procesos de innovación para los diferentes tipos de capital. El capital humano también sirve para gobernar, asistir, ser artísticamente creativo, coordinar servicios sociales, etc., a fin de mejorar la cohesión social (capital institucional) de comunidades locales y regionales. ¿Se convertirá el capital humano en capital humanitario?

⁴ El autor se refiere a Tomer (1998) el cual sugiere que el capital humano, al menos la parte «del aprendizaje organizativo» podría ser considerada como perteneciente al capital organizativo.

- b) El fin del determinismo tecnológico. Serán las normas de las instituciones sociales en vez de los imperativos de la tecnología, las que encabezan los procesos de innovación. Como muchos analistas de los MIT han señalado, incluso el capital empresarial ha sufrido el sesgo tecnológico que ha despreciado la importancia de la innovación social e institucional para mejorar la calidad de las empresas y de sus niveles de productividad y eficiencia.
- c) La revalorización del capital ecológico. La reproducción del capital ecológico ya no está considerado como una carga inevitable para la supervivencia de la sociedad y de la economía, sino como un componente esencial en toda regla del desarrollo comunitario. El capital ecológico forma parte de la riqueza colectiva de una comunidad, que busca la salud de sus individuos y de la colectividad y un medioambiente que fomente la interacción social más creativa «gobierno sano en un medioambiente sano».
- d) La organización de los procesos de innovación: aquí es donde se encuentra el desafío para el futuro de la sociedad y sus comunidades. Se trata de una lógica de múltiples agentes, pero orientada hacia una visión de innovación comunitaria, que debería ser traducida en sistemas de innovación visionaria a todos los niveles espaciales. Existe una gran necesidad de una nueva utopía que inspire nuevas propuestas respecto a estrategias de innovación políticas y redes de contactos. Palabras provocativas y en boga podrían ser: laboratorios de capital social,

aprendizaje trascendente del conocimiento científico, arte como proceso creativo, solidaridad como norma económica, cultura de solidaridad comunitaria, formas de gobierno basadas en la comunicación, y gobernanza corporativa.

4.3. Consecuencias conceptuales

Esta visión innovadora del capital y de la innovación tiene por supuesto consecuencias con respecto al significado de los conceptos establecidos en el cuadro n.º 1, gráfico n.º 2. La creación de redes, las diferentes formas de gobernanza, el aprendizaje y la cultura por citar quizás las más importantes, reciben un significado diferente del que se les ha dado en la mayoría de lo publicado sobre los MIT. Su instrumentalidad ya no está exclusivamente dirigida a mejorar la estabilidad institucional y las dinámicas institucionales para el beneficio de un sistema de innovación de mercado. El capital y su innovación responden a una variedad de funciones y lógicas, en las que la innovación social de la comunidad tiene la hegemonía. El cuadro n.º 3 anticipa una discusión más detallada sobre lo que estos conceptos entrañan en un contexto de innovación social orientado a la comunidad.

El conjunto de relaciones socioeconómicas orientadas a la comunidad (tales como la producción y asignación) no solo están coordinadas por medio de los mecanismos de mercado, sino también por los sistemas de intercambio basados en la reciprocidad y en la asociación. La antropología económica así como la sociología económica, a menudo tratan estos

temas (Polanyi, 1994; Swedberg, 1987; Mingione, 1991; Kropotkin, 1902). La gobernanza, las redes, y el aprendizaje adquirirán una gran diversidad desde el enfoque de la comunidad; pasarán a ser parte de una organización social y estarán basados en principios creativos que no necesariamente seguirán una lógica funcional. Estos modelos implícitos de organización (¿socialización informal?) en muchas ocasiones «están ya ahí» a modo de base social de una comunidad que «ha hecho ya cosas por su cuenta» durante bastante tiempo, simplemente por reproducción de las condiciones de su existencia, sin necesidad de grandes y pomposos discursos.

4.3.1. *Cultura*

Nuestra visión del desarrollo territorial basado en la innovación social adopta la estrategia de la integración comunicativa de Mouzelis para referirse a la comunicación dentro de una sociedad multicultural. Una lógica múltiple o estrategia de integración comunicativa —término que Mouzelis adquirió de Habermas— «intenta evitar la compartimentación sin recurrir al monólogo autoritario o a las estrategias sincréticas postmodernas. Respeta la autonomía y la lógica integral de las tradiciones culturales mientras insiste en construir una *lingua franca* y con su ayuda una lengua cultural que pueda ser traducida a otra». (Mouzelis, 1999, p. 9).

Dicha estrategia incluye combatir «la comunicación distorsionada y engañosa», el respeto por lo otro y la aceptación de las limitaciones de la autonomía cultural en beneficio del funcionamiento de la democracia y el respeto de los derechos humanos básicos.

Esto no sólo significa que las diferentes etnias y culturas deberían desarrollar un lenguaje común y un sistema de comunicación, sino además que debe buscarse un nuevo equilibrio entre las lógicas existenciales. La integración cultural es sólo posible si al fundamentalismo de la lógica de mercado se le pone límites, y si otros enfoques del desarrollo económico dan respuesta a las necesidades de los diversos grupos culturales, por ejemplo introduciendo sistemas de comunicación y diseños comunitarios de desarrollo económico. La comunicación y los sistemas para la toma de decisiones deben incluir una visión holística del desarrollo que integre la visión económica, social y cultural. Ambos elementos no pueden seguir compartimentados y deben estar enraizados en la comunidad; deben incluir el peso de la influencia de las prácticas e ideas dominantes. Por ello, la visión sobre la cultura en la innovación social territorial es mucho más amplia que en los MIT.

4.3.2. *Establecer redes*

Hablando desde el punto de vista de las normativas parece sencillo diseñar una configuración de redes en la que encaje la lógica múltiple y la estrategia comunicativa de la interacción cultural en respuesta a una ontología de base comunitaria. La finalidad de las redes es la integración de lógicas existenciales y de un proyecto de emancipación. El ambiente institucional en el que una red comunitaria se desarrolla es básicamente democrático y debería actuar como un catalizador de la cooperación y la interacción con otras redes y con los agentes responsables de coordinar y ajustar agendas y acciones entre las distintas redes. Los agentes en las redes serán individuales, colectivos y

públicos representando sus respectivas lógicas de capital (empresarial, ecológico, institucional y humano). La comunicación tiene lugar mediante corrientes horizontales y reuniones democráticas colectivas, donde la información es intercambiada y las propuestas para acometer próximas acciones deben prepararse. Desde el punto de vista de un modelo humanista o comunitario todo esto suena muy bien e interesante, pero en realidad las estrategias comunicativas de las redes pueden materializarse únicamente si el capital institucional y humano de las comunidades lo permite. En otras palabras: la dependencia histórica del capital institucional y humano puede limitar el potencial para diseñar relaciones de comunidad auténticamente comunicativas.

4.3.3. *El aprendizaje*

La sociedad del aprendizaje, la región del aprendizaje, toda una vida de aprendizaje... ¿Siguen teniendo sentido estas categorías de cara a las estrategias de desarrollo y a una ontología basada en la comunidad? De acuerdo con los fundamentos de los MIT los seres humanos deberían individual y colectivamente aprender a reproducir capital humano individual, e innovar en organización, coordinación y tecnología así como en capital institucional, todo ello con el objetivo de mejorar el rendimiento de los sistemas de innovación local.

¿Pero qué significa todo esto desde la perspectiva comunitaria? Primeramente y dada la importancia del conocimiento sobre todos los tipos de capital y su interacción y la primacía de la innovación social, la manera en la que el conocimiento será organizado y «aprendido» cambiará. El conocimiento científico se convertirá en

uno más entre los diversos de conocimiento y estilos de aprendizaje existentes (Feyerabend 1975). Por todo ello, una gama de estilos de aprendizaje deberían ser introducidos y combinados. Estos estilos se refieren no sólo a los modos de conocimiento sino también a la organización social, para adquirirlos de la mejor manera. El aprendizaje colectivo y compartido, la creatividad individual, las estrategias comunicativas, los procedimientos para la toma de decisiones, la filosofía, la teoría y la práctica, etc... deberían estar completamente integradas en los modos y estrategias de aprendizaje.

4.3.4. *La gobernanza comunitaria*

En el cuadro n.º 3 hemos mencionado un número de cuestiones que son relevantes en el modo de gobierno de acuerdo a una ontología basada en la comunidad. De igual manera que a la hora de establecer «redes de conexiones», también aquí existe el peligro de crear modelos sin tener en consideración los antecedentes de las comunidades, sus grupos sociales, las organizaciones colectivas y las lógicas del capital. Crear modelos de gobierno estableciendo normas, modelos de comportamiento, maneras de relacionarse y de tomar decisiones sin tener en cuenta la trayectoria histórica del capital institucional acumulado en las localidades, es un proyecto peligroso que podría fácilmente volverse en contra del mismísimo núcleo de la propia democracia. En cualquier caso, se necesita urgentemente una nueva ola de estudios científicos, administrativos y políticos sobre el gobierno democrático comunitario; y deberían evitarse los errores de los análisis previos que fueron consecuencia de un acercamiento aséptico al tema desconectado de

Cuadro n.º 3

Nociones de las dinámicas culturales en la ontología basada en la comunidad

Nociones	Características
Redes	—Agentes: pertenecientes a varias esferas de la comunidad; —Agendas: posible diversidad; —Las bases de las redes: predominantemente son un factor de innovación social orientada hacia el desarrollo de la comunidad en general; —Creación de instituciones: ver la cultura en la comunidad; —Relaciones de Poder: están íntimamente unidas a las comunidades humanas y no pueden ser «racionalizadas»; necesitan un poder compensatorio, movilización y organización política; —Comunicación: véase cultura en la comunidad.
Gobernanza	—Mecanismos colectivos y públicos de la toma de decisiones; —Comunicación horizontal entre los agentes de gobernanza; —Coordinación de las redes de gobernanza; —Nuevos papeles para el sector público: promoviendo distintas lógicas de capital y su integración, I+D en la innovación social.
Aprendizaje	—Aprender no es sólo un proceso racional, supone también la adquisición de conocimiento científico o saber, directamente empleado en el descubrimiento científico y su organización; —Aprender no es sólo una actividad científica: el saber y las habilidades deben cumplir múltiples propósitos o simplemente perseguir la emancipación personal y social; —La Ciencia no es la única actividad productora de conocimiento. —Existen también el arte, la poesía, la literatura, la intuición, etc. que no son conocimientos científicos. —Aprender es un vehículo para la socialización, no un monopolizador del conocimiento; —Aprender no es la única actividad capaz de desarrollar al ser humano: el proceso creativo, disfrutar, comunicarse, etc. son igualmente válidos.
Cultura de Comunidad	... estrategia de integración comunitaria ... [Mouzelis] [...] diferentes etnias y culturas deben desarrollar un lenguaje y un sistema de comunicación, pero también un nuevo equilibrio entre sus lógicas de existencia debe ser intentado. Integración cultural es sólo posible si el fundamentalismo de la lógica de mercado es limitada, y si otras perspectivas del desarrollo económico responden a las necesidades de varios grupos culturales, por ejemplo la comunicación comunitaria y el diseño para el desarrollo. La comunicación y los sistemas para la toma de decisiones deben incluir perspectivas sobre el desarrollo económico, social y cultural enraizadas en la comunidad. Y también deben incluir las limitaciones en la influencia de la opinión dominante así como en sus aplicaciones en la práctica.

Fuente: *Elaboración propia.*

la realidad y carentes de perspectiva histórica. (Véase Hillier, Moulaert y Nussbaumer, 2004).

5. LOCALIDADES, RELACIONES DE PODER Y ESCALAS DE DESARROLLO

Definir una nueva visión sobre innovación y desarrollo a escala local tiene sus riesgos. Éstos surgen de las relaciones de poder que deben ser analizadas para evitar malentendidos en el marco conceptual que aquí proponemos.

Primeramente encontramos el discurso de los defensores de las políticas sociales, que viene a decir básicamente que promocionar las iniciativas de desarrollo local conlleva como resultado inmediato la transferencia de las políticas sociales al ámbito local. En la filosofía y en la práctica del «Estado del bienestar activo» se da la tendencia a aplicar este principio de delegación o descentralización. En países que ya tienen un sistema de protección social débil (EEUU, GB, Italia en comparación con el Noroeste de la Europa Continental) el estado delega fácilmente los programas sociales a las autoridades locales y a sus ONG asociadas. Pero esto no es lo que queremos decir al promover la innovación social al ámbito local: sugerimos la necesidad de introducir innovación social en la órbita local en función de las características territoriales de las comunidades; al mismo tiempo que argumentamos y sostenemos que las políticas de innovación local pueden funcionar sólo si un sistema nacional de seguridad social sólido, amplio y extenso es mantenido y consolidado. La innovación en el gobierno local puede funcionar exclusivamente en per-

fecta concordancia con las innovaciones introducidas en los gobiernos nacionales y globales y en los sistemas de protección y seguridad social. (Moulaert *et al.* 2000 Cáp. 6). Y estas innovaciones deberían proseguir su búsqueda de un sistema político democrático que funcione cada vez mejor, en vez de suplantarlo con ONG privadas o erosionándolo con la transferencia de competencias nacionales a escala local y a las agencias y organismos económicos internacionales (Swyngedouw, 2000). Por ello, promocionar comunidades locales como medio apropiado para la innovación social implica hacer hincapié en las garantías políticas y sociales que podrían ser satisfechas en el ámbito nacional y cubiertas por el estado, aunque la práctica real muestra con frecuencia un retraimiento del estado y de las instituciones estatales de su responsabilidad en la protección social.

En segundo lugar, debemos considerar el papel de las relaciones de poder y de sus escalas espaciales. Cumbers, MacKinnon y McMaster (2003) han señalado la negligencia del poder político en los recientes cambios institucionales en la geografía económica. La misma observación se puede aplicar para los MIT, los cuales pueden considerarse hasta cierto punto una ramificación espacial del Nuevo Institucionalismo en la economía (Moulaert y Sekia, 2003). La ontología de desarrollo de la región social toma en consideración la articulación espacial de las relaciones de poder existentes. Las fuerzas políticas no pueden ser identificadas sólo localmente. Un buen alcalde, un grupo de concejales dinámicos, un sector civil colaborador y profesional pueden suponer auténticos recursos para la innovación social local, tal y como muchos casos que

han sido estudiados nos muestran. Pero estos casos también revelan la única posibilidad que la innovación social tiene de ser implantada en el ámbito local es si las redes de apoyo, incluyendo agentes públicos y estatales y otros niveles institucionales, participan y apoyan permanentemente. Los mejores sistemas federales en Europa parecen ser los mejores catalizadores del desarrollo local tal y como demostramos en un estudio previo (Moulaert *et al.*, 1994). No obstante, hay que recalcar que esto último es cierto, siempre y cuando se compartan al menos parcialmente las mismas metas, objetivos y agendas políticas entre los distintos agentes estatales e instituciones implicadas, y sólo si los niveles locales y regionales tienen competencias políticas efectivas.

De lo contrario, si se dan situaciones en las que los responsables de la toma de decisiones se obstruyen entre sí o incluso paralizan las acciones tomadas, continuarán erosionando la credibilidad de los agentes estatales y públicos, a la vez que aumentará más el atractivo para continuar con la privatización de los servicios públicos. Nuevamente debemos ser conscientes de que la descentralización o transferencia de competencias es sólo una parte de nuestro esquema de trabajo que está esencialmente enfocado a revelar y satisfacer necesidades existenciales de más calado.

Por tanto, la descentralización o transferencia de competencias puede ser un divertimento estratégico tendente a promover un retraimiento de la responsabilidad estatal, dada la tendencia ideológica neoliberal dominante, la cual debe ser valorada de forma muy crítica. Consecuentemente cuando defendemos la lógica de desarrollo basada en la comunidad, no debemos

creer inocentemente en un estado benevolente que automáticamente apoyará estrategias de innovación social de cierta transcendencia.

Los estados se mantienen como maquinarias políticas, que únicamente se pondrán en marcha si son estimuladas a ponerse a trabajar por los movimientos sociales y políticos que operan en los diferentes niveles institucionales y territoriales. Es por esto, que los sindicatos, las organizaciones políticas de dimensión nacional, así como las nuevas organizaciones socioculturales supralocales típicas de la era moderna, mantienen su relevancia dentro de las dinámicas del gobierno postmoderno. Por supuesto, muchas de ellas están necesitadas de serias reorientaciones que hagan hincapié en la profundización de su democracia interna para hacerla salvable y de programas de acción con mayor amplitud de objetivos y miras (Ej.: los sindicatos deben movilizarse progresivamente en favor del desarrollo sostenible; luchar por problemas medioambientales y dar más poder a las agrupaciones de los trabajadores de las fábricas).

Pero las relaciones de poder no se encuentran en la arena política únicamente. Está claro que los agentes más poderosos hoy en día pertenecen al mundo de los negocios. Capital financiero, grandes compañías, etc., muy a menudo se oponen fuertemente a la innovación social local. Las razones para esta oposición son de naturaleza diversa: la supuesta competencia desleal e injusta de las autoridades locales y regionales y de las ONG, las diferentes prioridades presupuestarias, los conflictos de interés sobre la propiedad y el uso del espacio urbano, la confianza ciega en las estrategias urbanas neoliberales de renovación urbana,

etc. Los instrumentos usados para el bloqueo de estrategias de innovación social son: el rechazo a participar, el control ideológico y técnico por parte de la comunidad empresarial del debate económico público y de los presupuestos de desarrollo, la publicidad de los distintos intereses y el conflicto que ello implica entre el mundo de los negocios y el mundo de la política, etc. Afortunadamente en algunos casos, el mundo de los negocios actúa de una manera más positiva y la llamada a la «responsabilidad social corporativa» se vuelve día a día más fuerte⁵. Pero cualquiera que sea la actitud de las comunidades de empresarios, su papel en el desarrollo de las agendas locales dependerá mucho de la fortaleza de los movimientos que impulsan el cambio social.

Finalmente, las distintas escalas geográficas no sólo se enfrentan e interactúan en el plano del poder, sea económico o político, sino también con la organización y estructura de *input-output* del desarrollo de iniciativas. En el mundo en el que vivimos ya no tiene sentido definir estrategias locales, sin reconocer antes las diferentes (e interconectadas) escalas espaciales de todos los agentes e iniciativas que promueven y participan en los proyectos de desarrollo local. Por ejemplo y especialmente en la economía social sería poco realista definir mercados para productos, *inputs* y fuerza de trabajo exclusivamente en términos locales.

Cualquier iniciativa, sin importar lo modestas que sus ambiciones tecnológicas puedan ser, estará conectada al mundo exterior. En otras palabras, las iniciativas

para el desarrollo comunitario también depende de la capacidad de los agentes para hacerse miembros de idóneas redes supralocales capaces de ofrecer apoyo y guía para hacer las cosas. Por lo tanto, la innovación social local también significa innovación en las relaciones entre agentes y en las organizaciones existentes en las diferentes escalas espaciales. Si el propósito es mejorar la calidad de las relaciones sociales entre los agentes de cambio implicados, deberían revisarse los modos de comunicación y coordinación entre los diferentes niveles de gobernanza, el intercambio de información, las agendas de apoyo mutuo, los círculos de expertos, etc.

6. CONSECUENCIAS PARA LAS AGENDAS DE INVESTIGACIÓN

En este artículo hemos establecido las bases de un enfoque basado en la comunidad con el fin de lograr la innovación y el desarrollo de localidades y regiones. El discurso que hemos desarrollado adopta ideas claves de un amplio número de corrientes en las ciencias sociales: la llamada economía evolucionista, la sociología económica, la antropología económica y la economía social. Aunque los eslabones que unen estas ideas han sido cuidadosamente estructurados alrededor del concepto de innovación social (la satisfacción de necesidades básicas, la innovación en las dinámicas de gobierno); la propuesta de desarrollo territorial basado en la comunidad que aquí hemos presentado es una alternativa para los MIT y exigirá más investigación científica, así como una extensa discusión sociopolítica.

En el desarrollo territorial basado en la comunidad conceptos como cultura, ca-

⁵ Véase el reciente Artículo Verde de la Unión Europea en «promover un Marco Europeo para la responsabilidad social corporativa», Bruselas, 2001.

pital, gobierno, redes, estrategias de innovación o cambio organizativo reciben un significado renovado. Será esencial completar estos nuevos significados por medio de una discusión filosófica, análisis teóricos, estudios empíricos de casos reales y una buena síntesis de los tres. El enfoque que se ha defendido aquí es similar al método usado en el proyecto de la Unión Europea SINGOCOM, donde el trabajo sobre un «Modelo Alternativo para la Innovación en la Gobernanza Local» se construye a partir de una síntesis de una visión del futuro de la sociedad, las reflexiones teóricas de la economía social local y la sociedad civil y de estudios de casos de estrategias⁶ de desarrollo local. El potencial socialmente innovador de la economía social es en sí importante y más aún, si está completamente enraizado en la cultura local, tanto social como políticamente (Moulaert y Ailenei, 2002).

En una investigación reciente sobre la importancia de la cultura y las instituciones locales se presenta un marco teórico que liga la innovación social con las culturas locales (Nussbaumer, 2001): en ella se defiende que muchas iniciativas de desarrollo alternativo o iniciativas en el ámbito de la economía social que intentan mejorar la calidad de las relaciones socioeconómicas locales, reactivan tradiciones históricas y muestran que el desarrollo de las relaciones socioeconómicas es mucho

más eficaz cuando se encuentra inmerso en la cultura local. Por ejemplo, la financiación basada en la solidaridad de los pequeños proyectos en el Norte de Francia, deriva de una fuerte tradición de la clase obrera que viene desde la época industrial. La conexión entre trayectorias históricas, patrones de conducta y modelos locales, y la innovación social plantea desafíos importantes para el desarrollo de las investigaciones teóricas en este campo.

Desde una perspectiva más amplia, el análisis del desarrollo basado en la comunidad debería estar ligado a otras investigaciones sobre el desarrollo. Para tener en cuenta las necesidades existenciales de la población hace falta una revisión profunda de la posición epistemológica de las ciencias sociales. Es necesario una indagación filosófica de las implicaciones de una epistemología de tipo existencial, de sus presupuestos, que se basan de alguna manera en integrar la tensión existente entre la necesaria objetivación científica y los conflictos y demandas existenciales. Esta epistemología requiere tener en cuenta en sus análisis la pugna entre dos planos distintos de la realidad. Para tratar con estas tensiones es necesario que el científico sea consciente de su posición en el proceso social y de quiénes son los lectores de sus artículos. La ontología presentada en este artículo pretende ofrecer un primer paso en esa dirección.

⁶ Ver página web FRAMEWORK 5 PROJECT SINGOCOM: <http://users.skynet.be/bk368453/singocom/index.html>.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AYDALOT, Ph. (1986): *Millieux innovateurs en Europe*. (Innovative «Milieux» in Europe). Paris: GREMI.
- BECATTINI, G. (1987): *Mercado e forze local: il distretto industriale*. Bologna: Il Mulino.
- BRUYN, S.T. and MEEHAN, J. (eds.) (1987): *Beyond the Market and the State*. Philadelphia: Temple University Press.
- BUCHANAN, J.M. (1991): *Constitutional Economics*. Oxford and Cambridge, IEA Masters of Modern Economics series, Mass.: Blackwell, 17-28. Publicado anteriormente: (1981).
- BUCKINGHAM-HATFIELD, S. y EVANS, B. (eds.) (1996): *Environmental Planning and Sustainability*. Chichester: John Wiley and Sons.
- COOKE, Ph. (1996): «Reinventing the region: firms, clusters and networks in economic development», in DANIELS, P. and LEVER, W. (eds): *The global economy in transition*. Harlow: Longman.
- COOKE, Ph. and MORGAN, K. (1998): *The Associate Region*. Oxford: Oxford University Press.
- CUMBERS, A.; MACKINNON, D. and MCMASTER, R. (2003): «Institutions, Power and Space. Assessing the limits to institutionalism in economic geography», *European Urban and Regional Studies* 10(4): 325-342.
- DEFILIPPIS, J. (2001): «The myth of Social Capital in Community Development», *Housing Policy Debate*, 12(4): 781-806.
- EDQUIST, Ch (ed.) (1997): *Systems of Innovation*. Technologies, Institutions and Organizations. London: Pinter.
- FEYERABEND, P. (1975): *Against Method*. New York: New Left Books.
- FISHER, A.T.; SONN, C.C. and BISHOP, B.J. (eds) (2002): *Psychological Sense of Community: Research, Application and Implications*. New York: Kluwer Academic and Plenum Publishers.
- FRIEDMAN, J. (1992): *Empowerment. The politics of alternative development*. Cambridge/Oxford: Blackwell.
- HEALEY, P. (1997): *Collaborative Planning. Sharing places in fragmented societies*. Macmillan, London.
- HILLER, J.; MOULAERT, F. and NUSSBAUMER, J. (2004): «Trois essais sur le rôle de l'innovation sociale dans le développement spatial», *Géographie, Économie, Société*, to be published.
- HODGSON, G. (1999): *Economics and Utopia: Why the learning economy is not the end of history*, Economics as Social Theory series. London and New York: Routledge.
- INNES, R. (1997): «Takings, Compensation and Equal Treatment for Owners of Developed and Undeveloped Property», *Journal of Law and Economics*; 40(2), 403-32.
- KROPOTKIN, P.A. (1902): *Mutual Aid: A Factor of Evolution*. Reprinted by Allen Lane in 1972.
- LAVILLE, J.-L. (dir.) (1994): *L'économie solidaire, une perspective internationale. (Solidarity Economics: an international perspective.)* Paris: Desclee de Brouwer.
- MACKINNON, D.; CUMBERS, D. and CHAPMAN, K. (2002): «Learning, innovation and regional development: a critical appraisal of recent debates.» *Progress in Human Geography* 26, 3; 293-311.
- MINGIONE, E. (1991): *Fragmented Societies. A sociology of Economic Life beyond the Market Paradigm*. Oxford: Basil Blackwell.
- MOULAERT, F. (1995): «Measuring socioeconomic disintegration at the local level in Europe: an analytical framework», in ROOM, G. (ed.): *Beyond the threshold. The measurement and analysis of social exclusion*. The Policy Press, Bristol.
- MOULAERT, F. (1996): «Rediscovering spatial inequality in Europe: building blocks for an appropriate "regulationist" analytical framework». *Environment and Planning D: Society and Space* 14, 155-179.
- MOULAERT, F. et al. (2000): *Globalisation and Integrated Area Development in European Cities*. Oxford University Press, Oxford.
- MOULAERT, F. and AILENEI, O. (2005): *Social economy, économie solidaire and third sector: a survey*. Urban Studies, forthcoming.
- MOULAERT, F.; DELLADETSIMA, P.; LEONTIDOU, L. et al. (1994): *Local Economic Development: a pro-Active Strategy against Poverty in the European Community*. Lille, Final Report for the European Commission, DG V.
- MOULAERT, F. and LEONTIDOU, L. (1995): «Localities desintegrated and strategies de lutte contre la pauvreté (Disintegrated localities and strategies against poverty)», *Espaces et Sociétés* 78, 35-53.
- MOULAERT, F.; SEKIA, F. and BOYABE, J.B. (1999): *Innovative region, social region? An alternative view of regional innovation*, Ifresi, Lille.

- MOULAERT, F. and SEKIA, F. (2003): «Territorial Innovation Models: a Critical Survey», *Regional Studies* 37 (3): 289-302.
- MOULAERT, F. and WILLEKENS, F. (1984): «Regional Industrial Policy in Belgium: Towards a New Economic Feudalism?», in MUEGGE, H., STOHR, W. et al (eds): *International Economic Restructuring and Regional Community*, Aldershot: Avebury
- MOUZELIS, N. (1997): «Conceptualising complexity on the sociocultural and educational levels», paper presented at the EAEPE conference, Athens.
- MUEGGE, H.; STOHR, W. et al (eds.) (1984): *International Economic Restructuring and Regional Community*, Aldershot: Avebury.
- NORTH, D. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- NUSSBAUMER, J. (2001): «The Heritage Of Historical Tradition In Early German Spatial Economics: Empirical and Historical Approaches Of Space and their Contemporary Relevance», paper presented at the Annual Conference of the ESHET, Darmstadt, 23-25 February 2001
- NUSSBAUMER, J. (2002): PhD Thesis «Le rôle de la culture et des institutions dans les débats sur le développement local; la contribution de l'École Historique Allemande» (The role of culture and institutions in the debates on local development: the contribution of the German Historical School). Lille: University of Lille I, Faculty of Social Science.
- O'HARA, Ph. (1997): *Capital, the Wealth of Nations, and Inequality in the Contemporary World*. Department of Economics, Curtin University of Technology, discussion paper.
- POLANYI, K. (1994): *The Great Transformation* (New York: Holt, Rinehart and Winston).
- PORTER, M. (1996): «Competitive advantage, agglomeration economics and regional policy», *International Regional Science Review* 19, 85-94.
- PUTNAM, R. (1993): «The Prosperous Community: Social Capital and Public Life», *The American Prospect* 13, 35-42.
- SAEGERT, S.; THOMSON, J.P.; WARREN, M. (2001): *Social Capital and poor communities, Ford Foundation on Asset Building*, New York, Russell Sage Foundation.
- SAXENIAN, A. (1994): *Regional Advantage. Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Harvard University Press, Cambridge.
- SCHMOLLER, G. (1905): *Principles d'Economie Politique*. (Principles of Political Economy) Paris: V. Giard et E. Briere.
- SCHRAMM, R. (1987): «Local, Regional and National Strategies», in BRUYN, S.T. and MEEHAN, J. (eds.): *Beyond the Market and the State* (Philadelphia: Temple University Press).
- STORPER, M. and SCOTT, A.J. (1988): «The Geographical Foundations and Social Regulation of Flexible Production Complexes», in WOLCH, J. and DEAR, M. (eds.): *The Power of Geography*. Allen and Unwin, London.
- SWEDBERG, R. (1987): *Current Sociology*. London: Sage.
- SWYNGEDOUW, E. (2000): «Authoritarian Governance and Politics of Rescaling.» *Environment and Planning D: Society and Space*, vol 18, pp. 63-76.

Gobernar las ciudades-región: Política, Economía y Desarrollo

En los llamados «treinta años gloriosos» de gestión económica keynesiana, los estados parecían haber ejercido el control de sus territorios, integrándolos en sistemas de gestión económica nacional a través de un conjunto de políticas urbanas y regionales destinadas a asegurar un desarrollo equilibrado dentro de las economías nacionales. Desde los años ochenta, este modelo de desarrollo espacial planificado y regulado por el estado ha sido cuestionado por numerosas razones. En respuesta a estos cambios económicos, tecnológicos, políticos e intelectuales, se ha reenfocado radicalmente la política de desarrollo regional. Ahora está más descentralizada, a nivel regional o local, donde la capacidad para la integración horizontal es mayor. Mi argumento es que no existe un vínculo automático entre el cambio económico y el político (the process of «devolution») y que la nueva política territorial es extremadamente diversa.

Keynesen eredu ekonomikoari jarraituz kudeaturiko «hogeita hamar urte loriatsuen» garaian, bazirudien estatuek euren lurraldeen gaineko kontrola egikaritzen zutela. Nazio-mailako ekonomi kudeaketa-sistematari barneratu zituzten euren lurraldeak hiriko eta lurraldeko politiken bitartez, nazio-mailako ekonomietan garapen iraunkor bat bermatzeko. Aitzitik, laurogei. hamarkadatik hona, estatuak planifikatutako eta araututako espazio-garapen hori hainbat arrazoiengatik kritikatu izan da. Lurralde-mailako garapen-politika beste modu batera (guztiz ezberdin) antolatzen hasiak dira intelektuaren eta ekonomia-, politika- nahiz teknologia-aldaketei erantzuna emateko. Egun, deszentralizatuago dago, dela lurralde-mailan, dela toki-mailan. Nire aburuz, ez dago lotura automatikorik ekonomia-aldaketaren (the process of devolution) eta politika-aldaketaren artean eta lurralde-mailako politika berria zeharo anitza da.

In the «thirty glorious years» of Keynesian economic management, states appeared to have mastered control of their territories, integrating them into systems of national economic management through a panoply of urban and regional policies intended to secure balanced development within national economies. Since the 1980s, this model of planned and state-regulated spatial development has come into question for a number of reasons. My argument is that there is no automatic link between economic and political change, that politics still controls policies, and that the new territorial politics is extremely diverse. The effects of economic change are powerful but mediated by culture, by institutions, and by politics.

ÍNDICE

1. La región competitiva
 2. Tensiones políticas
 3. La cultura
 4. Las instituciones
 5. El liderazgo
 6. La composición social
 7. La dimensión exterior
 8. Conclusión
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: globalización, desterritorialización, reterritorialización multicultural

N.º de clasificación JEL: H77, O18, R12, R58

1. LA REGIÓN COMPETITIVA

En Europa, e incluso en el mundo en general, se manifiestan en este principio del siglo XXI dos tendencias aparentemente contradictorias. Una es la desterritorialización de la vida económica, cultural y política ante el empuje de la globalización, incluyendo esta última un complejo conjunto de fenómenos que abarcan el libre movimiento de bienes, capitales y servicios, la comunicación instantánea, y las tendencias a la homogeneización cultural (Badie, 1995). La otra es la reterritorialización, a medida que los sistemas funcionales, las identidades y las culturas e instituciones se reestructuran a sí mismas en este nuevo nivel espacial, por encima y debajo del estado. Qui-

zá no exista nada nuevo en todo esto. Históricamente, los estados han competido con las ciudades y otras jurisdicciones hasta el nacimiento del estado-nación, que fue ampliamente completado en el siglo XIX (Tilly y Blockmans, 1994). Sin embargo, se está cuestionando la forma de comprender el territorio prevaleciente desde la Segunda Guerra Mundial, la cual se centraba casi exclusivamente en el estado, siendo consideradas las ciudades y las regiones como elementos subordinados dentro de los sistemas económicos y políticos nacionales. Hemos pasado de una situación en la cual las ciudades y regiones desempeñaban roles complementarios en los mercados nacionales y en los sistemas políticos a uno en el que están compitiendo en el merca-

do nacional y global, así como en los sistemas transnacionales.

En los «treinta años gloriosos» de gestión económica keynesiana, los estados parecían haber ejercido el control de sus territorios, integrándolos en sistemas de gestión económica nacional a través de un conjunto de políticas urbanas y regionales destinadas a asegurar un desarrollo equilibrado dentro de las economías nacionales. En este contexto cada región garantizaba su papel en la división nacional del trabajo de acuerdo con los principios de la ventaja comparativa. Las políticas regionales de diversificación dirigían las inversiones de las regiones más prósperas hacia las que se encontraban en declive o subdesarrolladas, utilizando inversiones en infraestructuras, ayudas, deducciones y exenciones impositivas así como controles de planificación física. En los estados centralizados con una amplia burocracia técnica, esto se hizo extensivo a unas formas sofisticadas de planificación espacial integrada, organizando la inversión, las infraestructuras y el desarrollo urbano alrededor de polos de crecimiento. Tales políticas «tradicionales» regionales y urbanas perseguían una serie de objetivos al mismo tiempo. Beneficiaban a las regiones pobres llevando trabajo e inversión, ayudaban a las regiones ricas reduciendo las presiones inflacionarias y la congestión y contribuían al crecimiento nacional movilizando recursos que de otra forma hubieran estado ociosos. Buscaban objetivos económicos de mejora de la competitividad nacional y objetivos sociales como la igualdad de oportunidades, mientras aseguraban el objetivo político de integración nacional.

Desde los años ochenta, este modelo de desarrollo espacial planificado y regu-

lado por el estado ha sido cuestionado por numerosas razones. Una, es el declive de las políticas intervencionistas del estado en general al pasar a ser dominante el modelo de mercado, no sólo en relación a la economía sino a un amplio abanico de las políticas públicas. Así, la planificación estatal ha dado paso a la desregulación y la privatización. Otra es la globalización que, junto a la integración europea, ha convertido en inoperante el modelo de política regional basado en la desviación de recursos: en un mundo donde los inversores se ven privados de la oportunidad de invertir en sus regiones preferidas, pueden recolocar su capital fuera del país. Asimismo, los gobiernos no pueden ya dirigir la inversión hacia las regiones prioritarias. Los regímenes de libre comercio continentales tales como NAFTA (Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte) y la Unión Europea, refuerzan este efecto, limitando los subsidios e impulsando a los gobiernos nacionales a favorecer sus sectores y localizaciones más competitivas. Con la parcial retirada de los estados, las regiones y las ciudades han comenzado a ser más activas, buscando inversiones, mercados y tecnologías tanto en casa como en el exterior. Esto ha coincidido con un cambio en la estructura de los incentivos políticos para los políticos locales. Éstos, incapaces de confiar en las tradicionales bases de apoyo político, han buscado nuevos temas movilizadores, prefiriendo aquellos que puedan resultar atractivos para toda la población local. Predomina entre estos, el desarrollo económico, especialmente cuando se presenta como un juego competitivo o de suma cero en el que la ciudad o región está inmersa en una lucha contra sus rivales. Así, la competencia entre las ciudades y regiones ha dado a

los líderes políticos regionales un *leitmotiv*, produciendo una forma neo-mercantilista de política en la que la competencia es reconstruida y territorializada.

Existe ciertamente una base intelectual para este cambio de énfasis, pero es menos clara y más compleja que como se presenta algunas veces y no siempre apunta a respuestas claras o a prescripciones políticas. Las nuevas teorías académicas de desarrollo local y regional se centran en la importancia de la localización y la interacción global-local. Los enfoques tradicionales en las políticas de desarrollo regional se limitaban en gran medida a pensar en la localización, es decir, la distancia de los mercados, el trabajo o las materias primas. Los nuevos enfoques ven el «lugar» (Agnew, 1987) como un complejo de relaciones sociales, normas, instituciones y formas de comprensión e interpretación, inspirándose en la literatura procedente de la sociología económica (Swedberg, 1993) y en la construcción social del mercado (Bagnasco y Trigilia, 1993) para demostrar que el desarrollo económico es algo más que el ensamblaje de factores de producción en un espacio físico. El lugar en sí mismo se convierte en un factor de producción como lo hace el capital social, un concepto bastante discutido que hace referencia a los patrones de relaciones sociales y a la confianza que promueve un equilibrio entre la cooperación y la competencia. Esto permite la producción de bienes públicos y una inversión colectiva a largo plazo superando la división entre la racionalidad individual a corto plazo y el interés colectivo a largo plazo que es uno de los problemas permanentes del capitalismo de mercado (Coleman, 1988; Putnam, 1993; Sabel, 1993). Los enfoques

tradicionales sobre el desarrollo regional aceptaban la existencia de dependencias comerciales, en las que las industrias complementarias pueden reducir sus costes agrupándose; las políticas de polos de crecimiento de los sesenta y setenta buscaban promover éstas para impulsar un desarrollo auto-sostenido. Enfoques recientes lo extienden a las interdependencias no comerciales (Courchene, 1995; Storper, 1997; Morgan, 1995) surgiendo éstas de la proximidad de los innovadores, productores y proveedores dentro de una región o localidad, y de la densa red de intercambios informales que esto impulsa. Éstas permiten la producción de bienes públicos regionales, un enfoque de desarrollo a más largo plazo y formas no-inmediatas de reciprocidad o confianza. La economía asociativa (Cooke y Morgan, 1998) es presentada como una forma de empresa diferente al capitalismo individualista, mezclando y armonizando la cooperación y la competencia de forma compleja. Otra idea clave es «la región que aprende» (Morgan, 1995) en la cual la innovación es auto-sostenible y el éxito, al fomentar la confianza y la cooperación, pone las bases para el triunfo futuro. Las nuevas tecnologías de la producción y los sistemas de innovación son otro elemento clave. Éstos son esenciales para el crecimiento, pero su oferta es escasa, por lo que la vieja idea de la ventaja comparativa según la cual todas las regiones tenían un lugar en la división del trabajo nacional e internacional, y que subyace en la política regional tradicional, ha dado paso a la ventaja absoluta o competitiva (Scott, 1998).

En respuesta a estos cambios económicos, tecnológicos, políticos e intelectuales, se ha reenfocado la política de de-

sarrollo regional (Bachtler, 1993, 1997). Ahora está más descentralizada, a nivel regional o local, donde la capacidad para la integración horizontal y el conocimiento de los problemas es mayor (Cappellin, 1995a, b; Begg, Lansbury y Mayes, 1995). Se hace mucho hincapié en la construcción de instituciones, en la construcción de redes de cooperación y asociación, y en la promoción de la planificación estratégica (Wannop, 1995). Las instituciones se definen de forma amplia para incluir tanto al gobierno como a las pautas asociativas, con el énfasis puesto en estas últimas y realizando una búsqueda de las formas más eficaces de cooperación social, no tan ligeras como para prevenir la acción colectiva, ni tan densas como para inhibir la innovación (Amin, 1999).

Los gobiernos nacionales han tendido a ser más selectivos en sus intervenciones y el enfoque regional más amplio de años anteriores ha sido reemplazado, en muchos casos, por un enfoque más urbano. Las políticas ponen menos énfasis ahora en la infraestructura física y más en el desarrollo de los recursos humanos. Las políticas de formación han sido ampliamente descentralizadas para complementar otros instrumentos de intervención, frecuentemente en la forma de políticas activas del mercado de trabajo, y la educación ha sido frecuentemente vinculada a la política económica de una forma más directa que anteriormente. Se hace hincapié en la investigación, el desarrollo y la transferencia de tecnología por medio de los parques científicos y a la articulación entre la universidad y la empresa. Las redes y conexiones de las empresas entre ellas, con las universidades, los centros tecnológicos y los gobiernos son impulsadas para promover

las interdependencias no comerciales típicas de las regiones exitosas. Se pone menos énfasis en la planificación sinóptica o intervención a gran escala y más en «dirigir», y en una intervención selectiva para remediar los fallos del mercado. Mientras, los gobiernos tienden a ser cautelosos respecto al intento de selección de ganadores y piensan acerca del nicho de mercado de la región en la economía global y a cómo impulsar los *clusters* de industrias que pueden explotar mejor esta situación y apoyarse mutuamente. La industria en sí misma se define de forma más amplia, incluyendo servicios comerciales además de los manufactureros. Las pequeñas empresas y el desarrollo endógeno son los principales objetivos, aunque también sigue siendo importante la promoción de la inversión extranjera.

Estos desarrollos han producido una rica literatura, aunque también han dado lugar a algunas explicaciones y extrapolaciones simplistas y a un nuevo conjunto de críticas (Lovering, 1999). Un problema es la tendencia a un reduccionismo funcional y a un determinismo económico, en el que la región competitiva se considera tanto inevitable como reflejo del fin del estado nación y de la política tal como la conocemos. Típico de esta corriente de pensamiento es Ohmae (1995), quien salta directamente del surgimiento de las economías regionales al nacimiento de las ciudades-región globales, y al ocaso del estado-nación. De hecho, ni el estado-nación ni las fronteras nacionales surgieron por razones económicas/funcionales y no existe ninguna razón para suponer que desaparecerán incluso si resultan funcionalmente inútiles. Existe también una tendencia a proyectar el mo-

delo de ciudad región global a todos los lugares a lo largo del mundo, interpretando cualquier manifestación de especificidad territorial sólo como una respuesta a la reestructuración global. Este modelo es propagado y revendido a los líderes urbanos y regionales como un modelo a emular, creando más material para los observadores y analistas. Así, los expertos, en vez de ser analistas independientes de la reestructuración política y económica, se convierten ellos mismos en agentes de la elaboración y difusión del modelo. Así, uno tiene la obligación de preguntarse hasta qué punto este modelo es una interpretación del mundo y en qué medida es una mera construcción ideológica y social.

Pero además, otra construcción ideológica ha sido elaborada alrededor del modelo de la ciudad y región competitiva. Obviamente, si pasamos de la ventaja comparativa, en la que todas las regiones pueden encontrar su lugar en la división nacional del trabajo, a la ventaja competitiva, en la que las regiones son lanzadas a la competencia en los mercados globales, entonces, el desarrollo es un juego de suma cero. Esto se encuentra implícito en el propio significado de la palabra competencia. Se nos ha inculcado también la creencia de que cualquier región puede hacerse competitiva, puesto que las materias primas o la localización no son ya determinantes (Porter, 2001). Así, aunque cualquier región puede ser competitiva, no *todas* las regiones pueden ser competitivas, puesto que eso sería contrario al propio significado de la palabra «competencia». Puede ser que la ventaja comparativa haya dado paso a la ventaja competitiva en algunos sectores; sin embargo, que lo haya hecho en todas las áreas de la actividad económica es mu-

cho más dudoso. Con todo, la insistencia en que la ventaja competitiva es la fuerza impulsora imperante del desarrollo tiene importantes implicaciones políticas. Significa que si una región no triunfa, entonces, de hecho es culpa suya. Esto ofrece una base de razonamiento para no tener en cuenta la equidad espacial, para recortar los programas redistributivos y, en el caso de las regiones ricas, para desentenderse de los problemas de las más pobres, un proceso ya visible a lo largo de Europa, Norteamérica, y otras partes del mundo. A medida que la región o la ciudad es reconceptualizada como un actor en el orden global, existe una simplificación de lo que es realmente un sistema complejo y plural y un mayor cierre de las opciones políticas.

Mi argumento es que no existe un vínculo automático entre el cambio económico y el político; que la Política todavía controla las políticas económicas y que la nueva política territorial es extremadamente diversa. Los efectos del cambio económico son poderosos pero están mediados por la cultura, por las instituciones y por las políticas. Es verdad que las regiones y las ciudades están siendo construidas y reconstruidas como sistemas de regulación social y como actores en el espacio nacional y global, pero esto es un proceso complejo y multifacético. El determinismo económico, tanto de tipo marxista como neoliberal, no nos lo aclara.

2. TENSIONES POLÍTICAS

El nuevo paradigma de desarrollo tiene atractivos políticos obvios. A la derecha política le agrada porque va en contra de

los grandes gobiernos, las intervenciones a gran escala y la ingeniería social. Reconoce las restricciones de la economía global y la necesidad de insertar a la región en la división internacional del trabajo. La izquierda puede apoyarla porque es crítica con el capitalismo desenfrenado de tipo «anglosajón» y hace hincapié en las relaciones sociales y en la comunidad. Esto se vincula con la descentralización y el regionalismo y tiene afinidad con las ideas comunitarias así como con la filosofía de «lo pequeño es hermoso». Los centristas de la persuasiva «tercera vía» ven sus afinidades con la «nueva gestión pública», que busca reemplazar la jerarquía y el control con nuevas formas de acatamiento y conformidad. Así, como sucedió con las políticas centralizadas regionales y urbanas de las décadas cincuenta y sesenta, el nuevo paquete puede atraer a una variedad de diferentes colectivos, que lo apoyarán por diferentes razones. Esto parece demasiado bueno para ser cierto y, por supuesto, existen muchas críticas. Sin embargo, una de las paradojas del «nuevo paradigma» de desarrollo regional es que, al poner énfasis en la importancia del lugar, hace imposible construir un único modelo para todos los casos (Storper, 1997). Por lo que cualquier enfoque sobre esta cuestión debe tomar como punto de partido la diversidad. Un modelo de desarrollo siempre consistirá en múltiples elementos dentro de contextos específicos. Sin embargo, aunque cada ciudad y región sea única, podemos realizar una comparación significativa examinando los elementos que forman parte de cada caso y la forma en que varían y se combinan. Los objetivos de la política pueden ser múltiples y el proceso político, la mezcla de políticas, y los significados de la implementación se-

rán todos ellos específicos de lugares particulares. Incluso el significado de una región o ciudad-región es cuestionado, tanto intelectual como políticamente.

Las regiones, ciudades y áreas metropolitanas pueden ser definidas en términos puramente topográficos pero normalmente se considera que tienen un significado económico, social y político más amplio. Económicamente, una región puede ser definida como un espacio productivo homogéneo o como un conjunto interrelacionado de sistemas productivos. Los criterios culturales pueden dar otra definición. Una región política puede ser definida como un «espacio político» (Keating, 1998) cuyos habitantes tienen un sentido de la identidad territorial y en el que los temas son valorados respecto a su impacto sobre la región. Las regiones son definidas administrativamente por los estados para el aprovisionamiento de servicios y políticas públicas. Estos diferentes significados de la región no siempre coinciden y, cuando lo hacen, es normalmente como resultado de un proceso de construcción de la región y liderazgo político. La definición, lejos de ser «natural», es casi siempre cuestionada. Existe un conflicto perenne entre los planificadores y diseñadores de las políticas sociales que quieren definir las regiones y ciudades de modo amplio, para incluir el sistema funcional completo y sus interdependencias, o compartir la riqueza más equilibradamente, y los intereses de los barrios y ciudades ricas que quieren mantener lo que tienen. En los Estados Unidos, las áreas ricas tienden a estar en las afueras y las áreas más pobres en el centro de las ciudades, mientras que en la mayor parte de Europa sucede lo contrario; pero el tema básico es el mismo.

Existen también conflictos entre los políticos establecidos a un nivel regional más amplio y aquellos cuya base de poder radica en la ciudad o en la ciudad-región. En Cataluña en los años ochenta y noventa, hubo conflictos entre el gobierno autónomo de la Generalitat y el ayuntamiento de Barcelona. Las regiones francesas habitualmente han perdido en la competencia con grandes ciudades e incluso con los viejos *départements*. El vacío causado por el colapso del sistema de partido central en Italia ha sido parcialmente rellenado por los alcaldes de las ciudades, ahora elegidos directamente, con las regiones todavía buscando su lugar.

Otra cuestión clave concierne a la conexión entre la competitividad económica y la cohesión social. Aquí, de nuevo, encontramos una cierta cantidad de ilusiones. Algunos enfoques del nuevo regionalismo pasan por alto las cuestiones relativas a la distribución y bienestar, insistiendo que esta opción no está ya disponible en una economía global (Ohmae, 1995). Otros sugieren que al nivel espacial correcto hay una nueva síntesis de lo económico y lo social donde el nuevo paradigma puede ser al mismo tiempo más eficiente y socialmente justo (Cooke y Morgan, 1998). Esto puede ser verdad en la medida en que el estado de bienestar ayude a evitar algunos de los costes sociales de la pobreza, la seguridad pueda incrementar la cooperación social y la inversión en la gente pueda tener tanto beneficios económicos como sociales. Se podría decir lo mismo sobre las políticas medioambientales. Obviamente, parece probable que los inversores se sentirán más atraídos por ciudades y regiones sin la pesada carga de la presión social y de la degradación medioambiental. Así y

todo no es una verdad incuestionable en todos los sitios o en todas las épocas. Hay políticas a largo plazo que requieren inversiones a largo plazo, mientras que los incentivos a los que se enfrentan los políticos son de resultados a corto plazo. Algunas regiones pueden encontrarse mejor situadas en el mercado o dotadas con elevados niveles tecnológicos o de habilidades y así ser capaces de perseguir una estrategia de elevado coste embarcándose en una producción de mayor valor añadido. Otras han concluido que su ventaja competitiva reside en los bajos salarios, en los mercados de trabajo desregulados sin sindicatos o con escasos gastos sociales. Se puede argumentar en el mismo sentido para el caso de la calidad medioambiental. Algunas regiones tienen una buena calidad medioambiental y son capaces de usarla para atraer desarrollo de elevada calidad. Otras soportan la carga de una infraestructura industrial obsoleta, contaminación ambiental o suelo degradado y no pueden competir sin la ayuda exterior para hacer frente a estos problemas.

Así, hay todavía tensión entre el crecimiento y la redistribución, área en la que tiene que mediar la política. La globalización, el cambio tecnológico y la crisis del estado han incrementado la tensión, generando nuevos movimientos sociales y políticas identitarias a múltiples niveles (Castells, 1997). Éstas incluyen a los defensores del medio ambiente, los temas de género y los movimientos de vecindad, así como nuevos tipos de criminalidad y patología social. Por supuesto, parece que las ciudades-región se están haciendo internamente más pluralistas, con un margen más amplio para las demandas sociales urbanas, justo en el momento en el que el ambiente global externo y las ne-

cesidades de la competencia están restringiendo sus opciones políticas (Kantor, 1995; Keating, 1991). Esta es la esencia de la política y hace incluso más difícil reducir las ciudades-región a una forma de determinismo funcional.

Otro importante tema político es la justicia interterritorial. Un grado de desigualdad es inherente en la misma idea de la región competitiva (Dunford, 1994) y a medida que este modelo gana aceptación intelectual puede ser usado para justificar la desigualdad. Los estados-nación son todavía responsables de la masiva transferencia de recursos (Davezies, 1997). El gasto público y el empleo son a menudo los factores fundamentales del desarrollo regional, a pesar de la tendencia de los nuevos enfoques a centrarse en el sector privado (Lovering, 1999). No obstante, las regiones ricas están mostrando una creciente resistencia a pagar transferencias fiscales a sus compatriotas más pobres basándose en que esto obstaculiza su capacidad para competir en los mercados globales. El viejo supuesto de que el dinero volvería en la forma de una mayor demanda de los bienes producidos en las regiones ricas ya no se sostiene en un mercado globalizado.

Estas cuestiones muestran que las políticas regionales están todavía vivas y tienen buena salud en la era de la ciudad-región global. Las estructuras de gobierno, el acceso al poder y a los recursos, y las relaciones sociales son todavía importantes. Frecuentemente, sin embargo, carecemos de los instrumentos analíticos para apreciar y valorar estos cambios. Recientemente se ha hablado mucho acerca de la «gobernanza» como una nueva forma de regulación social distinta del «gobierno». Hay muchas definiciones

de este término —Rhodes (1996) da seis— pero la idea central parece ser un sistema de hacer política y de regulación que va más allá del estado, para incluir al sector privado, la sociedad civil, y, en algunas versiones, múltiples niveles territoriales de acción. Combinada con algunas interpretaciones del paradigma de nuevo desarrollo y la «nueva gestión pública» esto introducía formas de política de la «Tercera Vía» en la que los grandes temas de política y conflicto social simplemente desaparecen, siendo reemplazados por los mercados, por los remedios o panaceas de la gestión y administración, o por la concentración en los detalles minuciosos de la política a costa de la imagen global.

Las ciudades y las regiones se están recomponiendo de diferentes maneras ante las presiones del mercado global. Sugiero cinco elementos críticos en la formación de sus respuestas: la cultura, las instituciones, el liderazgo, la composición social, y las relaciones exteriores.

3. LA CULTURA

El nuevo paradigma del desarrollo subraya particularmente las relaciones sociales, la comprensión compartida y las normas de cooperación y reciprocidad y, aunque algunos autores rehuyan el término «cultura», esto es un tipo de explicación cultural.

Parece haber algo de ella en este paradigma, pero existen serios problemas para identificar y medir la importancia de la cultura y las normas de comportamiento. Un enfoque se basa en los estudios de caso del éxito o fracaso y en su análisis sobre la base de la naturaleza de las

sociedades locales. Estas, casi invariablemente producen una o dos «historias». Existe la historia exitosa, en la que la gente cuenta a los investigadores que la sociedad está cohesionada, es cooperativa y eficiente, y tiene un fuerte sentido de la identidad y de la responsabilidad social. También existe la historia fallida, en la que se dice que la gente es demasiado individualista, que no hay capacidad para una acción sostenida y que hay una falta de espíritu empresarial. Estas historias son normalmente tan similares que parecen ensayos artificiales y los encuestados están solamente racionalizando el triunfo o el fracaso. Lo que resulta incluso más evidente cuando los viejos fracasos de repente se convierten en éxitos y los mismos factores que explicaban el fracaso son ahora utilizados para explicar lo contrario, siendo Irlanda un ejemplo claro. Así, las «actitudes colectivistas» se convierten en «cooperación», el bloqueo de los «intereses especiales» en «concertación social»; el «individualismo» en «confianza en sí mismo» y «el tradicionalismo» se convierte en «sensibilidad hacia la historia y la cultura».

El segundo enfoque se basa en encuestas, que intentan explicar el comportamiento económico por las actitudes de la masa. Aparte de la dificultad de realizar una conexión entre las actitudes de la masa y la acción económica, se tienen que hacer frente a problemas metodológicos. La encuesta es un instrumento individualizado, en el que la gente es preguntada fuera de contexto sobre lo que siente acerca de varias cosas. Es a menudo una guía pobre para conocer cómo actúan en situaciones sociales. Las encuestas frecuentemente sólo producen estereotipos que comparan las historias

mencionadas anteriormente, más que introducirse en las dinámicas de comportamiento social. La cultura y los valores no son, por lo tanto, estáticos o inherentes a los individuos o sociedades. Sino que son interpersonales y comunicativos, un instrumento por medio del que una sociedad se evalúa a sí misma y dirige un debate. Por esto, necesitamos ver la forma en que la cultura es creada, transmitida y utilizada. También necesitamos explorar las aparentes contradicciones y conflictos existentes y la forma en que la cultura puede superarlos. A menudo, nos encontramos con que los movimientos políticos territoriales que triunfan y las coaliciones de desarrollo, son aquellas que pueden conjugar dos temas contradictorios a la vez. Un tema localista, enraizado en la tradición y el particularismo, ayuda a consolidar la solidaridad local y la acción colectiva, aunque también puede producir provincianismo, xenofobia y el choque de pluralismos locales. Un tema cosmopolita, por otra parte, alcanza el mercado internacional y busca integrar la región en circuitos más amplios, aunque amenaza con erosionar la solidaridad social, los vínculos y la cultura, subordinando las comunidades al mercado impersonal. En algunos lugares, estos dos temas coexisten en una colaboración más o menos dificultosa, produciendo un «cosmopolitanismo enraizado» que permite a las regiones operar en la economía global sin perder sus características distintivas propias (Friedmann, 1991). Otra forma de capturar el *modus operandi* es la «fuerza de los lazos débiles» (Granovetter 1973), es decir, lazos que vinculan a las comunidades, pero que no son exclusivos y permiten múltiples canales de comunicación, impulsando la innovación y el cambio.

Todavía es poco conocida la forma en la que estas normas locales se constituyen históricamente y son sostenidas a lo largo del tiempo. En Francia, la Escuela de los *Annales*, y los análisis cuantitativos de Todd (1990), Le Bras (1995) y otros, han contribuido en gran medida a la comprensión de la identidad territorial y su transmisión, pero existe una falta de trabajos similares en otros lugares. El trabajo de Putnam sobre Italia (Putnam, Leonardi, y Nanetti, 1985; Putnam, 1993) subraya la importancia de las pautas históricas y de la herencia y defiende una forma de dependencia del camino tomado. El estudio comparativo, sin embargo, nos muestra que las culturas y las identidades son continuamente creadas y recreadas (Rohe, 1990). Aquí el factor crítico será la instrumentalización de la identidad por los constructores de la región y los líderes de la coalición para el desarrollo. Las regiones poseedoras de un «pasado utilizable» podrán reinterpretarlo para forjar una visión del futuro. Estas imágenes y temas dominantes sirven como mitos, es decir, historias que pueden ser verdaderas, falsas o (normalmente) parcialmente verdaderas, pero cuya capacidad movilizadora es en gran medida independiente de su grado de verdad. Se podría incluso ver las ciudades-región globales de Ohmae como tal mito y su adopción por las elites regionales como parte del proceso de invención de regiones.

4. LAS INSTITUCIONES

El análisis institucional ha disfrutado de una renovación en los años recientes adoptando la forma de «nuevo institucionalismo» (March y Olsen, 1984) o «economía institucional» (North, 1990). Estos

nuevos enfoques van más allá de las organizaciones formales para mostrar cómo el comportamiento es configurado por instituciones de todo tipo. Esto supone un correctivo a las explicaciones puras de *elección pública* del comportamiento, al mostrar cómo las opciones están limitadas por el ambiente existente. Éstas también completan las explicaciones culturales al mostrar cómo las normas y las rutinas pueden ser inculcadas a través de la práctica y cómo la rutina puede construir confianza. De hecho, los análisis culturales e institucionales se han acercado tanto, que a veces resulta difícil discernir dónde acaba uno y empieza el otro. Las instituciones son también importantes como terrenos en los que se pueden debatir las opciones, y donde se forman y reconfiguran las preferencias en interacciones con los otros.

Cuatro aspectos de la estructura institucional de las ciudades y regiones son importantes para nuestro argumento. El primero es el grado de fragmentación o consolidación territorial. A los defensores de la fragmentación, quienes anteriormente hacían hincapié en el valor de la comunidad, la identidad, y la tradición, se les han unido ahora los defensores del enfoque de la elección pública. Éstos argumentan que el gobierno local fragmentado ofrece a la ciudadanía la opción de diferentes localizaciones con distintos paquetes de servicios, promueve la eficiencia por medio de la competencia y limita el poder de la burocracia al dividirla. Los defensores de la consolidación solían subrayar los beneficios de las economías de escala en la provisión de servicios. Hoy en día, ponen más énfasis en la necesidad de una planificación metropolitana coherente, que construya una competitividad

metropolitana amplia, y la necesidad de evitar la competencia basada en «empobrecer a mi vecino» (*beggar-my-neighbor*) para impulsar el desarrollo, en la que el empresariado enfrenta a los gobiernos locales entre sí, para que ofrezcan los incentivos más atractivos al coste de los contribuyentes. La consolidación estuvo de moda en Europa y Norteamérica en las décadas de los sesenta y setenta. En los ochenta se paró e incluso fue invertida, a medida que la planificación a gran escala perdía popularidad y las prometidas economías de escala frecuentemente parecían esquivas. Políticamente, también resultaba muy difícil conseguir acuerdos sobre formas de gobierno metropolitano que fueran suficientemente fuertes como para poner en marcha sus planes, y el compromiso habitual era una estructura de dos niveles con los poderes principales al nivel inferior. En los noventa, se ha producido un renovado interés por el gobierno metropolitano pero de un tipo más modesto, con la tarea de coordinar la infraestructura y la planificación y atraer el desarrollo económico.

El segundo tema es el de la fragmentación funcional. En los sesenta y setenta, el énfasis se puso en la planificación integrada y la administración corporativa, con los gobiernos buscando una visión sinóptica de los problemas sociales y económicos e intentando vincular sus intervenciones a lo largo de múltiples esferas políticas. En los noventa, la tendencia es hacia la privatización, la creación de agencias *ad hoc*, y la realización de contratos con empresas privadas así como con el sector no lucrativo. La eficiencia está supuestamente asegurada al hacer competir a las agencias por los contratos en la prestación de servicios. Por otra

parte, la fragmentación de los poderes políticos pone el poder en las manos de los proveedores de servicios, los cuales son capaces no sólo de prestar los servicios, sino de enmarcar la elección de los instrumentos e incluso la definición de los problemas para adecuarse a sus propias demandas. Existe también el problema de que la política se fragmente todavía más en segmentos separados, desanimando los vínculos integradores y el pensamiento nuevo. Una tendencia de especial interés para el tema que nos preocupa, es la tendencia a separar las cuestiones de desarrollo económico de las relativas al desarrollo social o distributivo, asignándolas a agencias diferentes dominadas por intereses empresariales. Este tipo de regionalismo funcional puede producir resultados muy diferentes de los producidos por los gobiernos regionales electos con amplia representación.

Relacionado con el punto anterior hay una tercera cuestión, la de las relaciones público-privadas. La relación entre el poder público y el privado, un tema siempre fundamental en las ciudades de EEUU, ha comenzado a preocupar ahora en Europa. El énfasis en el desarrollo económico como un imperativo para las ciudades y regiones aumenta el poder del sector privado, puesto que son los que poseen los recursos necesarios para invertir. Este poder se incrementa por la tendencia a utilizar instrumentos y organizaciones privadas con fines públicos, y con el crecimiento de las asociaciones público-privadas. Estas asociaciones, que son aceptadas de forma prácticamente unánime como precursoras del fin de los viejos tipos de política, pueden ser un instrumento eficaz para movilizar los recursos para el desarrollo y amarrar el capital a las ciudades y

las regiones. Sin embargo, estas asociaciones también presentan una serie de peligros, los cuales son raramente tenidos en cuenta: alteran el equilibrio de poder a favor de los intereses privados, ya que se les implica en el proceso político, y a menudo también por el modo de funcionamiento de los términos de la relación o asociación. Dado que el negocio privado opera sobre las bases del secreto comercial mientras que los gobiernos son obligados a publicar todas sus cuentas, el socio privado normalmente tiene más información sobre el público que viceversa. La necesidad de confidencialidad comercial a menudo conduce a una falta de transparencia y responsabilidad, hasta el punto de que los detalles de los contratos son frecuentemente mantenidos en secreto. Los costes no son siempre tan favorables al sector público como pudiera parecer a primera vista. Las grandes infraestructuras públicas construidas con capital privado casi invariablemente vienen con una implícita garantía gubernamental, puesto que las autoridades públicas, habiéndose comprometido con el proyecto, no permitirán que éste falle. Así, la contribución pública, tanto directa como por medio del gasto complementario, es bastante frecuente. Aquellas asociaciones que implican que los promotores privados adelanten el capital inicial y den facilidades de *leasing* al gobierno han sido también criticadas por aportar escaso valor a los contribuyentes. Con el crédito del contribuyente respaldándoles, los gobiernos prácticamente pueden siempre acceder al crédito de forma más barata que los promotores privados y no necesitan añadir un margen de beneficio. La Iniciativa Financiera Privada de Gran Bretaña, redefinida pero esencialmente inalterada por el nuevo gobierno laboris-

ta, es vista de forma casi unánime por los especialistas en finanzas públicas como un mal acuerdo para el contribuyente, puesto que transfiere a las generaciones futuras los costes de suministrar créditos y préstamos de capital en el presente. Las asociaciones público-privadas pueden también conducir a una desviación política, en la que recursos públicos se utilizan en aquellas actividades de mayor interés y beneficio para el sector privado. Estas son a menudo operaciones con terrenos y propiedades, o construcción de instalaciones para la nueva economía de consumo. Instalaciones de ocio para los colectivos de elevados ingresos («terrenos de juego para los ricos»), salas de congresos y estadios deportivos, son ejemplos típicos.

La última cuestión institucional es la de las relaciones intergubernamentales. En los últimos años se está produciendo una tendencia por parte de los gobiernos superiores a descentralizar las funciones y responsabilidades a las unidades locales y regionales. Esto tiene una parte positiva, permitiendo a las ciudades y regiones idear soluciones locales a los problemas planteados por la competencia global. Permite experimentar y establecer políticas dirigidas a las características del lugar, en línea con el pensamiento moderno. Por otra parte, expone a las ciudades y regiones más directamente a la disciplina del mercado y puede reforzar la tendencia hacia las políticas de desarrollo contra la integración social. Las ciudades y las regiones no pueden ser independientes, solamente pueden gestionar distintas formas de interdependencia y pueden pasar de depender del estado a depender del capital privado. Un temor extendido es que la descentralización y el bajar de nivel

administrativo producirán una «carrera hacia abajo», a medida que las regiones y las ciudades recorten las prestaciones sociales para aumentar su margen de competitividad. Esto es excesivamente simple. Muchas ciudades y regiones no necesitan competir duramente por el desarrollo, mientras que otras no son capaces de atraerlo, hagan lo que hagan. Tal como hemos señalado, un medioambiente atractivo y la estabilidad social pueden ser activos de desarrollo. Las respuestas locales a las presiones externas siempre serán arbitradas por las condiciones y las presiones políticas de los intereses locales. Por ello, suele darse una variedad de respuestas. Algunas ciudades son forzadas a recortar las prestaciones sociales. Otras, son capaces de invertir en infraestructura social y medioambiental. Y otras, adoptan un enfoque más selectivo en la asistencia social, redefiniendo el nivel mínimo de asistencia social, es decir, «los pobres dignos de ayuda» de una forma que se maximice la ganancia política y se minimice el coste político.

5. EL LIDERAZGO

Un elemento importante en las coaliciones para el desarrollo es el liderazgo, el cual puede proveer el elemento racional en la construcción de la ciudad o región imaginada, una esfera simbólica en la que se pueden formar las identidades. Esto a su vez ayuda a crear un espacio político, un marco de referencia en relación al cual se pueden debatir y valorar las cuestiones. El liderazgo político puede también servir para crear una racionalidad más amplia, en la ciudad o región, permitiendo que los temas puedan ser valorados por su impacto sobre el área en su conjunto o en el largo plazo, más que solamente por su im-

pacto local o inmediato. El liderazgo puede ser individualizado, en una personalidad carismática, o puede ser colectivo: situado en un partido político. Los partidos han estado debilitándose en la vida política de las ciudades y regiones, y esto puede tener como consecuencia una reducción en su capacidad para integrar los problemas y los intereses políticos.

6. LA COMPOSICIÓN SOCIAL

Existe una tendencia en una gran parte de la literatura sobre el desarrollo a hablar de los intereses de la ciudad o de la región como una única entidad; sin embargo, la distribución del poder y los recursos entre los grupos sociales puede estar afectada por cambios en la escala espacial de las decisiones políticas. La integración del mercado a escala europeo o internacional puede redistribuir el poder del trabajo al capital, el cual es más móvil que el trabajo y puede enfrentar a las regiones entre ellas. Dentro de las regiones, la presencia de intereses de clase organizados varía. Algunas regiones o ciudades han retenido sus burguesías autóctonas mediante una continuada inversión social en el lugar. En otras, el poder económico centralizado durante el curso de los siglos xix y xx, sólo ha dejado sobrevivir a los pequeños negocios locales. Esto no significa que el control autóctono sea esencial para el desarrollo económico; este argumento ha sido hace tiempo abandonado. El punto que estoy señalando es acerca del aspecto de la calidad del desarrollo. Allí donde las elites de los negocios tienen una participación en el lugar, como sucede en algunas ciudades de los EEUU, se puede impulsar un compromiso por la re-

generación de la ciudad más que limitarse a buscar simplemente las condiciones para invertir, y puede facilitarse un diálogo social sobre las prioridades y las cuestiones sociales y medioambientales.

Los líderes empresariales siempre se han aferrado retóricamente a la idea del libre mercado y a la panacea neoliberal, siendo muy recelosos de la intervención del estado en la economía. En los últimos años, sin embargo, han aceptado ampliamente la necesidad de la planificación, del desarrollo de las infraestructuras y la conveniencia de un marco espacial para conseguirlo.

Por consiguiente, han aceptado un cierto regionalismo funcional, aunque esto se encuentra en conflicto con su desconfianza hacia el gobierno regional como base de las fuerzas no-empresariales o incluso anti-empresariales, produciéndose una actitud ambivalente hacia las políticas territoriales (Lange, 1998). Las estructuras de gobierno regional y local han permanecido a lo largo del tiempo y también como tema de discusión. Los trabajadores han pasado a estar más «territorializados» al encontrarse la lucha de clases más centrada en la defensa de las empresas y sectores amenazados. Algunas veces, han sido capaces de movilizar a fuerzas sociales más amplias de defensa territorial comprometidas con objetivos más globales y estrategias de desarrollo regional, aunque éstas han sido bastante precarias. Los trabajadores y los partidos democráticos sociales han apoyado de forma creciente la descentralización y el regionalismo, a medida que ha ido disminuyendo su fe en el estado centralista y se han visto metidos en conflictos con base territorial. Sin embargo y al mismo tiempo, los sindicatos insisten en el mantenimiento de la regulación del mercado de trabajo a

escala nacional, por lo que son también ambivalentes en la cuestión del regionalismo. El nuevo regionalismo ha producido muchos ejemplos de cooperación entre el capital y el trabajo en busca de un interés territorial común. Los trabajadores, sin embargo, se han encontrado en desventaja y han pasado frecuentemente a ser el segundo socio. Existe ciertamente algún tipo de concertación a nivel local y regional, pero hay pocos signos de un corporativismo regional o urbano, en el que los compromisos sociales se tomarían en la esfera territorial.

En el nivel local o regional, ciertamente, las políticas de clase son a menudo desplazadas al compartir los empresarios y los sindicatos una prioridad en pro del desarrollo. Esto frecuentemente les enfrenta con los ecologistas, que quieren menos crecimiento o más desarrollo sostenible. Existe también una tensión entre el apoyo al desarrollo económico y un mayor gasto social, que crea nuevas divisiones sociales que no se corresponden con las viejas divisiones de clase. Las políticas de barrio representan otra división social, ya que incluso cuando hay acuerdo sobre el crecimiento, raramente se da un consenso sobre dónde se deberían situar esos desarrollos. Los nuevos movimientos sociales también han prosperado en las ciudades, beneficiándose de la relativa fácil movilización y entrada en el proceso político, pero desafiando los puntos de vista de las elites económicas y políticas dominantes respecto a la dirección de las políticas.

7. LA DIMENSIÓN EXTERIOR

El contexto para un nuevo regionalismo incluye los mercados globales y continentales y las nuevas instituciones transna-

cionales. Las regiones y las ciudades han desarrollado, por consiguiente, estrategias internacionales con objeto de asegurar su posición (Aldecoa y Keating, 1999). Buscan atraer inversión, mercados, tecnología y alianzas con otras regiones en pos de la promoción del desarrollo o la acción política. Se ha avanzado mucho en la emergencia de regiones transnacionales o transfronterizas unidas por vínculos funcionales e intereses comunes. Sin embargo, esta actividad también se encuentra fuertemente constreñida por la política y, de nuevo, las explicaciones funcionalistas no siempre encajan. En primer lugar, antes de que una región pueda comprometerse en actividades externas debe constituirse a sí misma como un agente y, como hemos visto, no todas las regiones están organizadas para hacerlo. Requiere instituciones, liderazgo y una habilidad para llegar a definir los intereses de la región. Aquellos que son capaces de definir el interés externo de la región tienen una gran ventaja en la política interna y por ello resultan fuertemente criticados. En segundo lugar, el marco estatal es todavía muy importante y las elites estatales, tanto políticas como burocráticas, tienden a estar celosas de su monopolio de la acción exterior y pueden colocar todo tipo de obstáculos en la marcha de la región. En tercer lugar, las regiones son competidoras en el mercado internacional, lo cual necesariamente inhibe la cooperación. La cooperación interregional y entre las ciudades se dará allí donde existan intereses comunes claramente identificables, líderes políticos capaces y deseosos de articular éstos y que utilicen la acción exterior como un recurso político en casa, y como sistema de apoyo externo, como el ofrecido por los programas regionales de la Unión Europea. Esto ex-

plica la explosión de la *paradiplomacia* y el regionalismo transfronterizo en Europa y su prácticamente completa ausencia, aparte de la retórica y los eslóganes en Norteamérica (Keating, 1996b).

8. CONCLUSIÓN

Ha habido dos enfoques en el estudio de las políticas regionales y urbanas. Uno centrado internamente que busca la movilización de los agentes sobre el terreno y con la base social, política e histórica de la identidad y de las demandas regionales; y otro centrado externamente, que se concentra en la remodelación de la economía global y el lugar de las regiones en ella. Una apreciación adecuada de este fenómeno necesita tener en cuenta ambos enfoques. En la dimensión interna, las ciudades-región se están convirtiendo en más heterogéneas, multiculturales y pluralistas. Nuevas demandas están siendo situadas en la agenda política, desde estrategias de desarrollo económico, pasando por la problemática medioambiental, hasta cuestiones de justicia social y política de identidad. Sin embargo, las opciones políticas disponibles a las ciudades-región como sistemas políticos están constreñidas por el medio competitivo externo. Aquí yace el dilema de la política urbana y regional contemporánea. Es por medio de la acción política como estas tensiones y conflictos podrán ser resueltos, pero ésta debe ser una política democrática e incluyente, no una subordinada a la estrecha agenda política tradicional de estímulo y crecimiento. El mecanismo principal es el gobierno. Los mercados por sí solos no pueden sustituir al gobierno. Tampoco las vagas nociones de auto-regulación o gobernanza, por

muy tranquilizadoras que sean, pueden ayudarnos a resolver los conflictos de interés y de valores presentes en el contexto urbano. En lugar de ello, los intereses empresariales y el desarrollo económico se convierten en sinónimos del interés

general de la región. No es sorprendente, entonces, que la cuestión del gobierno siga reapareciendo en la agenda política. El diseño de nuevas instituciones y el fomento de la participación democrática es, por lo tanto, una prioridad urgente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGNEW, J. (1987): *Place and Politics: The Geographical Mediation of State and Society*. London: Allen and Unwin.
- ALDECOA, F. y KEATING, M. (eds.) (1999): *Paradiplomacy in Action: The External Activities of Subnational Governments*. London: Frank Cass.
- AMIN, A. (1999): «An Institutional Perspective on Regional Economic Development», *International Journal of Urban and Regional Research*, 23: 365-78.
- BACHTLER, J. (1993): «Regional Policy in the 1990s: The European Perspective», in R.T. HARRISON and M. HART (eds.): *Spatial Policy in a Divided Nation*. London: Jessica Kingsley.
- BACHTLER, J. (1997): «New Dimensions in Regional Policy in Western Europe», in M. KEATING y J. LOUGHLIN (eds.): *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass.
- BADIE, B. (1995): *La fin des territoires: Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*. Paris: Fayard.
- BEGG, I.; LANSBURY, M. y MAYES, D.G. (1995): «The Case for Decentralized Industrial Policy», in P. CHESHIRE and I. GORDON (eds.): *Territorial Competition in an Integrating Europe*. Aldershot: Avebury.
- CAPPELLIN, R. (1995a): «Una politica regionale nazionale "orientata al mercato" tra i nuovi modelli organizzativi e federalismo», in G. GORLA y O.V. COLONNA (eds.): *Regioni e Sviluppo: Modelli, politiche e riforme*. Milan: Franco Angeli.
- CAPPELLIN, R. (1995b): «Regional Development, Federalism and Interregional Cooperation», in H. ESKELINEN y F. SNICKERS (eds.): *Competitive European Peripheries*. Berlin: Springer.
- CASTELLS, M. (1997): *The Information Age: Economy, Society and Culture*, vol. 2, *The Power of Identity*. Oxford: Blackwell.
- COLEMAN, J. (1988): «Social Capital in the Creation of Human Capital», *American Journal of Sociology*, 94 (supplement): S95-S120.
- COOKE, P. y MORGAN, K. (1998): *The Associational Economy: Firms, Regions, and Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- COURCHENE, T. (1995): «Celebrating Flexibility: An Interpretative Essay on the Evolution of Canadian Federalism», C.D. Howe Institute, Benefactors Lecture, 1994. Montreal.
- DAVEZIES, L. (1997): «Interregional Transfers from Central Government Budgets in European Countries: A Fragmented Cohesion Process?», in *Conference on Territorial Politics in Europe: A Zero-Sum Game?* Robert Schuman Centre, European University Institute, Florencia, Abril 1997.
- DUNFORD, M. (1994): «Winners and Losers: The New Map of Economic Inequality in the European Union», *European Urban and Regional Studies*, 1: 95-114.
- FRIEDMANN, J. (1991): «The Industrial Transition: A Comprehensive Approach to Regional Development», in E. BERGMAN, G. MAIER y F. TÖDTLING, F. (eds.): *Regions Reconsidered. Economic Networks, Innovation and Local Development in Industrialized Countries*. London: Mansell.
- FUKUYAMA, F. (1995): *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. London: Hamish Hamilton.
- GRANOVETTER, M. (1973): «The Strength of Weak Ties», *American Journal of Sociology*, 78: 360-80.
- KANTOR, P. (1995): *The Dependent City Revisited: The Political Economy of Urban Development and Social Policy*. Boulder: Westview.
- KEATING, M. (1988): *State and Regional Nationalism: Territorial Politics and the European State*. London: Harvester Wheatsheaf.

- KEATING, M. (1991): *Comparative Urban Politics: Power and the City in the United States, Canada, Britain and France*. Aldershot: Edward Elgar.
- KEATING, M. (1996a): *Nations against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*. London: Macmillan.
- KEATING, M. (1996b): «Les provinces canadiennes dans la concurrence inter-régionale nord-américaine», in R. BALME (ed.): *Les politiques du néo-régionalisme*. Paris: Economica, 283-301.
- KEATING, M. (1998): *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Aldershot: Edward Elgar.
- LANGE, N. (1998): *Zwischen Regionalismus und europäischer Integration. Wirtschaftsinteressen im Spannungsfeld*. Baden-Baden: Nomos.
- LOVERING, J. (1999): «Theory Led by Policy: The Inadequacies of the "New Regionalism"», *International Journal of Urban and Regional Research*, 23: 379-90.
- LE BRAS, H. (1995): *Les Trois France*. Paris: Odile Jacob.
- MARCH, J.G. and OLSEN, J.P. (1984): «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life», *American Political Science Review*, 78: 734-48.
- MORGAN, K. (1995) «The Learning Region. Institutions, Innovation and Regional Renewal», in *Papers in Planning Research*, no. 157. Cardiff: Department of City and Regional Planning, University of Wales College of Cardiff.
- NORTH, D.C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OHMAE, K. (1995): *The End of the Nation-State: The Rise of Regional Economies*. New York: Free Press.
- PETERSON, P. (1981): *City Limits*. Chicago: Chicago University Press.
- PORTER, M (2001), «Regions and the New Economics of Competition», in A. SCOTT (ed.): *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- PUTNAM, R.; LEONARDI, R. y NANETTI, R. (1985): *La pianta e le radici. Il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano*. Bologna: Il Mulino.
- PUTNAM, R. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- RHODES, R.A.W. (1996): «The New Governance: Governing without Government», *Political Studies*, 44: 652-67.
- ROHE, K. (1990): «Political Alignments and Realignments in the Ruhr, 1867-1987: Continuity and Change of Political Traditions in an Industrial Region», in Karl ROHE (ed.): *Elections, Parties, and Political Traditions: Social Foundations of German Parties and Party Systems, 1867-1987*. New York: Berg.
- SABEL, C.F. (1993): «Studied Trust: Building New Forms of Cooperation in a Volatile Economy», in R. SWEDBERG (ed.): *Explorations in Economic Geography*. New York: Russel Sage Foundation.
- SANGRADOR G., José L. (1996): «Identidades, actitudes y estereotipos en la España de las Autonomías», *Opiniones y Actitudes*, 10. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- SCOTT, A.J. (1998): *Regions and the World Economy: The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*. Oxford: Oxford University Press.
- STONE, C. (1989): *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1986*. Lawrence: University of Kansas Press.
- STORPER, M. (1997): *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. New York and London: Guildford.
- SWEDBERG, R. (1993): «Introduction», in R. SWEDBERG (ed.): *Explorations in Economic Geography*. New York: Russel Sage Foundation.
- TILLY, C. y BLOCKMANS, W.P. (eds.): (1994): *Cities and the Rise of States in Europe, AD 1000 to 1800*. Boulder: Westview.
- TODD, E. (1990): *L'invention de l'Europe*. Paris: Seuil.
- WANNOP, U. (1995): *The Regional Imperative: Regional Planning and Governance in Britain, Europe, and the United States*. London: Jessica Kingsley.

La ineficiencia económica de los procesos de descentralización¹

La reciente expansión mundial de los procesos de autonomía regional ha sido en parte impulsada por la creencia de que existe un supuesto «dividendo económico» asociado con la descentralización de competencias y recursos. Desde este punto de vista las administraciones descentralizadas podrían: generar una mayor eficiencia económica (al contar con mayor autonomía para diseñar políticas de acuerdo con las preferencias locales); generar innovación en la provisión de servicios públicos e impulsar mayor participación y ser más responsables y transparentes. Sin embargo, existe escasa evidencia empírica que respalde estas afirmaciones. En este artículo evaluamos el vínculo horizontal entre la descentralización y el crecimiento económico regional en seis contextos nacionales (Alemania, India, Italia, México, España y EEUU), utilizando modelos de regresión para probar si los cambios en las diferencias interregionales en las pautas de crecimiento dentro de cada país pueden atribuirse a cambios en los niveles de autonomía regional. Los resultados sugieren que el grado de autonomía en la mayoría de los casos es irrelevante para el crecimiento económico y que, cuando tiene relevancia —como en los casos de México y los Estados Unidos—, está vinculado a una menor, en vez de mayor, eficiencia económica.

Lurralde-autonomiako prozesuek mundu-mailan izan berri duten hedapena, hein handi batean, eskumen-eta baliabide-deszentralizazioarekin loturiko balizko «ekonomia-dibidendu» batean sinesteak bultzatu du. Ikuspegi hori abiaburu hartuta, esan dezakegu: deszentralizaturiko administrazioek ekonomia-eraginkortasun handiagoa izan dezaketela (tokian tokiko beharrianetara egokitzen diren politikak gara baititzakete). Halaber, zerbitzu publikoak hornitzerakoan ere berrikuntzak sar ditzakete; parte hartzea bultzatu ezezik arduratsuago eta gardenago joka dezakete. Baieztapean alde egingo duen egi enpirikorik aurkitzea, ordea, nekeza da. Artikulu honetan, deszentralizazioaren eta lurraldeetako ekonomia-hazkundearen arteko lotura horizontala aztertuko dugu. Eredu gisa, honako sei herrialde hauek hartuko ditugu: Alemania, India, Italia, Mexiko, Espainia eta Amerikako Estatu Batuak. Erregresio-eredu bat erabili dugu lurraldeen autonomia-mailan izandako aldaketek herrialde bakoitzaren hazkundean nahiz lurraldeartekoan eraginik izan ote duten frogatzeko. Emaitez kasu gehienetan autonomia-mailak zerikusirik ez duela ekonomia-hazkundearekin eta, zerikusia duenean —adibidez, Mexiko eta Amerikako Estatu Batuak—, ekonomia-eraginkortasun handi bati baino, eraginkortasun txikiago bati lotuta ageri dela.

The recent devolutionary trend across the world has been in part fuelled by claims of a supposed «economic dividend» associated with the decentralization of authority and resources. The capacity of devolved administrations (with greater autonomous powers to tailor policies to local preferences), to generate innovation in the provision of policies and public services, and to encourage greater participation and be more accountable is supposed to deliver greater economic efficiency. There is however little empirical evidence to substantiate these claims. In this paper we assess the horizontal link between devolution and regional economic growth in six national contexts (Germany, India, Italy, Mexico, Spain, and the US). We use regression models in order to test whether changes in cross-regional differences in growth patterns within each country can be attributed to changes in levels of regional autonomy. The results suggest that the degree of devolution is in most cases irrelevant for economic growth and, when it matters —as in the cases of Mexico and the US—, it is linked to lower rather than greater economic efficiency.

¹ N.T: La palabra *devolution* no tiene una traducción literal en castellano, al significar algo más que el proceso de descentralización y traspaso de competencias de un nivel gubernamental a otro inferior, implicando también la «devolución» de poderes que previamente a su centralización habían estado en manos de las administraciones de las zonas a las que ahora les son transferidas. De todos modos, hemos decidido traducir el término como «proceso de descentralización» y «descentralización» a lo largo del texto, ya que el autor lo utiliza no sólo refiriéndose a la experiencia británica, sino a diversos procesos de descentralización llevados a cabo en diferentes partes del mundo.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. Sobre la eficiencia económica del proceso descentralizador
 3. Tendencias descentralizadoras en el mundo
 4. El proceso de descentralización y el crecimiento económico
 5. Conclusión
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: proceso de descentralización (*devolution*), traspaso de competencias, crecimiento económico, eficiencia, Alemania, India, Italia, México, España, EEUU

N.º de clasificación JEL: H77, O18, O21, R13, R58

1. INTRODUCCIÓN

La reciente ola de iniciativas descentralizadoras a lo largo del mundo ha sido en parte impulsada por un importante cambio en el discurso descentralizador. Mientras que el discurso tradicional se apoyaba fuertemente en temas relacionados con la identidad nacional o regional, tales como la etnia, la lengua, la religión, la cultura o la historia, el «nuevo regionalismo» se basa de forma creciente en demandas funcionales (Keating, 1998), situándose los argumentos económicos en un lugar preponderante. (Bolton y Roland, 1997; Allmendinger y Tewdwr-Jones, 2000; Tomaney, 2002). Los procesos de descentralización son considerados más que nunca un medio para conseguir una mayor eficiencia en un medio globalizado. El principal credo sostiene que las regiones de forma individual tienen que adoptar

una «postura política activa»² (Keating, 1998:80) si pretenden triunfar en un mundo globalizado. Desde esta perspectiva, cuanto mayor sea el grado de autonomía, más fuerte será la posibilidad de lograr una creciente eficiencia en el gasto público y que ésta también impulse el crecimiento económico. El regionalismo moderno, por tanto, considera este proceso de descentralización de competencias no sólo como una vía para preservar y promover la identidad y cultura regional, sino también como un paso hacia la consecución del cambio económico, que contribuye a la percepción cada vez más extendida de que este proceso descentralizador genera un «dividendo económico» (ver Morgan, 2002: 801).

² Esta perspectiva estipula un enfoque activo de abajo hacia arriba al desarrollo económico, que surge y es impulsado hacia el nivel regional/local.

Este argumento de la «eficiencia a través del proceso descentralizador» se sitúa en el centro de recientes discursos a favor de la descentralización y del «Nuevo regionalismo». El argumento ha sido utilizado en muy diferentes contextos. Ronald Reagan acudía a él en su iniciativa de «nuevo federalismo» como un modo de justificar las transferencias de competencias a los estados (Donahue, 1997). La Liga Italiana del Norte ha basado este discurso descentralizador en la ineficiencia del gobierno central italiano (Diamanti, 1993; Giordano, 2000), como es también y de forma creciente el caso de los partidos nacionalistas y regionalistas españoles (Keating, 2001) o incluso, en menor grado, del movimiento Zapatista en México (Morton, 2002). El gobierno del Reino Unido está haciendo uso de la supuesta superior eficiencia económica de la descentralización como la principal justificación de un posible proceso de traspaso de competencias a las regiones inglesas (Tomaney y Ward, 2000; Morgan, 2002; Tomaney, 2002).

Sin embargo, a pesar de la creciente asociación entre la descentralización y la eficiencia en este tipo de discurso, existe una escasa evidencia empírica de la vinculación entre ambas³. Sorprendentemente, hay pocos estudios que hayan abordado este tema y los resultados alcanzados han sido contradictorios.

³ La medición de la descentralización y la eficiencia es problemático. En este artículo, asumimos que si la descentralización incrementa la eficiencia de las políticas y de la prestación de los servicios públicos, la superior calidad y cantidad de las políticas y servicios locales finalmente se materializarían en crecimiento mensurable. (Martínez-Vázquez y McNab, 2001: 18). Ver Martínez-Vázquez y McNab (2001) para una discusión crítica de los efectos directos e indirectos de la eficiencia económica sobre el crecimiento económico.

En este artículo intentamos abordar la brecha existente en la literatura, centrándonos en el impacto económico de las tendencias descentralizadoras en tres estados federales y en otros tres recientemente descentralizados —Alemania, India y EEUU en el primer caso, e Italia, México y España en el segundo—. Nuestra intención es probar empíricamente si existe un vínculo entre el proceso de descentralización (definido como la transferencia o descentralización de autoridad y recursos de un gobierno federal o central a otro estatal o regional, respectivamente), y la eficiencia económica, puesta de manifiesto por los cambios en las pautas de crecimiento regional durante periodos, de descentralización. Con objeto de conseguir este propósito, este artículo se divide en las siguientes cuatro secciones. A continuación, en la sección segunda, hacemos un repaso de los principales argumentos teóricos que relacionan positivamente los procesos de descentralización con la eficiencia y crecimiento económico, así como aquellos opuestos a este punto de vista. La tercera sección presenta brevemente las tendencias actuales de la descentralización en los casos analizados en este estudio. Utilizaremos un sencillo análisis de regresión múltiple nacional en la sección cuarta para medir si los mayores niveles de autonomía están asociados con mayores niveles de crecimiento económico. Finalmente, la sección quinta concluye que, contrariamente a las expectativas de los discursos pro-descentralización, existe una escasa evidencia que apoye la existencia de «un dividendo económico» asociado con la transferencia de competencias a los niveles regionales de gobierno. Un mayor grado de autonomía parece ser, en el mejor de los casos, irrelevante en la de-

terminación del comportamiento económico de una región y, en el peor, se asocia en algunos contextos nacionales con inferiores niveles de crecimiento que los logrados en periodos, bajo gobiernos más centralizados.

2. SOBRE LA EFICIENCIA ECONÓMICA DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR

2.1. La descentralización como un medio de conseguir mayor eficiencia productiva

Los defensores de la descentralización, desde las escuelas de pensamiento económico y político, atribuyen su apoyo a una mayor transferencia de autoridad a los niveles subnacionales de gobierno a la percepción negativa de la capacidad de los gobiernos centrales para ofrecer los servicios públicos de forma eficiente (Klugman, 1994). La tradición económica a favor de la descentralización —articulada en torno a los trabajos de Tiebout, Musgrave, y Oates, entre otros— mantiene que los sistemas de gobierno descentralizados muestran una mayor capacidad para conseguir que la prestación de servicios responda a las necesidades de la ciudadanía y son, por lo tanto, más eficientes. Desde una perspectiva política, los expertos como Putnam (1993) argumentan que los sistemas descentralizados son preferibles debido a que tienden a ser más responsables y transparentes así como a aumentar la participación política —factores que, a su vez, tienen un efecto indirecto positivo sobre la eficiencia—. El siguiente apartado efectuará una revisión de los argumentos económicos a favor de la descentralización antes de examinar los principales postulados políticos.

Los argumentos a favor de la «eficiencia económica a través de la descentralización» se basan en la afirmación realizada por Musgrave (1959) relativa a que los niveles inferiores de gobierno tienen una mayor capacidad para diseñar las políticas y la prestación de los servicios de acuerdo con las preferencias de la población, maximizando, por lo tanto, el bienestar individual y colectivo y haciendo la oferta de bienes y servicios públicos más eficiente. Este principio se basa, a su vez, en los supuestos de los que parte Tiebout (1956) sobre las diferencias existentes en las preferencias individuales por los bienes públicos, y que los individuos eligen vivir en el lugar que mejor corresponda a sus preferencias (Ebel y Yilmaz, 2002: 11). En el clásico modelo de descentralización de Tiebout (1956: 449) las personas contribuyentes se mueven a lo largo de la región o de la localidad que mejor satisfaga sus preferencias a un precio dado (tipo impositivo). La movilidad del ciudadano/ciudadana (o contribuyente) finalmente asegura un encaje perfecto entre las demandas del contribuyente y la oferta de las localidades, garantizando una asignación eficiente de los servicios públicos (Tiebout, 1956; Oates, 1994; Azfar *et al.*, 1999; Thissen, 2001).

Otro factor que contribuye a una mayor eficiencia local en el modelo de Tiebout es la competencia inter-territorial. La competencia en los ámbitos local y regional fuerza a los gobiernos a concentrarse en la producción eficiente de bienes y servicios públicos. La competencia horizontal y vertical limita la capacidad de los burócratas para actuar como «maximizadores de ingresos» que extraen rentas a expensas de los contribuyentes (Brennan y Buchanan, 1980; Breton, 1983; Thissen,

2001). Tal competencia también induce a los gobiernos a experimentar e impulsar de forma activa la innovación administrativa (Breton, 1983; Tanzi, 1995; Donahue, 1997; Thissen, 2001). Los procesos de innovación se caracterizan generalmente por altos grados de incertidumbre y se argumenta que al operar a una escala inferior, en este caso a nivel subnacional, disminuirá el riesgo y mejorará la flexibilidad. Además, un sistema descentralizado debería permitir a los gobiernos subnacionales tener libertad para experimentar innovaciones que aborden de la forma más adecuada los problemas dentro de sus propias jurisdicciones.

La confianza del modelo de Tiebout (1956) en la movilidad de la ciudadanía (contribuyentes) que «vota con sus pies» fue posteriormente tratada por Oates (1994: 14), quien defendía que, incluso con ausencia de movilidad, una mayor descentralización conduce a unos resultados más eficientes. El teorema de la descentralización de Oates (1972: 35) mantiene que niveles uniformes de bienes y servicios públicos a lo largo de las jurisdicciones serán generalmente ineficientes. Ámbitos de gobierno más pequeños son más capaces de ajustar las políticas con las preferencias específicas de su población y cuanto mayor sea la variedad de gustos, mayor serán los beneficios potenciales de la descentralización (Thissen, 2001).

Desde una perspectiva política, los argumentos a favor de la descentralización ponen el énfasis en la importancia de la participación en el proceso de planificación de las políticas y de un mayor grado de responsabilidad. Así como desde el punto de vista económico, la mayor proximidad de los gobiernos regional y local a

la «gente» les permite una mayor flexibilidad para responder a las necesidades y preferencias locales y a encajar de forma eficiente la oferta de servicios públicos con la demanda local. La proximidad es la palabra clave en este planteamiento, puesto que se asume que la difusión de la información presenta deseconomías de escala (Klugman, 1994) y que no se puede transmitir en el espacio sin costes, por lo que los gobiernos regional y local tienen una ventaja comparativa con respecto a los gobiernos centrales tanto en la obtención como en el procesamiento de la información. En consecuencia, los costes unitarios de la provisión de servicios puede ser inferior a escala regional y local que a escala de gobierno central.

La proximidad entre el gobierno y la ciudadanía no solo impulsa la participación política e induce a un mayor sentido de relevancia local a los procesos políticos, sino que también amplía la posibilidad de una mayor transparencia en estos procesos y un mayor grado de responsabilidad por parte de quienes los dirigen (Putnam, 1993; Azfar, *et. al.*, 1999; Ebel y Yilmaz, 2002). Se defiende que una mayor transparencia política reduce la complejidad burocrática y aumenta la capacidad de control de la ciudadanía, estimulando unas mayores ganancias de eficiencia puesto que se obliga a los representantes electos a mostrar mayor sensibilidad hacia las preferencias de los votantes.

Finalmente, la combinación de una mayor participación política, transparencia y responsabilidad política es previsible que favorezca la génesis de unas instituciones económicamente ventajosas, como la confianza (Putnam, 1993) o una «ecología organizativa agradable» (Streeck, 1992), entre los agentes económicos y sociales. El

comienzo de la confianza tiene una influencia positiva sobre la puesta en práctica de las políticas públicas ya que disminuyen los costes de la acción colectiva y aumentan los beneficios de la cooperación. Las relaciones horizontales de reciprocidad, cooperación y mutuo conocimiento, incrementan la aceptación y adherencia a las «normas de la sociedad» y funcionan como un mecanismo de control informal, contrarrestando, de este modo, la corrupción y el comportamiento maximizador de ingresos dentro de las instituciones políticas (Putnam, 1993; Donahue, 1997; Keefer y Knack, 1997; Afzar *et al.*, 1999).

2.2. Los límites de los beneficios económicos de la descentralización

No toda la literatura académica, sin embargo, comparte la idea de que los procesos de descentralización van asociados a una mayor eficiencia económica. Existe un volumen creciente de literatura, con origen en el área de la descentralización fiscal, que cuestiona el argumento de la «eficiencia a través de la descentralización» y señala los peligros de la transferencia de competencias hacia los niveles más bajos de gobierno. Esta literatura sugiere que una provisión nacional de bienes y servicios públicos puede, bajo ciertas circunstancias, ser más eficiente que su provisión a escala regional o local. Tales circunstancias incluyen las situaciones en las que existen economías de escala y de alcance; existen dificultades para asignar las competencias de forma no solapada; cuando hay mayores oportunidades para la corrupción al nivel regional y local, y cuando los gobiernos regionales operan en condiciones de «restricciones de presupuesto blando».

En primer lugar, el aprovisionamiento centralizado de bienes y servicios públicos puede ser más eficiente si existen economías de escala o economías de alcance. Críticos de la descentralización tales como Prud'homme (1994: 9) afirman que parece existir una masa crítica de ingresos, población y actividades, que son necesarias antes de que se puedan materializar los beneficios de la descentralización. Puesto que esta masa crítica se puede obtener con mayor facilidad a nivel nacional que a nivel subnacional, el gobierno central puede ser el proveedor más eficiente respecto al coste de algunos bienes y servicios públicos. En particular, si las unidades administrativas en un sistema descentralizado son demasiado pequeñas, incurrirán en deseconomías de escala y, por tanto, en mayores costes unitarios.

Otro problema fundamental al que se enfrentan los sistemas descentralizados está relacionado con la dificultad de asignar competencias y funciones de forma no solapada (Breton, 1983: 253). Si, tal como ocurre frecuentemente, existe ambigüedad respecto a las responsabilidades y funciones de los diferentes niveles de gobierno, esto aumenta la complejidad y desaparecen los potenciales beneficios de una mayor transparencia y responsabilidad. En esas circunstancias, la ciudadanía es incapaz de distinguir entre las responsabilidades de cada nivel gubernamental y es, por tanto, menos probable que ejerzan presiones para un aprovisionamiento más eficiente de los servicios. Consecuentemente, un sistema descentralizado implicaría mayores costes de coordinación entre los niveles gubernamentales para evitar la duplicidad o infra-aprovisionamiento de los bie-

nes y servicios públicos, y puede también implicar mayores incentivos para maximizar los ingresos en todos los niveles del gobierno.

Un tercer punto es que la descentralización implica una transferencia de poderes de las élites nacionales a las locales, aumentando la posibilidad de exacerbar la corrupción a través del incremento de las relaciones basadas en la proximidad entre los funcionarios y los individuos privados o los grupos de interés locales (Tanzi, 1995; Bardhan y Mookherjee, 1998; Blanchard y Shleifer, 2000; de Mello y Barenstein, 2001). En casos de limitada responsabilidad local o de una sociedad civil debilitada, los funcionarios locales que tienen una mayor discrecionalidad y oportunidades en un sistema descentralizado pueden quedar subordinados y sometidos a las necesidades e intereses de las élites locales, particularmente cuando se encuentran directamente bajo su presión. Varios autores (i.e. Prud'homme, 1994; Bennett, 1997; Afzar *et. al.*, 1999; Thissen, 2001) han apuntado que dado que los gobiernos centrales generalmente ofrecen unos salarios superiores y oportunidades de promoción, se encuentran en mejor posición para atraer a personal cualificado. Por tanto, su capacidad para controlar la corrupción como un medio de reducir la malicia es generalmente mayor que a escala gubernamental regional o local. Además, los funcionarios del gobierno central al carecer más frecuentemente de relaciones de proximidad con los gobernados, en teoría pueden ser menos propensos a la corrupción que los funcionarios de los gobiernos regionales o locales.

Finalmente, como indica Rodden (2002; 2003), la tendencia de los sistemas des-

centralizados a operar bajo «restricciones de presupuesto blando» —i.e. la tendencia de los gobiernos subnacionales a incurrir en mayores déficit fiscales temiendo muy poco las sanciones (Maskin, 1996: 125)— conduce a una ineficiencia económica a medio y largo plazo. La frecuente percepción de los niveles inferiores de gobierno relativa a que los gobiernos centrales acudirán al rescate con una fianza o ayuda en caso de gasto público o deuda excesiva, anima a un gasto «temerario e irresponsable» y, en muchos casos, una ineficiente (excesiva) oferta de bienes y servicios. El argumento de Rodden (2003) sugiere que las restricciones de «presupuestos blandos» anulan la restricción de la competencia del modelo Tiebout situada sobre los gobiernos locales, puesto que liberan a los gobiernos locales y regionales de las presiones para producir niveles eficientes de bienes y servicios públicos.

En resumen, no existe un acuerdo teórico sobre las implicaciones de los procesos de descentralización sobre la eficiencia económica. Por tanto, la cuestión de la relativa eficiencia de un sistema descentralizado frente a uno centralizado necesita ser enfocada desde una perspectiva empírica, teniendo en cuenta el supuesto de que no existe nada preestablecido que garantizaría un resultado económico positivo de la transferencia de poderes o competencias a los niveles subnacionales del gobierno (Morgan, 2002: 803-4). Sin embargo, sorprendentemente hay pocos estudios empíricos que apoyen o refuten estas demandas teóricas rivales, y sus resultados son a menudo contradictorios. Davoodi y Zou (1998), Zhang y Zou (1998), y Xie y Zou, y Davoodi (1999), después de desarrollar un análisis entre paí-

ses y estudiar los casos de China y EEUU, defienden que la descentralización es perjudicial para el crecimiento. Akai y Sakata (2002), por el contrario, señalan una asociación positiva entre la descentralización fiscal y el comportamiento económico en los EEUU, tal como hace Zhang y Zou (2001) para el caso de la India. Otros autores encuentran solamente relaciones débiles o no sistemáticas (Rodríguez-Pose, 1996; Woller y Phillips, 1998). En general, el análisis empírico de los vínculos entre la descentralización y la eficiencia económica subrayan que varía enormemente de un país a otro, y depende de las características nacionales subyacentes como son los niveles de ingresos (Bahl y Linn, 1992), la calidad de las instituciones y la estructura institucional (Keefer y Knack, 1995 y 1997; Rodden, 2002), así como del tamaño del país (Thissen, 2001).

3. TENDENCIAS DESCENTRALIZADORAS EN EL MUNDO

A pesar de que los discursos teóricos aquí presentados señalan que las implicaciones de la descentralización de los regímenes políticos sobre la eficiencia son harto discutibles, las últimas décadas del siglo xx y principios del xxi se han caracterizado por una creciente demanda global de transferencias de competencias y recursos a los niveles subnacionales de gobierno (Loughlin, 2001), justificada de forma creciente con el argumento de la eficiencia (ver Keating, 1998; Morgan, 2002). El objetivo del apartado siguiente es describir de forma concisa la multidimensionalidad de las tendencias descentralizadoras en nuestros seis estudios de

caso y subrayar los cambios en los poderes y competencias de los gobiernos subnacionales y en su capacidad para poner en práctica políticas independientes cuyo fin sea conseguir alguna potencial mejora de eficiencia del proceso de descentralización. La primera parte de esta sección presenta las trayectorias históricas de las relaciones intergubernamentales de los estudios de caso asumiendo que la historia es importante y puede explicar los modelos de descentralización. La segunda parte trata de las diferencias internas en las transferencias de recursos a lo largo de las regiones dentro de cada país.

3.1. El impulso hacia la descentralización

Hasta fechas recientes, unas tres décadas atrás, los sistemas de gobierno centralizados eran la norma. La mayoría de las regiones eran frecuentemente meras unidades administrativas con escaso poder político y muchas de las denominadas federaciones —como era el caso de la mayor parte de Latinoamérica— existían únicamente «en el papel» (Rodríguez-Pose y Gill, 2003). Las federaciones reales tendían a ser la excepción a la norma y, en muchos casos, habían sufrido procesos de centralización tras la segunda Guerra Mundial. De los seis casos estudiados en este artículo, dos tenían sistemas fuertemente centralizados (México y España), uno era parcialmente descentralizado (Italia), y tres eran estados federales (Alemania, India y los EEUU) en 1970.

Como consecuencia de los cuarenta años de dictadura franquista, España tenía el régimen más centralizado entre nuestros estudios de caso. México e Italia padecían culturas centralistas a pesar de

haber adoptado una constitución federalista y regionalista en 1910 y 1948, respectivamente.

De las tres federaciones, los EEUU habían disfrutado la más extensa tradición federal, proviniendo sus raíces de la Declaración de Independencia de 1776. Sin embargo, a pesar de su federalismo bien asentado, los EEUU habían atravesado periodos, de centralización de poderes, particularmente tras la Guerra Civil de 1860 y la depresión de los años 1930. Algunos autores argumentan que incluso en la actualidad la descentralización en los EEUU puede ser más aparente que real (Fox, 2001). En Alemania, la fuerte descentralización establecida en la Constitución Alemana de 1949, *Grundgesetz*, fue diseñada para prevenir el resurgimiento de Alemania como un poder militar fuerte (Keating, 1993). Sin embargo, tal como ha sucedido en el caso de los EEUU, las tendencias centralizadoras han ido reintroduciéndose lentamente, conduciendo a un reforzamiento del poder por parte del gobierno federal (Spahn 2001: 118). India adoptó un sistema federal tras la independencia de 1947, como reflejo de unas diferencias históricas y culturales enormes dentro del país. La Constitución India, en oposición a la de EEUU y Alemania, asigna poderes importantes al gobierno central, y la dependencia de los estados a las transferencias federales contribuían a limitar sus recursos y poderes y creaba una cultura de la dependencia a escala estatal (Sury, 1998; McCarten, 2003).

Las últimas décadas del siglo xx observaron una corriente de cambio institucional, marcado por un retorno a la región (Storper, 1997). La descentralización se convirtió en un lugar común en muchos

países a lo largo del mundo, independientemente de sus niveles iniciales de descentralización. El impulso y movimiento hacia los procesos descentralizadores experimentados en nuestros países de estudio —con la única excepción de Alemania— ha significado que los poderes y recursos regionales han tendido a aumentar en todos los lugares y más visiblemente en los países previamente centralizados.

El nivel de transformación institucional en ningún sitio es quizás mayor que el que ha experimentado España, donde una nueva escala administrativa regional compuesta de diecisiete Comunidades Autónomas fue establecida por la Constitución de 1978. Inicialmente se esperaba que sólo las «nacionalidades históricas» de Cataluña, el País Vasco y Galicia, iban a disfrutar los mayores niveles de autogobierno. Sin embargo, el resto de las regiones se ha ido acercando y disminuyendo las diferencias iniciales de nivel de autonomía hasta llegar en el presente a una cierta equiparación (Solé-Vilanova, 1990: 332). Tras las transferencias de autoridad y competencias a las regiones ha tenido lugar la transferencia de recursos, que ha conducido a un aumento del gasto por parte de los gobiernos regionales, que ha pasado del mero 5% del PIB justo después de las primeras fases de la descentralización a principios de los años ochenta a más de un 15% en 2001 (gráfico n.º 1).

México representa un caso similar de reforma política y relativamente rápida descentralización. El final de la década de los ochenta y principios de los noventa marcaron un periodo de cambio político y económico radical y, como en España, la democratización y la descentralización se produjeron de forma conjunta. La transfe-

rencia de poderes del ámbito central al estatal tuvo lugar simultáneamente —y en cierta medida fue impulsada— por el triunfo de los políticos de la oposición en las elecciones regionales. En México, la transferencia de poderes a los estados relativas a la educación primaria y secundaria y algunos servicios sanitarios ha contribuido a un aumento en los gastos de los estados desde el 7% del PIB al 9% entre 1995 y el 2000 (gráfico n.º 1). De todos modos, los estados tanto mexicanos como las regiones⁴ españolas, a pesar de los recientes cambios, siguen en gran medida dependiendo de las ayudas estatales, dado el importante papel nivelador e intervención del gobierno central sobre la autonomía regional (Castells 2001; Mayorga, 2002).

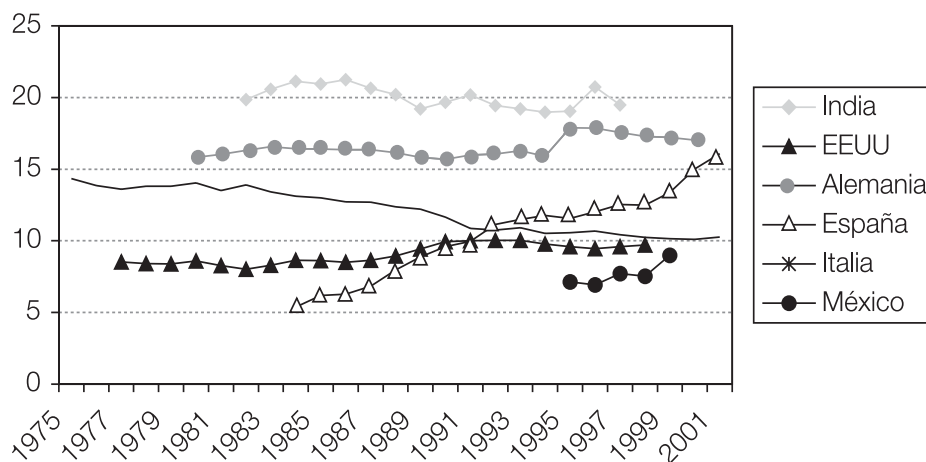
En Italia, en los años 1970, se creó un nuevo sistema regional en concordancia con la Constitución de 1948. Anteriormente a esa fecha solamente cinco regiones con status «especial» disfrutaban de alguna forma de descentralización. La autonomía regional ha aumentado desde entonces. Una nueva ley, en 1975, creó las denominadas regiones con status «ordinario» con amplios poderes (Bull, 1999) y la aprobación de la «Ley Bassanini» en 1997 ha consolidado más la descentralización y contribuido a preparar el camino hacia el federalismo. La evolución de la capacidad de gasto de los gobiernos regionales y locales, sin embargo, no ha seguido el mismo ritmo de aumento que las competencias, creciendo únicamente de niveles cercanos al 16% del PIB en 1980 a un nivel apenas superior al 17% en el 2000 (gráfico n.º 1).

Dos de nuestros países con estados federales también han experimentado importantes procesos de descentralización en años recientes. En los EEUU, la ola descentralizadora que comenzó en los años setenta surgió desde arriba y condujo a la transferencia de responsabilidades a los estados sobre una serie de programas de servicios de salud, de bienestar y servicios sociales, dando también a los estados un mayor nivel de libertad sobre sus propios recursos financieros (Donahue, 1997). Los estados han experimentado un aumento en el porcentaje de gasto público, desde aproximadamente un 8% del PIB en 1980, a cerca de un 10% del PIB en el 2000 (gráfico n.º 1). Sin embargo, una gran parte del aumento en los gastos de los estados fue, antes de 1996, consumido por la financiación de ayudas para programas de bienestar y para el programa Medicaid. Desde 1996 el sistema fue reemplazado por ayudas en bloque, las cuales no van acompañadas con instrucciones rigurosas sobre su uso lo que permite así, a los estados, una mayor flexibilidad y libertad para innovar, pero la contrapartida es que traslada una gran parte del riesgo desde el gobierno federal a los gobiernos estatales (Powers, 1999).

El ritmo del proceso descentralizador en la India ha sido más moderado que en los EEUU. La erosión de la planificación central desde el final de los años ochenta y, sobre todo, la liberalización económica de 1991 y la competencia interestatal por captar la inversión privada que ha surgido, han creado presiones para una mayor descentralización, que han desembocado en transferencias de competencias desde el centro. El aumento en las responsabilidades estatales de las regiones

⁴ Con la excepción de las regiones de Navarra y el País Vasco, las cuales tienen un control completo sobre el sistema impositivo en sus territorios.

Gráfico n.º 1
Gasto Público Regional
(en % del PIB)



Los datos de Italia incluyen tanto los gastos locales como regionales.

Fuente: Elaboración propia.

no ha ido acompañado, sin embargo, por un similar crecimiento en los recursos. El gráfico n.º 1 muestra que el gasto regional ha permanecido relativamente estable, a un nivel alrededor del 20% del PIB. Sin embargo, Rao (1997: 242) sugiere que la estabilidad de los gastos estatales no implica que el control de los estados sobre las decisiones de gasto haya permanecido inalterado, sino que la dependencia estatal de las transferencias centrales y, consecuentemente, el control central sobre los gastos de los estados han aumentado gradualmente. Como McCarten (2003: 5-9) indica «los gobiernos estatales cuentan casi con el 57% del gasto gubernamental general, pero solamente con el 35% de los ingresos», lo que revela que los estados indios «son

pobres en ingresos pero ricos en autorizaciones de gasto».

Finalmente, Alemania representa en nuestro estudio un caso de control de estos procesos, ya que la estructura de su sistema federal ha permanecido en gran medida inalterada mientras que los gastos regionales han disminuido gradualmente. El gráfico n.º 1 muestra una contracción relativa en la capacidad de gasto de los *Länder* desde principios de los ochenta, con la mayor reducción en los años posteriores a la reunificación alemana. Desde mediados de los noventa, el porcentaje de gastos regionales se ha estabilizado alrededor del 10% del PIB. La estabilidad del federalismo alemán se ha basado en un complejo sistema de interdependencia,

colaboración y responsabilidad compartida entre el *Länder* y el Gobierno federal, y un fuerte peso de este último en los temas regionales. Así, el sistema alemán se ha caracterizado a menudo por un enfoque «horizontal» de federalismo, en contraste con el enfoque «vertical» anglosajón o el enfoque «centrípeto» indio (Spahn, 2001).

3.2. Diferencias intranacionales en los procesos descentralizadores

El proceso de descentralización no ha sido, en modo alguno, homogéneo a lo largo de las regiones y estados dentro de un país dado. Son evidentes las significativas diferencias en el nivel de descentralización de poder y recursos dentro de la mayoría de los países incluidos en nuestra muestra. Tales diferencias son fácilmente comprensibles en países tales como España e Italia, los cuales han puesto en marcha sistemas asimétricos de descentralización, pero en menor medida en países donde tales sistemas no existen.

Las divergencias en los poderes, competencias y recursos regionales son también intuitivamente comprensibles en aquellos lugares donde las fronteras nacionales incluyen estados divididos histórica, cultural y económicamente, o naciones con poblaciones étnica, cultural y/o lingüísticamente diversas. Tales diferencias son frecuentemente la causa del establecimiento de federaciones, en un primer momento (Nathan *et al*, 1990: 71). Las diferencias étnicas, culturales y lingüísticas internas dividen a nuestra muestra de países en dos grupos: aquellos donde las diferencias intranacionales son manifiestas y aquellos donde tales dife-

rencias son menos llamativas. Esta división tiene poca relación con el nivel de descentralización o con el hecho de que el país sea o no una federación.

Entre los países de nuestra muestra donde las diferencias regionales internas en autoridad y recursos son mayores, encontramos India, México, España e Italia. La complejidad étnica, lingüística y regional de India distancia a ésta, en muchas vertientes, de otras naciones. De los cerca de ciento noventa idiomas y dialectos existentes en el país, la Constitución reconoce dieciocho idiomas protegidos. Para favorecer la construcción de una nación en este país tan enorme y diverso que había sido históricamente dividido en principados, la Constitución otorgaba fuertes poderes al Gobierno central (Rao, 1997: 239), pero a lo largo de las últimas dos décadas estos poderes han sido progresivamente erosionados (Rodríguez-Pose y Gill, 2003). España se formó originalmente a través de la unión de cuatro Reinos Medievales en 1492 y ha intentado desde entonces de forma fallida construir un espíritu de nación, creando tensiones históricas entre el centro y la periferia (Rodríguez-Pose, 1996; Aja, 2001). Así, se ha defendido que la democracia en España no podría consolidarse a menos de que fuera acompañada por alguna forma de autonomía política sustancial, particularmente para las nacionalidades históricas del País Vasco y Cataluña (Aja, 2001: 231). Las diferencias territoriales en México son también evidentes entre un relativamente rico y culturalmente homogéneo Norte y un empobrecido Sur con una elevada proporción de población indígena (Andalón-López y López-Calva, 2002). Y en el momento de la unificación italiana en 1861 solamente

el 2,5% de la población hablaba el dialecto de la Toscana sobre el que se basa el italiano contemporáneo (Bull, 1999). Casi un siglo y medio de construcción de la nación ha conducido a un relativamente alto nivel de homogeneidad cultural. Sin embargo, la persistencia de fuertes disparidades económicas internas, junto con el deterioro de las instituciones políticas, el frecuente espectro de la corrupción, y la presencia de minorías lingüísticas en su frontera norte (idioma francés hablado en el Valle de Aosta e idioma alemán hablado en el Alto Adigio) provocan algunas tendencias desintegradoras (Schmidtke, 1996).

En comparación con los cuatro países mencionados arriba, Alemania y los EEUU están compuestos de unas poblaciones y estados más homogéneos, cultural y lingüísticamente. Sin embargo, algunas diferencias internas persisten en ambos países.

Las diferencias intranacionales frecuentemente explican los diferentes poderes y la diferente capacidad presupuestaria existente entre las regiones. La mayor heterogeneidad interna se ha producido tradicionalmente en el caso español donde la gobernabilidad subnacional está marcada por una elevada complejidad reflejada tanto en los poderes concedidos a las diferentes regiones como en su capacidad presupuestaria para diseñar y ejecutar políticas autónomas. Estas diferencias en el nivel de gasto regional *per cápita* entre las comunidades con elevada autonomía (Carta Magna: artículo 151), por una parte, y las regiones de reducida autonomía (artículo 143), por la otra, son significativas. El cuadro n.º 1 ilustra las disparidades en gasto *per cápita* entre las regiones españolas. El gas-

to público *per cápita* en la región que se encuentra a la cabeza, Navarra, supera en más de cuatro veces al de las Islas Baleares. A pesar de estas diferencias, ha habido una considerable convergencia en las capacidades de gasto entre las regiones, a medida que las regiones creadas al amparo del artículo 143 han logrado mayores competencias: el crecimiento del gasto *per cápita* de los gobiernos regionales en Extremadura, Madrid, Castilla-La Mancha, Aragón y Castilla-León ha aumentado en promedio alrededor de un 14% por año en términos reales entre 1984 y 2001, mientras que el de Cataluña, Andalucía, el País Vasco y Navarra «solamente» ha aumentado a una tasa del 7% (gráfico n.º 2).

El panorama en México se ha caracterizado, como en el caso de España, por importantes diferencias en las capacidades de gasto entre los estados y por los procesos progresivos con objeto de reducir estas disparidades. Las disparidades interestatales en la capacidad de gasto son similares a las encontradas en España, con medias estatales estandarizadas de gasto *per cápita* variando desde cuarenta y ocho en Yucatán a doscientos siete en Oaxaca, cuando la media nacional es cien (cuadro n.º 1). Las capacidades administrativas y fiscales de los estados varían significativamente, lo que refleja a menudo diferencias en la capacidad de gasto, anteriores a los procesos de descentralización nacional de finales de los noventa (Giugale *et. al.*, 2000: 10). Los gobiernos de los estados más pobres, en el Sur del país, que tradicionalmente controlaban menos recursos financieros, han experimentado un crecimiento superior en su capacidad de gasto que los estados más ricos, de modo que se ha produ-

Cuadro n.º 1

Gasto público regional estatal medio *per cápita* (Estandarizado)

Alemania (1998-2000) ^a		EEUU (1998-2000) ^b		India (1997-1999) ^c	
Sarre	110,49	Delaware	144,74	Punjab	175,84
Hesse	106,99	Wyoming	133,86	Haryana	150,52
Baden-Württemberg	103,05	Vermont	132,55	Gujarat	136,85
....					
Baviera	96,46	Oklahoma	82,85	Madhya Pradesh	73,46
Baja Sajonia	95,37	Florida	78,43	Uttar Pradesh	67,46
Norte de					
Renania-Palatinado	93,38	Texas	76,76	Bihar	49,88
España (1999-2001)		México (1995-1999)		Italia (1998-2000)	
Navarra	219,18	Oaxaca	207,10	Valle D'Aosta	186,04
País Vasco	130,29	Campeche	187,79	Trentino-Alto Adagio	142,10
Andalucía	123,08	Baja California	177,91	Cerdeña	115,04
....					
Asturias	64,57	Puebla	70,07	Lombardia	91,69
Madrid	58,88	Guanajuato	64,79	Piemonte	91,46
Islas Baleares	51,41	Yucatán	47,73	Puglia	89,06
Media Nacional = 100					

^a Sin los *Länder* del Este ni las ciudades estado^b Excluidas Alaska y Hawai^c Excluidas Goa, Dehli y los estados de categoría especial.

Fuente: Elaboración propia.

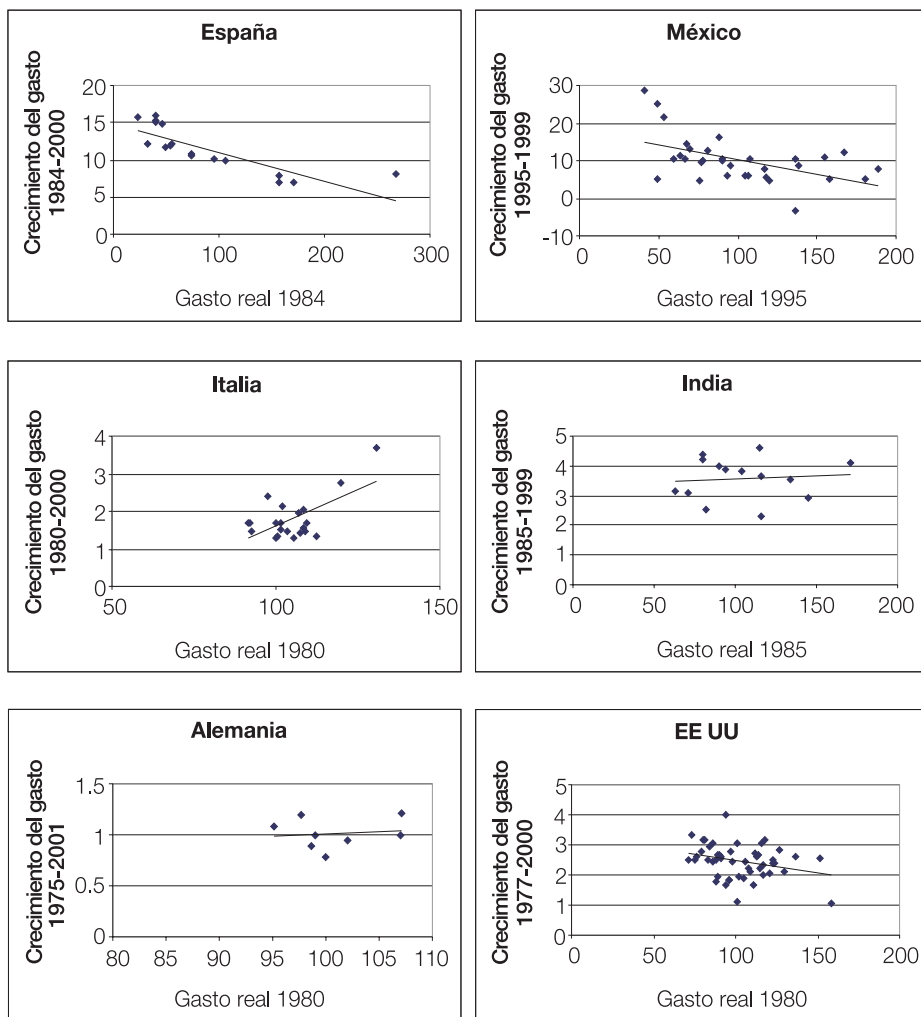
cido, como en el caso español, una convergencia en los recursos de los gobiernos regionales. La evolución del gasto regional en los años para los que existen datos ha variado desde una tasa media anual de crecimiento real *per cápita* del 28% en el estado de Guerrero a un declive anual del 3% en Jalisco (gráfico n.º 2).

En Italia, la principal diferencia en los poderes regionales y su capacidad de gasto se encuentra entre las regiones de status «especial» y las de status «ordinario» (cuadro n.º 1). Estas diferencias han

estado creciendo, a favor de las regiones de status «especial» que se han asegurado un porcentaje incluso mayor de los fondos regionales a lo largo de las últimas dos décadas (gráfico n.º 2). Una diferencia más sutil en el gasto es aquella que se presenta entre el gasto regional y local de las regiones del norte y del sur. Las administraciones públicas en las regiones menos desarrolladas del sur del país han logrado a lo largo de los años asegurar un mayor nivel de ingresos públicos que sus homólogas del norte, principalmente debido a la preocupación del

Gráfico n.º 2

**El crecimiento del gasto público regional *per cápita*
respecto al gasto inicial *per cápita***



Fuente: Elaboración propia.

Gobierno central por la equidad más que por la eficiencia (Brosio, 1997: 230). La brecha en el gasto regional y local excede en algunos casos el 10% del PIB, y

varía desde el 13% en Piamonte, Veneto, Lombardía y Emilia-Romagna, al 29% en Sicilia, 27% en Calabria, y 25% en Cerdeña y Campania (gráfico n.º 2).

Las disparidades en la capacidad de gasto son también manifiestas a lo largo de los estados indios. Los gobiernos de algunos de los estados más ricos, como Haryana, Punjab y Maharashtra, contaban con niveles de gasto muy superiores a la media nacional en el periodo de 1984 a 1999 (cuadro n.º 1). Estados pobres y tradicionalmente corruptos, como Bihar, contaban con niveles muy inferiores de gasto. La brecha en los gastos estatales ha permanecido relativamente estable a lo largo de las últimas dos décadas del siglo xx (gráfico n.º 2), con un crecimiento en el gasto *per cápita* que ha variado de una tasa anual del 4,6% en Gujarat al 2,3% en Karnataka. A pesar de esta relativa estabilidad, Rao (1997: 244-246) argumenta que los estados con menores ingresos *per cápita* tienen una mayor y creciente dependencia fiscal. Sin embargo, debido al efecto equilibrador de las transferencias federales, las desigualdades de gasto *per cápita* no aparecen tan profundas.

Las diferencias en los gastos regionales entre los *Länder* alemanes y los estados de EEUU son menores que en los anteriores cuatro casos (cuadro n.º 1). En el sistema alemán todos los principales impuestos provienen de los gobiernos federal y estatal conjuntamente y la legislación impositiva es uniforme y centralizada (Spahn, 2001: 118). Las transferencias del gobierno federal a los *Länder* son una fuerza estabilizadora, así los *Länder* con la menor capacidad de ingresos fiscales —Renania-Palatinado, Sarre, y los cinco *Länder* de la anterior Alemania del Este— terminan contando con la mayor capacidad fiscal *per cápita* (Rodden, 2003: 10). Esta estabilidad también se refleja en el cambio en la capacidad de gasto de los

estados, en relación a los casos español, mexicano o indio. Si excluimos a los nuevos *Länder* del este y a las tres ciudades-estado, el gasto regional real *per cápita* para el periodo de 1975 a 2001 creció a niveles del 1% anual, con pocas variaciones entre las regiones (gráfico n.º 2). Los niveles de crecimiento anual del gasto de los *Länder* variaban del 1,16% en Baden-Württemberg al 0,86% en Renania-Palatinado.

En los EEUU, la variación en la capacidad de gasto entre los estados oscila entre una media estandarizada del gasto *per cápita* de setenta y siete en Texas a ciento cuarenta y cinco en Delaware (cuadro n.º 1). El crecimiento en el gasto por los gobiernos estatales, aunque mayor que en el caso de los *Länder* alemanes, ha sido moderado con una ligera convergencia en las capacidades de gasto entre los estados (gráfico n.º 2). En el periodo 1977-2000 el gasto estatal *per cápita* creció a una tasa media anual del 2,4%, con tasas límite que varían desde el 4% en Connecticut al 1% en Hawai.

4. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

La anterior discusión sugiere que los procesos de descentralización entre y dentro de los países no son en absoluto homogéneos. Las regiones y estados en nuestros seis estudios de caso no tienen solamente una cierta libertad para elegir la clase de políticas que querrían ejercer, sino también diferentes capacidades para desarrollar esas políticas y servicios públicos. La pregunta que surge en este punto es si las regiones con mayores competen-

cias y recursos para realizar políticas autónomas y ofrecer servicios públicos experimentan una mejora en su comportamiento económico en relación a los periodos, en los que habían tenido menor autonomía, teniendo en cuenta los cambios estructurales (que se controlan estadísticamente). Es más, ¿tienen los estados y las regiones que han obtenido recientemente mayores transferencias de competencias y mayores recursos económicos mejores resultados que los estados y regiones con un menor grado de autonomía? Los defensores de la descentralización responderían afirmativamente a estas cuestiones basándose en los argumentos de la capacidad de las administraciones descentralizadas, con mayores poderes autónomos, para diseñar políticas que respondan a las preferencias locales, para generar innovación en la provisión de políticas y servicios públicos a través de la competencia interterritorial, e impulsar mayor participación y responsabilidad.

4.1. El modelo

En este artículo, nos proponemos probar estas cuestiones empíricamente aplicando una variación del método presentado en Rodríguez-Pose (1996) a cada estudio de caso. Este método consiste primero en identificar diferentes periodos, en el ciclo económico del país cuando la tasa de crecimiento nacional es similar (ver gráfico n.º 3), pero las tasas de crecimiento de las regiones/estados individuales varían ampliamente. El objetivo es valorar, usando unos modelos de regresión lineal, si las diferencias interregionales en los modelos de crecimiento en estos periodos, pueden ser atribuidas a cambios en los niveles de autonomía, medidos por

la capacidad de gasto de las administraciones regionales en este periodo⁵. Otros factores que pueden influir en los niveles de crecimiento regional dentro de cada país analizado se han introducido en el modelo como variables de control. El modelo adopta la siguiente forma:

$$\Delta(y_{it} - y_{i0}) = \alpha + \beta_1(r_{it} - r_{i0}) + \beta_2 \ln PIB_i + \beta_3 S_i + \varepsilon \quad (1)$$

Cuando

$$\Delta(y_{nt} - y_{n0}) \cong 0 \quad (2)$$

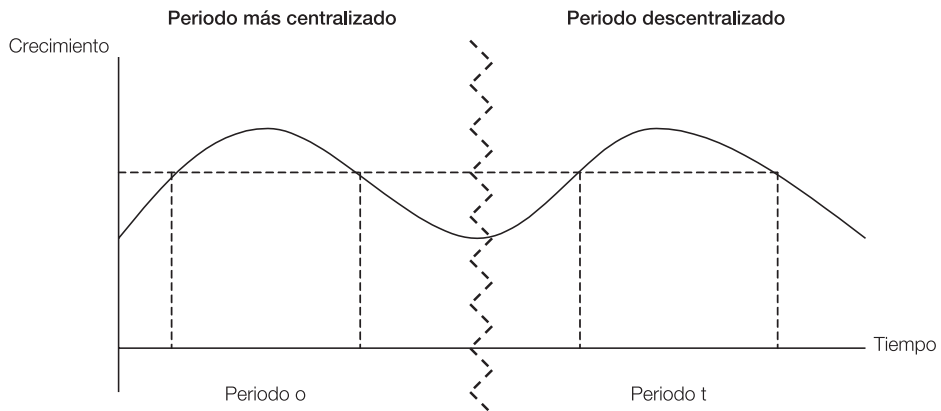
Donde:

- y es el crecimiento de PIB *per cápita* en los periodos, analizados;
- r representa el nivel medio anual de gasto de los gobiernos regionales o estatales en términos *per cápita*;
- PIB es el producto interior bruto medio *per cápita* durante el periodo de análisis;
- S representa una serie de variables estructurales —variando de un país a otro— que se considera tienen una influencia sobre el comportamiento del crecimiento regional dentro de aquel país;
- i y n representan la región y el país agregado, respectivamente;
- t y 0 son los periodos, de tiempo que se comparan;
- α y β son los coeficientes de regresión y ε el término error.

En un escenario de «eficiencia a través de la descentralización» cualquier incre-

⁵ La capacidad de gasto representa los recursos presupuestarios —provenientes tanto de las ayudas del gobierno central como de las capacidades de recaudación a nivel local—, debiendo los gobiernos descentralizados perseguir sus propias políticas autónomas.

Gráfico n.º 3:

Identificación de los periodos de crecimiento

Fuente: Elaboración propia.

mento relativo en la capacidad de gasto regional o estatal entre el periodo t y el periodo 0 será asociado con una mayor eficiencia en el aprovisionamiento de las políticas y servicios públicos y con un mayor crecimiento económico durante el periodo de reestructuración. El coeficiente de regresión β_1 será positivo. Por el contrario, en un escenario de «límites de la descentralización» el coeficiente será cero o negativo, puesto que la implementación de las políticas y la prestación de los servicios en el nivel regional no supondrían una mayor eficiencia.

4.2. Identificación de los periodos, de crecimiento económico

Para cada país se identificaron dos periodos, de elevado crecimiento y dos de bajo crecimiento, con la única excepción

de España, para la que se encontraron⁶ tres periodos, de elevado crecimiento. Estos periodos, se reproducen en el cuadro n.º 2. Los periodos, de alto y bajo crecimiento varían según la evolución del ciclo económico de cada país. Si tomamos los periodos, de elevado crecimiento, los primeros periodos, —o el segundo periodo en el caso de España— tienden a estar localizados en los años de expansión de la década de los ochenta en cuatro de los seis países de la muestra (cuadro n.º 2). Estos periodos, de elevado crecimiento coinciden con lo que es conocido como «los siete años gordos» en los

⁶ La razón para identificar tres periodos de elevado crecimiento en el caso español se relaciona con el hecho de que pueden utilizarse series temporales más largas de datos relativos al crecimiento económico real y al gasto regional usando datos del BBVA y del Ministerio de las Administraciones Públicas.

EEUU, cuando la economía fue impulsada por las políticas «de oferta» y los recortes fiscales de Reagan; con la culminación del periodo de elevado gasto gubernamental y el principio de la liberalización en India; y con la recuperación impulsada por la integración europea en Italia y España. En los casos de Alemania y México los periodos, iniciales de elevado crecimiento se sitúan a finales de los años setenta, y corresponden a la recuperación posterior al primer *shock* petrolífero en Alemania y con los años del *boom* tras el descubrimiento de petróleo en las costas de la península de Yucatán en México.

El segundo periodo de elevado crecimiento incluido en el análisis tiene lugar durante el *boom* económico de la segunda mitad de la década de los noventa. Estos son los años de las políticas de reducción del déficit y de incrementos limitados en los impuestos de Bill Clinton en los EEUU; de estabilidad macroeconómica e integración de México en el NAFTA; de mayor liberalización con la asunción del sector privado como principal motor del crecimiento económico de la India; y de flexibilización y reformas del mercado de trabajo en España. Un comportamiento económico débil en Alemania e Italia durante la segunda mitad de la década de los noventa significa que el segundo periodo de elevado crecimiento se refiere a los años de expansión económica de finales de los ochenta.

Finalmente, el primero de los tres periodos, de elevado crecimiento identificados en el caso español corresponde al *boom* de los años sesenta que siguieron a la apertura del país y al plan de estabilización.

Los periodos, iniciales de bajo crecimiento se relacionan en todos los casos,

excepto en la India, con las crisis petrolíferas (cuadro n.º 2). En España, esto cubre los años posteriores a la primera crisis del petróleo en 1973, mientras que en Alemania, Italia y los EEUU, los periodos, seleccionados cubren las repercusiones de la segunda crisis de 1980. El caso mexicano es ligeramente diferente, puesto que siendo un país productor de petróleo, básicamente se benefició del aumento de los precios petrolíferos, aunque el declive que experimentaron los precios del petróleo desde 1980 contribuyó a generar una enorme deuda que finalmente condujo al colapso del sistema en 1982. En la India el primer periodo de reducido crecimiento tiene lugar en los años de la caída del sistema de fuerte intervencionismo gubernamental como consecuencia de un grave desequilibrio fiscal (Buitter y Patel, 1997).

El segundo periodo de reducido crecimiento corresponde a la crisis económica mundial de principios de los noventa en los casos de la India, España y los EEUU; con la crisis llamada «efecto Tequila» de 1994/5 y los primeros años de recuperación en México, y con el estancamiento de la segunda mitad de los noventa en Alemania e Italia (cuadro n.º 2).

Como podía esperarse, tasas similares de crecimiento en los periodos, de elevado y reducido crecimiento a escala nacional ocultan significativas variaciones intra-nacionales. Los niveles de crecimiento de los estados individuales varían ampliamente en relación a la situación existente en el nivel nacional de un periodo a otro. Por resaltar algunos ejemplos, los estados indios como Bengala Oeste, Gujarat y Karnataka, que experimentaron tasas de crecimiento inferiores a la media nacional durante el periodo inicial de ele-

Cuadro n.º 2

Periodos de elevado y reducido crecimiento

Crecimiento del PIB nacional <i>per cápita</i>	Elevado Crecimiento			Reducido Crecimiento	
	Periodo 1		Periodo 2	Periodo 3	Periodo 4
EEUU	1983-1989		1995-2000	1979-1984	1989-1994
Tasa de Crecimiento	3,411		3,411	0,543	0,658
Alemania	1975-1979		1987-1991	1981-1988	1994-1999
Tasa de Crecimiento	4,145		4,272	1,387	1,384
India	1987-1991		1993-1998	1983-1988	1989-1994
Tasa de Crecimiento	4,546		4,588	2,705	2,771
México	1976-1980		1995-1999	1978-1983	1994-1999
Tasa de Crecimiento	3,532		3,924	1,449	1,357
Italia	1982-1987		1987-1991	1981-1985	1996-2000
Tasa de Crecimiento	2,473		2,474	1,854	1,907
España					
Tasa de Crecimiento	1963-1969	1983-88	1995-2000	1973-1979	1990-1996
	3,718	3,760	3,831	1,344	1,319

Fuente: Elaboración propia.

vado crecimiento, superan a la media nacional en el segundo periodo. Por el contrario, Madhya Pradesh y Haryana experimentaron un peor comportamiento en el segundo periodo de elevado crecimiento que en el primero. En México, los ganadores en los últimos periodos, tienden a situarse a lo largo de la frontera con los Estados Unidos (Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Sonora) y en Yucatán, mientras que los perdedores relativos en esos periodos, incluyen muchos de los estados del sur, tales como Tabasco, Chiapas, Quintana Roo, Oaxaca, Campeche, y Zacatecas. En Alemania, Sarre, Schleswig-Holstein, Renania-Palatinado y la Baja Sajonia, crecieron por debajo de la media nacional en los dos periodos, de menor crecimiento, mientras que en Baviera y

Hesse han tendido a situarse por encima de la media. En los EEUU, durante los periodos, de elevado crecimiento, los estados del Atlántico Sur se situaron por encima de la media nacional en el primero, pero por debajo en el segundo. Las regiones montañosas tuvieron un comportamiento peor que la media en el primero, pero por encima de la media en el segundo. Los estados de Nueva Inglaterra se situaron bastante por encima de la media nacional mientras que los estados centrales del sudeste y del sudoeste crecieron en ambos casos muy por debajo de la media nacional. El crecimiento económico de Nueva Inglaterra superó la del conjunto de la nación en el primer periodo de bajo crecimiento pero en el segundo periodo sucede lo contrario.

4.3. El vínculo entre el comportamiento económico y la descentralización

Las experiencias de crecimiento regional varían ampliamente, particularmente en los periodos, de bajo crecimiento. La cuestión fundamental es si las tendencias de crecimiento regional diferencial tienen correlación con los modelos de descentralización regional expuestos previamente. Para verificar este vínculo, establecemos un modelo (1) para cada país usando la diferencia en el crecimiento regional entre cada par de periodos, de crecimiento elevado y reducido como variable dependiente. Las diferentes variables estructurales específicas a cada nación —el número varía según los grados de libertad en cada modelo nacional— se insertan en el modelo para capturar otros factores que pueden tener una influencia en el comportamiento económico y valorar si los coeficientes del cambio de gasto gubernamental regional son sensibles a la inclusión de otras variables. Éstas incluyen:

- las tasas medias de mortalidad infantil y la participación de las mujeres en el caso de la India;
 - en el caso de México el porcentaje de población mayor de 16 años de cada estado que ha completado la educación básica, y el empleo en las empresas maquiladoras como porcentaje del empleo de toda la industria manufacturera;
 - el porcentaje de la población mayor de veinticinco años que ha obtenido el título de licenciado y el porcentaje de minorías étnicas (negra e hispana) en el caso de los EEUU;
 - la inversión en I+D como porcentaje del PIB en España;
 - la tasa de paro regional para Alemania;
 - el porcentaje de población con educación universitaria, la tasa de desempleo y la proporción de empleados en el sector industrial para Italia.
- En el cuadro n.º 3 se recogen tres modelos diferentes para los dos pares de periodos, de crecimiento alto y bajo analizados, donde se incluyen diferentes grupos de variables independientes: el modelo 1 contiene solamente el nivel de variación del gasto gubernamental regional, medido en términos reales, entre el periodo t y el periodo 0 ; en el modelo 2, el logaritmo natural del PIB regional medio entre ambos periodos, de análisis es añadido a las variables independientes; y el modelo 3 inserta las variables estructurales específicas a cada país.

Los resultados de los análisis de regresión múltiple nos llevan a rechazar la hipótesis de un vínculo positivo entre la descentralización y la mejoría en el comportamiento económico en todos los casos. Independientemente de que sean países con sistemas federales bien establecidos o países recientemente descentralizados; países con significativas diferencias regionales internas en la descentralización regional o países donde tales diferencias son menos evidentes; desarrollados o en vías de desarrollo en todos los casos, la mayor descentralización no parece estar asociada con unos resultados económicos superiores. En ninguno de los seis casos incluidos en el análisis existe un vínculo positivo y significativo entre un aumento en la capacidad financiera de una región/estado para desarrollar sus propias políticas y un mejor comporta-

Cuadro n.º 3
Resultados de la regresión

Variables Independientes	Periodos de Elevado Crecimiento			Periodos de Reducido Crecimiento		
	OLS1	OLS2	OLS3	OLS1	OLS2	OLS3
EEUU	(1983-89)/(1995-00)			(1979-84)/(1989-94)		
Constante	4,312** (3,806)	45,212** (3,064)	64,163** (4,331)	3,989** (4,262)	70,501** (4,316)	34,998* (2,199)
Descentralización del gasto	-0,495** (-3,903)	-0,449** (-3,753)	-0,383** (-3,852)	-0,441** (-3,369)	-0,184 (-1,417)	-0,221* (-2,034)
LNPIB		-0,333** (-2,779)	-0,507** (-3,977)		-0,529** (-4,077)	-0,199 (-1,499)
Educación			0,193 (1,444)			-0,500** (-3,918)
Población Hispánica			0,306** (2,983)			0,100 (1,025)
Población Negra			-0,266** (-2,636)			-0,402** (-4,098)
R-Cuadrado	0,245	0,353	0,603	0,194	0,408	0,634
R-Cuadrado Ajustado	0,229	0,325	0,557	0,177	0,383	0,592
Valor F	15,233	12,567	13,052	11,347	15,868	14,924
Número de Regiones	49	49	49	49	49	49
ALEMANIA	(1975-79)/(1987-91)			(1981-85)/(1994-99)		
Constante	-0,439 (-0,269)	53,826 (1,306)	30,356 (0,492)	0,659 (1,042)	36,628 (1,502)	78,551** (6,310)
Descentralización del Gasto	0,166 (0,413)	-0,029 (-0,071)	-0,070 (-0,158)	-0,389 (-1,034)	-0,048 (-0,115)	-0,278 (-1,645)
LNPIB		-0,537 (-1,318)	-0,311 (-0,515)		-0,611 (-1,475)	-1,273** (-6,191)
Tasa de Desempleo			0,332 (0,548)			-1,085** (-5,305)
R-Cuadrado	0,028	0,278	0,329	0,151	0,409	0,926
R-Cuadrado Ajustado	-0,134	-0,010	-0,175	0,010	0,172	0,871
Valor F	0,171	0,964	0,653	1,070	1,728	16,785
Número de Regiones	8	8	8	8	8	8
INDIA	(1987-91)/(1993-98)			(1983-88)/(1989-94)		
Constante	0,531 (0,495)	-7,748 (-0,275)	-6,423 (-0,206)	0,398 (0,269)	-48,18* (-2,446)	-30,15* (-2,197)
Descentralización del Gasto	-0,246 (-0,879)	-0,334 (-0,798)	-0,415 (-0,924)	0,017 (0,058)	-0,520 (-1,600)	-0,405* (-1,950)
LNPIB		0,123 (0,294)	0,139 (0,305)		0,803* (2,471)	0,529* (2,413)
Tasa de Mortalidad Infantil			-0,095 (-0,281)			-0,546** (-3,222)
Tasas de Participación de las mujeres			-0,272 (-0,861)			0,538** (3,415)
R-Cuadrado	0,060	0,068	0,156	0,000	0,357	0,789
R-Cuadrado Ajustado	-0,018	-0,102	-0,220	-0,083	0,240	0,695
Valor F	0,772	0,4	0,415	0,003	3,056	8,390
Número de Regiones	14	14	14	14	14	14

Coefficientes estandarizados incluidos.

Estadístico t en paréntesis.

** significativo a nivel 1% * significativo a nivel 5%.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro n.º 3 (continuación)

Resultados de la regresión

Variables Independientes	Periodos de Elevado Crecimiento			Periodos de Reducido Crecimiento				
	OLS1	OLS2	OLS3	OLS1	OLS2	OLS3		
MÉXICO	(1976-80)/(1995-99)			(1978-83)/(1994-99)				
Constante	2,277 (1,713)	-28,146** (-2,703)	-15,337 (-0,903)	2,155 (1,713)	-21,675* (-2,102)	20,001 (1,395)		
Descentralización de gasto	-0,315 (-1,815)	-0,546** (-3,145)	-0,516** (-3,027)	-0,419* (-2,528)	-0,602** (-3,467)	-0,553** (-3,803)		
LNPIB		0,510** (2,941)	0,279 (0,927)		0,404* (2,326)	-0,364 (-1,418)		
Educación			0,155 (0,547)			0,781** (3,232)		
Maquila			0,275 (1,714)			0,268 (1,961)		
R-cuadrado	0,099	0,306	0,382	0,176	0,305	0,551		
R-Cuadrado Ajustado	0,069	0,258	0,290	0,148	0,257	0,484		
Valor F	3,295	6,393	4,168	6,390	6,371	8,282		
N.º de Regiones	32	32	32	32	32	32		
ITALIA	(1982-87)/(1987-91)			(1981-85)/(1996-00)				
Constante	-0,056 (-0,083)	4,382 (0,579)	11,130 (0,349)	0,717 (1,652)	5,336 (0,658)	59,268 (1,949)		
Descentralización del gasto	0,054 (0,229)	0,110 (0,427)	-0,047 (-0,137)	-0,371 (-1,692)	-0,335 (-1,449)	0,048 (0,154)		
LNPIB		-0,152 (-0,589)	-0,288 (-0,261)		-0,132 (-0,571)	-1,737 (-1,93)		
Educación Universitaria			-0,009 (-0,019)			0,178 (0,498)		
Tasa de Desempleo			-0,633 (-0,631)			-0,861 (-1,076)		
Empleo Industrial			-0,545 (-0,986)			0,767 (1,457)		
R-cuadrado	0,003	0,023	0,1	0,137	0,153	0,431		
R-Cuadrado ajustado	-0,052	-0,092	-0,222	0,089	0,054	0,227		
Valor F	0,053	0,199	0,31	2,864	1,541	2,119		
Número de Regiones	20	20	20	20	20	20		
Variables independientes	Periodos de Elevado Crecimiento				Periodos de bajo crecimiento			
	OLS1	OLS3	OLS1	OLS3	OLS1	OLS3	OLS1	OLS3
ESPAÑA	(1963-69)/(1983-88)		(1963-69)/(1995-00)		(1983-88)/(1995-00)		(1973-79)/(1990-1996)	
Constante	-0,235 (-0,439)	-9,536 (-0,905)	-0,885 (-0,941)	1,081 (0,074)	-0,228 (-0,324)	12,479 (0,910)	-0,607 (-1,268)	-12,664 (-1,278)
Descentralización del Gasto	0,200 (0,790)	0,079 (0,412)	0,194 (0,765)	0,164 (0,845)	0,019 (0,074)	0,016 (0,060)	0,244 (0,976)	0,164 (0,821)
LNPIB		0,166 (0,790)		-0,050 (-0,233)		-0,275 (-0,959)		0,251 (1,135)
I&D		0,634** (3,058)		0,710** (3,304)		0,376 (1,310)		0,511* (2,324)
R-cuadrado	0,040	0,546	0,038	0,512	0,000	0,128	0,060	0,488
R-Cuadrado ajustado	-0,024	0,441	-0,027	0,4	-0,066	-0,073	-0,003	0,370
Valor F	0,624	5,211	0,585	4,548	0,005	0,638	0,953	4,137
N.º de Regiones	17	17	17	17	17	17	17	17

Coefficientes estandarizados incluidos.

Estadístico t en paréntesis.

** significativo a nivel 1% * significativo a nivel 5%.

Fuente: Elaboración propia.

miento económico (cuadro n.º 3). De hecho, algunos de los resultados apuntan en dirección contraria. En México, los EEUU y, en mucha menor medida, en la India existe una asociación negativa entre los aumentos en la descentralización fiscal y las diferencias en el crecimiento económico durante los mismos periodos, del ciclo económico nacional. Para España, Italia y Alemania no es evidente una asociación estadísticamente significativa.

En los EEUU los resultados de los análisis sugieren que estados que ganaron mayor capacidad sobre los recursos financieros a finales de los noventa en relación a los ochenta han tendido a comportarse relativamente peor —todo lo demás permaneciendo igual— que aquellos estados donde el crecimiento del gasto de la administración del estado ha sido menor. La misma relación puede ser observada en los periodos, de bajo crecimiento económico de principios de los noventa con respecto a principios de los ochenta. En cinco de las seis regresiones de los EEUU la relación entre las ganancias en descentralización y las ganancias en crecimiento económico es negativa y significativa (cuadro n.º 3). El inferior comportamiento económico relativo de los estados de EEUU que han ganado mayor autonomía fiscal puede estar relacionado con las características del proceso de descentralización de los EEUU. Ese proceso ha supuesto en gran medida la transferencia de programas federales de bienestar tales como programas de la Seguridad Social o partes de *Medicaid* a los estados (Donahue, 1997). Por ello, estados con mayores niveles de pobreza y mayores necesidades sociales y de *Medicaid*, a pesar de tener acceso a mayores fondos, pueden haber tenido sus ma-

nos atadas en su capacidad para llevar a cabo políticas que impulsaran el crecimiento, debido a que la mayor parte de sus ganancias financieras habrían sido absorbidas por políticas relacionadas con el bienestar. Este es probablemente el caso en muchos de los estados de la Región del Atlántico Sur y la Región Central del Sudeste cuyos resultados relativos al crecimiento se han deteriorado a pesar de haberse beneficiado de los mayores incrementos en los recursos durante los años recientes.

El aumento en el gasto de las administraciones estatales se encuentra también negativamente asociado con los resultados económicos regionales en México. Tanto para los periodos, de crecimiento elevado como reducido analizados en el cuadro n.º 3, el coeficiente para la variable de descentralización fiscal es negativo y significativo en cinco de las seis regresiones. Si los efectos sobre el crecimiento del PIB *per cápita* estatal, el nivel de educación de la población y el tamaño regional del sector de la maquila son controlados, los estados que han experimentado un mayor incremento en su poder de gasto en los noventa han obtenido, de media, un peor resultado económico relativo que durante el periodo de gobierno central fuerte de finales de los setenta y principios de los ochenta. Este resultado se explica por el hecho de que en México los gobiernos regionales más fuertes no se encuentran solamente en los estados ricos como Baja California, Distrito Federal o Nuevo León. El estado más pobre del país, Oaxaca, cuenta con el gobierno estatal con el mayor gasto *per cápita*, con otros estados pobres, tales como Tabasco, que le siguen de cerca. Así y todo, a pesar de la mayor capacidad de algunos

de los estados más pobres para llevar adelante políticas autónomas, es altamente discutible si las administraciones regionales tienen los recursos o incluso las capacidades y el personal con la experiencia necesaria para abordar adecuadamente la dimensión de los problemas de desarrollo a los que tienen que hacer frente (Rodríguez, 1997).

En el caso indio, del análisis también emerge una similar relación negativa entre el crecimiento en la capacidad de gasto de los estados indios y su comportamiento económico. Los cambios en el nivel de descentralización, en cualquier caso, no parecen tener ningún impacto significativo en los cambios de las tasas de crecimiento. El coeficiente de la variable que indica cambios en las capacidades de gasto estatal no es significativa en cinco de las seis regresiones y en el modelo 6, que compara los periodos, de bajo crecimiento de finales de los ochenta y finales de los noventa, la conexión entre los cambios en el gasto estatal y los cambios en el crecimiento económico es más débil que los de esta última variable con el PIB *per cápita*, la mortalidad infantil y las tasas de participación de las mujeres (cuadro n.º 3).

Para los tres países europeos incluidos en el análisis, no parece existir relación alguna entre los cambios en el nivel de autonomía regional y los cambios en el comportamiento económico. Los coeficientes de la variable de descentralización fiscal en todas las regresiones de España, Alemania e Italia son a menudo cercanas a cero y estadísticamente no significativas (cuadro n.º 3). Las regiones que han obtenido una mayor capacidad para desarrollar sus propias políticas autónomas no se han comportado mejor

que bajo condiciones de menor autonomía. La ausencia de tal vínculo es evidente en España. Las regiones de la Constitución y las regiones que ganaron la autonomía vía el artículo 151 en los años ochenta, y así disfrutaron de un mayor nivel de autogobierno, no han logrado, a pesar de los coeficientes moderadamente positivos en los primeros años de la descentralización, mayores niveles de crecimiento a mediados de los ochenta en relación con los altamente centralizados años sesenta, o en relación a las comunidades autónomas con menor nivel de autonomía del artículo 143. Unos buenos resultados económicos en comparación con los de la década de los sesenta en algunas de las regiones con un mayor nivel de autonomía, como es el caso de Canarias, Cataluña y Navarra, fueron contrarrestados por relativamente mediocres resultados económicos en otras regiones con un nivel de autonomía más elevado, como Andalucía, el País Vasco o Galicia. Tampoco el mayor crecimiento relativo en los poderes regionales de algunas de las regiones del artículo 143 durante la década de los noventa se ha traducido en mayores niveles de crecimiento. Un crecimiento fuerte en Madrid durante la segunda mitad de la década de los noventa ha sido contrarrestado por débiles tasas de crecimiento en regiones como Asturias o Castilla León.

La ausencia de cualquier vínculo entre los cambios en la capacidad de gasto de los *Länder* y los cambios en el crecimiento económico en Alemania pueden relacionarse con la transferencia masiva de fondos destinados a los *Länder* de la anterior Alemania del Este —sobre los que no están disponibles series completas de datos— y el impacto que estas

transferencias han tenido en el sistema de igualación federal. La relativamente homogénea trayectoria decreciente en la capacidad de gasto de los *Länder* alemanes ha implicado una reducción en el margen de maniobra de los estados individuales para desarrollar sus propias políticas independientes.

Finalmente, en el caso de Italia, el crecimiento en la capacidad de gasto de algunas regiones de status «especial», tales como el Valle de Aosta, Sicilia o Cerdeña, no ha estado asociado con un comportamiento económico superior. De las cinco regiones de status especial, Trentino-Alto Adagio es la única excepción a esta norma. Algunas regiones caracterizadas por tasas moderadas de incremento en los recursos han experimentado, en contraste, altas tasas de crecimiento. Este es el caso de Veneto o Toscana. Y la ventaja relativa de la mayoría de las regiones meridionales en lo relativo al gasto no se ha convertido tampoco en mayor crecimiento económico que en las regiones del Norte, siendo lo contrario la situación general en los noventa.

5. CONCLUSIÓN

En este artículo hemos evaluado el vínculo entre la descentralización y la eficiencia económica, especialmente a la luz de la creciente tendencia por parte de los defensores de la descentralización y «los nuevos regionalistas» a asociar la transferencia de competencias y recursos a niveles subnacionales de gobierno, con una mejora en el comportamiento económico. En un mundo que ha conocido un movimiento significativo hacia la descentralización a lo largo de las últimas décadas,

los defensores de la descentralización sugieren que esto debería haber sido suficiente para:

- a) impulsar la eficiencia a través de mejoras en la capacidad de las administraciones públicas descentralizadas para diseñar mejor la oferta de políticas y bienes públicos, adecuándolas a las necesidades y preferencias locales;
- b) tener mayores oportunidades para la innovación de las políticas;
- c) adquirir una superior responsabilidad y transparencia de las administraciones, y sean así «más cercanas a la gente»;
- d) por medio de las ganancias competitenciales asumidas por un mayor número de gobiernos regionales, generar las mejores políticas y ofrecer los bienes públicos de forma más eficaz respecto al coste.

Sin embargo, como muestran nuestros resultados, existen pocos indicios de una conexión entre descentralización y mayor eficiencia económica. En nuestros seis casos de estudio, no encontramos evidencia de una correlación positiva y fuerte entre el comienzo de la autonomía regional o de los aumentos de las transferencias de recursos a los gobiernos regionales (*estatales*), y unos mejores resultados económicos. Los estados y regiones que han ganado más competencias a lo largo de las últimas décadas no parecen cosechar una prima de crecimiento económico como consecuencia del aumento de la capacidad de los gobiernos regionales para establecer sus propias políticas independientes. En nuestros seis casos, los cambios en el nivel de descentralización son, en el mejor de los casos, irrelevantes en la determinación de los resultados eco-

nómicos de las regiones. La ausencia de este «dividendo económico» de la descentralización es evidente en contextos muy diferentes. Es llamativo en países que han experimentado una reciente transición a la autonomía regional y en países con una larga tradición de descentralización; en países tanto federales como no federales; en países con una significativa heterogeneidad interna en el poder y recursos de los gobiernos regionales, y en países donde esas diferencias son raras; en países donde la capacidad de gasto de las regiones ha aumentado significativamente a lo largo de las últimas décadas y en países donde el gasto subnacional respecto al PIB ha permanecido estable; y en países desarrollados y menos desarrollados. En los peores casos —México y EEUU— la descentralización parece influir en una dirección opuesta a la predicha por la hipótesis de la «eficiencia a través de la descentralización». Incluso cuando los factores estructurales que pueden tener un impacto en el crecimiento económico se han controlado, los estados mexicanos y estadounidenses que han ganado más poderes para desarrollar políticas autónomas a lo largo de los últimos años muestran una peor trayectoria económica relativa que la que habían conocido bajo un sistema más centralizado de gobernanza económica.

Las demandas de una mayor eficiencia a través de la descentralización y la transferencia de poder (autoridad, políticas y competencias) a los ámbitos regionales de gobierno deberían, por lo tanto, ser tomadas con mucha precaución. Aunque la descentralización puede estar, por supuesto, asociada con un mayor nivel de innovación en las políticas, con una

mejor capacidad de los gobiernos para adaptar políticas a las necesidades locales —siempre que exista una sociedad civil desarrollada— y con una mayor transparencia y responsabilidad, es difícil asociar directamente estos factores con una mejor actuación económica. Las nuevas políticas pueden ser un éxito, pero pueden también ser un gran fracaso; el responder a la opinión pública puede impulsar a los gobiernos a adoptar políticas que son populares a corto plazo pero tienen un impacto negativo a medio y largo plazo; y la competencia territorial entre las jurisdicciones puede impulsar el crecimiento, pero también puede ser un juego de suma cero. Muchos de los factores negativos subrayados por gran parte de la literatura del federalismo fiscal, tales como la incapacidad para explotar las economías de escala y de alcance a niveles inferiores de gobierno, los problemas de asignar poderes de forma no solapada en los contextos descentralizados o la tendencia a actuar en condiciones de «limitaciones de presupuesto blando» seguramente interpretan también un papel en la ausencia de un vínculo entre la descentralización y un mayor crecimiento económico.

Como resultado, la descentralización está lejos de ser la cura económica prevista por muchos de sus defensores. Aunque la transferencia de autoridad y recursos del centro a las regiones es probable que implique beneficios sociales, culturales e incluso políticos, se recomienda precaución cuando se intenta discernir algún efecto económico de la descentralización, ya que la descentralización no parece estar asociada a un mayor crecimiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AKAI, N. y SAKATA, M. (2002): «Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States», *Journal of Urban Economics* 52, 93-108.
- AJA, E. (2001): «Spain: Nation, Nationalities and Regions», in LOUGHLIN, J. (ed.): *Subnational Democracy in the European Union: Economy, Society and Polity*. Oxford University Press, Oxford 229-54.
- ALLMENDINGER, P. y TEWDWR-JONES, M. (2000): «Spatial dimensions and institutional uncertainties of planning and the "new regionalism"», *Environment and Planning C: Government and Policy* 18, 711-26.
- ANDALÓN-LÓPEZ, M. y LÓPEZ-CALVA, L. (2002): «The many Mexicos: Regional income inequality and polarization during the nineties», *Comunicación presentada en Cornell/LSE/Wider Conference*, London.
- AZFAR, O.; KAHKONEN, S.; LANYI, A. y MEAGHER, P. (1999): «Decentralisation Governance and Public Services: The Impact of Institutional Arrangements», *Centre for Institutional Reform and the Informal Sector*, University of Maryland, Working Paper No 255.
- BAHL, R.W. y LINN, J.F. (1992): *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford University Press, Oxford.
- BARDHAN, P. y MOOKHERJEE, M. (1998): «Expenditure Decentralisation and the Delivery of Services in Developing Countries», *CIDER*, Working Paper no C98-104, Berkley, California.
- BENNETT, R.J. (1997): «Administrative Systems and Economic Spaces», *Regional Studies*, volumen 31, 3, pp. 323-36.
- BLANCHARD, O. y SHLEIFER, A. (2000): «Federalism with and without political centralisation: China versus Russia», *NBER*, Working Paper No 7616. Cambridge, Massachusetts.
- BOLTON, P. y ROLAND, G. (1997): «The breakup of nations: a political economy analysis», *Quarterly Journal of Economics* 62, 1057-90.
- BRENNAN, G. y BUCHANAN, J. (1980): *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press, Cambridge.
- BRETON, A. (1983): «Federalism versus Centralism in Regional Growth», in BIEHL, D.; ROSKAMP, K.W. y STOLPER, W.F. (eds.): *Public Finance and Economic Growth: Proceedings of the International Institute of Public Finance Tokyo 1981*. Wayne State University Press, Detroit.
- BROSIO, G. (1997): «Financing Regional and Local Governments: Italy and Spain», in AHMAD, E. (ed.): *Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants* Edward Elgar, Brookfield, 213-33.
- BULL, A. (1999): «Regionalism in Italy», in P. WAGSTAFF (ed.): *Regionalism in the European Union*. Intellect Books Exeter, 140-57.
- BULLMAN, U. (2001): «Germany: Federalism Under Strain», in LOUGHLIN, J. (ed.): *Subnational Democracy in the European Union: Economy Society and Polity*. Oxford University Press, Oxford, 83-116.
- BUITER, W.H. y Patel, U.R. (1997): «Solvency and Fiscal Correction in India: an Analytical Discussion», en MUNDLE, S. (ed.): *Public Finance; Policy Issues for India*. Oxford University Press, Delhi, 30-75.
- CASTELLS, A. (2001): «The role of intergovernmental finance in achieving diversity and cohesion: the case of Spain», *Environment and Planning C: Government and Policy* 19, 189-206.
- DAVOODI, H. y ZOU, H. (1998): «Fiscal decentralization and economic growth: A cross-country study», *Journal of Urban Economics*, 43, 244-57.
- DE MELLO, L. y BARENSTEIN, M. (2001): «Fiscal Decentralisation and Governance: A Cross-Country Analysis», *IMF Working Paper No 01/71* Fiscal Affairs Department.
- DIAMANTI, I. (1993): *La Lega*. Donzelli, Roma.
- DONAHUE, J.D. (1997): *Disunited States*. Harper Collins Publishers, Basic Books.
- EBEL, R.D. y YILMAZ, S. (2002): «Concept of Fiscal Decentralisation and Worldwide Overview», *Texts Submitted For the International Symposium on Fiscal Imbalance* Informe final de la Comisión sobre el Desequilibrio Fiscal. Québec, Canadá.
- FOX, W.F. (2001): «Decentralisation in the United States: Where has the country headed?», *Textos enviado para el International Symposium on Fiscal Imbalance*. Final Informe final de la Comisión sobre el Desequilibrio Fiscal. Québec Canadá.
- GIORDANO, B. (2000): «Italian regionalism or "Padanian" nationalism - the political project of the Lega Nord in Italian politics», *Political Geography* 19, 445-71.

- GIUGALE, M. y WEBB, S (eds.) (2000): *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*. Banco Mundial, Washington DC.
- KEATING, M. (1993): *The politics of modern Europe: the state and political authority in the major democracies*. Edward Elgar, Aldershot.
- KEATING, M. (1998): *The new regionalism in Western Europe : territorial restructuring and political change*. Edward Elgar, Northampton.
- KEATING, M. (2001): «Rethinking the region: culture, institutions and economic development in Catalonia and Galicia», *European Urban and Regional Studies* 8, 217-34.
- KEEFER, P. y KNACK, S. (1995): «Institutions and economic performance: Cross-country tests using alternative institutional measures», *Economics and Politics* 7, 207-27.
- KEEFER, P. y KNACK, S. (1997): «Why don't poor countries catch up?: A cross-national test of an institutional explanation», *Economic Inquiry* 35, 590-602.
- KLUGMAN, J. (1994): «Decentralisation: A Survey of Literature From a Human Development Perspective United Nations Development Programme Occasional Paper 13 Human Development Report Office, New York.
- LOUGHLIN, J. (2001): «Introduction: The Transformation of the Democratic State in Western Europe», in J. LOUGHLIN (ed.): *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*. Oxford University Press, Oxford 1-36.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y McNAB, R.M. (2001): «Fiscal Decentralization and Economic Growth», *International Studies Program Working Paper* No 01-1, Georgia State University.
- MASKIN, E.S. (1996): «Theories of soft budget constraint», *Japan and the World Economy* 8, 125-34.
- MAYORGA, F. (2000): «Mexican States: Towards a New Federalism World Market Research Centre Accessed 20/11/02 from www.wmrc.com/businessbriefing/pdf/wued2000/Technology/FITCH.PDF.
- MCCARTEN, W.J. (2003): «The Challenge of Fiscal Discipline in the Indian States», in RODDEN, J.; ESKELAND, G. y LITVACK, J. (eds.): *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. MIT Press (proximamente), capítulo 8.
- MORGAN, K. (2002): «The English Question: Regional Perspectives on a Fractured Nation», *Regional Studies* 36, 797-810.
- MORTON, A.D. (2002): «La resurrección del maíz: globalisation, resistance and the Zapatistas», *Millennium* 31, 27-54.
- MUSGRAVE, R.A. (1959): *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy* McGraw Hill, New York.
- NATHAN, R.P. y BALMaceda, M. (1990): «Comparing Federal Systems of Government», in BENNETT, R.J. (ed.): *Decentralization Local Governments and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*. Clarendon Press, Oxford, capítulo 4.
- OATES, W.E. (1994): «Federalism and Government Finance», in QUIGLEY, J.M. and SMOLENSKEY, E. (eds.): *Modern Public Finance*. Harvard University Press, Cambridge, 125-151.
- OATES, W.E. (1972): *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich: New York.
- POWERS, E.T. (1999): «Block granting welfare: Fiscal impact on the states Occasional», Paper número 23, Urban Institute.
- PRUD'HOMME, R. (1994): «On the dangers of decentralisation», *World Bank Policy Research Working Paper* No 1252.
- PUTNAM, R.D. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton J, Princeton University Press.
- RAO, M.G. (1997): «Intergovernmental transfers in India», in AHMAD, E. (ed.): *Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants*. Edward Elgar, Brookfield, 234-66.
- RAO, M.G. y SINGH, N. (2003): «The Political Economy of Center-State Fiscal Transfers in India», in McLAREN, J. (ed.): *Colombia- World Bank Conference Volume* (próximamente).
- RODDEN, J. (2003): «Soft Budget Constraints and German Federalism», in RODDEN, J.; ESKELAND, G. y LITVACK, J. (eds): *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. MIT Press (próximamente), capítulo 6.
- RODDEN, J. (2002): «The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World», *American Journal of Political Science*, volumen 46, No 3, pp. 670-687.
- RODRÍGUEZ, V.E. (1997): *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*. Westview Press, Boulder, Col.
- RODRÍGUEZ-POSE, A. (1996): «Growth and institutional change: The influence of the Spanish rationalization process on economic performance», *Environment and Planning C: Government and Policy* 14, 71-87.
- RODRÍGUEZ-POSE, A. (2002): *The European Union: economy, society and polity*. Oxford University Press, Oxford.

- RODRÍGUEZ-POSE, A. y GILL, N. (2003): «The global trend towards devolution and its implications», *Environment and Planning C: Government and Policy* 21.
- SCHMIDTKE, O. (1996): *Politics of Identity. Ethnicity, Territory and the Political Opportunity Structure in Modern Italian Society*. Sinzheimer, Pro Universitate.
- SOLÉ-VILANOVA, J. (1990): «Regional and Local Government Finance in Spain: Is Fiscal Responsibility the Missing Element?», in BENNETT, R.J. (ed.): *Decentralization Local Governments and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda* Clarendon Press, Oxford.
- SPAHN, P.B. (2001): «Intergovernmental Transfers in Switzerland and Germany», in AHMAD, E. (ed.): *Financing Decentralised Expenditures: An International Comparison of Grants* Edward Elgar, Brookfield, 103-43.
- STORPER, M. (1997): *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. Guilford Press, New York.
- STREECK, W. (1992): *Social institutions and economic performance. Studies of industrial relations in advanced capitalist economies*. Sage, London.
- SURY, M.M. (1998): *Fiscal federalism in India*. Indian Tax Institute, Delhi.
- TANZI, V. (1995): «Fiscal Federalism and Decentralisation: A Review of some Efficiency and Macroeconomic Aspects», in BRUNO, M. and PLESKOVIC, B. (eds.): *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Banco Mundial, Washington, 295-316.
- THISSEN, U. (2001): «Fiscal Decentralisation and Economic Growth in High Income OECD Countries», *European Network of Economic Policy Research Institutes*, Working Paper No 1.
- TIEBOUT, C.M. (1956): «A pure theory of local expenditures», *Journal of Political Economy* 64, 416-24.
- TOMANEY, J. (2002): «The evolution of regionalism in England», *Regional Studies* 36, 721-731.
- TOMANEY, J. Ward (2000): «England and the "New Regionalism"», *Regional Studies* 34, 471-78.
- WOLLER, G.M. y PHILLIPS, K. (1998): «Fiscal decentralisation and LDC economic growth: An empirical investigation», *Journal of Development Studies* 34, 139-48.
- XIE, D.; ZOU, H. y DAVOODI, H. (1999): «Fiscal decentralisation and economic growth in the United States», *Journal of Urban Economics* 45, 228-39.
- ZHANG, T. y ZOU, H. (1998): «Fiscal decentralization public spending and economic growth in China», *Journal of Public Economics* 67, 221-40.
- ZHANG, T. y ZOU, H.F. (2001): «The growth impact of intersectoral and intergovernmental allocation of public expenditure: With applications to China and India», *China Economic Review* 12, 58-81.

Ciudades-región en Europa: innovación, aprendizaje y la nueva gobernanza territorial

Este artículo analiza los cambios en la gobernanza territorial en la Unión Europea como parte de la reorganización escalar del estado-nación subrayando las tensiones y dilemas que se derivan de la simultaneidad de los procesos de descentralización sub-nacional, por una parte, y la creación de estructuras supra-nacionales de gobernanza, por otra. En primer lugar, se considera la «escala regional» y su importancia en el «gobierno multi-escalar» en la Unión Europea. En segundo lugar, se examina el potencial y los límites de la acción regional en el campo de la innovación en el contexto de las regiones menos favorecidas en Europa, destacando su importancia en la regeneración regional. Y, en tercer lugar, se analiza la estrategia de desarrollo sostenible iniciada por el gobierno Galés, en el Reino Unido, para poner en evidencia tanto la necesidad de crear una nueva métrica para el desarrollo regional menos economicista y más sostenible, como de articular una gobernanza multi-escalar interdependiente y compartida entre las escalas regional, nacional y supra-nacional.

Artikulu honetan, Europako Batasunean lurralde-gobernamenduak jasandako aldaketak izango ditugu aztergai, beti ere, nazio-estatuko eskalaren berrantolaketaren zati osagarri legez. Alde batetik, paraleloki nazio azpitiko deszentralizazio-prozesu bat baino gehiago abian jartzeak sortzen dituen gora-beherak aztertuko ditugu; bestetik, gobernamendurako nazioz gaindiko egituren sorrera ikusiko dugu. Aurrena, «lurralde-eskala» hartuko dugu kontuan, bai eta horrek Europako Batasuneko «eskala anitzeko gobernuan» daukan eragina ere. Hurrena, Europako lurralde txiroenen testuinguruari gagozkiola, berrikuntzaren alorrean lurralde-ekintzak dauzkan gaitasunak zein murrizketak aztertuko ditugu, arreta berezia jarritz lurraldeen berregituraketan. Azkenik, Erresuma Batuan Galesko gobernuak martxan jarritako garapen iraunkorreko estrategiaz arituko gara; batetik, agerian uzteko lurralde-garapenerako metrika berri bat sortzeko beharra, alegia, hain ekonomizista izango ez dena eta bai, ordea, iraunkorragoa; eta bestetik, lurralde-, nazio- eta nazioz gaindiko eskalekin partekatutako eskala anitzeko gobernamendua sortzeko beharraz aritzeko, elkarrekiko menpekotasuna izango duena.

This article analyzes changes in territorial governance Europe as part of the European Union's evolving multi-level polity and the re-scaling of the state highlighting the tensions and dilemmas derived from the simultaneity of the processes of sub-national devolution and the creation of supra-national structures of governance. First, the text examines the «regional scale» and assesses its significance in what is called the «multi-level polity» in the European Union. Second, it explores the potential and limits of regional action in the field of innovation in the context of Europe's less favoured regions stressing its significance for regional regeneration. And, third, it discusses the sustainable development strategy designed by the Welsh Government in the United Kingdom to point to the need both for a new metric for regional development in Wales to transcend the narrow economic thinking that has dominated post-war regeneration policy, as well as articulate an effective interdependent and «joined-up» governance among the different spatial scales: local, regional, national and supranational.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. Las regiones en el gobierno multi-escalar
 3. Innovación, desarrollo y experimentalismo regional
 4. La región sostenible: hacia una nueva métrica para el desarrollo regional
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: gobernanza territorial, descentralización regional, subsidiaridad, política regional, innovación, desarrollo sostenible

N.º de clasificación JEL: H11, H77, O18, O31, R13, R58.

1. INTRODUCCIÓN

La cuestión de la gobernanza en la Unión Europea (UE) ha sido colocada en el centro del debate político en Europa como resultado de dos eventos recientes y de gran trascendencia: por una parte, la ampliación de la Unión de 15 a 25 miembros y, por otra, el nuevo tratado constitucional que presumiblemente resolverá el encendido debate sobre quién hace qué, dónde y cómo. El primero, hace inevitable que la noción de «geometría variable» asuma más importancia en el futuro porque, con los niveles de desigualdad regional sin precedentes dentro de la Unión, los estados miembros más entusiastas pueden sentirse inclinados a formar alianzas dentro de la alianza para no verse entorpecidos por el ritmo más lento de los estados miembros más euroescépticos. Estos dilemas de gobernanza no serán resueltos por el segundo evento,

el nuevo tratado, que parece condenado a decepcionar a los arquitectos que lo diseñaron. Aunque el nuevo tratado constitucional no puede aspirar a resolver la cuestión de la gobernanza, como ningún tratado podría pretender hacerlo, establece, sin embargo, que el poder de la UE reposa en última instancia en los estados miembros en el Consejo Europeo, una cuestión reconocida por Giscard d'Estaing, presidente de la Convención encargada de redactar el nuevo tratado.

Lo que esto significa es que el debate sobre la gobernanza de la UE, dominado durante largo tiempo por las cuestiones de la europeización, de un lado, y de la regionalización, de otro, necesita reconocer, por muy pasado de moda que parezca, que la escala nacional continúa siendo la más importante en la política multi-escalar en evolución de la UE. Pero esto no significa

que la escala nacional sea la única escala de gobernanza relevante políticamente. Al contrario, en este artículo, se defiende que la escala sub-nacional, en particular el ámbito regional, está ganando importancia, no tanto porque esté asumiendo más competencias formales, aunque efectivamente pueda ser el caso, como porque es la escala de gobernanza donde se aplican y se concretan efectivamente un amplio abanico de políticas. En otras palabras, no deberíamos confundir el poder de decidir (es decir, el poder de diseñar políticas, por ejemplo) con el poder de transformar (es decir el poder de proveer). Aunque este último sigue estando en gran medida localizado en la escala nacional y supranacional en la UE, yo sugiero que la cooperación activa de la escala sub-nacional es una condición necesaria para que el poder de decidir pueda traducirse en poder para transformar.

La proliferación de sistemas de gobernanza regional —tanto en estados-nación antiguos y previamente centralizados como en estados de más reciente creación— continúa siendo la razón más convincente para tener un debate sustantivo sobre el significado de las «regiones» en el mundo actual. Lejos de ser una cuestión puramente académica, la ascensión de la esfera regional plantea algunas cuestiones incómodas sobre la naturaleza de esta escala de gobernanza. ¿La descentralización del poder a escala regional constituye un paso políticamente progresista o regresivo? ¿El crecimiento de la gobernanza regional potencia formas políticas más participativas y procesos más transparentes de formulación de políticas, o es solo una retórica populista para esconder la colonización de un nuevo ámbito por viejas elites? ¿Permiten los

sistemas de gobernanza regional diseñar políticas más acordes con las circunstancias o se limitan a descentralizar portafolios en lugar de poder, permitiendo a los gobiernos centrales eludir responsabilidades sobre los asuntos regionales? ¿La movilización regional debe ser considerada como una defensa encomiable por la identidad cultural o como una respuesta tardía y atávica al rodillo homogeneizador de la globalización?

Cada una de estas oposiciones binarias tiene sus defensores y deben considerarse al intentar evaluar la «*bestia regional*». Si la naturaleza del regionalismo es siempre una incógnita, siempre tentativa y provisional por ser un proceso fuertemente cuestionado, al menos podemos estar seguros de una cosa: el hecho mismo de que continuemos debatiendo el significado de «regiones» o «regionalismo» sugiere que, lejos de ser un vínculo político primario, condenado a ser eliminado por el fenómeno de la globalización, las alianzas territoriales sub-nacionales siguen vigentes.

En este artículo se analizan estas cuestiones a partir de tres temas:

- En primer lugar, se plantea examinar la «escala regional» y ponderar su significado en lo que denomino el «gobierno multi-escalar» en la Unión Europea.
- Segundo, se propone explorar el potencial de las estrategias de innovación regional en el contexto de las regiones menos favorecidas y, al contrario de los críticos, definiendo que éstas cumplen un papel importante en la regeneración regional aunque su impacto hasta la fecha haya sido modesto.

—Tercero, se sugiere que el elemento más restrictivo sobre el «nuevo regionalismo» es que prácticamente todas las contribuciones tienden a mantenerse dentro de una métrica de desarrollo extraordinariamente limitado y, conscientemente o no, tiende a confundir lo que es instrumentalmente relevante con lo que es intrínsecamente relevante, una confusión de medios y fines¹.

2. LAS REGIONES EN EL GOBIERNO MULTI-ESCALAR

La tensión entre subsidiaridad (la descentralización sub-nacional de competencias al nivel más bajo donde pueda ser provisto) y solidaridad (el marco nacional para la cohesión social y espacial) nos enfrenta con un viejo problema bajo una nueva forma. En el fondo, es una analogía moderna de la vieja tensión entre democracia e igualdad, diversidad y uniformidad, descentralización y centralización; una tensión con la que estamos condenados a vivir porque las sociedades modernas necesitan alcanzar un balance escrupuloso entre estos principios en lugar de tratarlos como mutuamente excluyentes. Obviamente, la tensión entre subsidiaridad y solidaridad es menos visible en un estado unitario que en un estado federal porque en este último las comunidades sub-nacionales de interés tienen poca o ninguna «voz» institucional, en el sentido hirschmaniano del término (aunque esto, por supuesto, no significa que las tensiones territoriales no existan).

Pero no cabe duda que la descentralización puede tener efectos profundamente inquietantes, especialmente en un país como el Reino Unido donde, a pesar de su carácter multi-nacional, hasta fechas recientes era un estado unitario y altamente centralizado. Ni que decir tiene que estos cambios pueden ser interpretados en términos radicalmente distintos y no hay escasez de críticos tanto en la derecha como en la izquierda. Por ejemplo, en la derecha del espectro político, la descentralización se concibe en términos disfuncionales como una amenaza al carácter territorial del estado, proclamando nada menos que «la muerte de Gran Bretaña» (Redwood, 1999). Mientras, en la izquierda se concibe como un proyecto funcionalista para el neo-liberalismo, porque ayuda a dismantelar las «estructuras nacionales de redistribución» (Loving, 1999) y porque es una «fijación escalar» para regular las tendencias a la crisis del capitalismo (Jones, 2001).

En contraste con estas lecturas funcionalistas y reduccionistas de la descentralización como la herramienta del neo-liberalismo, quiero proponer que el regionalismo no debería ser bendecido o condenado en términos abstractos por la sencilla razón de que sólo puede ser evaluado en lo concreto, es decir en términos de la composición social y el sentido político de los movimientos regionalistas particulares. Esto significa, entre otras cosas, que juzgamos la descentralización regional (o por la misma razón, cualquier otra forma de descentralización) como progresista o regresiva en términos de su capacidad creadora o estimular las cosas que concebimos como intrínsecamente importantes, como por ejemplo estructuras democráticas más profundas, solidaridad social y

¹ Una versión anterior de este artículo apareció en las actas de una conferencia de la Universidad de Monash sobre nuevo regionalismo (ver Rainnie, 2004).

espacial, la integridad del ámbito público y el desarrollo sostenible.

Desde este punto de vista, sostengo que, por ejemplo, la Liga Norte en Italia y el Vlaams Blok en Flandes, son formas regresivas de regionalismo porque violan muchos de los criterios progresistas: el primero busca poder para promocionar la subsidiaridad regional sin solidaridad nacional, mientras que el segundo busca poder para excluir a las minorías étnicas y emigrantes del Estado Flamenco. Alternativamente, sugeriría que la descentralización concedida a las naciones y regiones del Reino Unido es, en conjunto, un hecho comparativamente progresista: el Parlamento Escocés ha comenzado a producir una agenda política más sólida que Westminster, especialmente en lo que respecta al cuidado de las personas mayores, así como en las tasas estudiantiles y en la libertad de información. La Asamblea Galesa ha ido más lejos que Westminster en poner en práctica un gobierno receptivo, promoviendo el desarrollo sostenible y protegiendo la esfera pública de la creciente mercantilización que se oculta bajo el «declive de lo público» en el Reino Unido hoy (Marquand, 2004).

Por otra parte, es preciso señalar que la descentralización también conlleva algunos peligros, incluido el de activar la rivalidad entre áreas, un proceso alimentado por dos factores nuevos: uno, la descentralización permite que las regiones adquieran «voz» institucional y, segundo, saca a la luz aquello que anteriormente quedaba oculto en relación con la distribución territorial de poderes y recursos. Para neutralizar las rivalidades y promover justicia territorial para todos, un orden político descentralizado y policéntrico exige, sobre todo, un sistema de

equiparación fiscal creíble que sea transparente y justo (Morgan, 2001b; Jeffery y Heald, 2004). En la Gran Bretaña de la post-descentralización, se están elaborando modelos más justos de equiparación fiscal para sustituir a la anticuada fórmula Barnett, aplicada anteriormente, como el de la Commonwealth Grants Commission (CGC) en Australia. Y, aunque el campo del vecino siempre parece más verde, uno de los atractivos aparentes del sistema CGC es que aspira a promover la subsidiaridad con solidaridad —o lo que llama «igualdad-en-la-diversidad»— mediante la búsqueda de la equiparación de un modo que permita a los estados la flexibilidad para modificar los estándares de servicios (Bristow y Blewitt, 1999). Sin embargo, es significativo que este punto de vista no sea compartido por los «estados donantes» de Victoria, New South Wales y Western Australia, que sienten que el sistema CGC es, al mismo tiempo, injusto e ineficiente, que es lo que las regiones ricas de todo el mundo afirman sobre la equiparación fiscal (Nicholas, 2003).

Pero la descentralización sub-nacional es apenas el «interior» de un proceso más complejo y más amplio de la reorganización escalar del estado, el «exterior» del cual sería la creación de estructuras supra-nacionales de gobernanza como la Unión Europea, la Organización Mundial del Comercio o similares. Lejos de ser una mera cuestión técnica o administrativa, la escala espacial de gobernanza —ya sea local, regional, nacional o supra-nacional— es a la vez un medio para la lucha política y un producto de ella. Para entender el significado de la escala espacial sólo necesitamos recordar la prioridad que ha dado el movimiento obrero

organizado a la negociación nacional frente a la local y, alternativamente, por qué las organizaciones empresariales tienden a ensalzar lo local sobre lo nacional al negociar las condiciones salariales y de trabajo. Uno de los ejercicios de reajuste escalar más importantes del período de la posguerra es, por supuesto, el crecimiento de un nuevo terreno escalar supra-nacional en la forma de la Unión Europea. Durante años, se ha producido un intenso debate entre dos escuelas rivales sobre cómo debería entenderse el sistema de poder en la UE; por un lado los «inter-gubernamentalistas» han defendido que, como club de estados nación, los Estados miembros ostentan firmemente el control; por otro, los «integracionistas» insisten que la UE indica una transferencia genuina de poder de lo nacional a las instituciones supra-nacionales como la Comisión Europea, el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo. Aunque esta es una cuestión enormemente compleja, creo que merece la pena plantear tres elementos básicos sobre la UE como un gobierno multi-escalar.

- Si bien la escala supra-nacional puede ser un medio para fuerzas políticas progresistas o regresivas, sería un error fatal pensar que éste es un terreno neutral porque, como régimen regulador, la UE está diseñada sistemáticamente para asegurar la «eficiencia económica» por encima de la «equidad socio-espacial», incluso cuando la retórica sugiere que se les concede una valoración equivalente.
- Aunque la aportación reguladora de esta escala supra-nacional no es estática, continúa siendo profundamente desigual. Por ejemplo, mien-

tras que los ámbitos de comercio, competencia y agricultura están altamente «europeizados», los ámbitos de impuestos, bienestar, interior y política exterior, las áreas más sensibles de la seguridad nacional y la cohesión social, se mantienen de manera firme bajo control de los estados miembros.

- Al contrario de lo que muchos regionalistas creían y confiaban, el concepto legal de subsidiaridad en este marco multi-nivel se refiere exclusivamente a la relación entre las escalas nacional y supra-nacional, lo que significa que los poderes y papeles de las escalas local y regional son una cuestión enteramente nacional. Por lo tanto, los gobiernos regionales que quieran influenciar la política de la UE harían bien en hacerlo por medio de las estructuras políticas nacionales en lugar de utilizar sus propias oficinas en Bruselas o en el inerte Comité de las Regiones, como sugeriría la ideología de la «Europa de las Regiones» (Morgan, 2001a).

Quizás la cuestión central a destacar aquí es que el régimen regulador para promover «eficiencia económica» se localiza en la escala supra-nacional, mientras que el régimen para promover la «equidad socio-espacial» se mantiene a escala nacional. Con la excepción de los Fondos Estructurales para las regiones más pobres que, como se verá en la siguiente sección, son modestos, no hay mecanismos supra-nacionales para la redistribución de recursos, lo que lleva a algunos críticos a advertir que la expansión de la UE podría debilitar aún más la cohesión socio-espacial a causa de un «esta-

do de bienestar ausente» en la escala europea (Swyngedouw, 2000).

En todo caso merece la pena resaltar una cuestión más general sobre la gobernanza del sistema multi-escalar de gobierno que incide sobre la relación entre la escala espacial y el poder para transformar. La mayoría de las descripciones convencionales sobre la UE se presentan como una simple jerarquía en la que el poder (normalmente entendido como la capacidad para tomar decisiones, distribuir recursos y determinar el comportamiento de otros) decae de forma lineal de arriba a abajo. Uno de los problemas con esta concepción es que confunde el poder de decidir, por ejemplo, con el poder de transformar; en otras palabras, presupone que las políticas diseñadas en los niveles políticos más altos, en Bruselas o Londres, por ejemplo, serán adoptadas y llevadas a cabo por los gobiernos locales y regionales en los niveles más bajos. Lejos de ser un tema puramente teórico, el problema de la «gobernanza compartida» está asumiendo una importancia creciente en los pasillos del poder debido al alarmante crecimiento del «déficit de aplicación», es decir que la brecha entre lo que formalmente deciden los poderes nacionales y supra-nacionales y lo que en realidad se suministra en el prosaico mundo de la práctica está ampliándose. El mundo de la aplicación de las políticas, donde se supone que se ponen en marcha las políticas y programas, siempre ha sido un ámbito de la «baja política», mientras que el diseño de políticas es lo opuesto, un ámbito de la «alta política», dos dominios radicalmente distintos en términos de estatus, cultura y poder. Esta división del trabajo entre diseño y aplicación dentro del estado es el equiva-

lente político de la división taylorista entre concepción y ejecución dentro de la empresa, y ambas son igualmente debilitadoras.

Para ayudar a compensar el «déficit de aplicación», el Comité sobre asuntos constitucionales del Parlamento Europeo ha propuesto que el principio de subsidiaridad sea extendido a escala sub-nacional por la simple pero convincente razón de que algo más del 80% de los programas de la UE son en la práctica gestionados y aplicados por las autoridades locales y regionales y considera que esto debería ser oficialmente reconocido para que el diseño de la política se ajuste mejor con su aplicación. En lo que respecta a las regiones con competencias legislativas, *el Comité* defiende que el tratado básico debería reconocer su papel en la puesta en marcha de la políticas de la UE y concederles el estatus de «regiones socias de la Unión» (Lamassoure, 2002)².

En las siguientes secciones, examinaré estas cuestiones más amplias de un modo pormenorizado explorando el alcance para (y los límites de) la acción regional en los campos de la innovación y el desa-

² Un grupo de unas 50 regiones con competencias legislativas que comenzó a emerger como grupo identificable a finales de los 90 como resultado de debates en el Congreso de Autoridades Locales y Regionales de Europa del Consejo de Europa. Desencantados con la idea de la «Europa de las Regiones», que anunciaba la esperanza perdida de que el estado-nación estuviera perdiendo poder frente a las escalas sub-nacional y supra-nacional. Este grupo de regiones aspiraba a promover la idea de la subsidiaridad *dentro* de los estados miembros y ejercer influencia mediante —en lugar de contra— sus propios sistemas nacionales de gobernanza. El auge de las regiones con competencia legislativa ayuda a superar una de las principales debilidades del «nivel regional» en la UE que es la de ser más cacofonía que voz debido a la variedad de poderes, estructuras y escalas.

rollo sostenible, dos campos que plantean retos importantes para las regiones menos favorecidas de Europa.

3. INNOVACIÓN, DESARROLLO Y EXPERIMENTALISMO REGIONAL

Hace diez años, una generación de políticas regionales comenzó a emerger de la Comisión Europea en Bruselas estableciendo una nueva orientación radical en varios sentidos. Menos preocupada con las infraestructuras tangibles que en el pasado, aspiraba a sustentar las info-estructuras intangibles a través de las cuales regiones menos favorecidas podrían verse animadas a desarrollar una capacidad endógena de innovación. La novedad del programa de Estrategias de Innovación Regional (EIR) es que necesita ser reconocida adecuadamente no vaya a ser que esta pequeña pero significativa experiencia sea víctima de lo que el gran historiador E.P. Thompson llamó la «enorme condescendencia de la posteridad». En esta sección quiero utilizar el programa EIR como un prisma para explorar los problemas de promoción de la innovación en regiones pobres; defendiendo que la innovación es un ingrediente básico en la receta del desarrollo regional. Pero, un ingrediente no debe ser confundido con la receta entera. El programa de la EIR, lejos de ser un programa de apoyo tecnológico en un sentido restringido, fue diseñado para ser parte de un proceso más amplio de innovación institucional y experimentalismo regional.

El medio principal para estimular el experimentalismo regional en la UE fue el Artículo 10 de los Fondos Europeos de De-

sarrollo Regional (FEDER). Aunque dicho artículo representaba menos del 1% del presupuesto del FEDER de 70 billones de euros para el período de programación 1994-1999, era responsable de la mayoría de las innovaciones en política regional, en parte porque permite un grado mucho mayor de asunción de riesgos de lo que es posible en los Fondos Estructurales convencionales, denominados los fondos combinados de política regional. De hecho, los Comités de Monitorización que gestionan los Fondos Estructurales en las regiones son a veces parte del problema en el sentido de que tienen una profunda aversión al riesgo y, al verse seducidos por lo «grande y lo bueno» en cada región, su saber hacer tiende a reflejar más la época de la vieja política regional cuando la construcción de infraestructuras tradicionales estaba a la orden del día, que la nueva era donde la atención se centra más en: la innovación, los recursos humanos, el desarrollo sostenible y la igualdad de oportunidades. Para superar el conservadurismo y la inercia asociada a los fondos convencionales, el artículo 10 fue diseñado concienzudamente para potenciar la experimentación porque sus principales objetivos eran: actuar como «laboratorio experimental» para nuevas ideas, fomentar partenariados más sólidos entre el sector público y el privado, facilitar el intercambio de saber hacer dentro y fuera de la región, promover intercambios interregionales y ejercicios de *benchmarking* para superar el parroquianismo y, finalmente, impregnar los Fondos Estructurales convencionales de las lecciones positivas del experimento (Morgan y Henderson, 2002).

Aparte de la necesidad de confrontar la inercia institucional, el programa EIR era

también deudor del creciente reconocimiento de que las regiones más prósperas estaban apropiándose de una proporción extraordinaria de los recursos de ciencia y tecnología de la UE, los llamados Fondos de los Programas Marco. Cálculos de la propia Comisión Europea sugieren que en torno al 50% de todos los recursos de investigación y desarrollo tecnológico se concentraban en sólo 12 regiones, las denominadas «islas de innovación» (Comisión Europea, 1996). Esta cuestión ha sido durante años un foco de conflicto dentro de la Comisión, con la Dirección de Política Regional presionando para obtener más Fondos de los Programas Marco para canalizarlos a regiones menos favorecidas (RMF) con el fin de mejorar su déficit de innovación por una parte, y con la oposición de la Dirección de Investigación con el argumento de que los fondos tecnológicos deberían ser asignados en base al principio de «excelencia científica» y no de equidad regional por la otra parte. La Dirección de Investigación defendía, además, con cierta justificación, que muchas RMF no tenían la capacidad de absorción para utilizar fondos de tecnología avanzada. Con el fin de responder a estos cargos dentro de la Comisión, La Dirección de Política Regional se comprometió a apoyar a las RMF para adquirir capacidad y acceder así a los Fondos de los Programas Marco ya que, de otro modo, la brecha tecnológica entre regiones ricas y pobres continuaría creciendo (Landabaso y Reid, 1999; Landabaso *et al.*, 2002).

En este contexto de pugnas burocráticas internas, la Comisión puso en marcha un programa piloto IER en 1994 con tan solo ocho regiones: Limburg (Holanda), Lorraine (Francia), Saxony-Anhalt (Alemania), Castilla y León (España), Central Ma-

cedonia (Grecia), Norte (Portugal), Abruzzo (Italia) y Wales (Reino Unido). A pesar de que la experiencia piloto fue variable, con resultados muy pobres en Norte, Abruzzo y Saxony-Anhalt, la Comisión decidió, sin embargo, que el concepto era lo suficientemente sólido para ser extendido a un conjunto más amplio de regiones³. Apoyándose en las lecciones derivadas de programas de tecnología regional anteriores, la experiencia IER se diseñó sobre la base de una mezcla juiciosa de apoyo «de arriba abajo» (en forma de recursos y asesoramiento por parte de la Comisión Europea) e iniciativa «de abajo arriba» (en forma de conocimiento local y propiedad local del programa). Las cuestiones básicas que cada región IER debería atender pueden parecer extraordinariamente prosaicas, especialmente para teóricos que tengan poca o ninguna experiencia en los limitados mundos de las políticas aplicables y la práctica real, pero las líneas temáticas de la Comisión fueron invariablemente recibidas como consejos y sensatos por parte de las regiones que iniciaban la experiencia (Morgan y Henderson, 2002).

La novedad de la experiencia IER radica en el hecho de que supuso un giro

³ Aunque yo utilizo el término IER en este artículo, en aras de la veracidad, debo decir que el programa piloto que se lanzó en 1994 se llamaba en realidad Plan Tecnológico Regional, denominación que se cambió por Estrategias de Innovación Regional en 1996 para subrayar la importancia de las dimensiones no-tecnológicas de la innovación. Debo declarar aquí también un interés personal: primero, yo formé parte de las discusiones originales con Bruselas que fueron el embrión de la estrategia IER; segundo, fui miembro fundador del Grupo de Orientación Regional que puso en marcha y gestionó la iniciativa IER en Gales; y, tercero, fui miembro del equipo de evaluación de la UE que evaluó la iniciativa IER en Macedonia Central. Una exposición de los primeros años de la IER se puede ver en Morgan y Nauwelaers, 1999)

radical respecto de las iniciativas tecnológicas regionales en cinco ámbitos importantes. La primera y principal se refiere al proceso de la IER que consistió en diseñar un proceso social participativo diseñado para identificar conocimiento local y establecer un consenso regional sobre la naturaleza de los problemas y las estrategias para resolverlos. En Gales, por ejemplo, se organizaron más de treinta paneles de debates con representantes empresariales, sindicales, universidades, escuelas de formación profesional, autoridades locales, agencias de desarrollo y gobierno en un proceso de interacción amplio sin precedentes en el campo del desarrollo económico regional (Henderson and Thomas, 1999). En cada caso, el objetivo era el mismo: superar la cultura de «buzón de sugerencias», propia de ejercicios de consulta anónimos en forma escrita. En cambio se organizaron foros de deliberación cara a cara en los que se pudieron llevar a cabo discusiones francas y honestas sobre las debilidades colectivas de la región. Esta experiencia no la asumió la región como un hecho dado con una única visión; por el contrario, se postulaba sobre la convicción de que existían muchas voces competidoras que debían ser suavizadas para alcanzar acuerdos sobre la estrategia a seguir. Este aspecto de la experiencia IER siempre me recordaba a Albert Hirschman, el maestro de los estudios de desarrollo del siglo xx, cuando destacaba la necesidad de impulsar actividades que crearan dinámicas cooperativas, formación de acuerdos y resolución de conflictos en áreas menos desarrolladas porque «el problema fundamental del desarrollo consiste en generar y estimular la acción humana en una cierta dirección» (Hirschman, 1958:25).

El segundo rasgo característico de la IER era su concepción amplia y social de la innovación, en contraste con la visión estrecha y técnica que limitaba programas anteriores. Sobre todo, esta concepción reconocía la innovación por lo que era realmente, un esfuerzo social colectivo en el que muchas organizaciones juegan un papel, de ahí la importancia asociada al capital social, es decir una infraestructura relacional para la acción colectiva que requiere de confianza, voz, reciprocidad y una disposición para colaborar para fines mutuamente beneficiosos. En el contexto político de la Gran Bretaña de los conservadores, donde empresa e innovación se ensalzaban como el trabajo de individuos heroicos, la concepción de la experiencia IER parecía más realista y políticamente más atractiva.

Otra diferencia radical de la IER era su orientación hacia la demanda, al contrario que la mayor parte de los programas tecnológicos regionales anteriores que se basaban en una filosofía bastante simplista desde el lado de la oferta en la que la oferta crea su propia demanda. Este esquema llevó al síndrome de «catedrales en el desierto», por el que nuevos centros de tecnología se mantenían crónicamente subutilizados después de su construcción. La razón, en opinión de uno de los arquitectos del programa ERI, era que muchas regiones pobres no concebían la innovación como un proceso interactivo. La orientación hacia la demanda señaló un cambio radical en el enfoque, porque para que las empresas regionales pudieran moverse más allá de la situación de baja demanda de servicios de innovación, era preciso considerar tanto la demanda latente como la explícita. Para ofrecer reacciones oportunas, se reco-

mendó poner en marcha un sistema de monitorización y evaluación para todas las regiones ERI, la primera ocasión en que un mecanismo reflexivo de este tipo se consideraba.

La cuarta característica distintiva de la IER se refiere al énfasis en la implicación externa con otras regiones IER con enfoques similares que pueden servir como referentes (*benchmarking*), y del propio avance con paneles internacionales de expertos con el fin, en ambos casos, de recibir retroalimentación sobre la estrategia regional y superar el riesgo siempre presente de parroquianismo. Existían barreras enormes para este proceso de apertura a la crítica externa porque éste requiere confianza en la propia capacidad y eso es algo no abundante en muchas regiones menos favorecidas.

Finalmente el proceso IER implicó una relación bilateral entre Bruselas y cada una de las regiones IER sin la influencia mediadora de los gobiernos nacionales, razón por la que éstos se mostraban menos entusiastas en cuanto al programa. Como resultado, fue una curva de aprendizaje profundamente importante para la Comisión Europea, especialmente sobre cómo equilibrar adecuadamente el apoyo supra-nacional con la iniciativa sub-nacional (Landabaso y Reid, 1999).

Estos atributos, tomados de forma conjunta, deberían ser suficientemente novedosos para nosotros para que, retrospectivamente, la experiencia IER supusiera un cambio de rumbo radical en la historia de la política regional de la UE y posteriormente una curva de aprendizaje potencialmente importante para futuros programas. Pero la importancia de esta experiencia —en particular la naturaleza

participativa del proceso y la concepción amplia y socialmente inclusiva de la innovación— está perdida cuando los críticos académicos la descartan simplemente como un esquema de captación de fondos para subsidiar más redes de élite (Lovering, 1999: 387).

En estos momentos se está realizando una evaluación completamente independiente del programa IER y esperamos que revele lo que ha permanecido y lo que ha sido efímero de esta experiencia. Sin embargo, sobre la base de resultados provisionales, respaldados sin embargo por evidencia anecdótica no científica, quiero ofrecer un balance preliminar de las fortalezas y debilidades de la experiencia IER hasta el momento (Tsipouri, 1998; Morgan, 2003).

Aunque la literatura más favorable sostiene que la iniciativa IER ha proporcionado numerosos beneficios, tengo la sensación de que la experiencia en conjunto ha sido variable, cosechando algunos de los peores resultados —lo que no sorprende— en las regiones más pobres del sur de Europa. Los beneficios mínimos hasta la fecha podrían ser de tres tipos: en primer lugar, ha introducido una dimensión de innovación regional en el proceso de producción de la política regional de tal manera que se ha implicado a nuevos interlocutores en el proceso; en segundo, ha contribuido a construir un entendimiento mutuo entre las instituciones claves dentro de la región; y tercero, ha ampliado la infraestructura de apoyo a las empresas en servicios de innovación en regiones donde había una oferta escasa o ninguna en el pasado. Éstas pueden no parecer innovaciones institucionales radicales pero, en el contexto de las regiones menos favorecidas, no son logros triviales.

Los principales problemas con la iniciativa IER parecen ser los siguientes:

- *Escala temporal*: a menudo los proyectos IER tenían un período de 2 años de duración, y ésta es una escala temporal excesivamente corta para poder esperar cambios institucionales en la escala necesaria para notar posibles cambios. ¿Se podría esperar que se observaran cambios tangibles en menos de una década?
- *Recursos*: los primeros proyectos IER se financiaron con niveles lamentablemente inadecuados, en muchos casos apenas 500.000 euros repartidos por igual entre la Unión Europea y la región (por lo que la idea de que el programa IER era un ejercicio de «captación de fondos» es irónico).
- *Capital social*: la construcción del capital social (la infraestructura relacional para el aprendizaje colectivo) lleva tiempo, paciencia, recursos y entendimiento mutuo. Por ejemplo, los mundos aceptados por las empresas, universidades y gobierno regional, son todos muy diferentes y no pueden crearse partenariados genuinos de la noche a la mañana.
- *Subsidiaridad*: las evaluaciones provisionales de la experiencia IER sugieren que ha funcionado mejor en regiones con un alto grado de autonomía regional, lo que permitiría a las autoridades regionales tomar decisiones más acordes con las circunstancias locales en lugar de los modelos nacionales. En la ausencia de subsidiaridad, a las regiones no se les otorga el poder de aplicar lo que hayan podido aprender de la experiencia ERI.
- *Difusión*: la difusión de buenas prácticas puede ser hoy más importante que los hallazgos tecnológicos (aunque, por supuesto, ambos son necesarios) y las redes de diseminación *nacionales* (como por ejemplo RINET en el Reino Unido) necesitan tener más recursos porque proporcionan un espacio creativo en el que los representantes regionales puedan discutir soluciones conjuntas a problemas comunes.
- *Discontinuidad*: como en otros campos, la política regional no es inmune a las modas (como, por ejemplo, el establecimiento de *clusters*) y, en ocasiones, ésta ha sido una tentación demasiado fuerte de resistir por parte de políticos sin experiencia, de ahí que el prosaico pero importante proceso de desarrollo que la IER buscaba estimular, tienda a ser desplazada a favor de lo más novedoso. En otras palabras, el culto a la novedad crea discontinuidades que debilitan el desarrollo.
- *Resultados*: la política regional tradicional podía ser evaluada de manera tangible por la creación directa de empleo, pero éste no es un indicador de resultados apropiado para un programa como el IER que busca potenciar la capacidad endógena de innovación. El largo plazo y la naturaleza intangible de algunos de los resultados de la IER han creado lógicamente problemas para los políticos regionales a la hora de mantener su apoyo a un programa cuya escala temporal va mucho más allá de las siguientes elecciones.

Por si estos problemas no fueran suficientes, está además el problema añadido

de que el programa IER es un ejercicio radicalmente novedoso para los Comités de seguimiento y evaluación en las regiones. Los especialistas regionales, buenos conocedores de la política regional tradicional, han sido más cautelosos y conservadores para integrar plenamente las lecciones de la IER, en parte porque supondría incorporar nuevas redes de actores y participantes a la palestra y estas pueden cuestionar el orden establecido de estatus y poder.

Con el programa IER ya en marcha a una escala amplia es fundamental que las lecciones de las primeras experiencias IER sean bien comprendidas y mejor difundidas. Pero la cuestión más importante para nosotros es reconocer que la política regional de innovación, como se expresa en la iniciativa IER, tiene sus límites. En la actualidad, estos programas son experimentos a pequeña escala y de bajo presupuesto que aún tienen que ser plenamente integrados en las políticas y acciones (*mainstreamed*), incluso en las regiones pioneras, para impulsarlos decididamente. Para llegar a ser más efectivos, por tanto, necesitan ser adoptados y desarrollados por las autoridades nacionales y supra-nacionales en el seno de la UE: de otro modo se atrofiarán por falta de escala y recursos. Pero esto nos lleva a la cuestión de los límites sistémicos de los Fondos Estructurales. Aunque parezcan significativos, los Fondos Estructurales suman menos del 1% del PIB de la UE: con la austeridad presupuestaria en una mano, y la ampliación, en la otra, la ausencia del estado del bienestar a escala supranacional puede llegar a ser más pronunciada subrayando el hecho de que la escala nacional continúa siendo la escala espacial clave porque la «solidaridad en la Unión Europea comienza en casa» (Comisión Europea, 1996).

4. LA REGIÓN SOSTENIBLE: HACIA UNA NUEVA MÉTRICA PARA EL DESARROLLO REGIONAL

La sección anterior subrayó algunos de los límites sistémicos de las políticas de innovación regional. Pero todavía hay una limitación mucho más seria, que se deriva del hecho de que las concepciones tradicionales del desarrollo regional —y esto se aplica tanto al «viejo» como al «nuevo» regionalismo por igual— continúan siendo demasiado economicistas. En otras palabras, estas concepciones se basan en «fijar la economía» como prólogo y como plataforma para garantizar el bienestar social. Aunque yo sigo creyendo que la innovación cumple un papel vital en la regeneración regional, trabajos recientes sobre salud, bienestar y desarrollo sostenible me han convencido de que la innovación es un indicador intermedio del desarrollo, un medio para lograr un fin en lugar de un fin en sí mismo. Para tratar sobre esta cuestión, me centraré en el caso de Gales, que tiene problemas de salud y de bienestar por encima de la media así como un mandato constitucional único para resolverlos.

La creación de una nueva métrica más sostenible para el desarrollo regional, nos obliga a ser más explícitos acerca de aquellas cuestiones que son más relevantes instrumentalmente (como empleos y renta) y aquellas que son intrínsecamente significativas (como la salud, el bienestar y la educación), una distinción que está en el centro del debate sobre la calidad de vida (Nussbaum y Sen, 1993; Sen, 1999) El alcance pleno de esta distinción me impactó con fuerza cuando comencé a trabajar con datos sobre enfermedades con invalidez de larga duración en el Rei-

no Unido que revelaron que los Valles del Sur de Gales dominaban un ranking que a nadie le gustaría ganar (Senior, 1998; Williams, 2004). En el censo de 1991 las autoridades locales de los Valles ocupaban trece de los primeros veinte lugares en la liga de los distritos con las tasas más altas de enfermedades con invalidez a largo plazo en Gran Bretaña y, en el censo de 2001, la misma región se llevó seis de los diez primeros lugares en Inglaterra y Gales. Más de cincuenta años de regeneración económica regional habían hecho poco o nada por mejorar este lamentable estado de la salud pública en los Valles, cuyo origen es una venenosa combinación de pobreza, una dieta deplorablemente inadecuada, infravivienda, consumo excesivo de alcohol y tabaco por encima de la media y niveles muy bajos de actividad física.

Las tablas convencionales de funcionamiento económico regional en la UE ocultan más de lo que revelan sobre las desigualdades espaciales en bienestar porque se basan en indicadores rígidos como el PIB *per cápita*. Las regiones pueden aparecer al mismo nivel en estas restrictivas tablas basadas en niveles de renta, pero las mismas regiones pueden ser muy diferentes en términos de calidad real de vida. Por ejemplo, las regiones del Mezzogiorno son tan pobres como Gales en términos de renta, pero no sufren los debilitadores niveles de enfermedades invalidantes a largo plazo, en parte porque tienen una dieta mucho más saludable. La mala salud es a la vez causa y consecuencia de un mercado de trabajo débil en Gales porque las altas tasas de enfermedades invalidantes a largo plazo son parte de la explicación de los elevados niveles de inactividad

económica, uno de los rasgos más importantes y característicos de la economía actual de Gales.

Hasta hace poco, estos problemas se abordaban de forma discreta como si hubiera poca o ninguna relación entre ellos, aunque esto era más un reflejo de la estructura vertical y distante del gobierno que de la naturaleza de los propios problemas. Con todas sus limitaciones, la Asamblea Nacional para Gales ha proporcionado, finalmente, un mecanismo político para responder a estos problemas de forma integrada. La inspiración para esta nueva orientación fue la obligación, impuesta en la Asamblea por la sección 121 del Decreto para el Gobierno de Gales de 1998, para impulsar el desarrollo sostenible. Esto significaba que la Asamblea Nacional se convertía en el primer gobierno de la UE en incorporar un mandato constitucional para impulsar el desarrollo sostenible, una estrategia que se inició, aunque aún en el plano de las aspiraciones, con el documento *Learning to Live Differently*⁴ publicado en el 2000, un año después de constituirse la Asamblea (National Assembly for Wales, 2000). Una innovación constitucional de este tipo plantea algunos interrogantes nuevos y provocativos que no son tanto si la escala regional de gobierno tiene la competencia necesaria, especialmente la competencia legal, para promover algo tan radical como pudo ser el desarrollo sostenible.

Aunque la Asamblea ha empezado a tratar los temas de una manera audaz e integrada, quiero sugerir que sus aspiraciones de desarrollo sostenible se van a enfrentar con una resistencia creciente

⁴ N.de T.: Aprendiendo a Vivir Diferente.

porque la escala regional no tiene competencias suficientes para llevar a cabo esta agenda de manera unilateral. Para ilustrar este argumento merece la pena centrarse en el intento por parte de la Asamblea de diseñar una estrategia relacionada para los ámbitos de la salud, la gestión pública y la agricultura sostenible, todas ellas vinculadas por una preocupación común con la sostenibilidad.

Si ha habido un tema específico que ha prevalecido en los primeros años de la Asamblea, éste ha sido la salud pública, donde el Gobierno galés ha pugnado por transformar el Sistema Nacional de Salud (SNS), pasando de un servicio de enfermedad orientado al tratamiento a ser un servicio de salud y bienestar orientado a la prevención. Uno de los aspectos más radicales de esta nueva estrategia sanitaria es que busca aglutinar la influencia sobre la promoción de la salud de otros entes además del SNS porque reconoce que la solución a problemas como la obesidad infantil, por ejemplo, tiene menos que ver con el propio servicio de salud que con la provisión de comidas nutritivas en los comedores escolares y rutas seguras a las escuelas, apoyando así que los niños adquieran hábitos saludables de comida y animarles a caminar en entornos libres de coches (Morgan y Morley, 2003). Otro aspecto importante es que, en contraste con Inglaterra, donde hay una tendencia a «culpar a la víctima» individualizando la responsabilidad de la salud, el Gobierno galés ha subrayado constantemente el valor de la «responsabilidad compartida» entre la esfera pública y el individuo, especialmente en relación con los vínculos entre comida, nutrición y salud (WAG, 2003).

Como parte de su estrategia de salud, el Gobierno galés ha buscado forjar un vínculo

entre hábitos saludables de comida y la producción local de alimentos y el mecanismo para hacerlo es mediante una política más creativa de la acción pública. El «gigante dormido» de la política de desarrollo económico, la acción pública, cuyo potencial ha sido curiosamente ignorado por los sucesivos gobiernos del Reino Unido, está siendo finalmente movilizado especialmente en el sector de distribución pública de alimentos, que distribuye millones de comidas cada año a escuelas, hospitales, residencias y otros ámbitos de la esfera pública (Morgan y Morley, 2002). La idea de usar la acción pública para crear cadenas de alimentación más localizadas, en la que los productores locales pueden disfrutar de las ventajas de mercados locales y los consumidores locales del acceso a alimentos frescos producidos localmente, parecía una idea sensata desde el punto de vista de la sostenibilidad. Pero esto ha resultado ser un ejercicio altamente problemático en términos de las regulaciones de la Unión Europea sobre la acción pública, que prohíben explícitamente políticas del tipo «compre producto local» porque están consideradas anti-competitivas por discriminar contra los productores que no son locales⁵. Aunque las regulaciones de la UE sobre la acción pública continúan estando influenciadas por criterios de mercado muy restrictivos, están comenzando a abrirse lentamente a un conjunto de criterios más amplios de sostenibilidad

⁵ Municipios y regiones de otros países de la UE, especialmente de Francia e Italia, se las han ingeniado para eludir estas regulaciones utilizando especificaciones de calidad (como por ejemplo, orgánico, producto típico o ingredientes frescos) en el proceso de divulgación, lo que permite orientar los contratos hacia los productores locales, poniendo en práctica políticas «compre local» en un sentido pleno excepto en la denominación (para una descripción completa, ver Morgan y Morley, 2002).

aunque continúa habiendo una profunda tensión entre los dos tipos de criterios.

A pesar de estas barreras reguladoras, el gobierno galés ha ido más lejos que ningún otro en el Reino Unido a la hora de articular su capacidad para la acción pública en torno a todo el mercado del sector público en Gales, un mercado estimado en 4 billones de libras al año. Aparte de las regulaciones de la UE, la principal barrera para el desarrollo de cadenas alimentarias más localizadas viene por el lado de la oferta debido a que tanto agricultores como productores están mal equipados para servir mercados locales fragmentados. En claro contraste con Inglaterra, donde la política agrícola está orientada por la filosofía de «lo grande es hermoso», el Gobierno galés está intentando mantener la integridad de la pequeña granja familiar, una estrategia que depende de productos especializados de calidad y no en producción de bajo coste porque esta última no es factible en el terreno montañoso de la agricultura galesa. Como parte de este ímpetu en promover productos de alta calidad, el Gobierno galés ha puesto una atención especial en la agricultura orgánica y extensiva, porque se considera que es la más viable comercialmente y más saludable que los productos derivados de la agricultura industrial o intensiva.

Sin embargo, una vez más, el principal reto es externo y se halla en la política multi-escalar. El Gobierno del Nuevo Laborismo en Londres y la Comisión Europea en Bruselas tienen mucho interés en aprobar el uso comercial de «organismos modificados genéticamente» (OMG), un desarrollo que podría significar la muerte de la agricultura orgánica en Gales porque los agricultores que están contaminados perderían su estatus de orgánico. Como

respuesta, Gales, junto a otros gobiernos regionales en la UE, incluyendo la zona norte de Austria y la Toscana, ha formado una nueva red de regiones libres de OMG y juntos reclaman que éste es un caso de prueba del principio de subsidiaridad en la UE. Aunque podría construirse un entorno libre de OMG como parte del mandato constitucional del Gobierno galés de promover el desarrollo sostenible, este mandato está siendo erosionado por las regulaciones sobre OMG más liberales de los niveles nacional y supranacional, subrayando el hecho de que la subsidiaridad es más aparente que real en el nivel subnacional en la UE porque la política multi-escalar sigue siendo una jerarquía espacial de poder (Flynn y Morgan, 2004).

El dilema al que se enfrenta el Gobierno galés ha sido definido como parte de una batalla más amplia por la subsidiaridad en la Cuarta Conferencia de la Red de Gobiernos Regionales por un Desarrollo Sostenible (NRG4SD, una alianza que se formó en el Foro Mundial en Johannesburgo en el 2002. Los participantes en la Cuarta Conferencia que tuvo lugar en Cardiff en el 2004 se mostraron de acuerdo en que el papel específico de los gobiernos sub-nacionales radica en proporcionar desarrollo sostenible a nivel local y regional (NRG4SD, 2004). Pero en el debate sobre comercio, alimentación y acción pública, los delegados también subrayaron la tensión inherente entre comercio sostenible, que implica localización y comercio justo, que implica un mejor acceso a los mercados globales para los países pobres. Significativamente, sin embargo, los delegados reconocieron que una estrategia para promover la creación de cadenas alimentarias más localizadas en Gales, por ejemplo, podrían coexis-

tir con una estrategia internacional más benigna para promover productos de mercado justo —un ejemplo sería Cardiff que está buscando re-localizar sus cadenas alimentarias al mismo tiempo que aspira a ser la primera Capital del Comercio Justo de Europa—. Es decir, localismo no tiene por qué ser sinónimo de parroquianismo.

La estrategia de desarrollo sostenible del gobierno está tratando de diseñar una nueva métrica para el desarrollo regional en Gales, una métrica que aspira a superar el estrecho economicismo que ha dominado la política de regeneración de la posguerra. Uno de los ejes centrales de esta estrategia es extraer el potencial de poder de la acción pública para re-localizar la cadena agro-alimentaria y asegurar así un triple dividendo en forma de dietas más saludables para los consumidores, mercados locales para los productores y ventajas medioambientales en forma de menos millas de transporte de los alimentos. Sin embargo, por más admirable que parezca, esta estrategia se enfrenta a algunos obstáculos políticos de consideración, de los cuales las barreras reguladoras a escala nacional y supra-nacional, no son las más pequeñas. La única manera segura de superar estas barreras es, por supuesto, mediante «alianzas inter-escalares» con aliados políticos en los niveles nacional y supra-nacional de la política multi-escalar (Swyngedouw, 2000).

Si bien es posible abogar en el ámbito regional por una métrica más sostenible de desarrollo, para que ésta sea sostenible políticamente deberá ser apoyada en las escalas nacional y supra-nacional de gobernanza. La métrica dominante de desarrollo en la UE hoy es la *Agenda Lisboa*, siguiendo el acuerdo en el año 2000 cuan-

do los líderes europeos proclamaron su ambición colectiva de transformar a la UE en la «economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo para el año 2010». Esta agenda reducida y economicista continúa siendo hoy el punto de referencia básico para las estrategias de desarrollo regional en todos los niveles de la política multi-escalar en Europa, a pesar de ser fútil e imposible de alcanzar incluso en sus propios términos⁶.

Desde la perspectiva de la sostenibilidad, la decisión de elegir una métrica más inspiradora, una que fuera significativa intrínsecamente en lugar de sólo instrumentalmente, hubiera sido aquella en la cual los líderes de la UE se hubieran comprometido colectivamente a impulsar los ocho objetivos de desarrollo del Milenio que también se acordaron en el 2000. Al destacar las cuestiones relacionadas con la calidad de vida en los países más pobres del mundo, se hubiera podido ilustrar la métrica para la UE también. De esta manera el propio funcionamiento de la métrica en comparación con la de los Estados Unidos parece en realidad mucho mejor cuando la simple medida de producto *per cápita* es sustituida por la de producto por hora trabajada, una métrica que muestra que los europeos eligen trabajar menos horas que los americanos.

⁶ Una de las principales razones por la que los objetivos de Lisboa no se han materializado tiene que ver con la estructura de gobernanza multi-escalar de la UE. La agenda se consensuó a nivel supra-nacional en Lisboa en Marzo del 2000, pero los gobiernos nacionales no fueron capaces de llevar adelante su parte del acuerdo con el resultado de que más del 40% de las leyes relacionadas con Lisboa tienen que ser aún ratificadas por los estados miembros y la Comisión Europea tiene más de 1.000 causas legales pendientes contra los capitales nacionales.

Una métrica que contempla la salud y el bienestar como los principales indicadores de desarrollo está comenzando a emerger, gracias en gran parte a los esfuerzos combinados del movimiento por el desarrollo sostenible, por una parte, y de los Informes de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, por otra. Sin embargo, para ser efectivo, el desarrollo sostenible necesita dar la misma importancia a los indicadores sociales, económicos y ambientales, convirtiéndose más en un arte político que en una ciencia porque alcanzar un equilibrio en este sentido es más fácil decirlo que hacerlo. Los Foros Mundiales como Río y Johannesburgo pueden jugar un papel importante de cara a aumentar la sensibilidad pero nunca pueden ser un sustituto de las cuestiones verdaderamente importantes como son las prácticas sostenibles que van tejiéndose en los entresijos de la vida cotidiana —por ejemplo, en qué comemos, en cómo viajamos y en cómo tratamos nuestros residuos—. Estas actividades prosaicas, sobreentendidas serán las que den la verdadera medida de nuestro éxito a la hora de crear comunidades sostenibles.

Por su propia naturaleza, estas actividades prosaicas son gestionadas a escala local y regional, a pesar de estar definidas por directrices que se toman en las escalas nacional y supra-nacional, una división del trabajo que destaca el hecho de que estas escalas de gobernanza son penosamente interdependientes, al margen de lo asimétricas que puedan ser en términos de su poder político formal. Las teorías de la gobernanza multi-escalar suelen prestar demasiada atención a las asimetrías y demasiada poca a las interdependencias que nos ocupan. Sin embargo, en el propio despliegue de la Agenda de Lisboa podemos empezar a percibir una valiosa lección sobre el ejercicio del poder, una lección que nos recuerda que no debemos confundir el poder formal de decidir, con el poder real de transformar. El primero puede localizarse aún en las escalas más altas de gobierno, pero el segundo sólo puede alcanzarse con la colaboración activa de las escalas más bajas. En otras palabras, la subsidiaridad puede ser necesaria tanto para una gobernanza más efectiva como para una gobernanza más democrática.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRISTOW, G. and BLEWITT, N. (1999): *Unravelling the Knot*, Cardiff, Institute of Welsh Affairs.
- BRUSCO, S. (1982): «The Emilian Model: productive decentralisation and social integration», *Cambridge Journal of Economics*, 6, 167-184.
- COOKE, P. y MORGAN, K. (1994): «Growth Regions Under Duress: renewal strategies in Baden-Württemberg and Emilia-Romagna», en A. AMIN y N. THRIFT (eds.): *Globalisation, institutions, and regional development in Europe*, London: Oxford University Press.
- COOKE, P. y MORGAN, K. (1998): *The Associational Economy: Firms, Regions and Innovation*, Oxford: Oxford University Press.
- EUROPEAN COMMISSION (1996): *First Cohesion Report*, Brussels, European Commission.
- EVANS, P. (1992): «The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change», en S. HAGGARD y R. KAUFMAN (eds.): *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, Princeton University Press.
- HENDERSON, D. y THOMAS, M. (1999): «Learning through strategy-making: the RTP in Wales», en Morgan, K. y NAUWELAERS, C. (eds.): *Regional Innovation Strategies: The Challenge for Less Favoured Regions*, London: Routledge.
- HIRSCHMAN, A. (1958): *The Strategy of Economic Development*. Yale: Yale University Press.
- HUDSON, R. (1999): «The learning economy, the learning firm and the learning region: a sympathetic critique of the limits to learning», *European Urban and Regional Studies*, 6, 59-72.
- JEFFERY, C. y HEALD, D. (2004): «Money Matters: Territorial Finance in Decentralized States», *Regional and Federal Studies*, Volume 13 (4).
- JONES, M. (2001): «The Rise of the Regional State in Economic Governance», *Environment and Planning A*, volume 33 (1), 185-211.
- LAMASSOURE, A. (2002): *Draft Report on the Division of Powers Between the EU and the Member States*, Committee on Constitutional Affairs, European Parliament, Brussels.
- LANDABASO, M. y REID, A. (1999) «Developing Regional Innovation Strategies: the European Commission as animateur», en MORGAN, K y NAUWELAERS, C. (eds.): *Regional Innovation Strategies: The Challenge for Less Favoured Regions*. London: Routledge
- LANDABASO, M. y OUGHTON, C. y MORGAN, K. (2002): «The Innovation Paradox», *Journal of Technology Transfer*, volume 27, 97-110.
- LOVERING, J. (1999): «Theory Led By Policy: the inadequacies of the new regionalism (illustrated from the case of Wales)», *International Journal of Urban and Regional Research*, 23, 379-398.
- MACKINNON, D.; CUMBERS, A. y CHAPMAN, K. (2002): «Learning, innovation and regional development: a critical appraisal of recent debates», *Progress in Human Geography*, 26, 293-311.
- MACLEOD, G (2001): «New Regionalism Reconsidered: Globalization, Regulation and the Recasting of Political Economic Space», *International Journal of Urban and Regional Research*, 25, 804-29.
- MACLEOD, G. y JONES, M. (2001): «Renewing the geography of regions», *Environment and Planning D*, volume 19, 669-695.
- MARQUAND, D. (2004): *Decline of the Public*, London, Polity.
- MORGAN, K. (2001a): *A Europe of the Regions? The Multi-Level Polity and Subsidiarity in the European Union*, Wilton Park Paper 157, Sussex.
- MORGAN, K. (2001b): «The New Territorial Politics: Rivalry and Justice in Post-Devolution Britain», *Regional Studies*, volume 35 (4), 343-348.
- MORGAN, K. (2002): «The New Regeneration Narrative: Local Development in the Multi-Level Polity», *Local Economy*, 17 (3), 191-199.
- MORGAN, K. (2003): «Regional Innovation Strategy Experiences», *Paper to the Regional Studies Association Seminar: Towards a Multi-Level Science Policy*, 8/9 May, London.
- MORGAN, K. y HENDERSON, D. (2002): «Regions As Laboratories: The rise of experimental regionalism in Europe», en M. GERTLER y D. WOLFE (eds.): *Innovation and Social Learning*, London, Palgrave.
- MORGAN, K. y MORLEY, A. (2002): *Relocalizing the Food Chain: The Role of Creative Public Procurement*, The Regeneration Institute, Cardiff University.
- MORGAN, K. y MORLEY, A. (2003): *School Meals: Healthy Eating & Sustainable Food Chains*, The Regeneration Institute, Cardiff University.
- MORGAN, K. y MUNGHAM, G. (2000): *Redesigning Democracy: The Making of the Welsh Assembly*, Bridgend, Seren.
- MORGAN, K. y NAUWELAERS, C. (eds.) (1999): *Regional Innovation Strategies: The Challenge for Less Favoured Regions*, London, Routledge.

- NATIONAL ASSEMBLY FOR WALES (2000): *Learning to Live Differently*, Cardiff, National Assembly for Wales.
- NRG4SD (2004): *Regional Government Working in Partnership With Local Government to Deliver Sustainable Development*, Gasteiz-Vitoria.
- NICHOLAS, M. (2003): «Financial Arrangements Between the Australian Government and Australian States», en C. JEFFERY y D. HEALD (eds.): *Money Matters: Territorial Finance in Decentralized States*, *Regional and Federal Studies*, 13 (4), 153-182.
- NUSSBAUM, M. y SEN, A. (1993): *The Quality of Life*, Oxford, Oxford University Press.
- RAINNIE, A. (ed.) (2004): *The New Regionalism in Australia*, London, Ashgate.
- REDWOOD, J. (1999): *The Death of Britain*, Basingstoke, Macmillan.
- SABEL, C. *et al* (1989): «Regional Prosperities Compared: Massachusetts and Baden-Wurttemberg in the 1980s», *Economy and Society*, 18, 374-403.
- SAYER, A. (1992): *Method in Social Science*, London, Sage.
- SEN, A. (1999): *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press.
- SENIOR, M. (1998): «Area Variations in Self-Perceived Limiting Long Term Illness en Britain, 1991: Is the Welsh Experience Exceptional?», *Regional Studies*, 32 (3), 265-280.
- SWYNGEDOUW, E. (2000): «Authoritarian Governance, Power and the Politics of Rescaling», *Environment and Planning D*, 18, 63-76.
- TSIPOURI, L. (1998): *Lessons from the RTP/RITTS/RIS Projects, Report to the Regional Policy Directorate*, European Commission, Brussels.
- WELSH ASSEMBLY GOVERNMENT (2003): *Food and Well Being: Reducing Inequalities Through a Nutrition Strategy for Wales*, Cardiff, WAG.
- WILLIAMS, G. (2004): «History is What You Live: Understanding Health Inequalities in Wales», en P. MICHAEL y C. WEBSTER (eds.): *Health and Society in Twentieth Century Wales*, Cardiff, University of Wales Press.

Las regiones como sujetos de la economía global. Euskadi en la gobernanza multidimensional

Junto con el papel renovado del estado-nación estudiamos la nueva realidad de las regiones que emergen como actores de la globalización y observamos, en particular, las contradicciones y la confrontación de intereses que entre éstos se generan en este proceso incipiente. La reformulación de las escalas espaciales da paso a una readaptación de los espacios de regulación pertinentes en el régimen liberal global. Así, la creciente relevancia de los espacios de mesoregulación exige el cuestionamiento de su papel en la regulación multidimensional que, en particular en la Unión Europea, se está instalando de manera progresiva. En este contexto, se realiza un ejercicio de reflexión en torno a la posición que Euskadi —con un proyecto propio de desarrollo— tiene como actor o sujeto global emergente en la transición geoeconómica en curso. Se pondrá, asimismo, de relieve la importancia de la dimensión social en su doble vertiente interna y externa, para la consolidación del la especificidad del proyecto de desarrollo de Euskadi y de su posición como sujeto global.

*Nazio-estatuaren ideei berrizatuarekin bat eginik, globalizazioan aktore diren lurralde jaioberrien erre-
alitate berria aztertuko dugu, batik bat, hasiberria dugun prozesu honetan gertatzen diren kontraesa-
nak eta interesen arteko gatazkak. Hartara, espazioko eskalen formula berriak, aukera emango die
dagokien espazio-arauketei eraentza liberal baten baitan berregokitzeko. Hori horrela izanik, mesoa-
rauketa hartuz doan garrantziaz oharturik, ezinbestekoa bihurtu zaigu dimentsio anitzeko arauketa
horretan hartu duen oihartzuna berraztertzea, batez ere, European, emeki-emeki ezarriz baitoa gurean.
Testuinguru horretan, gogoeta egingo dugu aribidean den trantsizio geoekonomikoan Euskadik
—garapen-egitasmo propioa izanik— aktore edo subjektu global hasiberri legez har dezakeen jarre-
rari buruz. Era berean, gizarte-dimentsioaren garrantzia ere azpimarratuko dugu, bere bi aldaeratan
azpimarratu ere, bai barrura begira bai kanpora begira. Hori guztia, Euskadiren garapen-egitasmoa-
ren berezitasuna sendotzeko eta baita subjektu global legez duen lekua indartzeko ere.*

It considers the renewed role of the nation-state as well as the changing reality for regions as emerging actors in the current round of globalisation, pointing in particular to the contradictions and conflict of interest between them. The reshuffling of spatial scales goes hand in hand with a reshaping of the regulatory spaces relevant to the global neoliberal regime. The increasing significance of the mesoregulatory scale demands reconsidering the role of these spaces in the evolving multi-level polity, especially under way in the European Union. In this context, this article considers the position of Euskadi —that incorporates a development project of its own— as a global agent or subject in the current geo-economic transition. Specifically, it highlights the significance of the social dimension internally as well as externally for the consolidation of the specific development project in Euskadi and its positioning as global subject.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. El territorio en la globalización
 3. La crisis de los espacios fordista/keynesianos en las economías nacionales
 4. El paradigma espacial en la globalización: la ciudad-región y el nuevo regionalismo
 5. El estado-nación ante la globalización y el nuevo regionalismo
 6. La gobernanza regional en la regulación neoliberal global
 8. La transición hacia un nuevo modelo espacial en Euskadi
 9. Euskadi en la gobernanza multidimensional
 10. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Palabras Clave: región global, reestructuración del estado, economía *glocal*, escala, gobernanza regional

N.º de clasificación JEL: O18, R12, R58

1. INTRODUCCIÓN

La emergencia de un nuevo régimen de acumulación de tipo liberal catapultada por el proceso de globalización económica ha provocado un interesante debate entre los partidarios de la convergencia de la economía global y sus opositores. Este debate pone en cuestión la vigencia y relevancia del territorio como elemento central del desarrollo socioeconómico. Paralelamente, la ruptura del modo de regulación fordista/keynesiano de los países occidentales genera una situación de incertidumbre en relación a las nuevas formas y a las nuevas escalas de regulación en la globalización. Con la crisis del modo de regulación fordista y el avance del proceso de globalización neoliberal, hay una quiebra en la simbiosis que se

daba en el marco del estado-nación entre la coherencia económica y su primacía como espacio de regulación.

En este análisis las transformaciones económicas y espaciales actuales sintetizadas en las estrategias espaciales del estado son discrecionales y tienen un carácter desigual. Así, el proceso de globalización es un medio y expresión a la vez de las estrategias políticas y económicas destinadas a minar los límites de la regulación nacional fordista para la acumulación del capital. En este sentido, el estado es un agente activo en la remodelación institucional y espacial para la acumulación capitalista en la globalización liberal.

Además, el cambio en la actividad espacial de los estados hacia los espacios regionales y locales en la búsqueda de la

reestructuración económica para la competitividad global acelera la emergencia de las economías locales y regionales. La pujanza del nuevo regionalismo y la emergencia de las ciudades-región globales no son sino una muestra que ilustra esta tendencia hacia la prevalencia de lo local. Pero, los desarrollos del proceso de globalización y de localización son, para muchos autores, parte del mismo proceso que queda sintetizado por el neologismo de *glocalización*¹. Este proceso cristaliza la estrategia emergente y contradictoria del estado-nación en la actualidad y muestra la preeminencia de la reorganización espacial de los acuerdos de regulación estatales en múltiples escalas espaciales. Es decir, el modelo espacial de tipo jerárquico propio del fordismo y caracterizado por la práctica exclusividad de la escala estatal va siendo sustituido progresivamente por otro cuya característica primordial es su formulación multiescalar. En este proceso de transición las economías regionales y locales emergen como agentes activos de la globalización. O sea, las regiones se configuran como sujetos activos de la regulación global, es decir como espacios efectivos de mesoregulación, en particular en la Unión Europea. En definitiva analizamos cómo esta realidad genera, con frecuencia, contradicciones con la estrategia de los estados cuyas formas de institucionalización entran en confrontación con las aspiraciones de los sujetos regionales y locales.

Junto a este proceso de reformulación escalar hay que considerar, asimismo, las transformaciones en las formas y funciones

regulatorias públicas cuya tendencia es conceder un mayor protagonismo a los agentes privados y sociales, ajenos a la estructura formal del estado, en la toma de decisiones en forma de participación asociada en lo que se conoce como gobernanza. En esta línea, tomamos en consideración la perspectiva institucionalista para contemplar el interés que para el proyecto de desarrollo regional tiene la cooperación y las redes de interrelación social, más allá del vector de la competencia. Así, observaremos cómo la construcción de los sujetos globales emergentes se realiza a través de proyectos de desarrollo que sirven para fortalecer la cohesión social y las solidaridades internas y externas.

El objetivo central de este análisis consiste en situar a una comunidad con una trayectoria específica de desarrollo como es Euskadi dentro de las coordenadas de esta transición geoeconómica donde la regulación espacial está en construcción. Para ello, se realizará un ejercicio de reflexión sobre la trayectoria de sus interrelaciones con otras escalas espaciales estudiando las tendencias recientes y las propuestas para su consolidación como agente global. Junto a este aspecto, y partiendo de la necesidad de una coherencia del proyecto de desarrollo en su vertiente interna y externa, estudiaremos cuál es el grado de articulación entre las dinámicas de interrelación en redes internas y externas. Para finalizar, se realiza una reflexión en torno al modelo de gobernanza de Euskadi en el contexto de la emergencia de nuevas formas de mesoregulación que, en la Unión Europea en particular, surgen como respuesta a la crisis del modo de regulación fordista-keynesiano.

¹ Swyngedouw (1997), Brenner (1999) o Jessop (1994), entre otros.

2. EL TERRITORIO EN LA GLOBALIZACIÓN

Uno de los debates que ha desencadenado el proceso de globalización tiene que ver con la dicotomía convergencia/divergencia de las dinámicas económicas, sociales e institucionales entre espacios diferentes. En otros términos, la cuestión que han planteado diversos autores es si con la globalización se está produciendo una pérdida de vinculación de las relaciones económicas, sociales y políticas con respecto a su entorno local o territorial. Respondiendo afirmativamente, autores como Kenney y Florida (1993) argumentan que la difusión de modos de gestión y de prácticas laborales a través de distintas sociedades abocará a la convergencia en los sistemas y resultados económicos. Otros asumen que el espacio de flujos se superpone al espacio territorial (Castells, 1996) o que como afirma Ohmae (1995) las fronteras nacionales son en el actual contexto global totalmente irrelevantes; o bien que las identidades político-culturales organizadas sobre una base nacional están siendo «desterritorializadas» (Appadurai, 1996). Hay autores que van más allá y sostienen incluso que la geografía está en proceso de disolución (Ruggie, 1993). Independientemente de las diferentes perspectivas y matices entre los autores citados, todos ellos coinciden en que el proceso de globalización genera unos flujos supranacionales intensos que desbordan a los tradicionales flujos nacionales y locales. La creciente importancia de dichos flujos y de actores globales como las empresas transnacionales serían, según los citados autores, los desencadenantes de los procesos de desterritorialización en curso.

Frente a los anteriores, otro conjunto de analistas constatan la importancia del territorio en la globalización, partiendo de una crítica común a los primeros². Un primer elemento de crítica es que los autores de la desterritorialización obvian las formas de organización territorial relativamente fijas y no móviles que también han contribuido a la intensificación de los flujos globales, como es el caso de las aglomeraciones metropolitanas, economías regionales o instituciones estatales de regulación.

Por otra parte, la crítica más rotunda es que los valedores de la desterritorialización soslayan el hecho de que la actual dinámica de globalización neoliberal depende intrínsecamente y se manifiesta también en las grandes transformaciones en curso en la organización del territorio en múltiples escalas espaciales. Así Hollingsworth (1998) desecha la aseveración de que los sistemas sociales de producción no tienden a la convergencia y añade que con la globalización estamos asistiendo a una transformación desde los sistemas de coordinación nacional hacia una compleja estructura de acuerdos institucionales encasillados en diferentes escalas. Immerfall et al. (1998) confirman la hipótesis de que las diferencias territoriales aún son generadoras de diferencias en las actividades económicas, políticas y culturales. También Brenner (1999) constata, a través del concepto de reterritorialización, que la reconfiguración de formas de organización territorial, como ciudades y estados, ha de ser observada como un aspecto propio del actual proceso de

² Muchos de estos autores se adscriben a corrientes de pensamiento institucionalista, evolucionista o regulacionista.

globalización. Keating y Loughlin (1996) conceden a la globalización neoliberal un papel de acelerador del proceso de redimensionamiento territorial que estaría en curso desde los ochenta. En el caso de autores como Dicken (2003) o Gertler (2003) que estudian el enraizamiento espacial de las empresas transnacionales el resultado avanza en la dirección de la creciente significatividad del territorio para las empresas globales, tanto en la manera en que éstas son *producidas* como en su código de comportamiento. En el caso de los estudiosos de los sistemas nacionales y regionales de innovación, éstos niegan la existencia de un proceso de convergencia en las actividades tecnológicas nacionales o regionales desde los setenta. Buena parte de estos autores llegan incluso a observar procesos de divergencia efectivos en el desarrollo tecnológico entre territorios que son debidos, según los mismos, a las diferencias interterritoriales en los marcos institucionales (Lundvall, 2002; Pavitt y Patel 1999, Cooke y Morgan, 1997). Asimismo, la corriente de análisis que parte del estudio de los distritos industriales de la tercera Italia subraya la importancia del territorio para la construcción de relaciones interempresariales de proximidad y confianza, más allá de las simples relaciones cuantitativas *input-output*. Éstas generan unos territorios singulares y diferenciados capaces de generar un dinamismo socioeconómico específico y capacidad de atracción para capitales y recursos productivos de la economía global (Becattini y Rullani, 1996).

Desde esta diversidad de enfoques se deriva una misma conclusión: no es cierto que la globalización provoca una indiferenciación espacial, sino que dicho proceso va intrínsecamente unido al de rete-

ritorialización. La globalización precipita, así, la crisis de la configuración espacial propia del modelo de desarrollo fordista/keynesiano que encasillaba al territorio y su desarrollo socioeconómico en el corsé institucional del estado-nación. A partir de aquí tiene lugar una nueva configuración de las escalas espaciales, tanto de los espacios socioeconómicos como de los político-institucionales, que descansa en la emergencia de espacios singulares antes subsumidos en la organización espacial que encabezaba el estado-nación: por un lado, el espacio global recreado en el contexto de la aceleración de los flujos económicos e informacionales y de la consolidación de un único sistema económico mundial regido por las grandes empresas globales; por el otro los espacios subnacionales —locales y regionales— como sujetos activos en el nuevo paradigma de globalización neoliberal. A partir de aquí, se entenderá que la globalización alimenta el proceso de reterritorialización tanto de los espacios socioeconómicos como de los político-institucionales que se manifiesta en el despliegue de múltiples escalas geográficas superpuestas simultáneamente y, en especial, en la emergencia de los espacios regionales y metropolitanos como sujetos activos de la globalización.

3. LA CRISIS DE LOS ESPACIOS FORDISTA/KEYNESIANOS EN LAS ECONOMÍAS NACIONALES

A finales del siglo XIX la producción y reproducción económica adquirió una configuración espacial mundializada en lo que Wallerstein (1992) denomina la economía-mundo. Desde entonces se ha producido una transformación desde la

producción de mercancías en el espacio hacia la producción del propio espacio, consolidándose por primera vez el modo de producción estatal a escala mundial (Lefèbvre, 1977). Esta realidad se vio reafirmada tras la II Guerra Mundial a partir de la extensión a los países desarrollados del modelo de organización fordista de la producción acompañado por el desarrollo del estado del bienestar construido sobre el paradigma keynesiano. En esta época el estado-nación fue el espacio político-institucional central en coherencia con un entorno socioeconómico mundial fundamentado en la presencia de economías nacionales con un creciente grado de apertura externa.

Partiendo de la centralidad del estado-nación, el modelo fordista-keynesiano reproducía en los espacios nacionales el esquema jerárquico centro-periferia dominante a escala internacional. En el mismo, las regiones centrales concentraban las funciones estratégicas de innovación y dirección de la economía nacional y las intermedias se especializaron en procesos manufactureros de ramas maduras y de baja cualificación de la mano de obra (Lipietz, 1987). En este esquema centro-periferia se podía trasladar a escala nacional la teoría del ciclo de vida del producto de Vernon, a partir de la extensión en cascada de la producción en serie a lo largo del territorio nacional desde las regiones centrales a las periféricas absorbiendo gran parte de las redes productivas de pymes. Este modelo espacial fordista permitió la unificación del tejido económico nacional en torno a las regiones centrales, posibilitando, a su vez, una lenta pero continua convergencia de los índices de desigualdad social e interregional, en virtud de la acción redistribui-

dora y cohesionadora —social y territorial— del estado.

Esta estructura territorial sufrió, en las economías desarrolladas, una serie de transformaciones fundamentales a partir de los setenta. Entonces se desencadenaron un conjunto de acontecimientos sociales, económicos e institucionales que provocaron el cuestionamiento del mencionado modelo de configuración espacial de las economías occidentales. La crisis del modelo fordista de acumulación, la creciente liberalización económica y política, las transformaciones de los modos de competencia y de demanda, la reorganización del trabajo hacia modelos flexibles, la extensión de la economía de servicios, entre otros factores en auge, precipitaron la ruptura del modelo espacial arriba descrito. Este conjunto de factores se vieron reforzados y acelerados en los ochenta y noventa, con la pujanza del proceso de globalización económica de corte liberal que cuestionó de forma profunda los fundamentos ideológicos y funcionales del estado del bienestar keynesiano.

Hay ciertos rasgos que son muy visibles en la ruptura de la organización espacial de la economía. En primer lugar, queda en entredicho el esquema centro-periferia de los modelos jerárquicos: el crecimiento de las metrópolis en las dos últimas décadas se ha realizado, en muchos casos, sin el recurso a las periferias; y ha sido llevado a cabo en centros autónomos de desarrollo que se benefician más de sus relaciones horizontales con otros grandes polos que de sus relaciones verticales tradicionales con su *hinterland* (Veltz, 1996). En segundo lugar, el territorio emerge como un sujeto activo en el contexto de la globalización: la interre-

lación entre las escalas global y local no anula la relevancia del territorio sino que la renueva, tal y como avanzamos en la sección anterior. En particular, y por último, la primacía fordista de la territorialidad estatal organizada en exclusiva en el marco nacional se desvanece, cobrando cada vez más cuerpo la transformación de las escalas territoriales (ver apartado 5.2). Aquí es, precisamente, donde la creciente importancia de las formas de organización espacial tanto supranacional como subnacional cuestiona el papel tradicional del espacio nacional, entendido como mero recipiente de relaciones sociales autocontenidas (Brenner, 1999).

De manera correlativa a la erosión de la formulación fordista-taylorista de la economía nacional, el estado de bienestar keynesiano entró en crisis como marco político-institucional exclusivo y preferente en el contexto de la globalización neoliberal. Esta crisis no se refleja tanto en una menor actividad cuantitativa del estado —en muchos casos incluso ha crecido—, sino más bien en las transformaciones en su papel, en sus funciones y en su posición institucional en la regulación de la economía mundial. Estas transformaciones están impulsadas por los mismos factores que provocaron la erosión del modelo espacial fordista antes citado. Destacan, por su particular significación, por un lado, la crisis del modelo de organización fordista en los países desarrollados y por el otro, el proceso de globalización económica sustentado en el rápido desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC). Ambos fenómenos apuntalaron la oficialización de la doctrina y práctica liberales como régimen de regulación y paradigma ideológico del capitalismo transnacional. En el contexto de

total libertad de movimiento de capitales se alzaron los mercados financieros globales y emergió la supremacía de los capitales transnacionales, tanto financieros como productivos. Estos aparecen dotados de objetivos y medios de acción propios o, lo que es lo mismo, de autonomía en relación con otros agentes, en particular frente al estado-nación (Zabalo y Zurbano, 1998).

Con el surgimiento de un capitalismo transnacional de tipo liberal se producen una serie de impactos en la potencialidad funcional y en los márgenes de actuación del estado. En primer lugar, uno de los aspectos más destacados del actual proceso de globalización neoliberal es la contradicción que se manifiesta en la dualidad entre el sistema productivo global y el espacio de regulación que sigue siendo nacional. El fenómeno de la globalización productiva traslada de forma progresiva la coherencia del sistema productivo desde el plano nacional al escenario mundial y, a otra escala, también al ámbito mesoeconómico —local y regional—. Los agentes económicos transnacionales compiten cada vez más en los mercados internacionales y su estrategia productiva es diseñada como una retícula de acciones y relaciones a escala global, tratando de racionalizar el conjunto de operaciones empresariales a escala mundial. Estos grupos se constituyen en espacios de rivalidad y cooperación delimitados por relaciones mutuas de dependencia de mercado (Chesnais, 1997). En fin, estos actores transnacionales muestran una creciente capacidad de actuación en el ámbito mundial fuera del alcance y control del estado nacional.

En segundo lugar, en el ámbito estrictamente macroeconómico un conjunto de

elementos han contribuido a la creciente competencia entre políticas económicas estatales, derivando hacia una igualación de mínimos y una mayor inoperancia de las mismas. La globalización económica y el liberalismo y apertura de mercados contribuyen a que los efectos internos y externos de las regulaciones estatales sean cada vez más contradictorios (Zabalo y Zurbano, 1998). Así, la libre movilidad de capitales presiona a la gran mayoría de los países a competir ofreciendo una imagen atractiva a través de la estabilidad monetaria y financiera, lo que obliga a los estados a un ajuste permanente en materia financiera, monetaria y fiscal. Este juego de interacciones entre estados-nación y grupos transnacionales ha puesto en evidencia los límites de la intervención económica del estado-nación y ha sustraído a los mismos de parte de su poder de control y dirección económica. En definitiva, con el empuje de la globalización neoliberal está teniendo lugar una radical transformación en la estructura institucional y funcional del estado-nación, así como un desplazamiento en el centro de gravedad del entramado institucional —en sentido amplio— en el capitalismo global.

4. EL PARADIGMA ESPACIAL EN LA GLOBALIZACIÓN: LA CIUDAD-REGIÓN Y EL NUEVO REGIONALISMO

Con la ruptura del modo de regulación fordista-keynesiano quedó en entredicho el esquema territorial centro-periferia que hemos avanzado anteriormente. En primer lugar, en el contexto de la globalización emergieron con fuerza sujetos espaciales singulares como las ciudades, en

particular las metrópolis, como ejes de la nueva economía global y, paralelamente, las economías territoriales o subestatales con un papel más activo en la nueva economía global. Además, con la globalización y la reterritorialización económica se consolida la configuración de una nueva norma de competencia territorial.

El cuestionamiento del modelo espacial fordista-keynesiano estuvo estrechamente interrelacionado con aspectos renovados del paradigma territorial del capitalismo global que comenzaban a emerger en los setenta y se afianzaron desde entonces. El fenómeno de creciente importancia de las ciudades y su consolidación como espacios singulares de la economía global coincidió en el tiempo con el desarrollo de corrientes de pensamiento que desde distintas disciplinas sociales comenzaron a destacar la importancia de las regiones y espacios locales para el impulso del desarrollo socioeconómico. Si a estos dos ingredientes añadimos el apuntalamiento de los espacios supranacionales —globales y continentales— como resultado de la dinámica globalizadora y de integraciones continentales, se obtienen los ingredientes necesarios para explicar las principales causas que han precipitado la transición hacia un paradigma territorial con rasgos propios en la época postfordista.

Desde hace más de dos décadas estamos asistiendo al impulso de la tendencia hacia la metropolización creciente y al declive agravado de los territorios de baja densidad, con el consiguiente aumento de las disparidades sociales y espaciales. Desde entonces dejó de tener vigencia el concepto tradicional de desarrollo urbano a través de la jerarquía urbana continuada alimentada por la teoría del lugar central de Christaller y la de los

polos de crecimiento de Perroux. En su lugar cobra cada vez más cuerpo la realidad de las redes de ciudades entendidas como nodos de redes de múltiples flujos económicos, sociales, demográficos y de información que cristalizan en lo que Veltz (1996) denomina economía de archipiélago. Estas redes de ciudades están vinculadas entre si en forma de jerarquías urbanas múltiples con ciudades de diferentes tamaños realizando funciones estratégicas en el sistema urbano. Pero también están interconectadas de forma horizontal las metrópolis principales, en particular aquellas consideradas como ciudades globales (Castells y Borja, 1997). Así, las ciudades aparecen como sujetos globales activos, desbordando la escala nacional como marco exclusivo para las relaciones económicas internacionales.

Por otra parte, en el campo de la geografía y la economía se desarrollaron a partir de los ochenta distintas aportaciones provenientes de las teorías del desarrollo endógeno que enriquecieron y reformularon el concepto de región y el de economía regional. De esta forma, partiendo de la perspectiva marshalliana con el reconocimiento de las economías externas y de aglomeración y de los rendimientos crecientes, el espacio económico regional resurgió como categoría analítica de primer orden y ha sido, desde entonces, un espacio de atención prioritario en materia de regulación y de planificación económica. El «entronamiento» de la región tuvo lugar en virtud de la confluencia de las reflexiones y desarrollo teórico que realizaron, sobre todo, tres corrientes de pensamiento heterodoxos. Destaca, en primer lugar, la escuela de la especialización flexible cuyo origen se sitúa en los «distritos industriales» italianos; en se-

gundo lugar, la perspectiva evolucionista del desarrollo local tiene por objeto central de análisis los medios innovadores y, por último, se encuentra la escuela californiana cimentada sobre las relaciones entre la división del trabajo, los costes de transacción y las aglomeraciones.

Este caudal teórico ha acelerado la escenificación de la región como sujeto económico singular en la globalización, tal y como hemos avanzado en el epígrafe primero. La fuerza que ha adquirido desde entonces el espacio regional no ha dejado de aumentar generando un cuerpo de análisis abundante en torno al mismo. Las reflexiones asociadas al impulso de lo regional en la globalización han dado origen a conceptos nuevos o renovados como es el caso del expresado por el neologismo *glocalización* (Swyngedouw, 1997) o el de nuevo regionalismo (Keating, 1998). Algunos autores llegan incluso a fundir el empuje de ambas perspectivas —urbana y regional— en una categoría común: la ciudad-región (Scott, 2001; Storper, 1997). La ciudad-región viene a ser la expresión sintética que refleja y combina el poder y la centralidad de las ciudades en las redes de intercambios globales y las ventajas relacionales, de proximidad y de dimensión en un entorno territorial singular.

De manera complementaria a la transición hacia un nuevo paradigma espacial, también ha tenido lugar una importante transformación en la norma de la competencia territorial. El punto de partida fue una radical inversión en la capacidad de movilidad de algunos factores productivos con la globalización neoliberal. Así, mientras en la época fordista el capital era relativamente inmóvil a escala internacional y la tecnología (cuando menos en sus es-

tadios maduros) era más accesible, con la globalización la realidad es precisamente la opuesta: los movimientos de capital se liberalizan a escala mundial, en tanto que la tecnología aparece cada vez menos como un factor semipúblico y universalmente accesible. El resultado de este proceso es que la caracterización económica del territorio se ve profundamente alterada. Decae el paradigma del territorio como *stock* de recursos productivos genéricos que impulsa una competencia interterritorial basada en la dotación de factores estáticos, es decir en la ventajas comparativas, característico de la etapa fordista. En su lugar, se produce una reappropriación del territorio entendido como entorno activo para la generación de recursos especializados y ventajas «cooperativas» —en particular, los intangibles— y donde la competencia entre territorios se basa en la habilidad para producir nuevos recursos y recrear entornos de eficiencia en términos de coste, calidad e innovación (Vázquez Barquero, 1999).

5. EL ESTADO-NACIÓN ANTE LA GLOBALIZACIÓN Y EL NUEVO REGIONALISMO

A partir del análisis realizado en los apartados anteriores se puede concluir que el modo de regulación del estado fordista-keynesiano a escala nacional cede posiciones ante el empuje de los nuevos espacios regionales y locales y el avance de la globalización.

Con el declive del estado del bienestar fordista-keynesiano y la transición hacia un modo postfordista de corte liberal estamos asistiendo a un redimensionamiento de las escalas espaciales relevantes a

efectos socioeconómicos y a una nueva configuración del estado-nación orientada a la superación de su situación crítica en la globalización. Es decir, nos encontramos ante una transformación histórica que puede ser descrita como un movimiento desde un fordismo centrado en el estado hacia un postfordismo globalizado o bien desde un capitalismo de estado hacia una integración transnacional de capitales junto a un debilitamiento de sus vinculaciones con un determinado estado y territorio (Anderson y Goodman, 1995).

Este proceso de transición del estado cuestiona los fundamentos básicos, el papel y las funciones del mismo en el contexto global. Las manifestaciones de este proceso, sin embargo, son variadas e incluso contradictorias. Los estados intentan adaptarse a las fuerzas económicas globalizadas, privatizando y desregulando, actuando de forma interrelacionada y creando instituciones supranacionales y descentralizando en distintos grados sus estructuras administrativas. Pero también responden al proceso globalizador buscando la perpetuación de su poder de control social y de reproducción social, aumentando su control en determinadas áreas para compensar la pérdida en otras (Immerfall *et al.*, 1998). Los estados han apostado, también, por la creación de grandes áreas continentales de integración supranacional para responder a la inestabilidad derivada de la debilidad de la regulación global, trasladando la carrera competitiva desde las economías nacionales a estos bloques de integración regional. En este sentido, asistimos a un proceso de reestructuración y redimensionamiento del estado como respuesta a los procesos de reestructuración económica y social, y también, a la pérdida de

legitimación social del estado derivada de los mismos. Siguiendo a Purcell (2002), estudiamos esta reestructuración estatal desde una perspectiva de su modo de regulación y diferenciando tres campos interrelacionados, pero susceptibles de ser separados analíticamente: el paso de un estado del bienestar a un estado competitivo, la pujanza de nuevas formas de gobernanza y la reformulación de las escalas espaciales en la globalización.

5.1. El estado-nación con el neoliberalismo

El primero de ellos está estrechamente relacionado con la dimensión político-ideológica del proceso de transformación del estado, es decir, con el abandono de las políticas del bienestar social —*welfare*— y la incorporación de un tipo de intervención desde el lado de la oferta-producción de carácter competitivo y centrada en el trabajo —*workfare*—. Como respuesta a la globalización y el cambio hacia un régimen de acumulación postfordista, el estado se orienta hacia un régimen liberal centrado en el trabajo y de carácter schumpeteriano (Jessop, 1994). Además, los estados han transformado no sólo los criterios y objetivos de intervención, sino que también la propia filosofía de su función y participación pública se ve alterada de manera radical, con el abandono de la orientación keynesiana. En efecto, los principios de acción colectiva están encauzados a la minimización de la intervención del estado en la regulación e intervención económica, cediendo el protagonismo a la esfera privada y al mercado. Desregulación, privatización y pérdida de contenido social y colectivo de su intervención, son desde

los ochenta las nuevas señas de identidad de la actuación del estado que se han sido reforzadas en el contexto de la globalización. En definitiva, se apuntala la decadencia de la relación keynesiana entre capitalismo nacional y solidaridad nacional (Anderson y Goodman, 1995).

El segundo de los campos, está imbricado con el anterior, puesto que también tiene que ver con la redefinición político-ideológica del estado: la cesión de competencias del estado al ámbito privado o parapúblico (organizaciones no gubernamentales, partenariado público-privado). Esta dinámica está ligada a los procesos de privatización y desregulación desde instituciones y políticas públicas, pero va más allá, puesto que se trata de una transformación cualitativa en la forma de intervención del estado. Algunos autores aseguran que está teniendo lugar un movimiento de cambio desde el concepto tradicional de gobierno al actual de gobernanza, especialmente en el espacio regional y local (Peck, 1998; Purcel, 2002).

Así, la transformación al modelo de gobernanza respondería a un esfuerzo para afrontar las consecuencias locales de la crisis del fordismo. En todo caso, algo parecido podría argumentarse para distintas escalas espaciales no locales o regionales —global, continental, nacional—, puesto que también en éstas se están generando fórmulas de intervención y regulación en las que el estado o las instituciones públicas se reservan un papel subsidiario frente al mercado o los agentes privados. En particular, para la escala global la gobernanza viene a cubrir el vacío generado en distintos ámbitos de la gestión y coordinación macroeconómica como consecuencia de la ruptura del orden económico internacional de Bretton

Woods. El auge de la doctrina neoliberal en los ochenta, erosionó las bases de una posible alternativa institucional global y en su lugar emergió un modelo distinto en el que junto con los estados y los organismos multilaterales heredados —FMI, Banco Mundial, GATT-OMC...—, otra serie de actores globales como las empresas transnacionales, ONG o distintos grupos de presión supranacionales, toman parte en la red de foros y rondas negociadoras formales e informales que se desarrollan con el propósito de dirigir y gestionar la economía global. Aunque el auge de la gobernanza como forma de intervención institucional no anula necesariamente la acción pública del gobierno, en determinados casos la desplaza a un segundo orden.

En cualquier caso esta realidad contribuye a poner en evidencia tanto los límites de la intervención del estado en la globalización, como la contradicción entre la realidad de un sistema productivo mundializado —bajo la supremacía de los mercados y empresas transnacionales— y un marco regulador que sigue siendo nacional, tal y como fue descrito en el segundo apartado. La orientación hacia un modo de regulación liberal del estado es, en parte, una respuesta a la anterior contradicción. Es por ello que los sistemas políticos nacionales encorsetados en los mercados internacionales y expuestos a los efectos de la no gobernabilidad supranacional se apresuran a proteger su soberanía formal concediendo al mercado la responsabilidad irrestricta de lo económico (Streeck, 1997).

En el ámbito internacional, la reestructuración del estado tiene su proyección en las estrategias de desregulación. Estas consisten en debilitar y circunvalar las

fórmulas de regulación económica supranacional, erosionando los cimientos de los organismos multilaterales y sus potencialidades de coordinación y gestión internacional y apuntalando fórmulas de gobernanza y partenariado internacional donde la presencia estatal no impide que se produzcan compromisos débiles y cortoplacistas. De esta manera, los límites y la responsabilidad del estado frente a los mercados internacionales y los agentes globales quedan, en parte, invisibles. Así el estado resitúa su posición externa y se reproduce como fundamento de la realidad social global, y como tal, reproduce por un lado las estructuras globales y, por el otro, se reproduce a sí mismo como sujeto colectivo de ese orden global (Axford, 1995).

En el terreno interno, la cesión al mercado y la supeditación al mismo de las políticas sociales, no es un obstáculo para que el almacén estatal sirva como expresión poderosa de identidad política y cultural y, por consiguiente, de cohesión social, económica y territorial. El estado sigue manteniendo como aspecto inherente la función de recrear la identidad colectiva en la medida en que como institución cristaliza las relaciones sociales a diferentes escalas internas —estatal/nacional, subestatal, regional, local...—. Así el estado sigue ejerciendo funciones de orquestador del consenso económico y social en la búsqueda del desarrollo económico y la acumulación de capital, construyendo una coalición distributiva, fomentando el consenso social y articulando los niveles, nacional, regional y municipal (Hirst y Thompson, 1997).

En definitiva, el estado en la globalización debe concebirse como un entramado institucional desde donde se pue-

den proponer, legitimar y dirigir formas de gobierno a diferentes niveles y con diferentes agentes implicados. De esta manera, se constituye como agente político-económico en un sistema global de poder complejo, que se articula a diferentes escalas desde la global hasta la local, manteniendo su posición central en el mismo. Siendo esto así, el estado no se reestructura como simple reacción a las fuerzas socioeconómicas globales y externas a él, sino que es un agente activo en la reconfiguración del terreno institucional para el despliegue de las dinámicas espaciales de la acumulación globalizada de capital (Brenner, 2003). A pesar de ello, el estado se encuentra forzado a responder a las transformaciones en curso conjugando la vertiente de las nuevas formas de regulación en lo que ha venido a denominarse la gobernanza y la vertiente de la nueva dimensión de las escalas espaciales y su posición en la misma³.

5.2. La reformulación de las escalas espaciales en la globalización

Precisamente, la dimensión espacial del poder del estado es uno de los principales focos de análisis en la actualidad, como resultado de las transformaciones socioeconómicas y geopolíticas en el contexto de la globalización. Estas transformaciones contemporáneas han desencadenado, junto a la dinámica de reterritorialización a la que hemos aludido, un reajuste de las escalas heredadas de la espacialidad estatal de formaciones

organizadas nacionalmente, antes que una erosión de la forma estatal en sí misma (Brenner et al., 2003). Son numerosos los autores que observan, con matices propios, cómo el estado se ha «vaciado hacia fuera» (*hollowed out*) hasta el punto que la escala nacional ha perdido su exclusividad, mientras que las escalas global y regional/local han ganado en importancia (Jessop, 1994 y 1999; Swyngedouw, 1997; Hollingsworth, 1998; Brenner, 1999 y 2003; Sassen, 2003).

La escala global es el ámbito prevalente de las relaciones económicas y es, precisamente, el lugar donde se manifiesta de manera coherente la lógica de acumulación del capital. El despliegue de la regulación a escala global es contradictorio ya que aquí conviven dinámicas de declive, como la manifestada por el sistema de Bretton Woods a partir de los setenta, con otras de desarrollo y empuje. Es el caso de las nuevas o renovadas estructuras interestatales y supraestatales de coordinación y gobernanza que, como la OMC, OCDE, ..., o los procesos de integración continental —UE, NAFTA, ASEAN, Mercosur, etc.—, reducen el margen de maniobra de los estados-nación. El ejemplo de la gestión monetaria sirve para ilustrar este aspecto: el ámbito de regulación monetaria sigue siendo la economía nacional, pero el margen de actuación del estado-nación se ha restringido debido, sobre todo, al empuje de los mercados financieros globales acompañados por la expansión de innovaciones financieras en activos y mercados. En el ámbito europeo, la creación del euro y su zona monetaria ha supuesto la pérdida de la soberanía monetaria para los estados que participan en la moneda única. De forma similar, con el mercado único euro-

³ Algunos autores afirman que la conjunción de ambas vertientes da lugar a lo que se conoce como la gobernanza de la complejidad cuya realidad viene a cuestionar las funciones del estado keynesiano y su exclusividad espacial (Keil, 2003).

peo la dirección de las reglas de competencia se efectúa en la escala de la Unión Europea. Esto significa, asimismo, una transformación en las formas de competencia hacia escalas supranacionales. Algo parecido puede afirmarse de las relaciones de competencia y cooperación entre empresas transnacionales desde el momento en que éstas han sido transferidas al espacio mundial operando en redes oligopólicas de rivalidad global (Chesnais, 1997). Así lo confirman los acuerdos del GATT y el surgimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que son la expresión efectiva de que la regulación comercial tiene un creciente carácter multilateral y prevalece a escala internacional. Estos acuerdos interfieren, en mayor o menor medida, con la regulación comercial e industrial que despliegan los estados⁴, limitando las capacidades normativas de los estados en este campo.

En el otro extremo, el impacto del nuevo regionalismo, de las estrategias de *glocalización* y de las regiones que se constituyen como sistemas sociales de innovación y producción, ha ejercido como elemento de presión para facilitar la emergencia de nuevos espacios de mesoregulación y desarrollar acuerdos institucionales más localizados (Hollingsworth, 1998). El nuevo regionalismo apunta a que algunas fórmulas de intervención pública son más efectivas si se aplican en la escala regional. Las políticas de I + D, los programas de formación y educación, las infraestructuras públicas, las estrategias de marketing

internacional, y algunas políticas fiscales, entre otras, son vistas por muchos autores como más eficientes cuando son diseñadas por la red institucional regional y local (Streeck, 1997; Becattini y Rurllani, 1996; Cook y Morgan, 1998; Hollingsworth, 1998). Así, las redes industriales pueden beneficiarse de las estructuras institucionales regionales que se configuran de manera coherente y con fortaleza, teniendo en cuenta que permiten desarrollar relaciones de confianza y cooperación más firmes para la mejora de la competitividad. Esta realidad posibilita la constitución de espacios subestatales como sujetos activos de la gobernanza global.

Estos movimientos aparentemente opuestos, sugieren una transformación dual desde el estado-nación, por un lado, hacia formas espaciales supra o internacionales y, por el otro, hacia las economías regionales —subnacionales— emergentes. En general, las transformaciones en curso suscitaron, en un primer momento, una relativa desterritorialización del estado a escala nacional, desde el momento en que el estado-nación perdió su coherencia como espacio de autocontención económica tal y como sucedía en la época fordista-keynesiana (Purcell, 2002). Esta desterritorialización a escala nacional estuvo acompañada, en un segundo momento, por un movimiento de reterritorialización a diferentes escalas, regional, global y otras (Brenner, 1999; Swyngedouw, 1997). La razón de esta mutación es, según Jessop (1999), que la crisis fordista y, por consiguiente, del propio estado ha desencadenado una nueva forma de analizar las escalas institucionales en las que opera la política. Ahora bien, un buen número de autores que

⁴ Hay que relativizar el impacto real de la regulación comercial multilateral, sobre todo en lo que a los grandes estados-nación se refiere, ya que son éstos los que con su poder de negociación establecen las prioridades comerciales multilaterales sometidas a sus intereses nacionales.

analizan los cambios en el modo de regulación y sus consecuencias espaciales aprecian que la reformulación escalar del estado, es decir la reterritorialización del mismo, y las nuevas políticas asociadas a la misma son una respuesta directa a las transformaciones en la economía mundial (Brenner, 1999 y 2003; Hollingsworth, 1998; Immerfall, 1998; Sassen 2001 y 2003; Storper, 1997). De esta forma, el reajuste de las escalas heredadas de los acuerdos de regulación nacional, es una respuesta a los nuevos imperativos económicos y un intento de gestionar mejor el régimen de acumulación emergente, aunque como contrapartida da lugar a una intensificación en el desarrollo desigual y en la polarización territorial en todas las escalas espaciales. Es decir, tal y como hemos avanzado, la reformulación escalar del estado-nación está en correspondencia con la forma que más adecuadamente se ajusta a las necesidades actuales de acumulación de capital (Brenner, 2003).

Más allá de su causalidad, esta transformación escalar hacia arriba y hacia abajo plantea, en el terreno de la regulación y gestión socioeconómica, un punto de vista más complejo que la visión simplista de los mecanismos de mercado como regulador omnipotente. Así, esta reformulación de escalas cuestiona la vigencia del marco escalar jerárquico de regulación del estado-nación en su formato fordista-keynesiano. Hemos constatado como una de las principales contradicciones del capitalismo global la dualidad existente entre la vigencia de un sistema económico global y la realidad de un orden político y regulatorio encasillado en el estado-nación. En la escala supranacional, no se ha desarrollado un

entramado de acuerdos institucionales equivalentes al del estado-nación y paralelo al despliegue mundial del sistema económico capitalista. Las excepciones parciales o sectoriales, no ocultan esta realidad (Cooley, 2003). Es el caso, por ejemplo, de los acuerdos comerciales multilaterales en el seno de la OMC, de los intentos de coordinación de ciertas políticas macroeconómicas en torno a diversos foros (G-7, Davos, etc.) o de los procesos de integración continental antes citados. Tanto unos como otros no son sino la expresión manifiesta de la ausencia de un sistema institucional consolidado de carácter global, ya que en su propia concepción se configuran como intentos de respuesta parcial a la inestabilidad generada por la globalización. En esta situación de déficit de regulación es el estado el que mantiene su posición de agente político internacional de primer orden tal y como ha sido descrito en el anterior epígrafe.

En el caso de la transformación escalar subestatal, excepto en las estructuras más centralistas, de un mayor grado de descentralización político-administrativa de los estados-nación que descargan una creciente responsabilidad competencial en las instituciones subestatales en el postfordismo (Keating, 1997; Paul, 2002). En las últimas décadas, las economías nacionales con mejores resultados como sistemas sociales de producción e innovación —Alemania, Japón, Italia, Canadá...— se han beneficiado de economías regionales con una gran densidad institucional. Esta realidad tiene como consecuencia el que estados-nación con tradición muy centralista —Francia, Reino Unido...— estén sumidos en un proceso interno de descentralización política y ad-

ministrativa. En cualquier caso, la capacidad de poder de las entidades subestatales está constreñida en la actualidad, tanto por los límites que establece el estado, como por la omnipresencia del proceso de globalización. Como manifestación de este proceso de reformulación escalar hacia abajo, el nuevo regionalismo y las estrategias de *glocalización* no representan tanto un resurgimiento unidireccional de la gobernanza o regulación económica regional o local, sino más bien una recalibración de las escalas nacionales del poder estatal (Brenner, 2003).

Nos hallamos, por lo tanto, en un momento en el que las transformaciones descritas acarrearán una desestabilización de las jerarquías de escala nacional/estatal que expresaban las relaciones de poder político-económicas del período fordista. Estas jerarquías organizadas institucional y territorialmente en forma de cascada desde el ámbito internacional, hasta el nacional, regional y urbano, con la escala nacional como articuladora de la jerarquía aún permanecen en vigor, si bien de forma subsidiaria. Junto con ésta, surge una reformulación de las escalas con vértices variables, pero tal y como hemos verificado las escalas global, por un lado, y regional y local por el otro emergen de manera destacada. Esta reformulación de las escalas territoriales, siendo como es un proceso complejo y emergente, suscita interpretaciones distintas, cuando no encontradas, en función del énfasis que cada una realiza en la posición de las escalas.

Así, las principales perspectivas del proceso de renovación escalar, en lo que se refiere a la estructura escalar, se pueden resumir, en síntesis, en tres corrientes. En primer lugar están aquellos que

ven estas transformaciones escalares como una tendencia hacia el encasillamiento (*nestedness*) de escalas (Hollingsworth, 1998; Immerfall, 1998). Partiendo de esta visión, las escalas espaciales estarían concatenadas en un movimiento de causalidad multilateral con direcciones variables: sectorial, local, regional, nacional, integración continental, global, etc., sin que la orientación tenga que ser necesariamente de arriba abajo o viceversa. En este enfoque ninguna autoridad concreta —nacional, supranacional, regional o local— dispone del poder de dirigir y regular este sistema complejo. En segundo lugar están los autores que rechazan la continuidad de la jerarquía escalar del fordismo, pero también la reformulación escalar encasillada como fórmula escalar privilegiada. En su lugar, reafirman la primacía de la escala global como lugar desde donde adquieren coherencia las demás escalas (Paul, 2002; Sassen, 2003; Krugman 1995; Keil, 2003). Según esta perspectiva, las reestructuraciones múltiples y específicas de lo global se producen en el interior de lo que históricamente ha sido construido como nacional, siendo esa la razón por la que tiene lugar una desnacionalización parcial y específica de componentes y procesos particulares de lo nacional. El ejemplo de las ciudades globales es el que mejor ilustraría de forma parcial el reajuste escalar no jerárquico ni encasillado.

Por último, partiendo del reconocimiento de la complejidad multiescalar de los procesos de reterritorialización actuales, otro grupo de analistas subraya el papel del estado como articulador de las distintas escalas emergentes (Axford, 1995; Brenner, 1999 y 2003; Purcell, 2002; Anderson y Goodman, 1995). En este caso,

es el estado el que en su proceso de reestructuración establece las estrategias escalares más ajustadas a sus propias necesidades de transformación, en la transición hacia un nuevo modo de regulación. Brenner (2003) identifica a éstas con las estrategias de *glocalización* que irían acompañadas de la destrucción creativa del espacio jerárquico del estado fordista, generando rearticulaciones específicas, en contexto y en desarrollo, de las prácticas reguladoras emergentes del estado en un abanico multiescalar. En esta fase el estado pierde la exclusividad de liderar los acuerdos institucionales enraizados en la escala nacional de forma jerárquica, propia del fordismo, reformula sus estrategias espaciales en un marco multiescalar, pero actúa administrando la tensión entre el proceso de globalización y el de localización en su espacio nacional. Así, regresando al punto de partida, se puede concluir que, en este proceso, el estado se reproduce en uno de sus principales aspectos funcionales, o sea, en su papel de bisagra que vincula las múltiples articulaciones escalares desde lo global hasta la región o ciudad en el que mantiene su posición central, pero, a cambio, no puede evitar que la organización escalar del espacio estatal se transforme en objeto de confrontación política. Keating (2004) mantiene que la regionalización es un reflejo tanto de la reformulación de las políticas de estado —regionalización de arriba hacia abajo—, como de las demandas políticas de los espacios subestatales —de abajo hacia arriba—. Esta afirmación no contradice la centralidad del estado en la reformulación escalar, aunque desplaza el punto de gravitación del debate hacia el potencial de confrontación política que de aquí se deriva.

6. LA GOBERNANZA REGIONAL EN LA REGULACIÓN NEOLIBERAL GLOBAL

Las estrategias de reformulación escalar permiten activar la escala regional/local de manera particularmente significativa, bajo el supuesto de que la jerarquía nacional heredada del fordismo cede terreno frente a la realidad de las economías nacionales fragmentadas entre economías locales y regionales con sus propios activos específicos y trayectorias de desarrollo. Este proceso está reforzado por la transferencia del poder del estado hacia los espacios regionales y locales, en un intento de reconfiguración de la geografía de las instituciones del estado, aunque también ha de ser observado como una respuesta a las demandas regionales. En el contexto del nuevo regionalismo, la nueva política regional, o lo que Brenner (2003) denomina estrategias de *glocalización*, juega un papel destacado en la reorganización espacial de los acuerdos de regulación del estado en múltiples escalas espaciales. Estas estrategias vienen a horadar el keynesianismo espacial vinculado a los espacios económicos y de regulación organizados en la escala del estado-nación.

El denominador común de esta nueva formulación de la gobernanza es que privilegian la escala meso o subestatal de la regulación y que promueve las economías regionales y locales como motores del desarrollo económico. Sobre esta base, inmediatamente después del impacto de la crisis fordista, se desplegaron una serie de nuevas formulaciones para la administración de la misma. En un primer momento las estrategias de regulación se centraron en las aproximaciones

empresariales al desarrollo urbano, mientras que en general la estrategia de regulación del estado se limitó a repetir en la escala local las anteriores capacidades administrativas y estrategias de acumulación nacionales. Pues bien, a la vista de la precariedad de los primeros frutos, a finales de los ochenta las nuevas formas de regulación se reorientaron a la habilitación de mecanismos para gestionar las tensiones, conflictos y contradicciones generadas por las primeras versiones de esas políticas (Brenner, 2003). Desde los noventa, con la emergencia del nuevo regionalismo, la escala regional y local se ha consolidado como sitio estratégico para la modificación espacial de las actividades de regulación del estado (Keating, 1996). A partir de entonces es cuando se ha vertebrado un nuevo cuerpo de políticas regionales y locales que se superpone tanto a las políticas espaciales keynesianas correspondiente a la jerarquía de escala nacional/estatal como a las políticas de urbanismo empresarial que se implantaron inmediatamente después de la crisis fordista en los países occidentales.

La nueva política regional combina de distintas formas lo que Brenner (2003) denomina los proyectos espaciales del estado y las estrategias espaciales del estado. A través de los proyectos espaciales, el estado promueve iniciativas para reconfigurar las geografías de las instituciones estatales transfiriendo competencias y responsabilidades a los niveles administrativos subestatales. Por medio de las estrategias espaciales del estado, la nueva política regional ha estado asociada a varios experimentos regulatorios liderados por el estado con el objeto de superar la crisis de acumulación fordista.

Estas estrategias espaciales del estado han buscado mejorar los activos locales y regionales específicos y reconcentrar el desarrollo industrial y la inversión en infraestructuras en ciudades estratégicas, ciudades-región o distritos o regiones industriales. Hay que destacar que la relación entre los proyectos espaciales de estado y las estrategias espaciales de estado son muy problemáticas. Incluso cuando los proyectos han supuesto una importante reestructuración en la organización espacial del estado, la capacidad del estado para reelaborar los espacios de acumulación de capital no está garantizada, sino que es objeto de una permanente confrontación sociopolítica estratégicamente y espacialmente selectiva.

6.1. La nueva política regional: competencia, fragmentación y polarización regional

El nuevo regionalismo y las estrategias de *glocalización* asociadas al mismo se han fraguado en un contexto de crecientes desigualdades espaciales⁵. El crecimiento de las desigualdades no es ajeno a los objetivos y medidas prioritarias que desplegaron las nuevas políticas regionales y que se resumen en la promoción de la diferenciación y la competencia regional.

⁵ Para el caso europeo Dunford (1994) muestra de manera inequívoca la disfuncionalidad de las crecientes disparidades interregionales para el desarrollo económico. Más recientemente, Hudson (2003), concluye que el resultado de la ampliación del mapa de desigualdades en la UE puede tener consecuencias explosivas para la cohesión social. Díaz (2003) deja también en evidencia las crecientes desigualdades económicas entre las comunidades autónomas del Estado español tras la integración del mismo en la Unión Europea.

En efecto, la diferenciación de la economía nacional en economías regionales y urbanas especializadas fue una meta preferente que impulsó la vuelta a la concentración de la población, de la actividad servindustrial y de las infraestructuras en las economías regionales y urbanas estratégicas. Además, frente a la jerarquía nacionalmente estandarizada de las instituciones en el fordismo, la descentralización institucional que ha acompañado a estas políticas en un buen número de los proyectos espaciales de los estados occidentales, derivó en una creciente diferenciación geográfica de la regulación estatal en el ámbito del estado-nación (Veltz, 1996). El desarrollo desigual de la regulación estatal como resultado de estas estrategias reguladoras diferenciadas por territorios, es un aspecto esencial de la reformulación escalar del estado y de las estrategias de *glocalización*.

Es más, las estrategias espaciales postfordistas están basadas en la premisa de que el desarrollo desigual dentro de la economía nacional no sólo no opera como factor obstaculizador, sino que puede ser instrumentalizada como elemento central para el desarrollo económico. Es de esta manera como se traslada a la nueva política regional y a la reformulación escalar el imperativo neoliberal de la competitividad. La reconfiguración política de la acción del estado en la globalización traslada a la escala regional los principios de crecimiento y competitividad, es decir, la competencia entre regiones (Keating, 2004).

Pero la exacerbación de la competencia entre regiones puede contribuir al aumento de la polarización espacial y generar una dinámica contradictoria ya que puede difuminar, más que apoyar, la es-

tabilidad de los procesos de regulación y acumulación de capital en la globalización. Por lo tanto, la diferencia creciente entre los espacios económicos y políticos debilita las políticas de regulación frente a la desigualdad. La creciente diferenciación geográfica podría horadar la coherencia organizativa y la unidad funcional del estado, exacerbando antes que contribuyendo a resolver la crisis de la regulación espacial fordista/keynesiana (Painter y Goodwin, 1996). Además, las fórmulas de competencia interregionales o intermetropolitanas de suma cero que promueven las estrategias de *glocalización* pueden llevar a un grado aún mayor de desestabilización de la regulación espacial en construcción.

6.2. Las regiones como actores: gobernanza regional en la globalización

Por lo tanto desde los ochenta y, en particular, desde el impulso globalizador de los noventa, estamos asistiendo a un nuevo tipo de estrategias regionales y a una reconfiguración de las políticas regionales en torno a los principios de crecimiento y competitividad regional con sus corolarios de fragmentación y polarización regional. Pero, el nuevo regionalismo y sus políticas no son unidimensionales y están también contruidos sobre otra esfera de marcado carácter social y cooperativo. En este terreno, a las formas tradicionales de cooperación social y de producción de bienes públicos a las que alude Putnam (1993), hay que añadir las aportaciones realizadas por la nueva geografía socioeconómica en lo que respecta a la necesaria cohesión social para el desarrollo regional (Benko y Lipietz,

2000). Éstos, junto con otros autores heterodoxos⁶, inciden en el hecho de que la cohesión e integración social pueden no ser una carga, sino más bien un mecanismo de impulso para el desarrollo económico. Keating (1996) contempla, asimismo, la cultura no como coste sino más bien como recurso de identidad e integración social, facilitador de la producción de bienes públicos y como elemento que otorga a la región un nicho específico en los mercados internacionales. De esta forma, las regiones que no son capaces de activar estos recursos intangibles corren el riesgo de fragmentación social y de caer en una dependencia absoluta de los mercados. En estos casos se genera un círculo vicioso al frenar la formación de capital social y de bienes públicos imprescindibles para el desarrollo regional.

La capacidad de las regiones para movilizarse en torno a un proyecto de desarrollo, es decir de configurarse como actores socioeconómicos, conciliando cohesión social y formación de capital social, innovación, autonomía respecto al mercado y generación de bienes públicos, depende de su construcción social e institucional, de sus recursos, de los modelos de relaciones sociales de la propia región y de su trayectoria de desarrollo. Esto exige superar las dinámicas exclusivas de competencia y fragmentación social y espacial asociadas a las estrategias de *glocalización* postfordistas otorgando una mayor centralidad a los procesos asociados a la cohesión y desarrollo espacial y social. Se trata de replantear las estrategias de desarrollo que

atribuyen a la competitividad la exclusividad en la potencialidad como motor de desarrollo. Así, cohesión e integración socioeconómica y espacial destacan como valores nucleares de los procesos de desarrollo regional (Benko y Lipietz, 2000).

Ampliando el concepto tradicional de Putnam, Baerenholdt y Aarsaether (2002) incluyen dentro del capital social no sólo las conexiones entre personas y redes sociales y las normas de reciprocidad y confianza que de ellas emergen, sino también aspectos más específicos como la innovación social y tecnológica y la pertenencia a comunidades con base territorial donde las relaciones de proximidad configuran las redes sociales más compactas. Así, las estrategias de la región constituida como sistema de producción e innovación social, estarán conformadas no sólo por los activos locacionales propios, sus ventajas competitivas y la trayectoria de desarrollo, sino también por el desarrollo y la acumulación del capital social entendida en sentido amplio. Según Putnam (2000), el capital social se conforma desde una doble perspectiva. Una primera, corresponde a los lazos internos de la región (*bonding capital*) y la otra transita a través de las interrelaciones con el exterior de la región (*bridging capital*). Ambas contribuyen a la producción y reproducción de las redes de cooperación, confianza y reciprocidad del territorio y, por lo tanto, al impulso de su desarrollo socioeconómico. Pero, mientras el primero, *bonding capital*, lo hace articulando dinámicas de inclusión (o exclusión) en las redes de proximidad a partir de las categorías de pertenencia e identidad, el segundo, *bridging capital*, contribuye a través del fenómeno de inclusión (o exclusión) en las redes de larga distancia a partir de la movilidad o flujos reales o vir-

⁶ En particular aquellos adscritos a corrientes renovadoras como el institucionalismo, el evolucionismo, los promotores del desarrollo endógeno y los regionalistas.

tuales. El grado y la calidad de la articulación entre ambos tipos de red son fundamentales para el potencial de activación del desarrollo regional y local y para la construcción de la región como actor socioeconómico relevante⁷. Son, precisamente, los procesos de transformación e innovación social y tecnológica que tienen lugar en el territorio los que realizan la función de conectar con mayor o menor fluidez las redes de proximidad y las redes de larga distancia.

En lo que concierne al primero de los aspectos, además del desarrollo del tejido asociativo local, la vinculación de la empresa al territorio o economía local adquiere una importancia crucial para la generación de redes territoriales internas, de forma que el enraizamiento (*embeddedness*) de la misma en el contexto socio-cultural más inmediato se convierte en un activo añadido⁸. En particular las redes locales de empresas acarream un conocimiento adherido al territorio. La transferencia de conocimientos dentro y fuera de la red depende de la confianza entre los agentes. La confianza no es accesible para todos, por lo cual este proceso de intercambio tiende a realizarse dentro del ámbito local (Amin y Thrift, 1995). Así, en la red se concitan al máximo las ventajas derivadas de la proximidad territorial en los aspectos relacionales, optimizando de esta manera las ventajas relacionales de

la economía local y las potencialidades del capital social de la región.

Pero más importante aún es que en situaciones de fuertes niveles de enraizamiento local de las empresas se puede contemplar la posibilidad de generar localmente redes micro o mesoregulatorias que dotan de un contenido espacial a las redes interempresariales. En este contexto pueden llegar a desarrollarse en los entornos locales interdependencias entre los poderes públicos, los agentes privados e instituciones intermedias de desarrollo local dando lugar a modos de gobernanza avanzados. En esta línea, la *gobernanza asociativa* representa un grado de autorregulación local que implica a diversos agentes como los gobiernos regionales y locales, organizaciones privadas de gobernación —asociaciones empresariales—, agentes sociales —sindicatos, ONG...—, organizaciones de transferencia tecnológica, centros de enseñanza superior, etc., que interactúan con sus propios intereses en torno a un proyecto de desarrollo.

Pero, la gobernanza no sólo afecta al haz de organizaciones que concurren en ella sino también a la densidad y al desarrollo institucional local, es decir, al grado de desarrollo de la infraestructura de organismos intermedios de apoyo al tejido empresarial local y a la eficacia de este conjunto de instituciones en su capacidad para resolver los conflictos de intereses entre los diferentes actores regionales⁹.

⁷ También otros autores como Lundvall (2002) coinciden en la necesidad de combinar en la escala mesoeconómica, una fuerte cohesión interna (*integración*) con la apertura al mundo exterior (*conexión*).

⁸ La comunicación entre empresas toma la forma de simples transacciones económicas como flujos *input-output*, pero también existe una comunicación cualitativa (cooperación, códigos comunes, relaciones de confianza, etc.) facilitada por la proximidad (no sólo geográfica) entre las partes.

⁹ Keating propone la categoría de mesocorporativismo para explicar la construcción de las regiones a partir de un proyecto de desarrollo que se fundamenta en una coalición de gobierno para el desarrollo económico regional en el que intervienen e interactúan, en forma de red, múltiples actores como empresas privadas, sindicatos, movimientos sociales, gobierno regional y local, agencias estatales y locales, etc.

Una de las lagunas más destacadas de la *gobernanza asociativa* es que no existe un criterio para explicar las relaciones de poder en su seno. A ello contribuye el hecho de que sea difusa en cuanto a liderazgo, ya que, en general, ni siquiera los poderes públicos ejercen una hegemonía en la red asociativa, sino que, en general, se limitan a jugar un papel de guía, árbitro o facilitador de relaciones entre actores locales, lo cual, a veces, dificulta la articulación de consensos básicos¹⁰.

Ahora bien, la gobernanza asociativa a la que hemos aludido y el proyecto de desarrollo que la vertebra no son estancos ni están predeterminados, sino que dependen en buena medida del contexto exterior con sus limitaciones y oportunidades. Es por eso que no pueden ser disociadas de la segunda de las perspectivas del capital social, es decir, del impacto que las redes de larga distancia ejercen en el desarrollo regional y local. Hay que tener presente que una comunidad densamente conectada en red, pero cerrada en sí misma, pronto experimentará limitaciones para seguir desarrollándose (Lundvall, 2002). En un contexto de globalización económica los entornos locales y regionales también experimentan una creciente apertura externa y una intensificación en las interrelaciones económicas. Esta realidad afecta no sólo a las relaciones económicas cuantitativas de la región, sino también al grado de desarrollo y a la calidad del tejido asociativo e institucional del entorno. Este aspecto no ha conocido un desarrollo significativo en la

literatura económica regional. La investigación regional se concentra habitualmente en sistemas de empresas y otros actores institucionales con los que interactúan en la escala regional, en esta perspectiva los verdaderos actores de estos entornos son las pymes de propiedad local, en tanto que las interrelaciones supraregionales o la influencia de las empresas transnacionales son analizadas, en general, de manera exógena con respecto a la dinámica regional y local (Malmberg, 2003)¹¹. El enfoque de las redes de larga distancia pone la atención en las vinculaciones externas de los agentes regionales y locales y, por lo tanto, permite conjugar la perspectiva multiespacial de reformulación escalar postfordista, a la que aludíamos anteriormente, y el marco de análisis del nuevo regionalismo.

Este enfoque exige la toma en consideración de la inserción e interrelación exterior de los actores regionales en el estudio de la gobernanza asociativa regional. Así, el grado de desarrollo y eficacia del tejido institucional regional tiene una dimensión inevitable que está vinculada con la posición regional en la economía global, tanto en la vertiente de las formas de inserción como en las características de las redes y flujos que la vinculan con los circuitos globales. Avanzando en esta dirección, Sassen (2003) asegura que bajo el prisma de la política espacial local en los circuitos globales es el propio espacio local el que ha de ser concebido como multiescalar, o sea, lo regional o local sería el marco inherente de la articulación

¹⁰ Holman (2004) asevera que la gobernanza se refiere al control y a la autoridad política, pero en contraste con el gobierno, no trata necesariamente sobre la legitimidad y la democracia.

¹¹ Este autor observa este déficit en las investigaciones relacionadas con los distritos industriales y también en los trabajos realizados sobre los *clusters* regionales.

multiescalar en el contexto de la globalización. Siguiendo al mismo autor, en el contexto de la reformulación escalar postfordista, además de las relaciones locales con otras escalas, se están multiplicando las transacciones locales como parte de las redes globales¹². Esta renovada intensificación de las interrelaciones externas de las regiones las eleva de forma inequívoca a la categoría de actores económicos globales, construidas como tal a partir de sus proyectos de desarrollo y de su acción social. Así por ejemplo, las regiones establecen estrategias de atracción e interrelación con las empresas transnacionales cuyo grado de enraizamiento es muy variable o intentan generar redes transnacionales de empresas de base local, desarrollan políticas de fomento de la exportación para las pymes o promueven la ubicación de las metrópolis locales en los circuitos mundiales bajo la imagen de ciudades globales. Estas acciones particulares que pertenecen al conjunto de los nexos de larga distancia, completan y otorgan mayor solidez al armazón micro y mesoregulatorio que surge con la gobernanza asociativa regional y local.

De esta manera, las regiones emergen como lugares de regulación de la política económica global posibilitando la creación de espacios mesoreguladores que en muchos casos se interrelacionan con los circuitos globales sin la tutela directa del estado (Balme, 1996). Paul (2002) defiende la tesis de que las regiones —*estados subnacionales*— son cada vez más

importantes como *sitios* de regulación de la economía política global, aunque también como *sitios* de anti-regulación. Así, las regiones son emplazamientos estructurales donde se forjan las alianzas entre el capital transnacional y las clases y sectores constituidos localmente. La fundación social localmente constituida viene a ser una necesidad para el éxito económico y político de la globalización neoliberal. Esta es una realidad emergente y no hegemónica. Pero su importancia queda reflejada en la creciente actividad de los mismos en los circuitos globales, así como en el renovado interés que despiertan las regiones para las empresas transnacionales y los estados-nación. Este interés se debe al papel potencial de las regiones y espacios locales tanto en la reproducción de las dinámicas y prácticas liberales globales, como en la fundación social en la escala local de un modo de regulación postfordista de corte liberal.

En definitiva, el impulso de las redes de gobernanza local es una dinámica estrechamente relacionada con la orientación de las estrategias espaciales del estado y, por lo tanto, con sus proyectos espaciales. Aunque el resultado de las tensiones entre estos procesos no siempre es el mismo, en general, se puede afirmar con Albuquerque (2002) que la profundización del estado en sus proyectos espaciales, es decir, un mayor grado de descentralización político-administrativa, contribuye a un mayor impulso para articular y cohesionar modos de gobernanza local más efectivos, tanto en las redes de corta como en los de larga distancia. Sin embargo, Keating (1996) advierte sobre la posible amenaza que pueden ejercer los modos de gobernanza regional y local para la democracia. Esto tiene que ver con el hecho de que con

¹² Así buena parte de las acciones o proyectos locales de las ONG responden a estrategias coordinadas en redes horizontales con otros espacios locales donde se despliegan acciones similares.

las redes de gobernanza regional y local la política pública puede diluirse en una compleja red intergubernamental, de partenariado público-privado y asociativa. Es lo que Jessop (2004) denomina como *desestabilización* del sistema político que se expresa como un cambio desde el gobierno a la gobernanza en distintas escalas territoriales y a través de varios dominios funcionales. Esta transformación se ve reflejada en el movimiento desde el papel central del aparato estatal como promotor del *partenariado* entre gobierno, asociaciones paragubernamentales, ONG, etc., donde el estado es, a menudo, sólo el primero entre iguales. En consecuencia, y a partir de la sintonía con las prácticas de (des)regulación liberal, la nueva posición de renuncia a la intervención hegemónica del poder público se ve cristalizada también en la escala local y regional, aunque, como hemos apuntado antes, esto no significa un declive del estado.

7. LA GOBERNANZA MULTIDIMENSIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA

En el ámbito de la Unión Europea (UE) el proceso de reformulación escalar que se desencadena como resultado de la globalización y de la pujanza de los espacios regionales y locales acompañadas de las estrategias de *glocalización* de los estados, tiene una vertiente particular dado que ese proceso se articula a través de una escala añadida de integración económica y política. La integración europea ejerce una presión adicional a las estrategias espaciales de los estados miembros de manera diversa. Pero esta presión se hace efectiva, en particular, a través de la creación de un mercado y moneda únicas

que genera nuevas formas de disparidades territoriales y por medio del creciente, aunque todavía débil, poder político de las instituciones de la UE y el desarrollo de una política regional específica, ejerciendo así una mayor influencia directa en las políticas espaciales de los estados miembros. Como resultado de la misma, buena parte de los estados miembros han acometido procesos de reforma regional y reestructuración política e institucional en su seno que han derivado en nuevas formas de gobernanza en la UE. Es así como la reformulación escalar para el impulso del nuevo regionalismo y las estrategias de *glocalización* en la UE no se limitan a las iniciativas de los estados, sino que tiene también una dimensión continental, además de la global (Keating, 1996).

Por lo tanto, la UE aparece cada vez más como una construcción económica e institucional con un sistema de gobernanza multidimensional. Hemos hecho alusión a la gobernanza como la organización de la acción colectiva a partir de procesos de institucionalización formal e informal. El que sea multidimensional se refiere a que es un proceso constituido en un espacio socio-económico que supera las fronteras nacionales y tiene lugar de forma simultánea en el escenario subestatal o regional/local, estatal y supraestatal (Holman, 2004). A pesar de que es impensable un movimiento automático hacia una Europa federal¹³,

¹³ El Tratado de Constitución europea reafirma a los estados como los sujetos centrales de la integración, mantiene una estructura institucional supraestatal exigua y establece un sistema de toma de decisiones de mayorías cualificadas, exigiendo unanimidad en algunas materias importantes. Este tratado formal consagra la realidad reciente del proceso de integración en la que el carácter intergubernamental ha prevalecido sobre el federal en la articulación de la UE y sus políticas.

los estados no son los únicos actores en el proceso de toma de decisiones de la UE, sino que forman parte de un complejo sistema de gobernanza de múltiples escalas y dimensiones. La naturaleza híbrida de la UE se caracteriza por la existencia de competencias superpuestas entre múltiples niveles de gobernanza y por la interacción de distintos actores políticos y socioeconómicos en esos niveles. Esta realidad ha llevado a acuñar el término de gobernanza multinivel en referencia a la situación específica de la UE. Entre las distintas apreciaciones sobre el contenido de este concepto, Bache y Flinders (2004) sintetizan cuatro aspectos que lo caracterizan. La gobernanza multinivel se refiere, en primer lugar, al hecho de que la toma de decisiones en distintos niveles o escalas territoriales se caracteriza por la creciente participación de los actores no estatales —nacionales o subnacionales—. En segundo lugar, la identificación de niveles territoriales de toma de decisiones es cada vez más complicada en el contexto de las complejas redes territoriales superpuestas. Además, en este proceso cambiante el papel del estado también se transforma en un intento de proteger y, a veces, aumentar su autonomía. Por fin, en este contexto cambiante se produce un desafío en relación a la naturaleza de la responsabilidad democrática que también tiene en cuenta la gobernanza multinivel.

En todo caso, un aspecto fundamental en el análisis de la gobernanza multinivel tiene que ver con la naturaleza específica de la integración europea. Es aquí donde se produce la dicotomía entre el carácter supranacional de la integración económica y monetaria y el carácter intergubernamental de ciertas áreas, en especial, las políticas sociales y laborales. Siendo esto

así, la gobernanza multinivel tiene también una dimensión asimétrica, ya que mientras algunas áreas se integran en el nivel supranacional, otras son estrictamente reservadas a las autoridades del estado-nación. En relación con ésta, aparece otro componente asimétrico en la gobernanza multinivel que tiene que ver con que los actores o grupos de interés no estatales desplazan su aparato y sus actividades de presión a la escala europea como respuesta al aumento competencial en las instituciones de la Unión Europea, en particular frente a la Comisión. Pero la capacidad de acceso a esta escala es muy desigual entre actores y, así, emerge una asimetría añadida en el proceso de gobernanza multinivel entre distintos actores sociales (Holman, 2004).

En el contexto de la integración europea, los espacios subestatales y las estrategias de *glocalización* se enfrentan a una realidad escalar compleja. Los actores regionales tanto públicos como privados, se enfrentan a una realidad en la que los centros de decisión se dispersan en distintos niveles. Asisten por una parte al fenómeno de redimensionar el territorio de arriba abajo que en lo fundamental responde al carácter asimétrico de la gobernanza multinivel que ha sido expuesta. En este ámbito las regiones están contempladas de forma institucional en el Comité de las Regiones habilitado en el Tratado de Maastricht. Este es un órgano meramente consultivo de la Comisión, pero por primera vez aparece en el tratado de la constitución con capacidad jurídica. Por otra parte, uno de los ejes de actuación más importantes de las políticas comunitarias ha sido la política regional. Ésta se articula como un abanico de medidas financieras para la promoción y

ayuda de las regiones objetivo con problemas económicos, sociales e infraestructurales por medio de los Fondos Estructurales —FEDER— y los Fondos de Cohesión. En todo caso, la interlocución de las regiones europeas en los centros de decisión estratégicos de la UE y, por lo tanto, el ser reconocido como sujeto activo en la gobernanza multinivel Europa, no está garantizada desde la Unión, sino que depende de los proyectos espaciales de los Estados miembros.

Pero más allá del reconocimiento formal, las dinámicas de impulso territorial en el contexto de la globalización han revalidado, en una dinámica de abajo arriba, el papel de las regiones en la Unión Europea. Uno de los primeros procesos de singularización y emergencia de la escala regional y local en la UE tuvo lugar a partir de los ochenta con la reformulación escalar a partir de los modos de gobernanza urbana (Brenner, 1999). Una expresión de la emergencia de estos espacios urbanos como actores europeos fue la competencia por la consecución de oficinas europeas. Esas decisiones de localización fueron, en parte, resultado de las formas renovadas de gobernanza multidimensional en la UE, en la medida que eran consecuencia de compromisos estratégicos entre poderes y grupos de interés diversos. Más recientemente, algunas regiones singulares nucleadas alrededor de proyectos de desarrollo local emergen también como sujetos activos de la construcción europea. La diversidad de las distintas realidades regionales es una evidencia a lo largo de la UE. A las formas de estado distintas que dan como resultados proyectos espaciales y procesos de descentralización diferentes, hay que añadir la existencia de perfiles regionales

muy diferenciados, en función de las trayectorias de desarrollo, su grado de empoderamiento, el desarrollo del capital social, etc. Pero esta diversidad, no puede ocultar el hecho de que muchas de ellas se constituyen en actores activos dentro de la gobernanza multinivel europea. De esta forma, la presencia —oficial o paraoficial— de las regiones en la UE, que de forma progresiva está teniendo lugar en estos últimos años, refleja de manera clara que la reformulación escalar afecta también a las formas de gobernanza en el espacio de integración europeo¹⁴.

En definitiva, en el contexto de la gobernanza multinivel de la UE, emerge con particular significación el nivel de la mesogobernanza (Balme, 1996). En el citado contexto, la región es percibida como un área para la acción social, para la competencia y para la cooperación entre instituciones locales y regionales más allá de su reconocimiento formal. La *Europa de las regiones* que dibuja un mapa de la mesogobernanza, es una realidad en construcción, de geometría variada y muy discutida. Esta realidad está permanentemente confrontada con el principio de subsidiariedad. Este principio se aplica a las relaciones entre los estados miembros y las instituciones de la Unión a partir de una negociación permanente cuyo resultado es la redefinición de la acción pública y el proyecto espacial del estado. Así, pues, la mesogobernanza, entendida como un proceso de creación institucional,

¹⁴ Aunque como resultado de la misma, los linder alemanes, las regiones austríacas o Flandes y Wallonia en Bélgica, son los únicos espacios subestatales que hasta el momento disponen de una presencia de carácter oficial y duradera en las instituciones de la UE.

puede ser analizada como una de las principales características del modelo de gobernanza multinivel en la Unión Europea.

8. LA TRANSICIÓN HACIA UN NUEVO MODELO ESPACIAL EN EUSKADI

Al igual que en el resto de los países occidentales, en la Comunidad Autónoma Vasca (CAV) está en marcha un proceso de reformulación de su configuración espacial en múltiples escalas. El punto de partida es la estrategia espacial del estado jerárquica propia del fordismo. En la misma, el espacio socioeconómico vasco, en su vertiente externa, aparecía vinculada al espacio estatal en una dependencia vertical y, en su vertiente interna, se manifestaban las relaciones escalares que descendían en cascada desde el gobierno regional, una vez establecido, hasta los territorios históricos y entes locales. Hemos analizado cómo este esquema jerárquico se vio sumido en una profunda crisis que también afectó al Estado y al País Vasco. En el caso vasco, además de los factores inductores de carácter universal que se derivan de las transformaciones en la economía global, el elemento identitario ejerció un impulso decisivo a la hora de precipitar la ruptura con el modelo anterior. Así, antes incluso de la definitiva crisis del modelo espacial jerárquico en el Estado español, tuvo lugar una reformulación del proyecto de estado con una orientación descentralizadora. Como en Cataluña, en Euskadi la construcción de un espacio socioeconómico se sustenta en una trayectoria específica de desarrollo muy temprana y este hecho junto con el fuerte desarrollo de las relaciones sociales tuvo como resultado ese cuestionamiento temprano del modelo estatal jerárquico.

La reformulación escalar en el Estado español fue provocada, en un primer momento, por la presión desde abajo (Keating, 2004). La tensión entre un proyecto de estado caduco y la nueva realidad espacial emergente dio lugar, en un contexto de transición política, a un nuevo proyecto más acorde con la realidad espacial. La capacidad de gestión otorgada en el autogobierno vasco perfiló de forma más nítida la trayectoria de desarrollo en Euskadi, sobre la base de una construcción social e institucional más dinámicas, un modelo propio de relaciones sociales y el desarrollo de recursos económicos y de capital social específicos. Con el impacto de la crisis de regulación fordista-keynesiana y la profundización en la globalización liberal tuvo lugar un cuestionamiento desde arriba del modelo espacial jerárquico. En el Estado español éste se añadió a la anterior tensión crítica de manera que el resultado ha sido una permanente confrontación sociopolítica¹⁵ entre la renovada estrategia espacial y el proyecto de estado —estado de las autonomías—, configurado como respuesta parcial a la primera crisis de la estrategia espacial.

La CAV se encuentra, pues, sumida en un proceso de transición entre un modelo de relaciones espaciales jerárquico que, aunque en declive, está lejos de extinguirse y un nuevo paradigma asociado a las estrategias de *glocalización* y al nuevo regionalismo, en un marco de integración continental. Esta dinámica es multilateral y genera una confrontación entre actores diversos con intereses contrapuestos bajo la tutela del estado. Éste

¹⁵ En el sentido descrito por Brenner (2003) y que se expone en el apartado sexto.

muestra una voluntad renovada para la reformulación de sus funciones y para su consolidación como sitio central en el nuevo escenario multiescalar que se dibuja en el horizonte de la globalización neoliberal. Por su parte, Euskadi está sumida en un proceso de adaptación a la nueva realidad espacial y aspira a ser un sujeto activo en la economía global. En la línea de los planteamientos del nuevo regionalismo y de las ciudades-región, las comunidades como la CAV desarrollan un abanico de interrelaciones económicas e institucionales donde el componente global o supraestatal es cada vez más importante. En la esfera económica ésta es una realidad cuantificable. Así, las interrelaciones económicas de Euskadi con la economía global se van reforzando y ampliando, en detrimento de las vinculaciones con el resto del Estado. La expresión más clara de esta reorientación en las interrelaciones es la alteración en la orientación espacial de la comercialización de los productos vascos. A mediados de los ochenta el 60% del producto generado en la CAV se comercializaba en el mercado del resto del Estado y el 22% en los mercados internacionales. Pues bien, casi veinte años más tarde la situación se ha modificado sustancialmente, puesto que los mercados exteriores absorben hasta el 30% del producto vasco, en tanto que los productos destinados al mercado español descienden hasta el 35% del total. Otro indicador de la creciente vinculación económica de la CAV con la economía global es la progresiva importancia de la inversión de las empresas vascas en el exterior que en la última década ha crecido de manera acumulada en casi un 45%¹⁶. En

suma, la realidad de la importancia progresiva de las interrelaciones económicas con la economía global confiere a Euskadi un creciente protagonismo como sujeto activo en el marco de la globalización.

Podemos, por lo tanto, afirmar que, también en el caso vasco, la formulación espacial que parte del ámbito regional y local responde cada vez menos a una dimensión jerárquica nucleada en torno al estado¹⁷ y más a expresiones espaciales multiescalares de geometría variable donde el estado no dispone de la exclusividad en la articulación espacial. La tipología de redes y transacciones que emergen y que van desplazando a las formas jerárquicas son formulaciones diversas que van desde el escalamiento encasillado hasta el *glocal*. En el primer caso, las interrelaciones de los agentes e instituciones regionales y locales se articulan con las escalas estatal, continental y global de manera correlativa. En el marco de interrelaciones de Euskadi con el exterior, este tipo de formulación se puede observar en diversas interrelaciones y ámbitos de gestión. Es el caso de la gestión de la competencia que se articula con la economía global a través del Estado y de la Unión Europea. Algo parecido sucede con el ámbito de la infraestructura viaria y de comunicación cuya estructuración pasa por el control del estado que la vincula con los proyectos vertebradores europeos. O en el sistema de formación cuyas redes de articulación responden cada vez más a un esquema en el que el estado ejerce una función de gestión y canalización de las

¹⁶ Fuente: Eustat.

¹⁷ Un campo donde las jerarquías siguen siendo efectivas es el del régimen socio-laboral, en el que el estado mantiene un control estricto sobre las relaciones que despliegan las comunidades autónomas sin que sea supervisado por la Unión Europea.

directrices europeas que han de ser ejecutadas por los gobiernos regionales¹⁸.

También responden a este esquema, aunque con un perfil más difuso, las redes de relación empresarial vasca con la economía global en las que el grado de intermediación y control por parte del estado sigue siendo muy significativo. En el caso de los procesos de internacionalización de las empresas vascas, y a pesar de que se despliegan desde un cierto grado de autonomía en las relaciones con agentes y en la representación institucional externa, los organismos públicos vascos de apoyo a estos procesos de apertura externa no disponen del derecho a la representación oficial exterior ni a la firma de tratados extranjeros¹⁹, siendo el estado el que dispone de esa potestad. La dificultad de acceder directamente a la escena global afecta en especial a las PYME y no tanto a las grandes empresas que siempre pueden disponer de plataformas y redes de apertura exterior propias. En el caso opuesto, la realidad de la implantación de las empresas extranjeras en Euskadi sigue siendo exigua en términos relativos en buena medida por la primacía de la implantación central en la capitalidad del estado. La descompensación entre el ratio de inversión exterior de las empresas vascas, que se cifra en torno al 8% de la inversión bruta efectiva en la última década, y el de la inversión extranjera en la CAV —que apenas alcanza el 4% de la inversión bruta efectiva en dicho período²⁰— no puede

ser explicada tan sólo por la diferencia en el grado de desarrollo de las economías de aglomeración, sino que muestra la influencia determinante que sigue ejerciendo la centralidad del estado en la formalización de las relaciones globales. En esta ocasión la fórmula escalar subyacente refleja todavía en gran medida la jerarquía estatal del período fordista. Sin embargo, las relaciones internacionales entre agentes empresariales de gran tamaño no están tan circunscritas al escalamiento encaillado o al jerárquico, sino que avanzan hacia modelos espaciales en los que la escala estatal no es vertebradora de las relaciones espaciales.

Esto significa que hay otro conjunto de dimensiones multiescalares que van tomando cada vez más importancia y cristalizan la complejidad de la situación del nuevo paradigma espacial. Entre éstos destaca un tipo particular del contexto multiescalar: la formulación *glocal* a la que se ha hecho alusión previamente. Esta comprende un conjunto de redes e interrelaciones que vinculan el ámbito local con el global, circunvalando en gran medida o en su totalidad la escala estatal. Sassen (2003) incluye aquí a las transacciones que van directamente de lo local a lo global y aquellas transacciones locales que forman parte de las redes globales. Estas últimas son las que están emergiendo recientemente de forma más explícita y son representadas como una retícula de tipo global formada por organizaciones o actores cuyas acciones sociales y económicas de carácter local se interrelacionan unas con otras. Este es el caso de las ONG que impulsan proyectos sociales o ambientales en los espacios locales y regionales y que están vinculadas con otras organizaciones enraizadas

¹⁸ Un ejemplo ilustrativo en este ámbito es el proceso de implantación de planes europeos en las Universidades del Estado.

¹⁹ En cambio, las comunidades federales de países como Alemania, Austria o Bélgica, sí disponen de dicha competencia.

²⁰ Los datos están extraídos de Alberdi (2004).

en sus espacios locales, configurando una red global cuyo soporte comunicativo principal son las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

Además hay otro conjunto de interacciones multiescalares local-global en las que la escala básica es local pero competen a actores globales como las empresas transnacionales o los organismos multilaterales como la OMC o el FMI; o en las que la escala local está representada como escenario del negocio global. La actividad mercantil y de distribución desplegada en las ferias y muestras internacionales que se llevan a cabo en ciudades y espacios locales —en Euskadi, sobre todo en Bilbao— forman parte de estos circuitos globales contruidos a partir de interrelaciones locales. Estas son una expresión particular de las relaciones horizontales entre ciudades globales y ciudades emergentes que fueron las que desde los ochenta cuestionaron las relaciones espaciales verticales del modelo fordista. Los circuitos locales-globales de aprendizaje interactivo (Malmberg, 2003) forman, asimismo, parte de estas redes multiescalares no encasilladas. La estrategia de internacionalización de las empresas del grupo MCC ilustra este proceso en el que las acciones de formación y aprendizaje en el seno del grupo se proyectan siguiendo un proceso de retroalimentación partiendo del origen de la empresa matriz.

También, el Foro Social Mundial cristaliza lo que aquí se expresa, desde el momento en que es la máxima representación de un *locus* itinerante y virtual que entrelaza las luchas sociales, medioambientales, de género, etc., que en la escala local llevan a cabo una multitud de movimientos sociales. Esta modalidad de

articulación escalar está configurando de forma efectiva los espacios de solidaridad transnacional que en el postfordismo vienen a ocupar parcialmente los espacios que abandona el estado de bienestar²¹.

La transición hacia un nuevo modelo espacial no ha enterrado la jerarquía escalar estatal. Pero, a pesar de su vigencia, la unidimensionalidad de la escala estatal aparece cada vez más debilitada. El afianzamiento del nuevo regionalismo y el modelo espacial *glocal* entraña una mayor pujanza de la formulación multiescalar. En la medida en que la articulación local-global se vaya afianzando como modelo escalar hegemónico los espacios regionales y locales se consolidarán como sujetos globales. En cualquier caso y de acuerdo con Sassen (2003), más allá de las relaciones entre escalas el hecho crucial para las políticas y estrategias locales viene a ser la propia construcción social e institucional de la escala. En este período de transición, el conflicto entre estrategia de estado y proyecto de estado en el marco del Estado español se plantea en toda su crudeza. En concreto, la realidad de un paradigma espacial donde algunas comunidades del estado, en particular Euskadi, exhiben de forma clara una voluntad de construcción social e institucional correlativa a su realidad de sujeto global emergente que no encaja con la estrategia del Estado español que se sigue aferrando a su antiguo proyecto de estado. Sin embargo, la modernización del proyecto del estado y su adecuación a las exigencias de las regiones

²¹ La expresión «pensar globalmente, actuar localmente» sintetiza de forma adecuada esta relación escalar.

globales emergentes es ineludible para su propia viabilidad, teniendo en cuenta que la construcción social e institucional de la escala local es un aspecto indisociable de los procesos actuales de reformulación escalar donde la interrelación local-global adquiere una creciente importancia.

9. EUSKADI EN LA GOBERNANZA MULTIDIMENSIONAL

En el caso vasco, además, las interrelaciones con el escenario global son un aspecto que viene a cobrar un renovado interés ya que el desarrollo de las redes de larga distancia ha sido relativamente débil debido a la dependencia de la senda de desarrollo en la época fordista donde la proyección exterior estuvo muy limitada. Euskadi dispone de un grado de desarrollo avanzado de redes sociales de proximidad que a través de la cooperación, la confianza y la reciprocidad facilitan las dinámicas de inclusión y, en definitiva, la cohesión interna²². La riqueza asociativa, la pujanza e identidad social, la movilización institucional, la tradición de trabajo en asociación, junto con otros elementos de impulso social, sitúa a la CAV en una posición sólida para su consolidación como espacio pertinente de mesoregulación en el marco de la gobernanza multidimensional europea. La pujanza y dinamismo del movimiento cooperativo y asociativo empresarial y el relativo éxito de los *clusters* empresariales territoriales son realidades que ilustran el

potencial de generación y recreación de un modo de regulación particular basado en una retícula de cooperación entre agentes y de acciones sociales que definen un proyecto socioeconómico propio.

Sin embargo, las redes de larga distancia —*bridging capital*— no han conocido un empuje en correspondencia con las de proximidad, aunque ya hemos observado que más recientemente han avanzado de manera considerable, en particular con el proceso de apertura externa de las grandes y medianas empresas vascas. Las situaciones particulares en este caso son muy diversas. Así, el grupo cooperativo MCC está llevando a cabo un importante despliegue en sus relaciones exteriores con una implantación en el exterior que en el año 2002 representaba más del 12% del total de su empleo²³. En cambio, en lo que respecta a los *clusters* empresariales vascos es preciso subrayar que, de acuerdo con los planteamientos de Malmberg (2003), uno de sus déficit más notables viene a ser, precisamente, la poca atención que conceden a las relaciones con los agentes y circuitos globales. El impulso de las redes de larga distancia es un aspecto a considerar por los *clusters* no sólo por la necesidad de acceder a mercados internacionales o al escenario global, sino también por el interés que suscitan las redes de cooperación en esa escala, en particular en materia de innovación.

Este necesario impulso a las relaciones de larga distancia se enmarca en la dinámica de transición hacia un modelo espacial multiescalar postfordista. De esta forma, la creciente importancia de la

²² En Zurbano (2005), se constata el fuerte desarrollo del tejido institucional local a partir del caso particular del enraizamiento de las cooperativas en su entorno territorial.

²³ Errasti (2003) ofrece una visión exhaustiva del proceso de internacionalización del grupo MCC.

relación escalar local-global es un elemento facilitador de las relaciones de larga distancia de los agentes socioeconómicos vascos. De forma recíproca, la progresiva incardinación de éstos en los circuitos globales permite acelerar el proceso de transición del modelo espacial y del modo de regulación del mismo. Por lo tanto, la configuración de Euskadi como actor global es un factor decisivo para el desarrollo del capital social de larga distancia y para la adecuación de éste al importante desarrollo de la gobernanza asociativa interna. Precisamente, la adecuada articulación entre ambos tipos de interrelaciones —externas e internas— es fundamental para el desarrollo socioeconómico y para la configuración de Euskadi como actor socioeconómico globalmente relevante.

En el proceso de ajuste de ambos tipos de relaciones el papel de las instituciones públicas es fundamental no sólo como agente mediador y garante de los compromisos y consensos con los actores locales significativos, sino también en la faceta de liderazgo y de representación del sujeto colectivo emergente. Las políticas de promoción exterior como el fomento de la exportación para las pymes, la incentivación para la generación de redes transnacionales de base local, la ubicación de las ciudades —en particular Bilbao— en los circuitos mundiales o las líneas de captación de las grandes empresas transnacionales siempre que presenten una voluntad de enraizamiento local, mantienen su vigencia e interés para avanzar en el desarrollo de las redes de larga distancia. Pero, más allá de estas y otras medidas de política exterior el elemento clave para el adecuado desarrollo de la gobernanza exterior tiene

que ver con la determinación de las instituciones públicas para ejercer una representación exterior desde su posición de actor global emergente. De hecho, la creciente importancia de los modelos de mesoregulación, sobre todo en la Unión Europea, exige entender que junto con la idea de la participación e implicación de distintos agentes locales es precisa una actitud comprometida de la administración pública en la dirección de la misma, incluida su vertiente externa.

10. CONCLUSIONES

Partiendo de la constatación de que el entorno territorial es relevante para las relaciones económicas, sociales e institucionales y de que el proceso de globalización se ve acompañado de un proceso de reterritorialización, hemos establecido el marco conceptual para el análisis de los nuevos modos de micro y mesoregulación en la transición desde un modelo espacial de carácter fordista/keynesiano hacia otro auspiciado por un régimen liberal global. En este proceso de transición ha quedado en evidencia la contradicción entre la escala global de la coherencia económica y el espacio de regulación prioritario que sigue siendo el estatal. Ante la misma los agentes de la economía global se autonomizan cada vez más en relación al estado y éste cede parte de su capacidad regulatoria a los mercados en un intento de perpetuar su posición de agente político central del régimen liberal emergente.

Los paradigmas del nuevo regionalismo y las ciudades-región responden a la nueva realidad espacial en la que las regiones emergen como sujetos activos en un

modelo espacial que aún no ha enterrado el modelo espacial jerárquico propio del fordismo. La pujanza de los espacios locales y regionales está apuntalada en muchos casos —como en el de la Comunidad Autónoma Vasca— además de por la presión de arriba abajo de las estrategias de estado, también por el empuje desde abajo hacia arriba. Esta dinámica acelera los procesos de reformulación escalar en el postfordismo. La exclusividad de la escala estatal de tipo jerárquico cede el paso a un nuevo abanico de escalas espaciales que vinculan las escalas locales, regionales, estatales y globales de manera multiescalar. En el caso de la Unión Europea, la escala continental adquiere también una significación propia.

En este nuevo contexto, las regiones se configuran como espacios específicos de regulación en el régimen liberal global. Este nivel mesoregulatorio confiere a la región un estatus de sujeto global emergente. Las regiones o naciones sin estado con un fuerte desarrollo social e institucional aspiran a ejercer un papel propio en este proceso de transición hacia un nuevo modelo espacial. Pero esta situación provoca a menudo, una confrontación entre las estrategias de estado que están abocadas a facilitar dicho proceso y los proyectos de estado que obstaculizan la institucionalización y formalización del mismo. En Euskadi la transición hacia un nuevo paradigma espacial está envuelta en un círculo de acciones y reacciones. La formalización de su realidad como sujeto global emergente requiere de un nuevo compromiso institucional con el estado. El estado tiene que afrontar un nuevo proyecto institucional para una realidad distinta a la del proyecto de descentralización de la época anterior.

En esta confrontación espacial el estado ha de considerar que en este período de transición son necesarias nuevas propuestas institucionales para dar salida a la nueva realidad emergente de las regiones en la gobernanza multidimensional europea, de acuerdo con la aplicación del principio de subsidiariedad. Aquí, los estados siguen ejerciendo un papel de control y de bisagra entre las distintas escalas, pero mantienen intacto el mecanismo de legitimación social ya que las competencias vinculadas a los ámbitos sociales y laborales siguen siendo estatales. El inmovilismo estatal podría canalizar las necesidades de renovación institucional de las regiones globales emergentes a la repetición del esquema de las viejas estructuras del estado-nación.

Las regiones, por su parte, se construyen como proyectos de desarrollo donde junto con el vector de la competencia es preciso incorporar también el de la cooperación. Es por ello que la configuración de éstas como sujetos globales emergentes se realiza a través de proyectos de desarrollo que sirvan para impulsar la cohesión social y las redes y solidaridades internas y externas. Así, la cohesión y la integración socioeconómica y espacial son aspectos nucleares para el enraizamiento del modo de gobernanza regional que en Euskadi presentan una realidad descompensada: en tanto que las interrelaciones entre agentes sociales y económicos internos conocen un significativo desarrollo que ha de ser mejorado y blindado, las relaciones de larga distancia reflejan una diversidad de situaciones —apuntando a una debilidad estructural— que necesitan ser estimuladas para una articulación adecuada en cantidad y calidad con las pri-

meras. Junto con la mejora e impulso de las medidas de acción exterior, la administración pública vasca tiene un doble reto en este terreno: ejercer su liderazgo en la gobernanza asociativa orientando su acción como agente activo en el exterior hacia la formalización efectiva de su

papel de sujeto global. De esta manera, las interrelaciones de larga distancia de los agentes y flujos locales con los circuitos globales pueden ser susceptibles de un desarrollo efectivo que permitan una estabilidad del proyecto de desarrollo en su doble vertiente interna y externa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBURQUERQUE, F. (2002): *Desarrollo económico territorial: guía para agentes*. IDR-Fundación Universitaria, Sevilla.
- ALBERDI, A. (2004): «Euskadi ciudad global y la nueva gobernanza territorial», artículo presentado en el curso de verano de la UPV-EHU, *Ciudades región globales. El nuevo papel de las autoridades urbanas y regionales en la gestión de las políticas públicas*, San Sebastián.
- AMIN, A. y THRIFT, N.J. (1995): «Institutional issues for the European regions: from markets and plans to socioeconomy and power of association», *Economy and Society*, vol. 24, n.º 1, 46-61.
- APPADURAI, A. (1996): *Modernity at large: cultural dimensions of globalization*. University of Minnesota Press, Minnesota.
- AXFORD, B. (1995): *The global system. Economics, politics and culture*. Polity Press, Cambridge.
- BACHE, I. (2004): «Multi-level governance and European Union regional policy», en *Multi-level governance*, BACHE, I. y FLINDERS, M., Oxford University Press, Oxford.
- BACHE, I. y FLINDERS, M. (eds.) (2004): *Multi-level governance*. Oxford University Press, Oxford.
- BALME, R. (1996): «Regional policy and European governance», en *The political economy of regionalism*, KEATING, M. y LOUGHLIN, J. (eds.), Frank Cass, Londres.
- BECAATTINI, G. y RULLANI, E. (1996): «Sistemas productivos locales y mercado global», *Información Comercial Española*, n. 754.
- BENKO, G. y LIPIETZ, A. (eds.) (2000): *La richesse des régions: la nouvelle géographie socio-économique*. Ed. Presses Universitaires Françaises, Paris.
- BAERENHOLDT, J. y AARSÆTHER, N. (2002): «Coping strategies, social capital and space», *European Urban and Regional Studies*, vol. 9, n.º 2, XX.
- BRENNER, N. (1999): «Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union», *Urban Studies*, vol. 36, n. 3, 431-451.
- BRENNER, N. (2003): «Glocalization as a state spatial strategy», en *Remaking the global economy*, PECK, J. y WAI-CHUNG YEUNG, H. (eds.). SAGE Publications, Londres.
- BRENNER, N.; JESSOP, B.; JONES, M. y MACLEOD, G. (eds.) (2003): *State/Space: a reader*. Blackwell, Cambridge (MA).
- CASTELLS, M. y BORJA, J. (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid.
- CHESNAIS, F. (1997): *La mondialisation du capital*. Syros, Paris.
- COOK, P. y MORGAN, K. (1998): *The associational economy. Firms, regions and innovation*. Oxford University Press, Oxford.
- COOLEY, A. (2003): «Thinking rationally about hierarchy and global governance», *Review of International Political Economy*, vol. 10, n.º 4, 672-684.
- DÍAZ, R. (2003): «La globalización, inversión extranjera directa y desigualdades regionales», *Revista de Economía Crítica*, n.º 1, 229-256.
- DUNFORD, M. (1994): «Winners and losers: the new map of economic inequality in the European Union», *European Urban and Regional Studies*, vol. 1, n.º 2, 95-114.
- ERRASTI, A.M. (2003): *Kooperatiben garapena globalizazioaren garaian: nazioarteko hedapenaren politika sozioekonomikorako gakoak*. UPV-EHU, Bilbao.

- GEORGE, S. (2004): «Multi-level governance and the European Union», en *Multi-level governance*, BACHE, I. y FLINDERS, M., Oxford University Press, Oxford.
- GÓMEZ, M. et al. (eds.) (1998): *Soberanía económica y globalización en Euskal Herria*. Robles-Arangiz, Bilbao.
- GÓMEZ, M. (ed.) (2002): *Basque Economy*. University of Nevada, Reno.
- HIRST, P. y THOMPSON, G. (1996): *Globalization in question*. Blackwell, Londres.
- HOLMAN, O. (2004): «Asymmetrical regulation and multidimensional governance in the European Union», *Review of International Political Economy*, vol. 11, n.º 4, 714-735.
- HUDSON, R. (2003): «Global production systems and european integration: de-regionalizing, re-regionalizing and re-scaling production systems in Europe», en *Remaking the global economy*, PECK, J. y WAI-CHUNG YEUNG, H. (eds.), SAGE Publications, Londres.
- IMMERFALL, S. et al. (1998): «Disembeddedness and Localization: The persistence of territory», en *Territoriality in the globalizing society. One place or none?*, IMMERFALL, S. (ed). Springer, Berlin.
- JESSOP, B. (1994): «Post-fordism and the state», en *Post-fordism: a reader*, AMIN, A. (ed.), Blackwell, Cambridge.
- JESSOP, B. (1999): «The changing governance of welfare: recent trends in its primary functions, scale, and modes of coordination», *Social Policy & Administration*, n.º 33, 348-359.
- JESSOP, B. (2002): *The future of capitalist state*. Blackwell, Oxford.
- JESSOP, B. (2004): «Multi-level governance and multi-level metagovernance», en *Multi-level governance*, BACHE, I. y FLINDERS, M., Oxford University Press, Oxford.
- KEATING, M. (1996): «The political economy of regionalism», en *The political economy of regionalism*, KEATING, M. y LOUGHLIN, J. Frank Cass, Londres.
- KEATING, M. (2004): *Regions and regionalism in Europe*. Edward Elgar, Londres.
- KEATING, M. y LOUGHLIN, J. (eds.) (1996): *The political economy of regionalism*. Frank Cass, Londres.
- KEIL, R. (2003): «Globalization makes states: perspectives on local governance in the age of the world city», en *State/Space: a reader*, BRENNER, N.; JESSOP, B.; JONES, M.; MCLEOD, G. (eds.), Blackwell, Cambridge (MA).
- KENNEY, M. y FLORIDA, R. (1993): *Beyond mass production: the japanese system and its transfer to the U.S.* Oxford University Press, Nueva York.
- KRUGMAN, P. (1995): *Development, geography, and economic theory*. MIT Press, Cambridge, MA.
- LEFEBVRE, H. (1977): *De l'état: le mode de production étatique*, vol. 3. Union Générale d'Éditions, Paris.
- LIPIETZ, A. (1987): *Mirages and Miracles*. Verso, Londres.
- LUNDEVALL, B. (2002): «Estados-nación, capital social y desarrollo económico. Un enfoque sistémico de la creación de conocimiento y el aprendizaje en la economía global», *Revista de Economía Mundial*, n. 7, 69-90.
- MALMBERG, A. (2003): «Beyond the cluster. Local milieus and global connections», en *Remaking the global economy*, PECK, J. y WAI-CHUNG YEUNG, H., Sage Publications, Londres.
- MOULAERT, F., RODRÍGUEZ, A. & SWYNGEDOUW, E. (2002): *The Globalized City: Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*. Oxford University Press, Oxford.
- OHMAE, K. (1995): *The end of the nation-state*. The Free Press, Nueva York.
- PAINTER, J. y GOODWIN, M. (1996): «Local governance and concrete research». *Economy and Society*, n.º 24, 334-356.
- PAUL, D.E. (2002): «Re-scaling International Political Economy: subnational states and the regulation of the global political economy», *Review of International Political Economy*, vol. 9, n.º 3, 465-489.
- PAVITT, K. y PATEL, P. (1999): «Global corporations and national systems of innovation», en *Innovation Policy in a Global Economy*, ARCHIBUGI, D.; HOWELLS J. y MICHIE, J. Cambridge University Press, Cambridge.
- PECK, J. (1998): «Geographies of governance: TECs and the neo-liberalisation of local interests», *Space & Polity*, n.º 2, 5-31.
- PECK, J. y WAI-CHUNG YEUNG, H. (eds.) (2003): *Remaking the global economy*. Sage Publication, Londres.
- PORTER, M. (1990): *The competitive advantage of nations*. MacMillan, Londres.
- PURCELL, M. (2002): «The state, regulation, and global restructuring: reasserting the political in political economy», *Review of International Political Economy*, vol. 9, n.º 2, 284-318.
- PUTNAM, R. (1993): *Making democracy work*. Civic traditions in modern Italy. Princeton University Press, Princeton.

- PUTNAM, R. (2000): *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. Simon and Schuster, Nueva York.
- RUGGIE, J.G. (1993): «Territoriality and beyond: problematising modernity in international relations», *International Organization*, n.º 47, 139-174.
- SASSEN, S. (1993): *Cities in the world economy*. Sage, Londres.
- SASSEN, S. (2001): «Global cities and global city-regions: a comparison», en *Global-city-regions. Trends, theory and policy*, A. J. Scott, Oxford University Press, Oxford.
- SASSEN, S. (2003): «Globalization or denationalization?», *Review of International Political Economy*, vol. 10, n.º 1, 1-22.
- SCOTT, A.J. (2000): *Les Régions et l'économie mondiale. La nouvelle géopolitique globale de la production et de la compétition économique*. L'Harmattan, Paris.
- SCOTT, A.J. (2001): *Global city-regions. Trends, theory and policy*. Oxford University Press, Oxford.
- SHARPE, L.J. (ed.) (1993): *The rise of meso government in Europe*. SAGE Publications, Londres.
- SOJA, E. (2000): *Postmetropolis. Critical studies on cities and regions*. Blackwell, Londres.
- STORPER, M. (1997): *The regional world. Territorial development in a global economy*. Guildford, Nueva York.
- STREECK, W. (1997): «Public power beyond the nation-state: the case of the European Community», en *States against markets. The limits of globalization*, BOYER, R. y DRACHE, D. Routledge, Londres.
- SWYNGEDOUW, E. (1997): «Neither global nor local: glocalization and the politics of scale», en *Spaces of globalization*, K. Cox, Guilford Press, New York.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1999): «Globalización, dinámica económica y desarrollo urbano», *Papeles de Economía Española*, n.º 80.
- VELTZ, P. (1996): *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*. Presses Universitaires de France, Paris.
- WALLERSTEIN, I. (1992): *Le système du monde, du xv siècle à nos jours*. Flammarion, Paris.
- ZABALO, P. y ZURBANO, M. (1998): «Globalización, Estado-Nación y soberanía económica», en *Soberanía económica y globalización en Euskal Herria*, GÓMEZ, M.; ARIZKUN, A. y GALARZA, E. (coord.). Robles-Arangiz, Bilbao.
- ZURBANO, M. (2005): «Services, networks and territory. The case of MCC in the Basque Country», *The Service Industries Journal*, vol. 25, n.º 4, 547-563.

La función del sistema de ciudades en el desarrollo regional.

Potencialidad y limitaciones de la región urbana polinuclear vasca

La localización de las actividades productivas y de la población generó en los procesos de industrialización un modelo de desarrollo urbano concentrado en grandes urbes y áreas metropolitanas. El impacto de la crisis estructural de las últimas décadas del siglo pasado en las regiones y ciudades industriales fue muy acusado, provocando cambios en ese modelo. A raíz de los posteriores procesos de revitalización urbana nos encontramos con patrones de localización más dispersos, que dan lugar a regiones urbanas polinucleares en diferentes territorios. En este artículo analizamos su potencialidad para impulsar el desarrollo económico regional de modo similar al de las grandes metrópolis. Asimismo, trasladamos la cuestión a la realidad vasca, aprovechando la ocasión para estudiar las principales iniciativas en el ámbito de la ordenación territorial. Finalizamos con una reflexión sobre el modelo de desarrollo urbano de la Comunidad Autónoma Vasca.

Industrializazio prozesuaz ari garela, ekoizpen jardueren eta biztanlegoaren kokapenak hiri handiez eta metropoli barruti handiez osaturiko hiri garapena ekarri dute. Joan den mendeko azken hamarkadetako egitura krisialdiak, ostera, eragin handia izan zuen hiri handietan eta metropoli barruti handietan. Hori dela eta, eredu horrek aldaketak jasan ditu. Gaur egun, hiriak biziberritzeko prozesuei esker, kokapena sakabanatuago dago eta horrek honakoa dakar: nukleo anitzeko lurralde hiriak sortzea hainbat lurraldetan. Artikulu honetan, metropoli handiek egin antzera, lurraldeko ekonomia garapena sustatzeko adina gaitasun ote duten aztertzen saiatuko gara. Aldi berean, euskal errealitatearen ikuspegitik jorratuko dugu gaia, arreta berezia jarritz lurralde antolamenduaren esparruko ekimen nagusietan. Azkenik, Euskal Autonomia Erkidegoan (EAE) indarrean den hiri garapen ereduari buruzko gogoeta egingo dugu.

The location of productive activity and population pushed forth the processes of industrialization and a model of urban development concentrated in large cities and metropolitan areas. The impact of structural crisis in the last decades of the previous century on industrial cities and regions was very acute and led to changes in the model. Revitalization processes during the following decades have been accompanied of more disperse location patterns that are generating polynuclear urban regions in different territories. In this article we examine their potential for advancing regional economic development in a way similar to that of large metrópolis. At the same time, we bring this issue to the basque reality, analyzing major territorial planning initiatives. Finally, we conclude with some comments on the urban development model for the Basque Autonomous Region.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. La concentración del dinamismo económico en las grandes metrópolis
 3. Regiones urbanas polinucleares: la opción de los patrones urbanos dispersos frente a los modelos concentrados
 4. El sistema urbano vasco
 5. Algunas reflexiones finales
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: desarrollo urbano, modelos de ordenación territorial, región urbana polinuclear

N.º de clasificación JEL: O18, R12, R58

1. INTRODUCCIÓN

La tendencia a la concentración de las actividades económicas en determinadas áreas geográficas ha sido una de las características del modelo de crecimiento económico desde la Revolución Industrial. La localización de las inversiones y los movimientos de capital y trabajadores hacia los centros de producción, generó un modelo de desarrollo urbano que se fue extendiendo al conjunto de las economías industrializadas, y convirtió a las ciudades en grandes urbes y a éstas en metrópolis en las que se concentraba el dinamismo económico del sistema.

A partir de los años setenta del siglo pasado, a raíz de la profunda crisis estructural en que se ve inmersa la economía mundial, asistimos a un proceso de

reestructuración productiva y económica de alcance global, que tiene a su vez unas claras consecuencias espaciales. El impacto en las metrópolis y regiones industriales, principalmente en las de antigua industrialización, fue muy acusado, provocando profundas transformaciones en sus estructuras productivas, sociales y urbanas, haciéndoles perder el protagonismo del que habían disfrutado en épocas anteriores.

A raíz de la puesta en marcha de las estrategias de revitalización de las áreas urbanas en la décadas de los ochenta y noventa, con el fin de recobrar su papel como dinamizadoras del crecimiento económico y convertirse en los principales agentes del cambio en la nueva economía global, las ciudades y metrópolis vuelven a atraer la atención de los inversores. En este artículo, tratamos de anali-

zar algunos de los elementos más relevantes de este fenómeno de concentración del dinamismo económico en las ciudades. Así mismo, señalaremos cuáles son las características que definen a las grandes metrópolis internacionales, tanto las derivadas de su carácter de gran urbe, como las correspondientes al carácter internacional y global.

No obstante, los cambios generados en los modelos territoriales, consecuencia de la reestructuración productiva y de la globalización, no son homogéneos ni unidireccionales. Nos adentraremos en el estudio de las nuevas opciones de patrones urbanos dispersos que se han ido configurando en diferentes territorios. Surgen así distintos conceptos, que se contraponen al modelo concentrado de la metrópoli: ciudad-red, región urbana polinuclear, ciudad-región global, etc. Nos cuestionaremos las ventajas de la «desconcentración concentrada», así como su potencialidad para impulsar el desarrollo económico, es decir, generar economías de aglomeración, de modo similar al de las grandes metrópolis.

Lo anterior nos servirá para trasladar la cuestión a la realidad más cercana, es decir al caso vasco: ¿Se puede considerar el sistema urbano vasco como una región urbana polinuclear capaz de ejercer funciones y concentrar el dinamismo de una gran metrópoli? Nos referiremos a las principales iniciativas y actuaciones promovidas por la Administración Vasca en el ámbito de la ordenación del territorio, señalando las posibilidades así como las limitaciones para el desarrollo de un modelo urbano polinuclear. Nos acercaremos, de esta forma, al Bilbao Metropolitano y al proyecto de Eurociudad vasca Bayonne-San Sebastián.

Finalizaremos el artículo con una serie de reflexiones sobre el modelo de desarrollo urbano que encontramos en la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como sobre la viabilidad de las propuestas realizadas por la administración autónoma.

2. LA CONCENTRACIÓN DEL DINAMISMO ECONÓMICO EN LAS GRANDES METRÓPOLIS

Hasta hace pocas décadas el crecimiento urbano era una tendencia dominante a escala global. Pocos dudaban de las ventajas de las ciudades y de la vinculación entre industrialización y urbanización. La tendencia de las empresas y de la población a concentrarse en un número limitado de lugares pone de manifiesto que las ciudades reúnen ventajas para la localización de las actividades económicas (Turok, 2004). Más tarde, en la era de la globalización económica, caracterizada por una creciente competitividad, para la cual la flexibilidad, la capacidad de adaptación e innovación continua resultan fundamentales no sólo para las empresas sino para las propias economías en sí, las ciudades y metrópolis se consolidan como las unidades competitivas fundamentales. En la actual economía basada en el conocimiento, los factores de productividad se concentran en las ciudades (Office of the Deputy Prime Minister, 2003: 1).

2.1. Principales tendencias en el desarrollo metropolitano

De la mano de las transformaciones y de los procesos de ajuste estructural vi-

vidos en las economías más avanzadas durante las últimas décadas, fruto de la creciente internacionalización de la economía y de la acentuación de la competencia de mercado, las ciudades van a ver reforzada su posición (Sassen, 1994; Castells, 1997). Es de hecho, en las grandes ciudades donde se concentran las actividades que hoy en día resultan estratégicas, es decir, las actividades financieras, las producciones innovadoras y los servicios avanzados, que se constituyen en pieza clave para la organización y gestión del sistema en su globalidad. Además, la promoción de la ciudad genera la competencia más agresiva de cara a la celebración de eventos y acontecimientos emblemáticos, a la realización de grandes proyectos referenciales y a la atracción del turismo, de técnicos especializados e inversión pública, en base tanto a unos mejores precios como a la calidad del entorno (Turok, 2004: 1071).

En esa reestructuración mundial y en la nueva división internacional del trabajo a ella ligada, las economías más desarrolladas se apropian de la función de constituirse en el centro de la innovación y el control. La consecuencia espacial es clara: se impulsarán modelos concentrados en ciudades/metrópolis, garantizando a la vez conexiones eficaces entre los principales centros mundiales.

Las nuevas tecnologías (sobre todo las telecomunicaciones) han abierto nuevas posibilidades para la dispersión de la actividad económica, pero han posibilitado a su vez nuevas formas de centralización territorial de la gestión de alto nivel y de las actividades de control. Esas funciones, imprescindibles para que la globalización se materialice, se localizan en las

grandes metrópolis urbanas —en las llamadas ciudades globales¹ (Sassen, 1991)—, puesto que en esos espacios se concentran además de los principales agentes que realizan dichas funciones, las infraestructuras y las formas de producción necesarias para poder llevarlas a cabo. Los servicios a empresas especializados y las transacciones financieras, junto con sus complejos mercados, forman el conjunto de actividades clave para la organización de los principales procesos globales y suelen localizarse en grandes ciudades (Sassen, 1994).

Los servicios productivos han tenido un crecimiento dinámico y una gran concentración en las ciudades centrales. De hecho, las ciudades ofrecen economías de aglomeración y entornos muy innovadores, que se han convertido en fundamentales para los servicios productivos. Sin embargo, junto con las tendencias de concentración citadas, aparecen también tendencias de dispersión, aunque este patrón de localización de dos tendencias muestra un carácter claramente jerárquico: las funciones superiores se concentrarán, siguiendo la jerarquía urbana, en las principales áreas metropolitanas y las labores rutinarias, más estandarizadas, serán las que se descentralicen hacia las periferias de las áreas metropolitanas y a las regiones y países menos desarrollados.

La principal característica de la «economía informacional» (Castells y Hall, 1994) consiste en el hecho de que la productividad y la competitividad se basan cada vez más en la creación de nuevo

¹ Esas ciudades globales forman parte de la jerarquía urbana internacional, en cuyo nivel superior se sitúan Nueva York, Londres y Tokio.

conocimiento y en la posibilidad de abordar el procesamiento de la información adecuada. En este contexto, las industrias de alta tecnología se constituyen, junto con los ya mencionados servicios avanzados, en elementos clave para entender las nuevas dinámicas productivas y su plasmación territorial.

Como se destaca al hablar de innovación, muchos de los componentes del conocimiento tienen un carácter tácito y específico. El «conocimiento tácito» requiere o demanda un determinado nivel de proximidad (Etxebarria y Gómez, 2004: 200). Esto hace que dichos componentes del conocimiento se encuentren fuertemente arraigados en organizaciones y lugares específicos². La fuerza de trabajo, el tejido empresarial, las instituciones científicas y tecnológicas, otras organizaciones y el carácter de las relaciones que entre ellos se establezcan influirán directamente a la hora de ofrecer posibilidades para el desarrollo de un entorno innovador. Existen nuevas iniciativas que persiguen explotar determinados «activos urbanos», como los colectivos de trabajadores especializados, la investigación universitaria, las redes institucionales, así como el tejido social abierto y tolerante de las ciudades (Lead-Beater y Oakley, 1999; Landry, 2000; Florida, 2002).

En este contexto, las industrias de alta tecnología se constituyen, junto con los

ya mencionados servicios avanzados, en elementos clave para entender las nuevas dinámicas productivas y su plasmación territorial. Aunque la fabricación de alta tecnología muestra una notable división espacial internacional (Castells, 1997), vamos a destacar dos de las principales consecuencias: por un lado, que la supremacía de las áreas metropolitanas principales se confirma, puesto que aparecen como entornos de innovación de primer orden; y por otro, que esa división espacial del trabajo aumenta la necesidad de conexiones a escala mundial entre los entornos innovadores, los lugares de fabricación cualificada, las cadenas de montaje y las fábricas orientadas al mercado. La innovación y la fabricación se organizan como una jerarquía articulada por medio de redes globales, y son los entornos innovadores (es decir, las principales áreas metropolitanas, aunque hay importantes excepciones) los que «dominan» en esa jerarquía.

Por tanto, en este mundo cada vez más global, lo local (es decir, el espacio subestatal) también ocupa un lugar importante, ya que la capacidad para generar nuevo conocimiento y procesar la información adecuada así como para la innovación y adaptación continua depende en gran medida de elementos insertados en el territorio. En efecto, dado que los procesos de aprendizaje son interactivos, las redes internas generadas entre los diferentes agentes e instituciones de las metrópolis adquieren una especial relevancia, ya que la proximidad espacial y cultural facilita la creación y difusión del conocimiento (Franco y Etxebarria, 2003). Así pues, los entornos urbanos avanzados (las metrópolis) gozarán de una posición privilegiada, ya

² Los nuevos desarrollos teóricos que vienen realizándose en el campo de la Economía Regional subrayan esa relación entre los espacios regionales y locales y la innovación y la competitividad. Podemos encontrar interesantes reflexiones en esta línea en: Morgan (1997), Maillat (1998), Storper (1995), Cooke, Gómez Uranga y Etxebarria (1998), Turok (2004), Cooke y Piccaluga (2004), entre otros.

que posibilitan la proximidad entre los agentes que intervienen en los procesos de generación del conocimiento.

En definitiva, en el nuevo contexto, y debido a lo expuesto anteriormente, las ciudades aparecen reforzadas y resulta imprescindible la conexión y comunicación en el seno de las ciudades y entre ellas para el desarrollo de un territorio. Nos encontramos, por tanto, ante un modelo territorial basado en un sistema jerarquizado de ciudades, que utiliza y organiza el territorio de manera que responda a la demanda y los intereses de las metrópolis.

A pesar de que la competencia a nivel internacional es la que domina y se impone en las ramas y sectores económicos más globalizados, gran parte de las producciones de la mayoría de las economías urbanas no compiten ni lo necesitan en los mercados internacionales, siendo los mercados nacionales y regionales sus espacios naturales de intercambio (Turok y Bailey, 2004b).

Por otro lado, coincidimos con Turok (2004) al afirmar que la competencia entre ciudades no funciona exactamente igual que la competencia entre empresas, ya que las quiebras y la emergencia de nuevos competidores son fenómenos con periodos de maduración y de caracterización muy diferente. Por una parte, la competencia entre ciudades puede generar innecesarios procesos de imitación y duplicidades que acarreen el despilfarro de cuantiosos recursos públicos, para la consecución de eventos deportivos o culturales emblemáticos (Turok, 2004: 1074). Además, la competencia

entre ciudades puede tener importantes consecuencias sociales negativas, al acrecentar las desigualdades espaciales y sectoriales y generar procesos de marginación e incluso empobrecimiento en determinadas áreas y colectivos. Por lo tanto, no creemos que la competencia deba ser el único criterio que se tenga en cuenta a la hora de analizar la realidad y posición que ocupa una ciudad en la economía global y regional, sino que deben valorarse adecuadamente también elementos como la cohesión social y la prestación y extensión de los servicios demandados por los sectores y colectivos más necesitados.

2.2. Características de las grandes metrópolis internacionales³

Las tendencias recientes apuntan, por tanto, hacia una mayor concentración de los sectores y actividades más dinámicas e impulsoras del desarrollo en las grandes ciudades. Llegados a este punto hemos de preguntarnos qué características presentan las grandes metrópolis para que su capacidad de atracción resulte efectiva. Brevemente, y basándonos en aportaciones de diferentes autores⁴, vamos a agrupar las características de las metrópolis en dos categorías: a) las derivadas de su carácter metropolitano, y b) las derivadas de su carácter internacional.

³ Las características de las grandes metropolis internacionales están analizadas en Franco (2004).

⁴ Entre otros: Bonneville (1994), Gómez Uranga y Etxebarria (1993), Sassen (1991; 1994), Castells (1995; 1997), Borja y Castells (1997).

a) Características derivadas de su carácter metropolitano:

—*Las grandes áreas metropolitanas generan importantes economías de aglomeración*⁵. En efecto, en los espacios metropolitanos, además de hallarse concentrados abundantes recursos y actividad empresarial, también contamos con la presencia de un amplio mercado de consumidores. Al mismo tiempo, las grandes concentraciones urbanas proporcionan otras ventajas, como pueden ser: acceso a una gran variedad de infraestructuras y equipamientos básicos; diversidad y calidad de servicios especializados para empresas e individuos; economías externas ligadas a la presencia del complejo productivo industrial que favorece las relaciones inter-empresa; una forma de organización social que minimiza los costes de transacción social, gracias a la presencia de servicios públicos y privados, etc.

Todo ello permite desarrollar en la región una alta capacidad de innovación y adaptación permanente, derivada, en parte, de esas condiciones más propicias para el lanzamiento y la circulación de la información y las innovaciones.

—*Importante presencia del sector terciario y de funciones ligadas a la organización y a la gestión*. Las grandes urbes se caracterizan también por el gran número de actividades intangibles relacionadas

con la industria y los servicios dirigidos a la producción que en ellas se localizan. Esta característica confiere unas ventajas incuestionables a las ciudades metropolitanas. Éstas se ven reforzadas debido a que, por un lado, la evolución reciente de los sistemas productivos tiende a incorporar cantidades crecientes de trabajo intelectual y de servicios, y por otro, las empresas cada vez necesitan una mayor flexibilidad y capacidad de innovación, para poder adaptar rápidamente su producción a los cambios en la demanda.

—*Un mercado de trabajo activo y diversificado*: en las grandes ciudades, junto a la concentración de mano de obra cualificada y diversa, también encontramos un gran número de trabajadores no cualificados. Éste será uno de los factores decisivos para la localización de las actividades innovadoras, ya que éstas necesitan de ambas: profesionales muy cualificados pero también mano de obra con baja cualificación.

En las grandes áreas metropolitanas se hallan, además, los principales mercados de ingenieros y técnicos cualificados en general; y en ellas se concentran los centros tecnológicos, las instituciones de enseñanza superior y, en general, un entorno que estimula el desarrollo de los recursos intelectuales. Estos recursos contribuyen a la circulación y difusión de la información y la innovación, tanto en el seno del área metropolitana como, a través de las redes externas, entre distintas áreas metropolitanas.

b) Características derivadas de su carácter internacional:

—*Las ciudades internacionales son parte de las redes internacionales*: el nivel de internacionalización de una ciudad vendrá

⁵ El concepto de economías de aglomeración hace referencia a las externalidades positivas, o economías externas de escala, alcance y complejidad, que se producen por la concentración y localización en un mismo espacio geográfico de gran cantidad de empresas. La proximidad geográfica y la densidad de concentración de la actividad económica aumentan las oportunidades de que disfrutaran las empresas y reduce los riesgos a los que pueden verse expuestas (Storper, 1997; Parr, 2002).

determinado por el modo de integración en las redes internacionales. Esta integración ha aumentado recientemente como resultado de la actuación de las corporaciones transnacionales al extender sus redes de filiales internacionales y como consecuencia del desarrollo de sus relaciones internas, conocidas como relaciones intrafirma. Este proceso de internacionalización favorece a aquellas ciudades que acogen a los centros estratégicos de estas empresas.

El desarrollo de la internacionalización del capital adopta cada vez más la forma de red, configurándose ésta por medio de la adquisición de participaciones en diferentes empresas o por medio de acuerdos de cooperación tecnológica. También en el caso del comercio, del intercambio de tecnología y de la investigación prevalecen las configuraciones en red. Todos los servicios industriales se internacionalizan organizándose en redes. En este sentido Gómez Uranga y Etxebarria (1993: 316) consideran que el grado de internacionalización de una ciudad se basa, aunque esto no sea suficiente para asegurar dicha internacionalización, en la existencia y desarrollo de unas redes externas de infraestructuras y, en concreto, de unas redes de telecomunicaciones, que, a su vez, van a dotar de consistencia a las redes internas de cooperación local y posibilitar el desarrollo endógeno de dicha metrópoli.

—*La gran movilidad de la población es otra de las características de ciudades internacionalizadas. Desde el punto de vista de la internacionalización debemos centrarnos en las elites profesionales que acuden debido a intercambios económicos o tecnológicos, esas «elites circulantes» que debido a sus negocios transitan a menudo por las ciudades más impor-*

tantes. En este sentido las ciudades internacionales ofrecen condiciones para realizar breves estancias (aeropuertos, áreas de negocios, hoteles internacionales, etc.) y al mismo tiempo son ciudades adecuadas para que esas elites fijen su residencia. Por lo tanto, las ciudades internacionales se caracterizan no sólo por su capacidad para atraer los centros de decisión de las grandes compañías, sino también por ser lugares privilegiados de acogida y residencia para esas elites profesionales.

—*Las ciudades internacionales son nodos de conexión y comunicación en las grandes redes de infraestructuras.* Los patrones actuales por los que se rigen las infraestructuras de comunicación refuerzan la importancia de aquellas ciudades bien situadas dentro de las redes, y las alteraciones en esos patrones pueden transformar las viejas jerarquías entre ciudades. En este contexto, cobra especial relevancia el desarrollo de sistemas de alta velocidad por aire, carretera o tren, así como de telecomunicaciones. De esta forma se va configurando una tendencia a la concentración del tráfico internacional en unas pocas áreas metropolitanas, aumentando, por tanto, sus ventajas logísticas (Bonneville, 1994: 277).

3. REGIONES URBANAS POLINUCLEARES: LA OPCIÓN DE LOS PATRONES URBANOS DISPERSOS FRENTE A LOS MODELOS CONCENTRADOS

En el anterior apartado hemos observado que el debate y análisis respecto al resurgir de las ciudades y entornos urbanos avanzados como espacios de gran

competitividad económica, ha sido abordado básicamente desde el modelo «gran metrópoli urbana» en el cual nos encontramos con un gran espacio urbano estructurado en torno a una ciudad dominante. Ciudades globales como Londres, París, Nueva York o Tokio han constituido el foco de atención principal, y han sido numerosos los autores que han intentado identificar los motivos y factores de esa posición privilegiada que en la jerarquía espacial mundial, y desde el punto de vista de la concentración del desarrollo económico, ocupan tales metrópolis.

3.1. Emergencia de realidades urbanas dispersas

No obstante, las modificaciones que la globalización y progresiva transnacionalización de los procesos productivos generan sobre los sistemas urbanos no son unidireccionales. De hecho, son cada vez más las aportaciones que en el ámbito de la Economía Regional y Urbana introducen en el análisis, bajo una u otra denominación, la existencia y la potencialidad de realidades urbanas más dispersas. Propuestas como la ciudad-red (Batten, 1995), las Regiones Urbanas Polinucleares (RUPs) (Lambooy, 1998; Priemus y Zonneveld, 2004; Turok y Bailey, 2004a), o la introducción del concepto de Ciudad-región global (Scott *et al.* 2001; Camagni, 2001) frente al más restrictivo de ciudad global, están no sólo enriqueciendo el debate en el ámbito académico y entre los responsables de la planificación urbana, sino que también están abriendo una línea de reflexión sobre la conveniencia de considerar modelos distintos al actualmente dominante (que apuesta por una mayor concentración económica y

polarización territorial), cuyas posibles ventajas habrían de valorarse desde la perspectiva de la sostenibilidad económica, ecológica y social.

Por otro lado, hay que señalar que en Europa, y sobre todo en la región noroccidental (Holanda, Bélgica y el *lander* alemán de North-Rhine-Westphalia⁶), se han desarrollado claros patrones de urbanización dispersa. Es decir, nos encontramos con un conjunto de ciudades de tamaño medio localizadas en espacios de gran densidad, y generalmente, muy cerca unas de otras. Esa estructura más dispersa nos permite referirnos a la región metropolitana polinuclear, con lo que se plantea la opción de grandes regiones urbanas con varias ciudades sin que ninguna de ellas destaque sobre las demás como base del análisis urbano-regional.

Los autores que desarrollan el concepto de ciudad-región global sitúan su reflexión en línea con el discurso cada vez más asumido sobre las ventajas de las regiones en la era de la globalización y el conocimiento. Para Scott (2001: 4) las ciudades-región se constituyen en los motores centrales de la economía global. Las redes en las que interactúan firmas y trabajadores se caracterizan por su alto grado de incertidumbre, inestabilidad y complejidad. La relación de proximidad entre los diferentes agentes de la red favorece la existencia de unos menores costes de transacción, y por lo tanto permite una mayor eficiencia a las redes

⁶ Los interesados en aproximarse al debate en torno al pasado y futuro de las regiones metropolitanas polinucleares más importantes de esos países, pueden consultar los números especiales de la revista *European Planning Studies*: Vol. 6, No. 4, 1998; y Vol. 12, No. 3, 2004.

regionales (Scott *et al.*, 2001: 16-17). En definitiva, la proximidad se constituye en un elemento clave que facilita las relaciones entre los agentes del sistema, factor relevante en el caso de las actividades más dinámicas y menos rutinarias.

Para estos autores, el concepto de ciudad-región resulta más apropiado que el de ciudad, ya que abarca una realidad más amplia en la cual junto a las más familiares aglomeraciones metropolitanas dominadas por un centro fuertemente desarrollado (Londres o México D.F.), también tendrían cabida unidades geográficas más policéntricas, como los casos de las redes urbanas del Randstad o Emilia-Romagna (Scott *et al.*, 2001: 11). De hecho, respecto a la morfología espacial de las ciudades-región globales plantean que la tendencia actual refuerza las aglomeraciones policéntricas (*multicluste*r) (Scott *et al.*, 2001: 18).

De entre las diferentes formas espaciales que puede adoptar la ciudad-región resultan especialmente interesantes las «alianzas de centros urbanos geográficamente diferentes si bien próximos, que trabajan juntos para recoger los beneficios de la mutua cooperación, tales como los nuevos agrupamientos o «redes sinérgicas» de ciudades de tamaño medio que surgen a lo largo la nueva Europa de las regiones» (Scott *et al.*, 2001: 4).

También Friedmann (2001) considera la región en su conjunto, no sólo las ciudades principales. De esta manera define la *city-region* «como un área funcionalmente integrada por un núcleo con la ciudad (ciudades) central que normalmente presta su nombre al área en cuestión, y contigua al mismo, una región que está al servicio de las necesidades colectivas de

distinto tipo de la ciudad y le provee de un espacio para su futura expansión» (Friedmann, 2001: 123).

En los argumentos a favor de la ciudad red⁷, Batten (1995) subraya las ventajas de la desconcentración concentrada. En su opinión, estas ciudades-red de estructura policéntrica están captando cada vez una mayor atención, puesto que algunas de ellas pueden tener una mayor diversidad y creatividad, menor congestión y mayor libertad de localización que las ciudades monocéntricas de similar tamaño (Batten, 1995: 314). Su argumentación es la siguiente: frente a la posición tradicional que tiende a asociar una mayor propensión innovadora con un mayor tamaño de ciudad (debido a las economías externas derivadas de las relaciones entre empresas), él defiende que en la economía global, en la cual las redes entre empresas son cada vez más complejas y la capacidad de las telecomunicaciones y del transporte aéreo es también mayor, aumentan las posibilidades de que una parte del potencial de crecimiento innovador se localice en concentraciones urbanas de menor tamaño. En este contexto, las ciudades red podrían aprovecharse de las oportunidades que surgen debido a las deseconomías que la escala urbana genera en los modelos monocéntricos, sobre todo las relativas al transporte y a los habituales problemas de congestión y contaminación ligadas al mismo.

⁷ Según dicho autor nos encontraríamos ante una ciudad red (*network city*) cuando dos o más ciudades, que hasta el momento han sido independientes y que son potencialmente complementarias en sus funciones, deciden cooperar para servirse de las ventajas derivadas de dicha cooperación, valiéndose para ello de corredores de transporte rápido e infraestructuras de comunicación eficaces.

Las ciudades-red más dinámicas y avanzadas serían las que Batten (1995) denomina *creative network-cities*, en referencia a las más innovadoras, que presentarían las siguientes características: un entorno atractivo y culturalmente plural; I+D avanzado e instalaciones educativas; una mano de obra flexible y creativa; adecuada accesibilidad con el mundo exterior; y una visión dinámica del futuro.

Otras reflexiones en torno a los modelos de urbanización dispersa parten de las teorías de los costes de transacción y de las economías de aglomeración (Lambooy, 1998; Dieleman y Faludi, 1998; Scott et al, 2001).

Tal y como nos recuerda Lambooy (1998), la literatura en Economía Regional plantea una estrecha vinculación entre capacidad innovadora y alto nivel de aglomeración urbana; la idea que subyace a tal planteamiento es que son las economías de aglomeración el principal soporte de los procesos de diferenciación e innovación, debido a que nos encontramos con numerosos empresarios, centros científicos e instalaciones culturales y educativas espacialmente próximas entre sí. La complejidad económica es alta y las oportunidades para desarrollar funciones complementarias son muy elevadas. Ello genera grandes retos pero a su vez da lugar a la aparición de multitud de nuevas ideas. Hasta hace bien poco se daba por asumido que este tipo de ventajas sólo podían desarrollarse en grandes regiones urbanas como la región de París o el sudeste de Inglaterra. Algunos grupos de actividades económicas (educación, cultura, actividades financieras) requieren una determinada «masa crítica» para poder diversificarse y funcionar adecuadamente. La cuestión a

plantear es si también podrían realizarse en estructuras urbanas polinucleares carentes de esa masa crítica de las grandes ciudades con economías de aglomeración (Lambooy, 1998: 459).

No cabe duda de que las grandes aglomeraciones ofrecen especiales ventajas para las actividades económicas con altos costes de transacción. Nos referimos a actividades menos rutinarias con productos y procesos más complicados, en mercados de alto nivel de incertidumbre, que requieren de más información y cuyos contratos son más difíciles de realizar. Generalmente se trata de actividades que emplean actores con alta cualificación.

Por lo tanto, las actividades económicas de alto valor así como la más amplia diversidad en cuanto a funciones económicas y culturales se ubican en las grandes aglomeraciones metropolitanas. Para los agentes que participan en actividades de alta cualificación los costes de transacción resultan seguramente más bajos en las aglomeraciones de mayor dimensión, a pesar de un coste de la vida probablemente superior, debido a los más elevados precios del suelo y a los costes de congestión.

Pero a otras muchas actividades económicas la localización en una aglomeración grande y cara les genera elevados costes. En ese caso, el hecho de optar por una región urbana más pequeña, con menor congestión e inferiores costes de suelo les puede conducir a un mejor desarrollo económico.

De todos modos, el estatuto de «*world-city*» no tiene porqué considerarse siempre condición previa para el desarrollo económico. Es posible que ciudades más pequeñas o regiones metropolitanas constituidas

por esas ciudades de menor dimensión encuentren otros nichos en la economía mundial y, en consecuencia, puedan funcionar económicamente incluso mejor que las «world city». Además, los niveles de calidad de vida y la calidad medioambiental serán probablemente superiores en esas ciudades más pequeñas de las regiones polinucleares (puesto que en éstas, tanto las disparidades sociales como la delincuencia o la contaminación son menores) (Dieleman y Faludi, 1998: 373-4).

En definitiva, los sistemas urbanos polinucleares no pueden competir con las grandes ciudades globales (como París, Londres, Nueva York,...) para atraer ciertas actividades y funciones superiores, pero eso no significa que no puedan tener éxito a otros niveles; deberán identificar sus funciones y sus puntos fuertes y fomentarlos para asegurar niveles de crecimiento económico aceptables; y en cualquier caso, puesto que no pueden ofrecer los niveles de diversificación y oportunidades de las grandes ciudades, tendrán que buscar sus ventajas en otro lugar que resulte atractivo tanto para las empresas como para la ciudadanía en general (por ejemplo, las derivadas de la desconcentración concentrada).

Lambooy (1998: 462), tomando como referencia el caso de la región holandesa del Randstad⁸, plantea una interesante

reflexión: que la escala de las economías de aglomeración puede variar en función de las características del sector o rama de actividad. Algunas actividades (manufactura de alto conocimiento, servicios productivos avanzados) son más sensibles a las economías de aglomeración y necesitan de escalas superiores a las de Ámsterdam o Rotterdam. Pero, sin embargo, actividades como el complejo agrario o el complejo logístico que constituyen los principales *clusters* de la economía holandesa parecen tener suficiente con esa menor escala urbana.

Turok y Bailey (2004a: 374 y ss.) plantean que son básicamente dos las formas en que una Región Urbana Polinuclear puede promover la competitividad económica y el crecimiento a través de la integración interna y la coordinación. En la primera de ellas se ensalzan las ventajas de tamaño y diversidad derivadas de contar con una mayor concentración de actividad económica y población relativamente al alcance. En esta línea, nos remiten a conceptos a los que ya nos hemos referido previamente tales como economías de aglomeración, proximidad geográfica, mayores flujos de información e ideas, densidad y heterogeneidad de empresas como fuentes de dinamismo y creatividad. Las evidentes mejoras experimentadas en el ámbito de las comunicaciones permiten que muchas de estas ventajas puedan alcanzarse en distancias mucho mayores que en el pasado. De todos modos, una cuestión importante es hasta qué punto una estructura de región urbana polinuclear puede proporcionar más beneficios de aglomeración que costes (por ejemplo, congestión, elevados precios del suelo y polución) que una única ciudad de tamaño equivalente.

⁸ Región situada en el centro de Holanda, en la que se encuentran las ciudades más importantes del país: Ámsterdam, Rotterdam, La Haya y Utrecht. Está considerada como una de las regiones urbanas polinucleares más competitivas. Sin embargo, existen problemas de asunción del concepto, de definición y de planificación. Algunas críticas se refieren al mayor énfasis puesto en la equidad territorial que en el funcionamiento económico de la región. Ver *European Planning Studies* Vol. 6, No. 4, 1998; y Vol. 12, No. 3, 2004.

La segunda forma en que una región urbana polinuclear puede favorecer la competitividad económica es intensificando la calidad o durabilidad de las relaciones entre las firmas y otras organizaciones de la región; esto puede hacerse mediante acuerdos comerciales a largo plazo, creando redes sociales o cooperación empresarial, para el desarrollo de productos o procesos... La colaboración entre agentes se configura como una fuerza motriz fundamental para el desarrollo económico; los agentes claves de la región deben reconocer sus intereses comunes y mostrarse favorables a actuar de manera conjunta.

Esta segunda forma presenta, por su parte, dos posibles variantes. La primera de ellas se centraría fundamentalmente en fortalecer las cadenas de producción, las relaciones *input-output* entre las empresas en el seno de la región (deberían superarse, por tanto, por parte de dichos agentes el ámbito de su propia ciudad como marco de actuación de referencia) para un mejor aprovechamiento conjunto de los recursos en ella disponibles. Se trataría de impulsar el desarrollo de «complejos industriales», cuya competitividad dependerá en gran medida de la existencia de una infraestructura de transporte externo e interno y unos sistemas logísticos de calidad.

La segunda variante iría más allá de las relaciones estrictamente mercantiles entre las firmas e implicaría una colaboración horizontal más estrecha entre las empresas y otras organizaciones dedicadas a actividades relacionadas. Requiere de una activa cooperación entre los actores en la red para promover la confianza, el aprendizaje y la toma de decisiones a más largo plazo; ello permitirá superar al-

gunas de las limitaciones derivadas de las relaciones de mercado a corto plazo y poder afrontar empresas arriesgadas o de coste elevado sin temor al oportunismo. Ello facilitará la creatividad y la innovación, atributos de competitividad claves en la economía moderna intensiva en conocimiento. Una región urbana polinuclear en esta perspectiva requiere fomentar las condiciones para la interacción social y la colaboración. Al promover la identidad regional puede crear un sentimiento de pertenencia y solidaridad, que puede ayudar a desarrollar las relaciones entre firmas y organizaciones (Turok y Bailey, 2004a: 376).

Podemos concluir, en definitiva, y tal como apuntan los propios autores (Turok y Bailey, 2004a: 377), que existen diferentes argumentos a favor de las regiones urbanas polinucleares, que pueden aplicarse en diferentes contextos regionales y que tienen diferentes implicaciones en la planificación y demás políticas públicas. Así, (a) para maximizar el potencial de economías de aglomeración es prioritaria una eficiente infraestructura de comunicación que facilite el acceso a la mano de obra y otros recursos; (b) para la creación de complejos industriales más integrados serán importantes, a su vez, las ayudas para coordinar las cadenas de aprovisionamientos; (c) para promover redes empresariales colaborativas será necesaria una identidad y organización regional más fuerte; (d) una imagen coherente tendrá a su vez un valor simbólico y facilitará el *marketing* de la región de cara a turistas, visitantes, mano de obra cualificada, *venture capital* e inversión extranjera; (e) una buena conectividad externa será probablemente crucial para mejorar su posición en redes más extensas.

3.2. Algunas reflexiones sobre las regiones polinucleares

En esta época en la que está redefiniéndose la jerarquía territorial a escala mundial, puede que se abra una puerta a modelos de desarrollo basados en ciudades de tamaño medio a través de la formación de sistemas urbanos compactos y eficaces (por lo tanto, no es suficiente con que esas ciudades de tamaño medio estén cerca unas de otras, sino que tendrán que desarrollar entre ellas abundantes y adecuadas relaciones y redes para poder utilizar de una manera unificada y eficaz los recursos y opciones de que disponen). Estos modelos, además, pueden evitar o, al menos, atenuar algunos de los elementos perniciosos que suelen derivarse de los modelos de desarrollo concentrados que surgen en torno a una gran metrópoli dominante.

A la hora de valorar los elementos favorables a patrones más dispersos territorialmente pero compactos en su funcionamiento como unidad económico-social espacialmente integrada, destacaríamos, en primer lugar, y en línea con la discusión que hemos querido trasladar a lo largo de los apartados anteriores, su potencialidad desde una perspectiva estrictamente económica.

En este sentido, la «desconcentración concentrada» puede resultar una importante fuente de ventajas competitivas, al permitir un mejor aprovechamiento de los recursos de la región sin las habituales deseconomías externas ligadas a una excesiva concentración de la actividad económica en las grandes metrópolis monocéntricas. En la medida en que una mayor proximidad física entre los

agentes puede redundar en unos menores costes de transporte y unos menores costes de transacción, puede posibilitar una mayor eficiencia del sistema productivo regional.

Tal y como plantea Camagni (2001: 108), el modelo de región urbana policéntrica teóricamente tiene dos ventajas: evita sobrecargar cada centro individual, salvaguardando la eficiencia y sostenibilidad de la zona, y proporciona en conjunto la masa crítica aparentemente necesaria para alcanzar el estatuto de «*global city*».

Si además la región urbana polinuclear se ha ido construyendo sobre una base de consenso y colaboración, con una participación y voluntad clara por parte de los actores de la misma, puede surgir un clima de confianza y cooperación que establezca unas condiciones aún mejores para el desarrollo de un entorno innovador⁹.

En cualquier caso, resulta un tanto limitado analizar los aspectos positivos de los sistemas polinucleares centrándonos exclusivamente en aspectos económicos y de competitividad. Aspectos como la calidad de vida, la justicia social o la sostenibilidad ambiental son también elementos de gran importancia a la hora de considerar las ventajas globales de estos modelos más equitativos territorialmente frente al modelo «gran metrópoli». Las ciudades y asentamientos de menor tamaño permiten una organización

⁹ En la literatura sobre los Sistemas de Innovación Regional, la existencia de un entorno de confianza entre los agentes es la base de los comportamientos cooperativos y de colaboración entre los agentes del sistema (Cooke, 1998; Cooke *et al.*, 1998; Cooke & Piccaluga, 2004).

social más participativa, más abierta a las distintas sensibilidades y realidades que conviven en su seno. Es innegable, además, la mayor calidad de vida y ambiental de este modelo territorial más disperso, lo cual a su vez se convierte en un importante activo de la región a la hora de atraer, por ejemplo, inversiones de alto valor o mano de obra de gran cualificación.

Sin embargo, no podemos pasar por alto dos de los principales problemas que dificultan el desarrollo de las regiones urbanas polinucleares (y que, de hecho, se muestran de forma recurrente en todos los casos de regiones urbanas polinucleares que se vienen analizando en los últimos tiempos, incluso en las más avanzadas)¹⁰. Nos referimos, en concreto, a la fragmentación institucional y a la falta de conciencia sobre la existencia de la propia región entre la ciudadanía de la misma.

La fragmentación institucional es una importante barrera para la configuración de una región urbana polinuclear porque, tal y como apuntan Turok y Bailey (2004a: 380), «*the way boundaries are defined influences the way organizations operate*» («la forma en la que se definen las fronteras influye en la manera en que funcionan las organizaciones»). Tanto empresas como ciudadanos, así como el resto de agentes económicos y sociales, tienden a establecer su marco de actuación y de relación condicionados en gran medida por la estructuración político-administrativa vigente, lo cual en muchos casos significa

limitarse a un ámbito más reducido que la propia región.

En las regiones polinucleares cada una de las ciudades tiene su propio gobierno municipal y sus propias políticas, lo cual dificulta la elaboración y ejecución de iniciativas conjuntas en áreas que resultan fundamentales para el desarrollo de la región; de este modo, se encuentran en clara desventaja frente a las grandes metrópolis monocéntricas que cuentan con una administración central.

Por lo tanto, y sin renunciar a las ventajas derivadas de la existencia de estructuras político-administrativas descentralizadas (como son una toma de decisiones más próxima a los ciudadanos/as y generalmente más democrática, y una estructuración territorial más equitativa y sostenible), es evidente que habrán de establecerse entre las distintas administraciones instrumentos de cooperación e intervención flexibles y eficaces, para poder abordar cuestiones de interés común para el conjunto de la región urbana polinuclear de una manera ágil y competente.

Otro obstáculo que habitualmente encontramos para el desarrollo de una región urbana polinuclear es que «*the regions are real in the minds of spatial planners and some politicians but not in the minds of the general population*» (Priemus y Zonneveld, 2004: 294). Es decir, que a pesar de que la opción de la región urbana polinuclear puede resultar atractiva y deseable para planificadores y administración pública, y que éstos realicen una clara apuesta a su favor, los esfuerzos pueden quedarse en papel mojado si lo que se está impulsando es un proyecto «de arriba a abajo», que no está arraiga-

¹⁰ Ver al respecto los casos del Randstad, Central Scotland, Flemish Diamond o Rhein Ruhr, en el Vol. 12, No. 3, 2004 de la revista *European Planning Studies*.

do en la realidad socio-económica de dicha región.

En definitiva, si entre los diferentes ciudadanos, empresas, organizaciones y, en general, agentes de una región no existe una conciencia colectiva sobre la personalidad de la misma, será mucho más difícil que surja un proyecto de éxito para el desarrollo regional. Lo contrario, también sería cierto, es decir, en un territorio dado en el que existan ciudades de tamaño medio con una conciencia arraigada de que ellas constituyen un ámbito que está por encima de las mismas ciudades, es un punto de partida mucho más favorable para el desarrollo de un proyecto regional.

Por último, en esta reflexión general nos gustaría alertar sobre el riesgo de reproducir esquemas de desarrollo polarizado en el seno de la propia Región Urbana Polinuclear, consistentes en promover una excesiva concentración de la actividad económica y la población en torno a los principales centros urbanos marginando al resto del territorio, como son otras ciudades y asentamientos de menor tamaño o las zonas rurales. El concepto de Región Urbana Polinuclear si en algo ha de distinguirse del de Sistema Urbano Polinuclear es precisamente en que debe considerar la región en su conjunto, en su integridad, sin excluir áreas de la misma.

De este modo, a la hora de elaborar las propuestas de desarrollo territorial habrán de tenerse en cuenta los diferentes niveles de la jerarquía urbana y de la red de asentamientos, para definir las funciones que corresponden a cada uno de ellos. Así mismo, habrán de fijarse unas líneas de actuación y unas políticas de asignación de recursos que establezcan las ba-

ses para un desarrollo regional que combine al mismo tiempo un nivel aceptable de competitividad económica con la equidad territorial y social.

4. EL SISTEMA URBANO VASCO

A continuación, centraremos nuestro análisis en el sistema urbano vasco; concretamente pretendemos discutir la potencialidad del mismo para avanzar hacia lo que podríamos considerar una Región Urbana Polinuclear Vasca (RUPV). Empezaremos por referirnos a las principales iniciativas y actuaciones de carácter urbano-territorial que viene impulsando la Administración, para de este modo poder obtener una primera impresión sobre las posibilidades y también las limitaciones para un desarrollo polinuclear y menos polarizado que de los mismos pueda esperarse.

Antes de entrar en materia, no está de más apuntar que como en muchas otras ocasiones también en ésta que nos ocupa, el análisis de la realidad vasca va a ser abordado desde una perspectiva parcial. La complejidad político-administrativa de nuestro país (CAPV, Comunidad Foral Navarra, Iparralde) dificulta la realización de un análisis integral para el conjunto del territorio de Euskal Herria, motivo por el cual vamos a centrarnos básicamente en los tres territorios históricos comprendidos en la CAPV.

Tras un primer análisis del Sistema Urbano Vasco, destacaríamos por un lado las capitales (Bilbao, Donostia-San Sebastián, Vitoria-Gasteiz; y también Iruñea-Pamplona y Baiona-Bayonne), que se sitúan en los niveles superiores de la jerarquía urbana vasca, con el Bilbao Metropolitana-

no situado en un rango superior a los demás. Pero contamos, a su vez, con una amplia red de ciudades de tamaño medio¹¹ y otras ciudades y pueblos más pequeños¹², que desempeña una función clave desde el punto de vista del equilibrio territorial. Dicha función puede verse reforzada o por el contrario debilitada según cuál sea el modelo territorial que se quiera impulsar y fomentar.

4.1. El proyecto de región urbana polinuclear vasca

Las iniciativas que en la actualidad se están llevando a cabo en Euskal Herria en torno al sistema urbano coinciden, en términos generales, con las principales tendencias y modelos territoriales que se imponen en Europa y en el resto del mundo. Así, se considera que, dado que la competitividad de un territorio depende del atractivo e internacionalización de sus ciudades, será necesario potenciar el desarrollo de las zonas urbanas, concediendo especial atención a estos espacios y otorgando prioridad a las ciudades de mayor dimensión para su integración en la red urbana internacional. Todo ello, con el fin de atraer inversión extranjera directa y a los turistas mediante estrategias basadas en la implantación de infraestructuras, en la transformación física de la ciudad y en la realización de proyectos emblemáticos.

El modelo territorial general de la Comunidad Autónoma del País Vasco, básicamente queda definido en el principal

instrumento de planificación territorial de dicha Administración: las *Directrices de Ordenación Territorial* (DOT) (Gobierno Vasco, 1997). El informe plantea una idea de gran potencial al defender la tesis de que las tres capitales, al estar próximas entre sí, presentar unas proporciones que se adaptan a su función y estar localizadas en lugares estratégicos, forman un *Sistema Urbano Polinuclear*. Este modelo es el que precisamente se trata de impulsar mediante las DOT: estrechar los vínculos entre las capitales y procurar una mayor integración en el sistema urbano europeo por medio de potenciar sus infraestructuras.

En cualquier caso, y a pesar de que las Directrices cataloguen a las tres capitales en un mismo nivel, la supremacía que se otorga al Bilbao Metropolitano, al que se atribuye una función superior, salta claramente a la vista¹³.

¹³ Por ejemplo, al tratar sobre las Bases del Modelo Territorial, en el apartado 6 (Euskadi en el Contexto de los Grandes Espacios de Europa) se afirma que «El Sistema Polinuclear Vasco de Capitales, y especialmente, el Bilbao Metropolitano, en ausencia de otros polos urbanos de este rango en las regiones del entorno, tiene vocación de intensificar el desarrollo de funciones superiores» (Gobierno Vasco, 1997).

También, al referirse al Modelo Territorial, en el apartado 7 (Modelo Territorial de las DOT): «La potenciación del Bilbao Metropolitano como un componente importante del Sistema Polinuclear Vasco de Capitales se plantea en estas Directrices basada en los siguientes puntos:

- Tratar de completar y mejorar la infraestructura básica (Aeropuerto, Puerto, Ferrocarril, Sistema Viario, etc.) que permita una conexión con los puntos y ejes fundamentales del desarrollo económico nacional e internacional.
- Potenciar la ubicación en el Bilbao Metropolitano, y especialmente en el entorno de la Ría, de equipamientos, dotaciones, servicios y actividades de rango nacional. Se trata de uno de los nodos de máxima centralidad nacional de Euskadi y por ello la elección de usos debe estar en consonancia con este carácter» (Gobierno Vasco, 1997).

¹¹ Eibar, Irun, Bermeo, Durango, Alsasua, Tudela y Tolosa, entre otras.

¹² Elgoibar, Zarautz, Azpeitia, Azkoitia, Llodio, Amurrio, Balmaseda, Agurain,...

Aunque ya en las propias DOT se reconoce, por otro lado, la importancia de la escala territorial intermedia y se asume el objetivo de impulsar una red de núcleos de población de tamaño medio capaces de estructurar de forma adecuada el conjunto del territorio mediante un modelo de asentamientos más equilibrado, el grueso de las acciones y estrategias planteadas se refieren al llamado Sistema Polinuclear Vasco de Capitales (siendo la metrópoli articulada en torno a Bilbao la que concentra una mayor atención), relegando a una posición muy secundaria al resto de niveles integrantes de la red urbana de la CAPV.

Se puede concluir, por tanto, que en la filosofía de las DOT aparece una primera aproximación a una visión polinuclear del sistema urbano vasco, aunque claramente restrictiva y limitada a las capitales. Sin embargo, establece una línea de reflexión interesante que va a ser más adelante desarrollada en otros instrumentos de reflexión sobre el modelo territorial, impulsados por la propia Consejería de Ordenación Territorial, destacaríamos por ejemplo el programa de «Euskal Hiria/Euskadi Ciudad Global», desarrollado en el marco del Proyecto Cities, que no sólo recoge el planteamiento inicial de polinuclearidad sino que le confiere una dimensión más amplia, recuperando el concepto de «región» para referirse al conjunto del territorio (abarcando por tanto además de las capitales el resto de la red urbana).

El proyecto de Euskal Hiria apuesta porque Euskadi obtenga la masa crítica necesaria para afrontar con éxito los retos de la nueva economía. Para ello, es esencial dar coherencia a las sinergias derivadas de una articulación coherente del conjunto del territorio. «La idea de Euskal

Hiria o Euskadi Ciudad Global responde a la oportunidad de buscar interrelaciones y complementariedades entre las capitales vascas, y entre éstas y el resto de núcleos de distinto tamaño que componen el sistema de ciudades del País Vasco» (Gobierno Vasco, 2002: 46).

No obstante, ninguna ciudad por sí sola, ni ninguna de las capitales tiene suficiente masa crítica para ofrecer el conjunto de servicios especializados, infraestructuras, equipamientos y oportunidades que nos encontramos en las ciudades que están operando con éxito internacionalmente. Sin embargo, tal como se recoge en el proyecto de Euskal Hiria (Gobierno Vasco, 2002), la estructura territorial vasca presenta un conjunto de ventajas:

- una posición estratégica en el corredor París-Madrid y entre el eje del Ebro y el eje de la Cornisa Cantábrica;
- un sistema policéntrico de capitales (tres capitales, relativamente próximas entre sí, con perfiles e identidades distintas pero complementarias);
- una atractiva red de ciudades de tamaño medio, que constituye una de las claves para la integración de los ámbitos urbanos y rurales. Se trata de centros urbanos de gran importancia para el equilibrio global del territorio y para el equilibrio social;
- una singular red de espacios y reservas naturales;
- una fuerte identidad que se refleja:
 - a) en el área económica, en un dinámico espíritu emprendedor y en una capacidad adaptación y superación de momentos críticos;
 - b) en el ámbito político, en su particular estructura territorial;
 - c) y en el social, en su lengua, tradiciones y costumbres, así

como en la importancia de la familia, de la sociedad civil, y en un significativo sentimiento de pertenencia.

Nuestra impresión es, en definitiva, que desde las DOT hasta las propuestas más recientes como la del proyecto Euskal Hiria, hay cierta evolución en el tratamiento otorgado al concepto de polinuclearidad: en las primeras propuestas nos encontramos con una concepción más restrictiva, limitada a las capitales, y proponiendo básicamente el establecimiento de una mayor conexión entre ellas a través de infraestructuras físicas, mientras que las propuestas más novedosas nos remiten a un concepto similar al de Región Urbana Polinuclear en sentido amplio, abarcando el conjunto de la red urbana con sus diferentes niveles; y proponiendo además de una mejor conexión física, la necesidad de reflexionar sobre la conveniencia de actuar también en otros ámbitos (redes de conocimiento, innovación, redes de cooperación entre agentes económicos, políticos y sociales, acuerdos y consensos amplios, etc.), de cara a lograr una posición competitiva y una coherencia interna efectiva en la Región Urbana Polinuclear¹⁴.

Frente a este planteamiento teórico conceptual más favorable al equilibrio territorial y al impulso a la polinuclearidad, en la práctica, sin embargo, son otros los planes y proyectos que reciben más atención y recursos; planes y proyectos

que de forma más o menos evidente, se orientan en la actual filosofía dominante tendente a acentuar la concentración de la actividad económica en los núcleos que de entrada parten con un mayor potencial competitivo; planes y proyectos que, en definitiva, difícilmente pueden encajar en la línea de colaboración-cooperación que se requeriría para realmente potenciar el desarrollo de una Región Urbana Polinuclear Vasca.

4.2. El Bilbao Metropolitano

El Área Metropolitana de Bilbao se configura como el área territorial que mayor impulso, atenciones y recursos está recibiendo en el marco de las estrategias de revitalización e internacionalización. El Bilbao Metropolitano, con cerca de un millón de habitantes, es la principal área urbana del País Vasco, tanto desde una perspectiva interna como en relación a la posición que ocupa dentro de la jerarquía urbana del Estado. Bilbao es, sin duda, la aglomeración metropolitana más importante del norte de la Península Ibérica.

Tras el proceso de reestructuración industrial de los años ochenta, con un gran impacto en las zonas de tradición industrial, en los años noventa el reconocimiento de la dimensión urbana de la crisis y de sus consecuencias para el conjunto de la dinámica regional situaron el Área Metropolitana de Bilbao en el centro de un debate estratégico y de numerosas iniciativas de revitalización¹⁵. Así, y en claro

¹⁴ De todos modos, a pesar de ese planteamiento teórico y ese discurso inicial que sí parece apostar por un concepto de Región Urbana Polinuclear más integral, el centro de la reflexión se sigue orientando en el sentido más tradicional: prioridad a las capitales e intervención en infraestructuras de transporte o programas de revitalización urbana (Gobierno Vasco, 2002).

¹⁵ Las principales iniciativas de revitalización, así como sus primeras consecuencias sociales, espaciales y económicas se analizan en Rodríguez *et al.* (2001).

contraste con la pasividad de los años anteriores, van apareciendo diferentes planes y proyectos, que si bien en un primer momento no se enmarcaban en un planteamiento estratégico completamente acabado y definido, sus principales líneas de actuación sí coincidían en un mismo objetivo: convertir Bilbao en una ciudad moderna y avanzada, integrada en la red de ciudades del mundo, y erigirse como una metrópoli internacional especializada en servicios y en actividades tecnológicamente avanzadas.

Las iniciativas de revitalización al principio carecieron de la necesaria coordinación, para dar paso posteriormente a un esfuerzo de sistematización y coordinación interinstitucional importante (Rodríguez, 2002: 77). En esa filosofía se encuadrarían diferentes instrumentos de carácter territorial tales como: Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao, propuesta del Ayuntamiento de Bilbao; el Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano, directriz de planificación a escala metropolitana impulsado por el Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Bizkaia; la iniciativa Bilbao Ría 2000; y junto con ellos otro instrumento que en principio aportaba una visión más integral que los anteriores: el Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano.

Se busca la revitalización de la estructura productiva por la vía de convertir la metrópoli fundamentalmente en centro de localización de actividades de alta dirección, gestión y sector terciario avanzado, y lugar de referencia para iniciativas internacionales, generando un entorno atractivo y favorable para las empresas y agentes que actúan en tales sectores. Las actividades industriales quedarían en un

muy segundo plano dentro del área metropolitana¹⁶.

Los principales ejes de la estrategia de fomento del Bilbao Metropolitano¹⁷ podrían resumirse así:

1. Infraestructuras de transportes: es uno de los sectores que más atención y medios está recibiendo. Destacaríamos, por un lado, los proyectos de infraestructuras de gran capacidad destinados a posibilitar una eficiente comunicación con el exterior: ampliación y modernización del puerto y del aeropuerto de Bilbao, la autopista Eibar-Gasteiz) (que quedaría integrada en el Eje Transeuropeo Norte-Sur) y el proyecto de la Y vasca de Tren de Alta Velocidad; proyectos que resultan estratégicos para el desarrollo del Bilbao Metropolitano, ya que permitirán una mayor integración internacional del País Vasco y, sobre todo, con Europa, lo cual constituye una de las condiciones básicas para poder adquirir ese carácter de metrópoli internacional. Por otro, las notables mejoras en los accesos a

¹⁶ No obstante, las actuaciones que con el objetivo de incentivar la inversión industrial se plantean no ya en el centro de la ciudad pero si en algunas zonas más periféricas del área metropolitana, se basan principalmente en la provisión de suelo e infraestructura industrial, en definitiva en la misma línea de crear una condiciones de entorno adecuadas para la localización de inversiones. A modo de ejemplo podríamos citar los programas de dotación de suelo e infraestructura industrial en la Zona Minera (en la margen izquierda de la ría) o el Parque Tecnológico de Zamudio (para la ubicación de empresas de alta tecnología).

¹⁷ Para ahondar en el proyecto general de fomento del Bilbao Metropolitano y sobre determinados proyectos, consultar Bilbao-Metropoli 30 (1996), Esteban (1999) o la página web de la institución Bilbao Metropoli 30 (www.bm30.es).

Bilbao y en las vías de comunicación interiores del área metropolitana (Metro de Bilbao, mejora de accesos ferroviarios y viarios, autovías de conexión intrametropolitanas, conexión viaria con la Cornisa Cantábrica).

2. Grandes actuaciones urbanísticas: programas de revitalización de la ciudad y recuperación de suelos, que tienen como objetivo adaptar los espacios urbanos degradados y obsoletos a los nuevos usos que se pretende generar en la metrópoli. En lo que respecta a este tipo de actuación el protagonismo recae sin duda en la recuperación y transformación de los terrenos del área de la ría. Se plantean diferentes proyectos, entre los cuales el más avanzado es el de Abandoibarra¹⁸.
3. Protagonismo de proyectos emblemáticos, consistente en iniciativas de gran escala, que reúnan arquitectura de prestigio y cuidadas características de diseño urbano (Museo Guggenheim, Palacio Euskalduna, Metro de Bilbao, Abandoibarra, la nueva terminal del aeropuerto de Bilbao, Zorrozaurre).

Nos referimos a proyectos que responden a la idea de que una nueva ciudad necesita una nueva imagen. Además de potenciar el crecimiento económico pretenden ofrecer una imagen de ciudad postindustrial más atractiva, tanto en lo que a la proyección internacional se refiere (para la atracción de inversiones,

visitantes, congresos, etc.) como de cara a la propia sociedad local, para generar en la misma la sensación de que el proceso de transformación en curso está teniendo éxito.

En el caso de Bilbao, todos los niveles de la administración están en mayor o menor medida implicados en la estrategia para el fomento del Bilbao Metropolitano. El Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Bizkaia participan plenamente tanto en el diseño de los planes territoriales como a la hora de asignar fondos para infraestructuras o programas de revitalización, o también como miembros participantes de las diferentes entidades creadas expresamente para la reactivación de Bilbao (Bilbao Ría 2000¹⁹ o Bilbao Metrópoli-30²⁰).

¹⁹ Bilbao Ría 2000 es una sociedad que se crea en 1992, compuesta por las instituciones locales (Ayuntamiento de Bilbao, Diputación de Bizkaia, Gobierno vasco) y una serie de empresas públicas dependientes del gobierno central (en concreto empresas que ostentaban la propiedad de los terrenos en los que se planteaban la mayor parte de los proyectos de regeneración). Su objetivo es conseguir la máxima eficiencia en el uso de los recursos, así como la autosuficiencia financiera, para así reducir al mínimo la necesidad de inversión pública.

²⁰ En dicha asociación participan conjuntamente instituciones públicas y privadas. Actualmente está integrada por más de un centenar de socios entre los que se encuentran todos los ayuntamientos del Área Metropolitana, el Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Bizkaia, sociedades públicas, corporaciones profesionales, centros tecnológicos, universidades, y entidades financieras y empresas privadas de distintos sectores. Creada en 1991, su principal cometido va a ser ocuparse del Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano puesto en marcha un par de años antes. La Asociación Bilbao Metrópoli-30 se plantea, por tanto, como mecanismo para dar continuación al proceso de planificación estratégica iniciado con el Plan y va a desempeñar un importante papel en la formulación y proyección de una visión de futuro para el área metropolitana de Bilbao. Hoy en día la función de la Asociación Bilbao Metrópoli 30 se limita en la práctica a propiciar la reflexión sobre los procesos de revitalización (ver Bilbao Metrópoli-30, 2001).

¹⁸ Rodríguez (2002) explica detalladamente los diferentes episodios que han tenido lugar en el proceso de elaboración y decisión respecto a la actuación de Abandoibarra.

También se observa la implicación del Ayuntamiento de Bilbao así como el resto de ayuntamientos del Área Metropolitana, al realizar sus propias planificaciones territoriales en el ámbito local o participando en los organismos que están abiertos a las corporaciones locales. El Gobierno central canaliza su intervención fundamentalmente a través de la sociedad Bilbao Ría 2000.

Junto al Bilbao Metropolitano (o frente al mismo) han surgido otras iniciativas en torno a otras zonas urbanas del país. Ese es el caso del *Proyecto Transfronterizo de la Eurociudad Vasca Bayonne-San Sebastián*²¹, un proyecto de cooperación entre la Diputación Foral de Gipuzkoa y el distrito Bayonne-Anglet-Biarritz, cuya finalidad es la de unir las dos comunidades separadas por la frontera (600.000 habitantes en total) y formar una sola ciudad. Si bien el acuerdo fue suscrito en 1993, el paso más importante se dio en junio de 2000, con la presentación del *Libro Blanco Bayonne-San Sebastián*, un informe abierto para el debate y sin plazos preestablecidos en el que los promotores del proyecto informan sobre el planteamiento básico, que no es otro que crear una metrópoli transfronteriza con una identidad socio-económica propia capaz de competir con Burdeos y Bilbao. De entre las diferentes propuestas realizadas, es la relativa a las infraestructuras de transporte la que adquiere un mayor protagonismo (nueva autovía, tren de alta velocidad o red de transportes públicos, por ejemplo).

Se podría decir que nos hallamos ante proyectos en cierto modo contradictorios

entre sí, puesto que la filosofía cooperadora que encierran las Directrices de Ordenación Territorial no concuerda demasiado bien con los proyectos que tratan de posicionar a Bilbao o Bayona-San Sebastián por encima de otras ciudades, y es que no parece que el sistema urbano polinuclear que deberían formar las tres capitales resulte muy compatible con el planteamiento de considerar a las otras capitales como competidoras en vez de colaboradoras.

4.3. Polinuclearidad e infraestructuras de transporte

Un elemento interesante a considerar desde la perspectiva de su aportación para la configuración de una Región Urbana Polinuclear es el referido a las infraestructuras de transporte. Como ya hemos indicado en apartados anteriores, la propia reflexión teórica les asigna un papel fundamental que es obviamente su función externa de posibilitar la conexión de la región con el resto del mundo y su integración en la red de regiones urbanas globales. Pero al mismo tiempo se subraya, y quizá con un énfasis aún mayor, la función de articulación interna de la región, ya que en gran medida la potencialidad de la misma para constituirse y funcionar realmente como una unidad territorial coherente dependerá de la red interior de infraestructuras.

En las próximas líneas no pretendemos realizar un análisis exhaustivo de los diferentes y numerosos proyectos de infraestructura de transporte acometidos en la CAPV en los últimos quince años y de los impactos territoriales que de ellos pueda derivarse. De hecho, ya hemos visto que

²¹ Más información sobre este ámbito y proyecto en la página web de la Agencia Transfronteriza para el Desarrollo de la Eurociudad Bayonne-San Sebastián (www.eurohiria.org).

tanto en el caso del Bilbao Metropolitano como en el de la Eurociudad, las infraestructuras se presentan como uno de los instrumentos clave en la intervención de las diferentes administraciones.

Sin embargo, y a modo ilustrativo, sí queremos referirnos a dos infraestructuras de transporte, todavía en fase de proyecto más o menos avanzada, y que por tanto resultan más interesantes para la reflexión: en primer lugar, el proyecto ferroviario de la «Y vasca»; y en segundo, el proyecto de Puerto Exterior de Pasaia. Proyectos, que además de ser claramente polémicos desde el punto de vista ambiental o de su financiación, en la medida en que responden a una determinada concepción del desarrollo territorial para la CAPV, permiten ampliar el debate a este ámbito.

En el caso de la «Y vasca», proyecto ferroviario de alta velocidad diseñado exclusivamente para la conexión entre las tres capitales de la CAPV, se nos presenta como una de las piezas fundamentales para la articulación de la Región Urbana Polinuclear Vasca. Pero precisamente por el marcado carácter nodal de la alta velocidad ferroviaria (sólo las ciudades que constituyen un nodo en la red ganan accesibilidad, mientras que los puntos intermedios la pierden) y por las características concretas de este proyecto (conexión entre capitales, en un territorio de reducida dimensión), va a consolidar un modelo territorial polarizado, tendente a fortalecer aún más la privilegiada posición de los grandes centros urbanos, ya que por un lado favorece a las capitales en perjuicio de las ciudades de tamaño medio del resto de comarcas; y, por otro lado, cabe esperar que refuerza la posición de Bilbao en el conjunto del sistema

urbano, como nodo principal en detrimento de Donostia-San Sebastián o Vitoria-Gasteiz²².

Las infraestructuras de gran capacidad están pensadas para mejorar la accesibilidad de las grandes ciudades y metrópolis. Bilbao, debido a su gran tamaño y a sus propias características como área metropolitana, sería el gran beneficiado de esta infraestructura, ya que aparte de mejorar sus conexiones ayuda a reforzar la imagen de modernidad que se quiere dar de Bilbao en el exterior. En definitiva, por medio de este proyecto se quiere impulsar un modelo territorial basado en un sistema jerarquizado de ciudades, utilizando y organizando el territorio para satisfacer las demandas y los intereses de la metrópoli.

Ese modelo ferroviario quedaría lejos, por tanto, de una propuesta de Región Urbana Polinuclear Vasca integradora y equilibradora del conjunto del territorio, que requeriría de una infraestructura ferroviaria de características totalmente distintas, en la que convivirían armónicamente una red básica que conectase las grandes poblaciones con el resto de la península y Europa, así como con otras infraestructuras importantes de transporte, junto con una amplia red secundaria, totalmente integrada con la primera, que conectase a la gran mayoría de la población con los núcleos productivos y urbanos, así como con otras infraestructuras. En definitiva, se trataría de apostar por un modelo basado en la multifuncionalidad,

²² Otros impactos territoriales a considerar serían la conexión con la Península (efecto absorción de Madrid), la conexión internacional dada la situación geográfica del Estado francés, así como la conexión con el corredor navarro.

intermodalidad e interoperatividad, que mejorase la accesibilidad.

La discusión suscitada en torno al proyecto de Ampliación del Puerto de Pasaia²³ es un claro ejemplo de la ausencia de una visión integral de lo que debería ser una Región Urbana Polinuclear Vasca. En este caso, y sin entrar en otros aspectos altamente polémicos como son los relativos a los impactos ambientales o los mecanismos de decisión y participación social, desde la perspectiva de la ordenación del territorio y, por tanto, de la necesaria coherencia del mismo en cuanto a la funcionalidad económica de los diferentes espacios que lo integran, se puede observar la existencia de intereses y posiciones claramente contradictorios entre diferentes agentes de la CAPV.

Concretamente tenemos, por un lado, la propuesta de construcción de un Puerto Exterior en Jaizkibel, fuertemente defendida por agentes económicos y políticos de Gipuzkoa (figurando a la cabeza la Cámara de Comercio y la Diputación Foral), y apoyada a su vez por el sector mayoritario del Gobierno Vasco, vinculándolo indisolublemente a la regeneración urbanística de la Bahía de Pasaia.

Por otro lado, desde otros sectores (entre los que se incluyen además de diversos colectivos ecologistas y locales, la propia Consejería de Medio Ambiente del Gobierno Vasco) cuando menos se cuestiona la necesidad de tal ampliación. Así, y aunque se muestran tajantemente favorables a abordar la regeneración integral de la Bahía, respecto al futuro de la actividad portuaria barajan distintas posibilidades,

que podrían ser: o bien hacer compatible la regeneración del entorno con un mantenimiento de la actividad portuaria (racionalizando y diversificando los usos) o bien el traslado de la actividad portuaria al puerto de Bilbao (que dispone de capacidad suficiente para absorber el tráfico portuario de Pasaia).

Es precisamente esta última opción la más rebatida por parte de los partidarios de la exteriorización del Puerto, que ven en dicha propuesta una posición clara a favor de Bilbao y una hipoteca a las posibilidades de un mayor desarrollo de Gipuzkoa. Se ha llegado incluso a plantear que «difícilmente puede entenderse una Euskal Hiria equilibrada si se quiere el desarrollo de sólo uno de los territorios y se aboca a Gipuzkoa a un proceso de desertización económica»²⁴.

Parece evidente que estos planteamientos reflejan una forma muy particular de entender el desarrollo territorial equilibrado, ya que en lugar de reflexionar en términos de complementariedad entre los diferentes espacios de la región, suponen una duplicidad de equipamientos y funciones. Encierran, en definitiva, una visión que tiene más que ver con rivalidades y competencia entre dos de las principales áreas urbanas de la CAPV, que con un espíritu de cooperación y colaboración en dicho ámbito.

5. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

A la hora de reflexionar sobre el modelo de desarrollo urbano-territorial más adecuado para Euskal Herria, lo más razonable es

²³ Ver al respecto la prensa de los días 1 y 2 de diciembre de 2004.

²⁴ Declaración de Koldo Azkoitia, diputado para la Ordenación y Promoción Territorial (01/12/2004).

tomar como punto de partida la realidad del territorio que nos ocupa. Así, debemos considerar al menos aspectos como:

- las características del sistema urbano: no hay una metrópoli de gran dimensión y bien colocada en la jerarquía urbana internacional;
- la estructura productiva: con una base económica que partiendo de la correspondiente a una Región de Antigua Industrialización va avanzando hacia una mayor diversificación sectorial y un mayor contenido innovador, pero que hoy en día aún se sitúa en un nivel tecnológico medio; y en la que, por otro lado, las actividades características de las grandes ciudades globales (actividades financieras, sector terciario avanzado, fases superiores de las industrias de alta tecnología) tienen una presencia muy limitada.

Partiendo de esas referencias es donde debemos situar el debate sobre el modelo más conveniente para la CAPV (y para Euskal Herria en su conjunto).

De este modo, y en primer lugar, cabría cuestionar la estrategia de desarrollo centrada en torno al Bilbao Metropolitano. Es frecuente pretender la revitalización del territorio y la recuperación de la competitividad a través del desarrollo de una base productiva especializada en sectores de alta tecnología y servicios avanzados y, en consecuencia, presentar la opción de convertirse en una metrópoli internacional avanzada como la más deseable. Pero eso no significa que sea ni viable ni incluso la más acertada para cualquier territorio.

Algunas de las principales limitaciones de tal estrategia vienen derivadas de

la enorme rigidez de la jerarquía urbana internacional y de la competencia entre grandes ciudades y metrópolis internacionales. En consecuencia, va a resultar sumamente difícil para una ciudad de tamaño medio/grande de una región de antigua industrialización conseguir alcanzar los niveles superiores de dicha jerarquía. Además, tampoco podemos pasar por alto los efectos que una estrategia de esas características puede generar en la región, es decir, un aumento de las disparidades, que se vería acelerado y acentuado por una transformación radical de la base económica.

Además de la polarización espacial, social y sectorial que puedan generarse en el seno de la aglomeración, es evidente que desde una perspectiva del conjunto de la región unos proyectos pensados y diseñados para el Bilbao Metropolitano también harán aumentar las disparidades dentro de la región: por un lado, porque fomentan la concentración de las actividades avanzadas más dinámicas en el área metropolitana de Bilbao, y por otro, porque en la medida en que los recursos se destinan a tales usos, se limitan los que pudieran emplearse en otros proyectos que beneficiarían al resto del territorio.

Todo lo anterior parece apuntar la conveniencia de considerar otras opciones de desarrollo, distintas a ese modelo dominante en la actualidad. En este sentido, resulta más realista pensar en la posibilidad de impulsar un desarrollo económico que, en lugar de pretender emular a las metrópolis globales, trate de alcanzar un nivel de competitividad razonable por otras vías, buscando otros nichos como puede ser la regeneración de tecnologías maduras (sin causar una ruptura total con las estructuras económicas antiguas y,

por el contrario, aprovechando el conocimiento y el capital social acumulado).

Esta propuesta de desarrollo económico no sólo es más realista sino que además es compatible con modelos territoriales más equilibrados. De hecho, el desarrollo de la Región Urbana Polinuclear Vasca (RUPV) puede resultar claramente beneficioso para dicho patrón de desarrollo económico, ya que permitiría un aprovechamiento de las ventajas derivadas de la concentración de recursos (humanos, empresariales, tecnológicos, capital social) y de la diversidad, al mismo tiempo sin verse bloqueada por grandes impactos ambientales (contaminación), funcionales (congestión) o sociales (disparidades, delincuencia). Cabe decir que en todos estos ámbitos la CAPV presenta unos niveles más que aceptables desde la perspectiva de la calidad de vida y de funcionamiento económico social. En consecuencia, sería interesante buscar opciones de desarrollo que preserven dichas ventajas, en lugar de modelos que acentúen la concentración y la polarización, ya que provocarían una agudización de los impactos anteriormente citados.

En definitiva, consideramos que la apuesta a favor de una RUPV puede resultar no sólo factible sino además deseable desde una perspectiva de desarrollo competitivo, pero a su vez más equilibrado y armonioso. No está de más apuntar algunas de las ventajas que observamos para la configuración de dicha RUPV:

- las características de la red de asentamientos, con una presencia suficiente y territorialmente equilibrada de ciudades y pueblos de diferentes tamaños (capitales, cabeceras de comarca, pueblos más pequeños);

- la existencia de una fuerte identidad colectiva y sentimiento de pertenencia que deberá ser aprovechado en un sentido constructivo y positivo;
- una tímida toma de conciencia por parte de algunos sectores de la Administración vasca sobre la conveniencia de considerar esta forma de estructuración territorial (tal como se desprende de la filosofía de las DOT o, más claramente, de la reflexión sobre «Euskal Hiria/Euskadi Ciudad Global»), lo cual nos va a permitir ir introduciendo estos conceptos en la discusión general.

Por tanto, un mejor aprovechamiento de los recursos existentes y, a su vez, una mayor implicación y participación de los diferentes agentes en el proceso de reestructuración exigiría, seguramente, una revisión del modelo territorial atendiendo, por ejemplo, a los siguientes aspectos: (a) en lugar de fortalecer las tendencias que concentran el crecimiento económico en torno a las metrópolis de las capitales, barajar la posibilidad de impulsar patrones más dispersos que concedan un mayor protagonismo a los principales núcleos urbanos de las comarcas (en lo que respecta al equipamiento social y cultural de calidad), distribuyendo los centros de producción de una forma más equilibrada a lo largo del territorio; (b) sin descuidar las opciones de integración en las redes internacionales (aun cuando puede que haya que revisarlas), apostar por formar una red interior estructuradora más consistente que seguramente redundará en beneficio del modelo territorial más disperso; (c) a partir de los dos anteriores, estudiar la posibilidad del sistema urbano polinuclear en todo su potencial, integrando a todo el territorio y

a toda la red urbana; evidentemente, habrá que tener en cuenta los distintos niveles que se encuentran en la jerarquía urbana, pero al mismo tiempo (y dado que resulta posible en un país pequeño como es el nuestro) aprovechando las ventajas de la desconcentración concentrada, (ofreciendo diversidad y creatividad desde una perspectiva de conjunto pero evitando, a su vez, las sobrecargas derivadas de las congestión y la excesiva concentración).

Las principales limitaciones, sin embargo, parten de la fragmentación institucional, concretamente de una determinada articulación administrativa (en la CAPV: Gobierno Vasco pero también diputaciones para ámbitos provinciales), que condicionan los intereses y ámbitos de actuación y relación de los agentes políticos y económicos, dificultando el desarrollo de una visión integral que abarque el conjunto del territorio. Ello se traduce, en muchas ocasiones, en una duplicación de infraestructuras y equipamientos, en lugar de buscar una complementariedad y un funcionamiento del conjunto menos eficiente, con los costes añadidos que supone tanto desde una perspectiva de financiación y uso de recursos públicos como en el medio ambiente y territorio.

Es indudable, por tanto, la necesidad de superar las fricciones derivadas de dicha fragmentación institucional, para lo cual resultaría imprescindible el articular mecanismos de discusión efectivos que permitan establecer unos consensos básicos sobre el modelo de país (en todas sus vertientes: política, económica, social, territorial), y que constituyera el marco de referencia para las actuaciones y decisiones de los distintos actores de la región.

En este sentido, parece evidente que propuestas de carácter más equitativo y equilibrado deberían, en principio, motivar una mayor aceptación y simpatía por parte de los distintos agentes y de la ciudadanía en general, que las políticas y actuaciones que tienden a favorecer la concentración del crecimiento económico y la actividad en algunas áreas en detrimento de otras.

En cualquier caso, debemos tener siempre presente que no existen fórmulas únicas o de aplicación general. Las políticas y estrategias deben ser definidas en el propio ámbito local/regional, estableciendo en cada caso particular los planes y actuaciones concretas para hacer frente a los retos de la diversificación y la innovación; partiendo de la realidad y potencialidad propia (considerando las características tanto de la base productiva como de los agentes económicos y sociales e incluso de los habitantes de la región); bajo el liderazgo de los poderes públicos regionales y contando con el consenso y apoyo del resto de agentes regionales; para que, entre otras cosas puedan repartirse de una forma acordada y justa las ventajas pero también los costes derivados de las transformaciones que generan este tipo de estrategias.

La proximidad entre las grandes ciudades o la implantación de lazos mediante infraestructuras no garantizan por sí solas la creación de un sistema urbano polinuclear, y mucho menos su competitividad conjunta. Para que el proyecto planteado funcione, las personas, empresas, instituciones y, en general, los agentes económicos, políticos y sociales involucrados tendrán que mostrarse dispuestos a cooperar, estar convencidos de las ventajas

que la misma puede aportar, y ser conscientes de la magnitud de los cambios que las prioridades y cauces establecidos podrían originar en determinados espacios y grupos, ya que a los problemas, que en el futuro afloren, habrá que buscarles una solución.

Desde el punto de vista de Euskal Herria, el problema se vuelve más complicado al tener que incluir en el estudio a Navarra y al País Vasco continental. La división administrativa junto con la disparidad de perspectivas y litigios que sur-

gen en el ámbito político dan lugar a una serie de consecuencias que pueden resultar negativas para la estructuración territorial del país. Surgen así en varios puntos del territorio proyectos que responden a objetivos muy similares. La falta de una perspectiva unificada lleva a un inadecuado uso de los recursos públicos y puede tener consecuencias irreversibles en el medio ambiente, así como en el territorio; y en consecuencia, puede provocar la desvertebración de las relaciones económicas, sociales y culturales que se sustentan sobre él.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BATTEN, D.F. (1995): «Network cities: Creative Urban Agglomerations for the 21st Century», *Urban Studies*, Vol. 32; n.º 2, pág. 313-327.
- BILBAO METRÓPOLI-30 (1996): *Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano*, Bilbao.
- BILBAO METRÓPOLI-30 (2001): *Bilbao 2010. Reflexión Estratégica. Bring your dreams to Bilbao*, Bilbao.
- BONNEVILLE, M. (1994): «Internacionalization of Non-capital Cities in Europe: Aspects, Processes and Prospects», *European Planning Studies*, Vol. 2, n.º 3, pág. 267-285.
- BORJA, J. y CASTELLS, M. (1997): *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid.
- CAMAGNI, R. (2001): «The Economic Role and Spatial Contradictions of Global City-Regions: The Functional, Cognitive, and Evolutionary Context», in A.J. SCOTT (Ed.): *Global City Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford University Press, Oxford, pp. 96-118.
- CASTELLS, M. (1995): *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*, Alianza Editorial, Madrid.
- CASTELLS, M. (1997): *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. Vol.1: La Sociedad Red*, Alianza Editorial, Madrid.
- CASTELLS, M. y HALL, P. (1994): *Las tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI*, Alianza Editorial, Madrid.
- COOKE, P. (1998): «Introduction. Origins of the concept», in H.J. BRACZYK, P. COOKE & M. HEIDENREICH (Eds.) *Regional Innovation Systems. The Role of Governances in a Globalized World*, pp. 2-25, UCL Press, Londres.
- COOKE, P. y PICCALUGA, A. (eds.) (2004): *Regional Economies as Knowledge Laboratories*, Edward Elgar, Cheltenham.
- COOKE, P., GÓMEZ URANGA, M. y ETXEBARRIA, G. (1998): «Regional systems of innovation: an evolutionary perspective», *Environment and Planning A*, 30, pp. 1563-1584.
- DIELEMAN, F.M. y FALUDI, A. (1998): «Polynucleated Metropolitan Regions in Northwest Europe: Theme of the Special Issue», *European Planning Studies*, Vol. 6, n.º 4, pág. 365-377.
- ESTEBAN, M. (1999): *Lucas y Sombras del Titán: el proceso de regeneración del Bilbao Metropolitano*, Servicio de Publicaciones, Euskal Herriko Unibertsitatea-Universidad del País Vasco.
- ETXEBARRIA, G. y GÓMEZ, M. (2004): «Knowledge, values and territory: a case study», in P. COOKE & A. PICCALUGA (eds.) *Regional Economies as Knowledge Laboratories*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 197-215.
- FLORIDA, R. (2002): *The Rise of the Creative Class*, Viking, London.
- FRANCO, H. (2004): *Garraio-azpiegiturako politikak eta lurralde-eredua. Euskal Herriko kasurako aplikazioa*. Servicio Editorial UPV, Leioa.
- FRANCO, H. y ETXEBARRIA, G. (2003): *Reflections on urban revitalisation strategies in old industrial regions. The case of Bilbao*, EAEPE Annual Conference, 7-10 November, Maastricht.
- FRIEDMANN, J. (2001): «Intercity Networks in a Globalizing Era», in A.J. SCOTT (Ed.): *Global City Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford University Press, Oxford, pp. 119-136.
- GOBIERNO VASCO (1997): *Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco* (CD-ROM), Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- GOBIERNO VASCO (2002): *Euskal Hiria*, Proyecto Cities, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- GÓMEZ URANGA, M. y ETXEBARRIA, G. (1993): «Networks and Spatial Dynamics: The Case of the Basque Country», *European Planning Studies*, Vol. 1, n.º 3, pp. 299-318.
- LAMBOOY, J.G. (1998): «Polynucleation and Economic Development: The Ranstad», *European Planning Studies*, Vol. 6, n.º 4, pág. 457-466.
- LANDRY, C. (2000): *The Creative City*, Earthscan, London.
- LEAD-BEATER, C. y OAKLEY, K. (1999): *The Independents: Britain's New Cultural Entrepreneurs*, Demos, London.
- MAILLAT, D. (1998): «Interaction Between Urban Systems and Localized Productive Systems: An Approach to Endogenous Regional Development in Terms of Innovative Milieu», *European Planning Studies*, Vol. 6, n.º 2.
- MORGAN, K. (1997): «The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal», *Regional Studies*, 31, pp.491-503.
- OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER (2003): *Second Report from the Working Group of Go-*

- vernment Departments, the Core Cities and the Regional Development Agencies, ODPM, Londres.
- PARR, J. B. (2002): «Missing elements in the analysis of agglomeration economies», *International Regional Science Review* 25, 151-168.
- PRIMUM, H. y ZONNEVELD, W. (2004): «Regional and Transnational Spatial Planning: Problems Today, Perspective for the Future», *European Planning Studies*, Vol. 12, No. 3, pp. 283-297.
- RODRÍGUEZ, A. (2002): «Reinventar la ciudad: milagros y espejismos de la revitalización urbana en Bilbao», *Lan Harremanak*, n.º 6, pp. 69-108.
- RODRÍGUEZ, A., MARTÍNEZ, E. y GUENAGA, G. (2001): «Uneven Redelopment: New Urban Policies and socio-spatial fragmentation in metropolitan Bilbao», *European Urban and Regional Studies*, 8 (2), pp. 161-178.
- SASSEN, S. (1991): *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton (New Jersey), 2nd edition 2001.
- SASSEN, S. (1994): *Cities in a World Economy*, Pine Forge Press, Thousand Oaks (California), 2nd edition 2000.
- SCOTT, A. J. (Ed.) (2001): *Global City Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford University Press, Oxford.
- SCOTT, A.J., AGNEW, J., SOJA, E.W. y STORPER, M. (2001): «Global City-Regions», in A.J. SCOTT (Ed.): *Global City Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford University Press, Oxford, pp. 11-30.
- STORPER, M. (1995): «The Resurgence of Regional Economies, Ten Years Later: The Region as a Nexus of Untraded Interdependencies», *European Urban and Regional Studies*, 2 (3), pp. 191-221.
- STORPER, M. (1997): *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, Guildford, New York.
- TUOK, I. (2004): «Cities, Regions and Competitiveness», *Regional Studies*, Vol. 38.9, December, pp. 1069-1083.
- TUOK, I. y BAILEY, N. (2004a): «The theory of polycentric urban regions and its application to Central Scotland», *European Planning Studies*, Vol. 12, No. 3, pp. 371-389.
- TUOK, I. y BAILEY, N. (2004b): «Twin track cities: competitiveness and cohesion in Glasgow and Edimburgh», *Progress in Planning*, Vol. 63, pp. 135-204.

Innovación, Competitividad y Regeneración Urbana: los espacios retóricos de la «ciudad creativa» en el nuevo Bilbao

A lo largo de las dos últimas décadas, las ciudades han sido escenario privilegiado de cambios socioeconómicos y políticos de gran alcance. Los desafíos planteados por las nuevas condiciones de la economía globalizada han tenido consecuencias importantes para la formulación y gestión de la política urbana forzando una redefinición de las prioridades, objetivos de la intervención pública en la ciudad. La búsqueda de la competitividad, de ventajas competitivas urbanas, se transforma en el principal argumento de la «nueva política urbana» y ésta en un instrumento clave de la gestión local de la economía global. Este artículo analiza, en primer lugar, el contexto urbano de la «nueva economía del conocimiento» y la aparición de la «ciudad creativa» como referencia básica del modelo urbano de éxito. En segundo lugar, se relacionan estos cambios con la aparición de una agenda política urbana orientada hacia la producción de los nuevos espacios para la economía/ciudad creativa en Bilbao donde el «urbanismo de la creatividad» se proyecta como la base estratégica de una nueva era de revitalización urbana. En tercer lugar, se analiza críticamente la instrumentación de esta nueva agenda de la «ciudad creativa» en dos espacios de regeneración urbana en la ciudad.

Azken bi hamarkadetan zehar, hiriak maila handiko eraldaketa sozioekonomiko eta politikoetako eszenatoki paregabeak izan dira. Ekonomia globalizatuaren baldintza berriek plazaratutako erronkek ondorio garrantzitsuak izan dituzte hiri-politiken formulazioan eta kudeaketan, hauek hirietako esku hartze publikoetako helburuetan eta lehentasunetan definizio berriak akuilatuz. Lehiakortasunaren bilaketa, hots hirietako konkurrentzia-abantailak eskuratzea, «hiri-politika berriaren» argudio nagusia bihurtu da; eta azken hau ekonomia globalaren tokiko kudeaketaren giltzarria. Artikulu honek zera analizatzen du, lehenik eta behin ezagutzaren ekonomia berriaren testuinguru hiritarra eta «hiri kreatiboaren» sorrera, arrakastadun hiri-ereduaren oinarrizko erreferentzia gisa. Bigarrenez, aldaketa hauek lotzen dira ekonomia/hiri kreatiboarentzako espazio berrien sortze aldera orientatutako hiri-politikarako agenda Bilbon izan duen agerpenarekin, non kreatibitatearen hirigintza hiri-biziberritzearen aro berri baten oinarri estrategiko gisa islatzen den. Hirugarrenez, hiri kreatiboaren agenda berri honen erabilpen instrumentala hiriko birsorkuntzaren bi espaziotan analizatzen dira era kritikoan.

During the last two decades, cities have been at the forefront of socioeconomic and political transformation. The challenges posed by the changing conditions of the globalized economy have had important consequences for urban policy formulation and implementation leading to a radical redefinition of priorities and objectives of public intervention in the city. The search for urban competitiveness and advantage has turned into the main argument of the «new urban policy» and this into a key instrument of local management of the global economy. This article analyzes, first, the changing context for urban development in the new learning economy and the rise of the «creative city» as a policy reference of the successful city. Second, it relates these changes to the emergence of an urban policy agenda geared towards the production of new spaces for the creative economy/city in Bilbao where the creative city is projected as the strategic basis for a new round of urban revitalization. Third, it discusses critically the implementation of this new urban policy agenda of the creative city in two regeneration areas in Bilbao.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. La economía creativa y la ciudad creativa
 3. La ciudad creativa y la nueva política urbana en Bilbao: perspectivas, discursos y prácticas del urbanismo empresarial
 4. Los espacios para la economía creativa en Bilbao: entre el deseo y la realidad
 5. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: ciudad creativa Bilbao, revitalización urbana, urbanismo creativo

N.º de clasificación JEL: A13, R12, R53

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de las dos últimas décadas, las ciudades han sido escenario privilegiado de cambios socioeconómicos y políticos de gran alcance, cambios que tienen su origen en la crisis del modelo Fordista y en los procesos de reestructuración y globalización económica. La transición hacia una nueva economía post-Fordista, basada en el conocimiento y a escala global, ha transformado drásticamente el contexto para el desarrollo urbano, redefiniendo la naturaleza de los problemas, así como las prioridades y los objetivos de la intervención pública en la ciudad. Pero en el nuevo contexto, las ciudades (re)emergen como lugares y actores estratégicos de la globalización, como nodos claves de la nueva economía global. Esta centralidad refleja la importancia actual de las ciudades como centros de innovación y genera-

ción de talento y creatividad, bases de la nueva economía del conocimiento. Al mismo tiempo, los desafíos planteados por las nuevas condiciones de la economía globalizada han tenido consecuencias importantes para la formulación y gestión de la política urbana. La búsqueda de la competitividad, de ventajas competitivas urbanas, se transforma en el principal argumento de la «nueva política urbana» y ésta en un instrumento clave de la gestión local de la economía global.

Este artículo analiza, en primer lugar, el contexto urbano de la nueva economía del conocimiento y la aparición de la «ciudad creativa» como referencia básica del modelo urbano de éxito. En segundo lugar, se relacionan estos cambios con la aparición de una agenda política urbana orientada hacia la producción de los nuevos espacios para la economía/ciudad

creativa en Bilbao donde el urbanismo de la creatividad se proyecta como la base estratégica de una nueva era de revitalización urbana. En tercer lugar, se analiza críticamente la instrumentación de esta nueva agenda de la ciudad creativa en dos espacios de regeneración urbana en la ciudad.

2. LA NUEVA ECONOMÍA Y LA CIUDAD CREATIVA

2.1. Globalización, innovación y competitividad territorial

Desde el punto de vista socioeconómico, la importancia estratégica de las ciudades —y regiones— se vincula al reconocimiento de que en la nueva economía global el contexto territorial constituye un componente fundamental de la capacidad competitiva de las empresas (Porter, 1990; Storper, 1997). Esta concepción entronca con la idea de que la economía globalizada tiene un anclaje local/territorial fundamental en el que lo local cumple un papel estratégico como centro de gestión de lo global (Borja y Castells, 1997). Esta dinámica de *glocalización* (Swyngedouw, 1997) se plasma en tres ámbitos básicos: el de la productividad y competitividad económicas, el de la integración socio-cultural y el de la representación y gestión políticas (Borja y Castells, 1997:14).

En relación con la productividad y la competitividad, el contexto territorial se revela como un elemento decisivo en la generación de ventajas competitivas para las empresas en una economía en la que el conocimiento y la innovación son el principal factor de competitividad (Lund-

vall, 1995). En la nueva economía del conocimiento, la ventaja competitiva de las empresas se deriva no tanto de la eficiencia en el uso de factores productivos y costes relativos menores como del uso más productivo de los *inputs*, lo que exige una dinámica de innovación constante (Porter, 1998). La innovación se considera el factor determinante de la capacidad de adaptación y competitividad de las empresas —y de los territorios— en el nuevo modelo socioeconómico (Malmberg y Maskell, 2002).

La innovación, entendida en un sentido amplio, incluye no sólo las innovaciones técnicas —de producto y de procesos— y las innovaciones organizativas dentro de la empresa, sino también la innovación social e institucional a escala sectorial, regional o nacional (Morgan, 1997). Desde esta perspectiva, la innovación se concibe como un proceso interactivo de aprendizaje en el que participa un conjunto de agentes diversos —empresas, instituciones e infraestructuras de la ciencia básica y usuarios— que actúan en un medio institucional. Estos agentes interactúan a través de una variedad de mecanismos y rutinas institucionales y de convenciones sociales que son específicas a cada entorno cultural e institucional (Lundvall, 1992) lo que significa que los procesos de aprendizaje son esencialmente endógenos y no pueden ser entendidos independientemente de ese contexto cultural e institucional (Morgan, 1997).

El carácter contextual del aprendizaje interactivo implica que la innovación —y por ende la competitividad— es un proceso necesariamente local(izado). Pero el conocimiento del aprendizaje interactivo no sólo está enraizado social y territorial-

mente, sino que se halla en cierto modo codificado territorialmente, por lo que no puede ser separado de su contexto social y humano; es decir, permanece tácito. El conocimiento tácito es un determinante fundamental de las diferencias en la capacidad innovadora entre empresas y entre territorios, puesto que compone un conjunto de externalidades técnicas estructuradas, activos colectivos y fundamentos de ventaja competitiva específicas a cada entorno particular (Dosi, 1998; Gertler, 2003). Además, en la medida en que este conocimiento tácito es relativamente fijo y no puede ser creado o transferido fácilmente, no es igualmente accesible en todos los lugares, lo que contribuye a reforzar su carácter localizado. Storper (1997; 1998) denomina estos contextos «territorialización» o «mundos regionales de producción», aglomeraciones territoriales donde la viabilidad económica se basa en activos relacionales, recursos y prácticas, que son específicos de esa localización.

Por otra parte, los procesos de aprendizaje interactivo y de la innovación se ven favorecidos por la proximidad espacial y social. El carácter localizado de la producción y transmisión efectiva del conocimiento tácito sugiere que la concentración geográfica y la aglomeración contribuyen al proceso interactivo de aprendizaje y refuerza la competitividad de las empresas locales en *clusters* innovadores, distritos y regiones. En los nuevos espacios económicos dinámicos de la economía globalizada, la proximidad física y la cooperación entre proveedores, subcontratistas, clientes e instituciones de apoyo en un entorno localizado facilitan el intercambio de conocimiento y la fertilización cruzada de ideas en que se

basa el aprendizaje interactivo (Malmberg, 1997), creando un *milieu* favorable a la innovación y la mejora constante (Maskell *et al.*, 1998). La aglomeración productiva territorial, o formación de *clusters*, ofrece así el contexto más efectivo para la promoción del aprendizaje localizado y la innovación, maximizando las oportunidades para la colaboración y el aprendizaje interactivo (Cooke, 1994; Scott, 2001; Storper, 1997). Estas características reafirman la importancia de lo local frente a lo global y explican las ventajas de la concentración geográfica. Las «regiones que aprenden» (Cooke y Morgan, 1999; Florida, 1995; Morgan, 1997) y los «territorios inteligentes» son la expresión geográfica más efectiva de esta dinámica.

En resumen, en la nueva economía del conocimiento, el territorio desempeña un papel crucial en la medida en que la competitividad de las empresas no se deriva únicamente del desarrollo de sus competencias internas sino también de su entorno operativo, de su contexto cultural e institucional local. Y el componente crítico de ese entorno es la capacidad para inducir procesos interactivos de aprendizaje, dinámicas de innovación. La competitividad —la creación y mantenimiento de ventaja competitiva— es, por tanto, un proceso esencialmente localizado; lo que pasa dentro de las empresas es importante, pero el entorno inmediato externo a las empresas es igualmente esencial para la competitividad (Porter, 1990). Así, paradójicamente, en la economía globalizada, las ventajas competitivas a largo plazo de empresas y territorios se derivan cada vez más de factores locales —como el conocimiento, las relaciones sociales, la motivación— de los

que otros competidores menos afortunados carecen (Porter, 1998).

La territorialidad de los procesos de aprendizaje e innovación, ha sido relativizada por diversos autores que sugieren que asociar una forma de conocimiento con una forma de organización socioeconómica espacial o una escala geográfica de relaciones es muy limitado (Amin y Robbins, 1992) y destacan la importancia de otras formas de proximidad, como la proximidad relacional u organizativa (Torre y Rallet, 2005). Los nuevos espacios económicos dinámicos, los territorios «que ganan», reflejan trayectorias muy diversas y sistemas productivos territoriales variados (Benko y Lipietz, 1992). Moulaert y Sekia (2003) van más allá en la crítica a los modelos de innovación territorial y, aunque reconocen el papel central de las dinámicas institucionales en la innovación y el desarrollo territorial, cuestionan la visión excesivamente tecnocrática de la innovación y el énfasis casi exclusivo de éstos en la competitividad económica del territorio. Moulaert y sus colaboradores (Moulaert *et al.*, 2000; Moulaert y Nussbaumer, 2005) abogan por una perspectiva más integral del desarrollo local basado en una visión multidimensional de la innovación, la dinámica económica y la gobernanza territorial y proponen el concepto más amplio de «región social», que incorpora la innovación social y las «áreas de desarrollo integrado» como ejes del desarrollo territorial. Los procesos de innovación en estas áreas no se limitan a la competitividad económica sino que abarcan otros dos ámbitos fundamentales: las relaciones sociales de gobernanza y la satisfacción de necesidades locales no resueltas por el mercado (Moulaert y Nussbaumer,

2005). Desde este punto de vista, el desarrollo territorial no sólo significa reforzar la competitividad de la economía de mercado local y regional, sino también fortalecer otras partes de la economía como el sector público, la economía social, el sector cultural o la producción artesanal, así como mejorar la vida comunitaria local, favoreciendo la dinámica sociocultural como un ámbito de la existencia humana y la gobernanza política y social.

El análisis de la territorialidad del conocimiento sugiere que, en el marco de la nueva economía globalizada, la competitividad de las empresas —y de los territorios— depende sobre todo de la generación de condiciones de productividad en el ámbito territorial en el que operan. Algunos ámbitos territoriales —locales, urbanos, regionales— poseen un conjunto de atributos, recursos o activos locales más favorables a la generación de condiciones de productividad y competitividad de las empresas que operan en ese ámbito (Begg, 1999). Bradford (2002) y otros (Gertler, 2004; Landry, 2000) identifican tres rasgos básicos del entorno competitivo en las aglomeraciones territoriales más dinámicas: en primer lugar, una infraestructura formal de conocimiento compuesta de recursos tecnológicos y científicos: universidades, laboratorios de investigación, institutos técnicos, organizaciones de transferencia de tecnología, redes de telecomunicaciones, etc. Es lo que algunos autores denominan la «infraestructura dura». El segundo rasgo se refiere a los factores locales y la infraestructura «blanda», que incluye las redes sociales y los espacios que facilitan la interacción entre personas, que se considera clave para atraer el capital humano intelectual que

crea la infraestructura del conocimiento e impulsa la innovación. El tercer componente del contexto innovador local se refiere a la capacidad creativa y el talento (Florida, 2000).

2.2. Los nuevos espacios de la competitividad urbana: la ciudad creativa

En general, se considera que los recursos favorables para la competitividad de las empresas se encuentran con mayor frecuencia en las ciudades-región de mayor tamaño donde se concentra una mayor diversidad de economías de urbanización (Begg, 1999). Pero, aunque el papel de las ciudades como «incubadoras» de innovación y creatividad ha sido reconocido por numerosos autores con anterioridad (Hall, 1998; 2000; Jacobs, 1969), la centralidad del conocimiento y el aprendizaje en la generación de ventaja competitiva en la nueva economía sitúa hoy a las ciudades en un lugar estratégico privilegiado. En la economía del conocimiento, la actividad creativa constituye la base de la competitividad y el dinamismo de las economías urbanas y regionales (Florida, 2000). La creatividad y el talento depositado en una mano de obra muy educada es uno de los principales *inputs* en la producción de bienes y servicios. Sin embargo, no todas las ciudades son «ciudades creativas».

La noción de «ciudad creativa» surge en la década de los noventa como una derivada del debate sobre innovación territorial y regiones que aprenden aplicada a la escala urbana (Florida, 1995; Lund Hansen *et al.*, 2001). La ciudad

creativa se refiere a localidades dinámicas, innovadoras donde fluyen nuevas ideas y donde personas de procedencias muy diversas convergen creando una comunidad cultural imaginativa y diversa. Landry (2000) define este «*milieu* creativo» como un lugar —en una escala que va desde un cluster de edificaciones, una parte de la ciudad hasta una ciudad o una región— que contiene las precondiciones necesarias en términos de infraestructura «dura» y «blanda» para generar un flujo de ideas e invenciones. Este *milieu* es un entorno físico donde una masa crítica de emprendedores, intelectuales, artistas, activistas sociales, administradores y personas con poder o estudiantes pueden operar en un contexto abierto y cosmopolita en el que la interacción cara-a-cara crea nuevas ideas, artefactos, productos, servicios e instituciones y, como consecuencia, contribuye al éxito económico (p. 133).

La creatividad se vincula por tanto a las personas y a las ciudades —e incluso a sectores sociales específicos en ciudades concretas (Florida, 2003). En la nueva economía, una parte importante de la creación de valor en muchos sectores se basa en activos intangibles, por lo que los factores locacionales decisivos en la nueva economía tienen que ver sobre todo con atributos y características de los lugares que los hacen especialmente atractivos para una clase creativa depositaria de «talento». Esta fuerza de trabajo creativa, con talento, es extremadamente móvil y se ve atraída hacia lugares que ya tienen una masa crítica de personas y actividades creativas. Es decir, las personas creativas se ven atraídas hacia las comunidades y

poblaciones donde se concentran otras personas creativas que son similares en términos ocupacionales pero con identidades muy diversas.

Florida (2003) sugiere que las ciudades más competitivas, de mayor dinamismo son aquellas que han sabido crear un entorno social abierto a la creatividad y diversidad de todo tipo. Las sinergias que resultan de las nuevas combinaciones de creatividad cultural o artística con capacidad emprendedora e innovación tecnológica son la clave de la prosperidad en la nueva era de la producción basada en el conocimiento. Pero estas sinergias solo se dan en entornos localizados donde las personas con talento eligen no solo trabajar sino también vivir. La ventaja competitiva de estas ciudades está precisamente en su capacidad para producir, atraer y retener la fuerza de trabajo que juega un papel clave en la producción de conocimiento e innovación; es decir, que aporta las ideas, el saber hacer, la creatividad y la imaginación que son fundamentales para el éxito económico.

Sin embargo, el talento es atraído y retenido por las ciudades-región pero no por cualquier ciudad-región. Las características que distinguen a estas ciudades como *milieu* creativo básico de la nueva economía incluyen: a) mercados de trabajo densos con amplias oportunidades para los trabajadores del conocimiento que se derivan de la proximidad espacial de empresas de tecnología, capital riesgo, universidades, institutos de investigación, etc.; b) un entorno urbano natural y arquitectónico atractivos, adecuado a las preferencias recreativas y sensibilidades estéticas de los jóvenes profesionales; y c) una comunidad urbana abierta, tolerante con la diversidad y con una vida so-

cial dinámica y atractiva, abundante en cafés, clubs, teatros, diseño, moda, música y vida callejera. Los *clusters* de industrias creativas se encuentran en los espacios donde se dan simultáneamente estas tres condiciones, lo que Florida denomina las 3T: tecnología, talento y tolerancia. Para Florida (2003) el elemento decisivo en el comportamiento económico y la competitividad de las ciudades es el carácter social de las mismas; es decir, los lugares que ofrecen una mayor calidad de vida y que mejor acomodan la diversidad son los que tienen más capacidad para atraer y retener el talento y los más eficaces en la generación de actividades económicas intensivas en tecnología.

Desde esta perspectiva, en la economía del conocimiento, en la «era de la creatividad», la fortuna de ciudades y regiones depende de su capacidad para desarrollar, atraer y retener a la «clase creativa», que es la que genera innovaciones, desarrolla industrias intensivas en tecnología y es el motor del crecimiento económico (Gertler *et al.*, 2002). En la nueva economía creativa, ya no basta con atraer empresas (el *tool-kit* tradicional del desarrollo regional); ahora es preciso atraer a las personas, pero a las personas adecuadas: la «clase creativa». Para ello es preciso poner en marcha políticas orientadas no sólo a la captación de empresas sino a la atracción de personas, lo que significa medidas orientadas a mejorar no solo el entorno empresarial (*business climate*) sino también el entorno de vida (*people climate*). De hecho, un entorno de calidad para las personas se considera una condición necesaria en la medida en que la presencia de mano de obra cualificada, capital humano, y talento, es fundamental

para atraer y desarrollar industrias de alta tecnología y, por tanto, para el crecimiento económico de las ciudades. Las nuevas políticas urbanas y regionales deberían, por tanto, incorporar estrategias para atraer no sólo capital productivo sino también capital humano. En este sentido, la «ciudad creativa» se ha convertido en el último artificio retórico de la ciudad emprendedora, dinámica, innovadora, vital, moderna, y la creatividad es ahora un nuevo instrumento de las estrategias de marketing urbano del urbanismo empresarial (Asheim y Clark, 2001; Lund Hansen *et al.*, 2001).

En definitiva, los nuevos tiempos vienen marcados por la importancia de la creatividad y de la innovación como fuerzas motoras del desarrollo económico y territorial. La «ciudad creativa» es la materialización de los nuevos territorios de prosperidad. Sin embargo, se dice, la competencia entre ciudades es cada vez más intensa y por ello es necesario poner en marcha iniciativas que mejoren la capacidad innovadora de los lugares atrayendo los sectores sociales y el capital humano adecuado: la «clase creativa». En esta nueva era de la creatividad, la producción de nuevos espacios urbanos adaptados a las necesidades de la comunidad creativa son fundamentales para la prosperidad de ciudades y regiones. Pero estos espacios —que surgen fundamentalmente de una manera espontánea, orgánica, de abajo-arriba— no son tan sencillos de reproducir. Se necesita un nuevo *tool-kit* para innovadores urbanos que incluye, entre otros, una nueva perspectiva de la intervención urbana, nuevas formas de gobernanza, nuevos tipos de incentivos y la provisión de recursos culturales diversos (Landry, 2000).

3. LA CIUDAD CREATIVA Y LA NUEVA POLÍTICA URBANA EN BILBAO: PERSPECTIVAS, DISCURSOS Y PRÁCTICAS DEL URBANISMO EMPRESARIAL

El espectacular proceso de regeneración urbana experimentado por Bilbao durante los últimos quince años ha hecho del denominado «efecto Bilbao» un ejemplo internacional de «buenas prácticas» urbanísticas y un modelo de regeneración para otras ciudades en declive (Crawford, 2001; Rodríguez, 2002; Sudjic, 2002; Vergara, 2005). Sin embargo, y a pesar de que las estrategias de regeneración urbana desarrolladas en Bilbao son a menudo presentadas como singulares, únicas e innovadoras (AB, 2002a; BM, 2002), Bilbao no deja de ser una más en la larga lista de ciudades que se han inspirado explícitamente en el modelo de regeneración desarrollado inicialmente por ciudades como Pittsburgh, Baltimore, Glasgow o Birmingham y luego emulado por numerosas ciudades de los cinco continentes (Gómez, 1998; Marshall, 2001; Rodríguez, 2002; Rodríguez y Martínez, 2003; Smith, 2002). En este sentido, el «modelo Bilbao» no puede entenderse adecuadamente si no es en el marco de dos tendencias relacionadas en la reorientación de las políticas urbanas durante las dos últimas décadas: el surgimiento y difusión de lo que se ha denominado *new urban politics* (NUP) (Boyle y Rogerson, 2001; Cox, 1993) —una nueva «agenda urbana» construida sobre una determinada lectura del impacto y las implicaciones de la globalización económica—, y la emergencia del «urbanismo empresarial» (González, 2004; Hall y Hubbard, 1998; Harvey, 1989; Rodríguez, Moulaert y Swyngedouw, 2001) —una nueva forma de gestionar, organi-

zar y gobernar las ciudades caracterizada por una reorientación de los objetivos y prioridades de las políticas urbanas acompañada por la incorporación de nuevas iniciativas, estrategias, y modos de gobernanza urbana.

3.1. **Las políticas para la regeneración urbana de Bilbao: globalización, competitividad y urbanismo empresarial**

En el caso de Bilbao, la reorientación de la política urbana hacia el urbanismo empresarial se inicia a finales de los ochenta y principios de los noventa cuando, tras 15 años de profunda crisis y reestructuración industrial, la metrópoli se había convertido ya en un claro ejemplo de declive urbano (Torres, 1995). Es sólo entonces cuando la inercia y pasividad institucional de los años anteriores dio paso al debate y a la actividad con la formulación de múltiples iniciativas, proyectos, planes y propuestas para la regeneración urbana del Bilbao Metropolitano (Esteban, 2000; Rodríguez, 2002).

Las nuevas estrategias para la revitalización se asientan, en primer lugar, en una planificación territorial enfocada ahora hacia el objetivo de la regeneración urbana. Así, tanto el Avance del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao (AB, 1989) como el Avance del Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano (DFB, 1994) destacaban la necesidad de una reconversión física, espacial, como condición imprescindible para la revitalización económica de Bilbao y su transformación en una metrópoli post-industrial de rango internacional. Esta reconversión espacial se basaba fundamentalmente en

el aprovechamiento de las oportunidades urbanísticas generadas por los espacios liberados por la desindustrialización y la reorganización productiva. Estos espacios degradados, obsoletos o abandonados se convertían así en las «áreas de oportunidad» idóneas para localizar toda una serie de grandes operaciones urbanísticas singulares —Abandoibarra, Zorroztzaurre, Urban-Galindo...— que eran consideradas fundamentales para la creación de las condiciones necesarias para la regeneración urbana de Bilbao (Rodríguez, 2002; Rodríguez y Martínez, 2003).

El segundo pilar de las estrategias de revitalización lo constituyen los grandes proyectos de transporte e infraestructura que se ponen en marcha desde finales de los ochenta. Así, a los grandes proyectos relacionados con las infraestructuras de transporte — la construcción del metro, la remodelación del ferrocarril de cercanías, la ampliación del puerto, la ampliación del aeropuerto— se le suman las infraestructuras de saneamiento (el Plan Integral de Saneamiento de la Ría), las culturales (el Museo Guggenheim, el Palacio de Congresos y de la Música Euskalduna) y las relativas a ferias y congresos (Bilbao Exhibition Centre). Considerados como una condición previa para la reconversión y puesta en valor de las «áreas de oportunidad» y como la base material sobre la que desarrollar las operaciones específicamente urbanísticas, los grandes proyectos de infraestructuras se convertían, de hecho, en el eje vertebrador de la regeneración urbana en Bilbao. De este modo, los años 90 suponen para Bilbao la reorientación de la intervención urbana hacia el «urbanismo de proyectos»: la adopción de un modelo en el que los grandes proyectos urbanísticos

y de infraestructuras se convierten en los elementos fundamentales de las estrategias de regeneración (Rodríguez, 2002). Además, las grandes infraestructuras y proyectos emblemáticos son incorporadas como símbolos del «renacimiento» urbano de Bilbao en una intensa campaña de promoción y marketing urbano destinada a reconstruir la imagen de la ciudad mediante arquitecturas y diseños espectaculares de firmas de renombre internacional (Norman Foster, Frank Gehry, Cesar Pelli, Arata Isozaki, Zaha Hadid), proyectos emblemáticos (Abandoibarra, Isozaki Atea), ferias, exposiciones itinerantes (como el caso de *Bilbao: la transformación de una ciudad*) y otros acontecimientos de alcance internacional.

En tercer lugar, la reorientación de la intervención urbana en Bilbao ha ido acompañada por importantes innovaciones en la instrumentación y gestión del urbanismo. El modelo de Bilbao ha adoptado un esquema de gestión competitiva y emprendedora orientado por la búsqueda de una mayor agilidad, flexibilidad, eficacia y rentabilidad. Un modelo en el que el éxito de los grandes proyectos y operaciones urbanísticas se ha sustentado sobre la coordinación, la cooperación y la colaboración entre los diferentes niveles de las administraciones públicas y entre el sector público y el privado.

En Bilbao, la sociedad Bilbao Ría 2000 es la principal manifestación de esta nueva lógica¹. Desde su creación en 1992,

fruto de la colaboración entre las administraciones vasca y central, Bilbao Ría 2000 ha ido asumiendo un número cada vez mayor de poderes relacionados con la regeneración urbana, incluyendo la gestión de las operaciones y proyectos más emblemáticos. Por ello, Bilbao Ría 2000 actúa en la práctica como una agencia pública de desarrollo urbano, relegando gradualmente a un segundo plano a los organismos e instrumentos tradicionales de planeamiento.

El ejemplo de Ría 2000 ilustra así el surgimiento en Bilbao de un nuevo modelo de gobernanza urbana que incorpora cambios significativos en las formas de actuación y regulación urbanística, incluyendo nuevos agentes protagonistas, nuevos instrumentos, nuevos esquemas de gestión, nuevas agencias y nuevos objetivos y prioridades. Un modelo en el que el sector público emula, a través de estas sociedades de gestión urbanística, el funcionamiento del sector privado, identificando las oportunidades, rentabilizando las inversiones y recuperando las plusvalías resultantes.

Así pues, la estrategia de regeneración urbana desarrollada en Bilbao desde los años noventa se asienta sobre importantes innovaciones en la política urbana (grandes proyectos urbanísticos, campañas de promoción y marketing urbano, nuevas formas de gobernanza) que, lejos de constituir una aportación local original e innovadora, suponen la alineación plena de Bilbao con las tendencias dominantes en las nuevas políticas urbanas de Norteamérica y Europa. El «modelo Bilbao», inspirado explícitamente en las estrategias de regeneración desarrolladas anteriormente en ciudades como Baltimore, Pittsburg, Birmingham y

¹ Bilbao Ría 2000 es una sociedad privada de capital público encargada de planificar y ejecutar, sobre la base del principio de autofinanciación, operaciones estratégicas de regeneración urbana en el Bilbao Metropolitano. Para un análisis más detallado de la actuación de Bilbao Ría 2000, véase Rodríguez, 2002 y Rodríguez y Martínez, 2003.

Glasgow, es más bien un ejemplo reciente de la emergencia y difusión del denominado «urbanismo empresarial» (González, 2004; Hall y Hubbard, 1998; Harvey, 1989; Moulaert, Rodríguez y Swyngedouw, 2003).

Por otro lado, y también en consonancia con las tendencias dominantes, las prácticas y estrategias del «urbanismo empresarial» en Bilbao aparecen estrechamente vinculadas a la agenda y al discurso de la denominada «nueva política urbana» (*new urban politics*, NUP) (Cox, 1993). Partiendo de la adopción de la perspectiva ortodoxa sobre el cambio económico y la creciente competencia urbana, la agenda de la NUP incorpora una nueva «visión» para la ciudad —convertirse en una ciudad «global», «competitiva», «creativa»— y formula una «trayectoria» para hacer realidad la visión deseada. De este modo, los diferentes proyectos e intervenciones concretas —grandes proyectos emblemáticos, nuevas infraestructuras, campañas de promoción, eventos internacionales— cobran coherencia y sentido como elementos esenciales en la «trayectoria» de la ciudad hacia la visión deseada. Así, la agenda funciona también como un «discurso» mediante el cual las estrategias de regeneración adoptadas por la ciudad pueden ser presentadas, justificadas y legitimadas como las respuestas «necesarias», evidentes e inevitables —e, incluso, como las únicas posibles— a los retos planteados por el nuevo contexto económico (Boyle y Rogerson, 2001). Un discurso que siempre resalta los beneficios de tales estrategias pero que oculta a menudo sus costes sociales (Asheim y Clark, 2001; Lund Hansen *et al.*, 2001; McNeill y While, 2001).

En Bilbao, la adopción de la agenda y el discurso de la NUP se inicia a finales de la década de los ochenta con la puesta en marcha de un proceso de reflexión estratégica sobre la revitalización económica del área metropolitana de Bilbao, cuyo principal resultado fue la producción del *Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano*. A fin de impulsar y dar continuidad al proceso de planeamiento estratégico, en 1991 se creó Bilbao Metropoli-30, una asociación en la que participan representantes de las instituciones y entidades públicas junto a representantes del sector privado, y cuya misión formal es la realización de proyectos de planificación, estudio y promoción para la revitalización del Bilbao Metropolitano.² En la práctica, sin embargo, Bilbao Metropoli-30 ha desempeñado un papel central en la introducción y difusión en Bilbao de la agenda y el discurso de la NUP, responsable en buena medida de la nueva visión urbana y la «imagen de marca» de Bilbao como ciudad competitiva, atractiva, abierta, moderna, creativa e innovadora (Martínez Cearra, 1993; BM, 1999a).³

Siguiendo fielmente el planteamiento ortodoxo, Bilbao Metropoli-30 parte de la

² Desde su creación, las actividades de Bilbao Metrópoli-30 se han centrado en la implementación del Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano, la mejora de la imagen externa e interna de la metrópoli y la promoción de la colaboración público-privada. Entre sus socios se encuentran las principales empresas radicadas en el Bilbao metropolitano.

³ Bilbao Metrópoli-30 no sólo ha planteado los casos de Baltimore y Pittsburgh —ciudades en las que puede decirse que se originó el discurso (Boyle y Rogerson, 2001: 414)— como modelos de referencia para Bilbao, sino que también ha introducido la retórica de la NUP en el sector público. Puede decirse, por tanto, que ha operado como un auténtico *lobby* (Egido, 2001).

existencia de un nuevo contexto en el que «la economía mundial es cada vez más abierta, globalizada y competitiva» (BM, 1999a: 6-7). Un contexto, no obstante, caracterizado por la creciente importancia económica y política de las ciudades y regiones: en el que «la globalización se ve acompañada de un proceso paralelo de “localización”» (BM, 1999a: 6). Las ciudades, actores económicos y políticos, se ven entonces abocadas a una creciente competencia inter-urbana: son «unidades competitivas» en una economía globalizada (BM, 1999b: 26). Por ello, el nuevo reto para las ciudades está en promover y mejorar su competitividad a fin de asegurarse el crecimiento económico y la prosperidad. En este punto, las ciudades «no tienen elección: deben movilizar todas sus potencialidades para (...) sobresalir en un mercado global crecientemente competitivo» (BM, 2001: 7). Es fundamental entonces la creación de estrategias competitivas que les permitan competir con éxito en la atracción de inversiones, empresas y actividades económicas innovadoras, turismo urbano, profesionales cualificados y personas con talento (BM, 1999a; 1999b; 2000; 2001).

Una vez definido el contexto, se trata de identificar una visión de futuro para Bilbao que «será la llave que permitirá alcanzar cotas elevadas de crecimiento, generación de riqueza, mayor calidad de vida para todos y reconocimiento mundial para la ciudad» (BM, 1999a: 32). La nueva visión adoptada requiere construir «una metrópoli de referencia en el mundo: una metrópoli *world-class*» (BM, 1999a: 12). Para hacer realidad esa visión «Bilbao debe competir» (BM, 2001: 13), «*debe* potenciar su ventaja competitiva» (BM,

1999a: 12) —y es que «la Era Global tiene sus reglas (...) O somos miembros de su “*world-class*” o nos quedaremos al margen» (BM, 1999a: 3).

Competir con éxito en la emergente economía global requiere crear una ciudad lo suficientemente atractiva como para atraer nuevos residentes, turistas e inversiones: el objetivo es conseguir una «metrópoli atractiva» (BM, 2000: 17). La consecución de una ciudad atractiva implica actuar sobre el entorno físico promoviendo la transformación física de la ciudad a través de la recuperación de espacios urbanos e industriales deteriorados o abandonados, el desarrollo de nuevos proyectos urbanísticos y edificios emblemáticos y la implantación de nuevas infraestructuras y equipamientos colectivos. Requiere actuar también sobre el entorno social promoviendo la seguridad ciudadana, potenciando la modernidad cultural y generando una comunidad integrada, abierta y cosmopolita (BM, 1999a; 2000; 2001; 2002). Implica, además, «darle visibilidad» mediante la creación y promoción de una «imagen sólida»; una «imagen que «puede ser gestionada del mismo modo que se gestiona la imagen de un producto o un servicio». Se trata, por tanto, de aplicar a la ciudad los instrumentos del marketing (BM, 2001: 33).

Sin embargo, las ventajas competitivas asociadas a grandes infraestructuras y proyectos urbanos, aunque necesarias, no son suficientes y deben acompañarse de la cooperación y colaboración entre las administraciones públicas y el sector privado: la «ventaja colaborativa» (BM, 1999b: 24). La mejora de la competitividad urbana de Bilbao requiere también la creciente participación del sector privado en la revitalización urbana, el desarrollo

de la colaboración público-privado y el fortalecimiento de los socios estratégicos. En suma, una nueva estructura de gobernanza urbana.

Vemos, pues, cómo la reorientación de la política urbana en Bilbao hacia los objetivos y estrategias del «urbanismo empresarial» aparece como una respuesta «necesaria» ante los retos planteados por el nuevo contexto económico global. La «necesidad» de ser una ciudad «clase mundial» (*world-class*), competitiva y atractiva, junto con la promesa de un futuro mejor para todos, justifica y legitima unas estrategias para la regeneración basadas en el uso de enormes sumas de dinero público para grandes proyectos urbanísticos, nuevas infraestructuras y campañas de promoción y marketing urbano. Del mismo modo, las «exigencias» de la competitividad urbana justifican la adopción de nuevas estructuras de gobernanza con la incorporación de nuevos actores y nuevos modelos de gestión más empresariales, eficaces, flexibles y competitivos. Sin embargo, este discurso silencia u oculta que el logro del nuevo Bilbao como ciudad global, atractiva y competitiva se realiza a menudo a costa de promover espacios urbanos exclusivos y excluyentes, de potenciar procesos de *gentrification* o elitización y desplazamiento, de acrecentar las desigualdades socio-espaciales, de «privatizar» el planeamiento, de reducir la transparencia en la gestión, de eludir la participación pública y de «mercantilizar» la ciudad (González, 2004; Rodríguez, Martínez y Guenaga, 2001; Rodríguez, 2002; Vicario y Martínez, 2003; 2005a; 2005b).

Sin embargo, desde finales de los noventa, la agenda urbana de Bilbao —con

sus ya «clásicas» referencias a la ciudad global, atractiva y competitiva— se amplía y enriquece con la incorporación de lo que parece ser hasta el momento la última tendencia en cuanto a visiones y estrategias normativas para el éxito y la competitividad urbana: la «creatividad» y la «ciudad creativa» (Lund Hansen *et al.*, 2001).

3.2. La «segunda regeneración urbana» de Bilbao: discurso y estrategias de la «Ciudad Creativa»

En el caso de Bilbao, el lenguaje y el discurso de la «ciudad creativa» no sólo se ha incorporado al vocabulario de los diferentes actores públicos y privados vinculados a la regeneración urbana sino que también, y esto tal vez sea lo más significativo, ha servido para justificar la necesidad de afrontar una nueva etapa en el proceso de revitalización del Bilbao Metropolitano.⁴

Una vez más, Bilbao Metropoli-30 ha liderado la introducción del nuevo discurso encargándose de definir el nuevo escenario, dirigir la reflexión estratégica y formular la renovada visión de futuro deseada para la ciudad (BM, 1999a; 2001; 2002). Así, en otoño de 1999, Bilbao Metropoli-30 presentó el documento *Bilbao 2010. Reflexión Estratégica*, en el que se formula, como resultado de una nueva reflexión

⁴ A este respecto cabe destacar la asistencia de Bilbao Metropoli-30 al 14.º Congreso Internacional de INURA sobre la «Ciudad Creativa» (Amsterdam, junio de 2004) y la elección de Bilbao como sede del 41.º Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Urbanistas (IsoCaRP), en torno al tema «Espacios para la Economía Creativa» (Bilbao, octubre de 2005).

estratégica, una renovada visión de futuro para la ciudad. El siguiente paso fue la presentación, en abril de 2001, de *Bilbao 2010. La Estrategia*, en el que se sientan las bases para abordar una nueva etapa en el proceso de revitalización iniciado en 1990. Partiendo de una interpretación que da por concluida con éxito la etapa anterior después de que las infraestructura y proyectos estratégicos desarrollados durante los noventa hayan logrado situar a Bilbao «entre las ciudades europeas más modernas y vanguardistas del momento» (BM, 1999a: 11), el documento concreta una serie de actuaciones y proyectos estratégicos necesarios para hacer realidad el objetivo de «proyectar la metrópoli como ciudad internacional de clase mundial en la nueva Sociedad del Conocimiento» (BM, 2002: 7). Así, en el contexto de globalización de la economía, el rápido cambio tecnológico, la intensificación de la competencia y la rápida implantación de la Sociedad del Conocimiento, «la capacidad de crecimiento y desarrollo regional dependen cada vez más de factores intangibles como el conocimiento, la habilidad para innovar (...) y la presencia de emprendedores» (BM, 1999a: 7). Por ello, «las nuevas oportunidades van a depender (...) del desarrollo de elementos intangibles relacionados con las personas y el potencial de la ciudad para darles cabida y alimentarlos convenientemente» (BM, 1999a: 12). Personas, conocimiento e innovación son los factores de diferenciación de las ciudades en la nueva Era Global: las ventajas competitivas.

En este contexto, «el futuro de Bilbao es el de las ciudades que se preparan para liderar la Sociedad del Conocimien-

to»; la nueva visión es hacer de Bilbao «una ciudad donde los sueños se hacen realidad» (BM, 1999a: 3). Pero, ¿qué tipo de sueños deben llegar a hacerse realidad? El objetivo estratégico consiste en «desarrollar un contexto avanzado de conocimiento en el que los sueños de iniciativas empresariales altamente innovadoras se hagan realidad» (BM, 2001: 14). Para cumplir este objetivo, es necesario actuar sobre tres elementos básicos relacionados entre sí: la actividad económica, las personas y el atractivo de la ciudad (BM, 2001).

Con respecto a la actividad económica, el acento se pone en las «actividades empresariales de alto valor añadido» como motor del Bilbao Metropolitano. Actividades innovadoras «de vanguardia», vinculadas a la generación del conocimiento, promovidas por empresarios emprendedores y que ocupen a profesionales altamente cualificados: ingenierías, biomedicina, informática, comunicaciones, etc. Se trata, entonces, de poner en marcha actuaciones y proyectos para «la creación y atracción» de este tipo de actividades (BM, 2001: 27-30).

El énfasis en las personas deriva de la consideración de que son ellas «las que poseen el conocimiento» (BM, 2001: 23) por lo que, «para competir en un escenario internacional cada vez más exigente, las ventajas competitivas radican cada vez más en las personas y sus valores» (BM, 2002: 8). Pero, en realidad, se está haciendo referencia a un tipo concreto de personas: los «mejores talentos», los «líderes», los «profesionales altamente cualificados» o, usando un término más generalizado, la «clase creativa». Es necesario, por tanto, contar con los mecanismos adecuados para «for-

mar, retener y atraer» personas creativas (BM, 2001; 2002).

Por último, la importancia del atractivo de la ciudad basada en su consideración como «un espacio vital, un lugar habitado y habitable», remite a la necesidad de «actuar en la creación de un entorno lo suficientemente atractivo que, junto con la calidad de vida de la ciudad, es una de las cuestiones más valoradas por las personas y uno de los factores decisivos a la hora de fijar el lugar de residencia, así como para atraer el turismo y la inversión empresarial» (BM, 2001: 30). Una ciudad atractiva tanto en su dimensión física —ciudad «renovada», entorno «suggerente», espacios residenciales «de calidad», paisaje urbano «estético»— como en su vertiente social —ciudad «segura», vida cultural, comunidad «abierta», «tolerante», «acogedora» e «innovadora» (BM, 2001: 30-32).⁵

Una ciudad que, además, cuente con una sólida «imagen corporativa» que refleje el esfuerzo ya realizado y la apuesta por la innovación y el conocimiento. Una imagen de «ciudad de elite» que pueda ser proyectada internacionalmente a fin de «situar a Bilbao como referente mundial y de atraer a profesionales interesantes, viajeros e iniciativas empresariales innovadoras» (BM, 2001: 32).

La creación de una ciudad atractiva que permita atraer y retener a la «clase creativa» y a las actividades vinculadas a la «economía creativa» se convierte entonces en el reto fundamental y, como tal, es

asumido por el resto de los agentes implicados en la regeneración urbana de Bilbao. Así, Bilbao Ría 2000 asume, en palabras de su Director General, que «el gran reto de hoy es la creación de espacios para la economía creativa (...) lugares en los que puedan vivir y trabajar las personas más imaginativas de nuestra sociedad, que son quienes liderarán la creación de valor añadido y riqueza» (Nieva y Ng, 2005).

Del mismo modo, la ciudad atractiva —capaz de «atraer y retener talento y personas ofreciendo una adecuada y atractiva combinación de desarrollo económico, residencial, urbanístico, social y de ocio»— y la ciudad innovadora —«ciudad que acoge, alimenta y promueve cualquier pensamiento innovador, sea del ámbito tecnológico, de la gestión público-privada, del urbanismo, del arte o de la cultura»— pasan a formar parte de los objetivos del Plan Estratégico del Ayuntamiento de Bilbao (AB, 2002b: 5).

Cambia el contexto y surgen nuevos retos, pero la competencia urbana —ahora centrada en «la creación de las condiciones de base para que emerja la denominada “clase creativa”» (Vegara, 2005)— sigue siendo feroz. Por eso, es «necesario» acometer «la segunda transformación» (Azkuna, 2005); dar «un nuevo impulso a la regeneración urbana» (BM, 2003; 2004; 2005); «orquestrar una “segunda revolución urbana”, la que debe permitir a Bilbao crear nodos para el desarrollo de la nueva economía y especialmente de la economía creativa» (Vegara, 2005).

Se trata, entonces, de «reinventar» Bilbao una vez más, de dar el salto hacia la «ciudad creativa». Para ello es necesario

⁵ Aquí la referencia a Richard Florida (2003) se hace evidente: «las ciudades tolerantes y capaces de atraer talento desarrollan una capacidad de creatividad que es la base del desarrollo sostenible» (citado en BM, 2003: 44).

poner en marcha nuevas iniciativas y proyectos estratégicos, algunos de los cuales deben orientarse a la creación de espacios urbanos concretos, «áreas singulares», destinados a albergar las actividades y personas vinculadas a la «economía creativa».

4. LOS ESPACIOS PARA LA ECONOMÍA CREATIVA EN BILBAO: ENTRE EL DESEO Y LA REALIDAD

Como ya se ha comentado anteriormente, con el desarrollo de una «nueva economía» basada cada vez más en la creatividad y la innovación, las personas creativas se convierten en el recurso económico más importante para el crecimiento económico y la prosperidad. Por ello, las ciudades más prósperas y dinámicas son las que ofrecen un entorno atractivo para atraer y concentrar a estas personas (Florida, 2003). Sin embargo, el rápido crecimiento de la «clase creativa» junto con su creciente movilidad está abriendo nuevas oportunidades a las ciudades en su feroz competencia por la clase creativa. De este modo, la mejora del atractivo de la ciudad y la creación de «espacios creativos» donde estas personas quieran vivir y trabajar se han convertido en una de las principales tareas de los líderes urbanos en la actualidad.

Pero crear las condiciones básicas para atraer y retener a las personas creativas es una tarea compleja y multidimensional. No basta con construir infraestructuras físicas y desarrollar grandes proyectos emblemáticos, es también necesario crear un entorno urbano y social de calidad, abierto, tolerante y diverso.

Además, la «clase creativa» incluye grupos muy diversos —artistas, músicos, diseñadores, científicos, ingenieros, profesionales y directivos— con preferencias residenciales muy diferentes —desde distritos artísticos vibrantes y multiculturales, hasta zonas residenciales de alto nivel en las cercanías del distrito central de negocios (Brown, 2005; McCarthy, 2005). Por todo ello, ni existe una «fórmula mágica» para la creación de «espacios creativos» ni es un proceso que se pueda simplemente planificar y dirigir «desde arriba» (Florida, 2003; 2004). Además, aun en el caso de desarrollarse con éxito, la «economía creativa» con frecuencia acarrea externalidades negativas (Florida, 2004; Mignauqui *et al.*, 2005) y costes sociales (Asheim y Clark, 2001; Atkinson y Bridge, 2005; Lund Hansen *et al.*, 2001) que no siempre son tenidos en cuenta por los políticos y gestores urbanos.

En el caso de Bilbao, la importancia concedida a la mejora del atractivo de la ciudad y a la creación de «espacios creativos» ha llevado a los diferentes actores implicados en el proceso de regeneración urbana a impulsar la transformación de las nuevas áreas de oportunidad, destinadas a albergar los proyectos estratégicos vinculados a la emergente «economía creativa» y a la «clase creativa» (AB, 2002b; BM, 2001; 2002; 2003; 2005; DFB, 2003).⁶ De entre todas ellas, destacan dos: Zorrotzaurre y Bilbao La Vieja (ver figura 1).

⁶ En este sentido, es interesante constatar que, al otorgar a Bilbao el *Premio a la Excelencia*, la Asociación Internacional de Urbanistas resaltara que «Bilbao está sentando las bases para ser la residencia de las nuevas clases creativas» (*El Correo*, 20 de octubre de 2005).

Figura 1



4.1. **Abandoibarra y Zorrotzaurre: ¿los espacios para la nueva economía creativa en Bilbao?**

Como se ha mencionado anteriormente, la política de regeneración urbana en Bilbao está indisolublemente ligada a la reconversión de áreas industriales degradadas y antiguas zonas portuarias y ferroviarias a través de grandes operaciones urbanas y proyectos estratégicos.

Los grandes proyectos estratégicos tienen como objetivo transformar esos vacíos industriales y funcionales en áreas generadoras de nuevo dinamismo y centralidad (Busquets, 1996; Rodríguez, Moulaert y Swyngedouw, 2001; Moulaert *et al.*, 2003). En Bilbao, al igual que en otras ciudades europeas, estas operaciones de reconversión se desarrollan desde finales de la década de los ochenta con la puesta en marcha de un conjunto de actuaciones

singulares relacionadas con grandes infraestructuras del transporte —metro, aeropuerto, puerto, nueva red ferroviaria— y equipamientos emblemáticos como el Museo Guggenheim o el Palacio de Congresos y de la Música Euskalduna. Estos proyectos cumplen un papel fundamental en la regeneración urbana actuando como catalizadores del nuevo dinamismo a la vez que permiten el desarrollo de importantes operaciones urbanísticas a lo largo de la Ría. Las inversiones en infraestructuras y equipamientos emblemáticos constituyen la base material sobre la que se sustenta la renovación urbana y la avanzadilla de un nuevo modelo de intervención en la ciudad basado en operaciones estratégicas y en el aprovechamiento y puesta en valor de oportunidades urbanísticas como instrumento básico de la transformación física y funcional de Bilbao.

El buque insignia de estas operaciones estratégicas es Abandoibarra, un antiguo enclave industrial y portuario de 35 Ha. a lo largo de la ribera izquierda de la ría y en el corazón residencial y terciario de la ciudad. La reconversión de esta área en un nuevo centro direccional de ámbito metropolitano/regional inaugura una etapa de cambios fundamentales en la intervención pública en la ciudad. El proceso de regeneración urbanística de Abandoibarra arranca con la presentación, en Mayo de 1989, del Avance del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao, donde Abandoibarra se identifica como uno de los espacios significativos de mayor potencia urbana y se le asigna un papel estratégico al proponer su transformación en un centro terciario de carácter direccional, un núcleo «concentrado» de oficinas y negocios en el que se integren

un conjunto de servicios complementarios comerciales y de actividades ligadas al ocio. La propuesta anulaba la calificación industrial de Abandoibarra pero mantenía su orientación eminentemente productiva proyectándola como un área central de negocios (CBD) y centro direccional regional.

Desde su presentación en el Avance del Plan, la propuesta urbanística para Abandoibarra ha seguido un largo y complejo proceso de elaboración y reformulación que se inició con la convocatoria de un primer concurso de ideas, a mediados de 1992. Siguiendo las directrices del Plan General, la propuesta inicial de ordenación presentada por Pelli —ganador de un concurso posterior restringido a equipos de rango internacional— concebía Abandoibarra como una prolongación del Ensanche hacia la ría fijando su carácter de área central urbana con un fuerte contenido funcional y emblemático con una ordenación estándar del área en la línea de los célebres «*waterfront*» desarrollados anteriormente y posteriormente también por numerosas ciudades en todo el mundo. Esta primera propuesta fue reformada en sucesivas ocasiones para acomodar diversas demandas y cambios en las prioridades políticas y en la coyuntura económica e inmobiliaria aumentando significativamente el peso del espacio residencial y comercial frente al de oficinas, que ofrecía menos garantías de rentabilizar la venta del suelo. El esquema actual de Abandoibarra refleja esta evolución: las áreas destinadas a usos terciarios se han ido reduciendo gradualmente hasta dejar una única torre de oficinas donde la empresa Iberdrola —que ya estaba localizada en Bilbao y nueva propietaria del suelo des-

pués de que la Diputación renunciara— tiene previsto trasladar sus oficinas⁷ ocupando la mitad de los 50.000 m² mientras el resto se destina a otras actividades entre las que destaca un hotel de la cadena Abba (8.000 m²). En contraste, los espacios residenciales exclusivos ocupan una superficie muy superior a la contemplada inicialmente, con un total de 7 edificios y cerca de 1.000 viviendas de lujo. El proyecto de convertir Abandoibarra en el embrión localizado de la nueva economía post-industrial tomaba un rumbo a la deriva que llevaría al abandono de la estrategia direccional y su sustitución por un esquema de enclave esencialmente residencial-equipamental para las nuevas elites urbanas (Rodríguez, 2002).

El naufragio de la estrategia direccional de Abandoibarra y su progresiva neutralización como buque insignia y motor de la revitalización urbana hizo que una década después de iniciada la política de regeneración urbana en Bilbao, la búsqueda de nuevos espacios estratégicos se dirigiera hacia otro de los espacios singulares o área de oportunidad identificados en el Plan General de Ordenación Urbana: Zorrotzaurre (AB 1989; 1994). Entre tanto, las líneas maestras para la futura ordenación de Zorrotzaurre habían sido avanzadas por el Ayuntamiento de Bilbao a principios de 2002 con la presentación del *Plan Estratégico del Ayuntamiento de Bilbao*. Esta reflexión estratégica popularizada bajo el nombre de «Bilbao, Ciudad

de Oportunidades»⁸ pretendía dar un impulso a la regeneración en marcha identificando las «Áreas de Oportunidad de la Villa» y definiendo para cada una de ellas posibles proyectos de futuro que dieran continuidad a los que ya se habían desarrollado con «éxito» (AB, 2002b). El sentido de esta reflexión era definir «las líneas estratégicas y vectores de desarrollo que generen ventajas competitivas de la ciudad en su conjunto y de cada una de sus «Áreas de Oportunidad». Para Zorrotzaurre las líneas estratégicas son innovación, nueva economía y orientación residencial que se desarrollan en una serie de líneas de acción que comprende el desarrollo de una industria innovadora que incluiría entre otras la biotecnología, las tecnologías de la información y de la comunicación, el arte, territorio y regeneración urbana, un centro de investigación con presencia de la Universidad y un Instituto de desarrollo regional y urbanismo. Estas actuaciones se completan con iniciativas vinculadas a la rehabilitación y construcción de viviendas, el desarrollo de espacios libres y la creación de una zona comercial. El perfil de Zorrotzaurre se dibuja así como un espacio de usos mixtos en el que la actividad residencial y los equipamientos de esparcimiento y ocio convivirían con un espacio de innovación.

⁷ Este traslado conlleva una operación inmobiliaria importante en la que el Ayuntamiento permite la recalificación de las antiguas oficinas de Iberdrola localizadas en pleno centro de Bilbao para usos residenciales, lo que permite financiar el traslado de esta empresa a Abandoibarra.

⁸ El concepto de área de oportunidad, espacio de oportunidad, ciudad de oportunidad, etc., había sido introducido en la jerga urbanística de la mano de las actuaciones en Barcelona. Más específicamente, el término «Ciudad de Oportunidades» ya había sido adoptado como lema del Plan Estratégico de Valencia (Valencia 2015) en el año 1995 en un informe «Valencia Ciudad de Oportunidades para la Inversión» en el que el desarrollo económico y social se vincula a los parámetros de la economía global y la sociedad de la información [que] «generan en las ciudades un desarrollo económico sostenido y sostenible» <http://www.ceyd.org/acercade/plan/default.htm>.

Por otra parte, el potencial estratégico de Zorrotzaurre había sido igualmente señalado en el marco de la reflexión estratégica impulsada por Bilbao Metrópoli 30 en el año 2001: *Bilbao as a Global City*. En ella, la regeneración de esta área se define como un proyecto «motor» de primer rango proponiendo su conversión en un espacio urbano capaz de acoger diferentes actividades de innovación y empresas intensivas en conocimiento, una «ciudad para la innovación y el conocimiento» (BM, 2001). Zorrotzaurre es así mismo el emplazamiento elegido para la localización de un área de actividades empresariales muy innovadoras, «Innova-rea» con el fin de generar un tejido productivo intensivo en conocimiento, tecnología y de alto valor añadido que pueda actuar como motor de la economía (p. 37). Zorrotzaurre se transformaría así en una verdadera «Isla del saber» (*El Correo*, 27 de enero de 2002).

Así mismo, el Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano ratifica el carácter de espacio innovador y dinamizador de Zorrotzaurre reservando su calificación productiva. El PTP (DFB, 2003: 61-62) propone convertir esta área en un nuevo espacio post-industrial de usos mixtos, residencial, terciario, ocio, actividad económica-industrial, un «auténtico centro de negocios de calidad» con mezcla de usos residenciales y equipamentales prolongando la centralidad del ensanche hacia la ría. Entre los objetivos de la ordenación territorial del PTP se incluye el de «generar y articular el espacio productivo soporte de la nueva economía». Pero el objetivo último de la estrategia del PTP consiste en «mejorar la calidad de vida de los residentes, que pasa a ser además, hoy, factor esencial

de la competitividad de toda metrópoli, que se convierte en factor de atracción de nuevas actividades económicas y de innovación». Al igual que en Abandoibarra, la transformación de Zorrotzaurre se plantea durante los últimos años como el lugar idóneo «donde construir, prácticamente *ex novo*, la imagen del futuro metropolitano».

La península de Zorrotzaurre (ver figura 1) comprende un área total de cerca de 58 Ha. (casi 78 si se incluye Botica Vieja) de usos mixtos industriales, portuarios y residenciales cuya evolución en las dos últimas décadas ha estado marcada por la crisis de la industria y los procesos de reestructuración sectorial y funcional, la deslocalización y el consecuente deterioro socioeconómico, funcional y medioambiental. En esta área se localizan cerca de 450 vecinos y están implantadas unas 280 empresas, la mayor parte de ellas vinculadas a la actividad portuaria, y alrededor de 2.000 empleos (Eustat, 2005b). Localizada como prolongación geográfica de Abandoibarra y heredera directa de ésta⁹, Zorrotzaurre representa el arquetipo de «área de oportunidad» urbanística: un espacio caracterizado como residual, industrial y portuario «marcado por la obsolescencia y la degradación, verdadera «trasera de Bilbao» que es, sin embargo, un enclave de centralidad metropolitana excepcional y un área de «gran oportunidad en la tendencia universal de recuperación de los

⁹ La mayor centralidad de Abandoibarra, el predominio de la propiedad pública del suelo, la falta de población residente, y la menor complejidad de gestión de esa área, motivaron que el proceso de regeneración de ésta fuera prioritario, postergando la intervención sobre Zorrotzaurre a una segunda fase de regeneración.

bordes de agua dentro de las ciudades» (DFB, 2003: 61-62)

El proceso de regeneración de Zorrotzaurre se pone en marcha en el año 2002, después de haber sido objeto de numerosos estudios, concursos y propuestas¹⁰, con la firma del acuerdo de colaboración entre el Ayuntamiento de Bilbao, la Diputación de Bizkaia, la Autoridad Portuaria y una Comisión Gestora integrada por los principales propietarios privados de suelo para gestionar el *Proyecto de Desarrollo Económico, Social y Urbanístico de la Isla-Península de Zorrotzaurre*, un plan de rehabilitación y regeneración de la zona. El impulso inicial para ese acuerdo es el anuncio en el año 2003 por parte de la Autoridad Portuaria de Bilbao, principal propietaria del suelo (cerca del 50%)¹¹, de trasladar la actividad del Canal de Deusto al puerto exterior, una vez finalizada la primera fase de ampliación de éste. El traslado, previsto para el año 2006, despeja la incertidumbre temporal y moviliza a los agentes públicos y privados para poner en marcha la reconversión de Zorrotzaurre.

Siguiendo la tónica ya habitual en otros proyectos urbanísticos, la Comisión Gestora inicia entonces la búsqueda de un arquitecto de proyección internacional

¹⁰ Zorrotzaurre ha sido objeto de numerosos estudios en las dos últimas décadas incluidos los realizados desde el PTP hasta los estudios organizados por MIT y la Escuela de Arquitectura de Pamplona así como un concurso de ideas. Ver Uriarte, (2004).

¹¹ De las 57.6 Ha de superficie, la Autoridad Portuaria de Bilbao es propietaria de casi la mitad; el Ayuntamiento posee unos 80.000 m² y la Diputación 15.000; los principales propietarios concentran unos 35.000 y el resto se reparte entre cientos de pequeñas empresas y viviendas. Otros 600 propietarios privados se reparten el 20% de la superficie.

que de prestigio a la operación para la elaboración del *Plan Especial de Reforma Interior para Zorrotzaurre* (PERI). Después de varios intentos infructuosos¹², en septiembre del 2003 se contrata a la arquitecta anglo-iraquí Zaha Hadid, que junto con un equipo local será la encargada de formular la propuesta de ordenación de lo que se viene ya calificando como la última y mejor área de oportunidad de la ciudad. El desarrollo de la propuesta deberá enmarcarse en los criterios globales planteados en el Plan General de Bilbao en el que Zorrotzaurre aparece caracterizada como un área de usos mixtos residenciales, productivos y equipamentales (AB, 1989; DFB, 2003).

En línea con los criterios planteados, el equipo de Zaha Hadid presentó en octubre de 2004 el avance del PERI donde se establece la estrategia de ordenación y se definen los usos y funciones de Zorrotzaurre (Zaha Hadid Architects, 2004). El equipo redactor pretende dar continuidad al tejido urbano de Bilbao en esta zona y desarrolla una propuesta de ordenación donde cerca del 80% del área se reserva para usos residenciales con una ocupación de 5.300 viviendas de las cuales casi un 30% serán de protección oficial¹³. La población de esta zona pasaría de 450 a más de 15.000 habitantes. Este espacio residencial se concentraría en dos de los tres distritos definidos en la propuesta, con viviendas volcadas hacia la

¹² La primera opción de la Comisión fue el arquitecto italiano Renzo Piano con quien las negociaciones se rompieron debido a las elevadas exigencias del arquitecto en términos de contrapartidas de derechos de edificación en varias manzanas.

¹³ Esta operación inmobiliaria obliga a una reforma del Plan General donde el número de viviendas se situaba en torno a las 3.000.

ría, muelles peatonales, embarcaderos para barcos pequeños, recintos de recreo, escuelas de remo, etc. El tercer bloque ubicado en el centro estaría destinado plenamente a actividades de ocio con equipamientos deportivos. Finalmente, la propuesta apunta las oportunidades que la localización de diversas facultades en el entorno de Zorrotzaurre ofrecen para el desarrollo de actividades de la nueva economía incorporando la dimensión productiva en esta área. En resumen, de los 778.000 m², 541.00 se destinan a vivienda, 124.000 a servicios y 32.000 a comercio, mientras que el equipamiento público ocupará 57.000 m² y el privado 24.000 m². Se estima que las obras de urbanización podrían iniciarse dentro de 5 años y prolongarse durante un período de más de 10 años.

Al mismo tiempo que la elaboración del PERI, el Ayuntamiento pone en marcha el proceso de modificación del Plan General con el fin de adecuarlo a la nueva estrategia de ordenación planteada en Zorrotzaurre. El Avance de la Modificación se presenta en septiembre de 2005 e incorpora los nuevos criterios en relación con la redensificación del área, la proporción entre vivienda libre y de protección oficial, la proporción entre diferentes usos del suelo y la reserva de suelo para equipamientos públicos y privados (AB, 2005).

En resumen, lejos de la orientación fuertemente estratégica perfilada en los diferentes Planes Estratégicos de Bilbao, del PTP y de la propia *Reflexión Estratégica* de BM30, el Avance del Plan Especial de Zorrotzaurre consagra su vocación mayoritariamente residencial en el que la viabilidad económica de la propuesta se asienta firmemente en una operación in-

mobiliaria de alta densidad con capacidad para financiar los elevados costes de urbanización. El propio modelo de gestión de la operación de Zorrotzaurre, basado en una asociación público-privado a partir de la Comisión Gestora, facilita el predominio de criterios de valorización y rentabilidad incluso por parte de entes públicos o semipúblicos. En este sentido, las declaraciones de la Autoridad Portuaria sobre su intención de no renunciar a la captura de plusvalías (*El Mundo*, 9 de noviembre de 2003) es revelador de los criterios que subyacen en el desarrollo de la operación. La falta de participación social efectiva, orgánica, excluye una vez más la posibilidad de un proceso de debate social y el ejercicio de la democracia reflexiva que permita explicitar los costes y beneficios de diferentes opciones y soluciones y abra el abanico de posibilidades en la transformación de la ciudad. Por el contrario, como sugiere Román (2005), en Zorrotzaurre el proceso urbanístico tiende a una forma de *realpolitik* en el que «los intereses públicos, que contribuyen a la configuración del espacio urbano, llegan a confundirse con los privados (la iniciativa privada impulsa el plan) y, por tanto, todo hace pensar que se identifica lo público con las expectativas del mercado inmobiliario»

Las críticas no se han hecho esperar. En primer lugar, el Avance de Zorrotzaurre es cuestionado por su concepción formalista que refleja más su carácter de proyecto urbano que de plan urbanístico. La propuesta detalla con precisión los detalles urbanos y los elementos físicos como si fuera un proyecto de arquitectura más o menos seductor, un diseño urbanístico que revela una concepción estrictamente arquitectónica y un tratamiento

casi paisajístico del tejido urbano (ver Román, 2005). Este «urbanismo de maqueta» propone una solución formal, técnica, que no sólo no es objeto de debate ni de contrastación social y política en relación con los objetivos y criterios, sino que limita considerablemente la capacidad de la sociedad civil para participar efectivamente en la discusión y definición de alternativas propia de una cultura democrática (ver Allende, 2005)

Por otra parte, el proceso de regeneración de Zorrotzaurre muestra un extraordinario grado de continuidad con la lógica predominante en Abandoibarra. Como en aquel modelo, a pesar de la intensa retórica que vincula la revitalización de la península a la creación de una nueva «ciudad del conocimiento», «isla del saber», «espacio innovador» y proyecto motor del desarrollo de la nueva economía creativa, la propuesta de ordenación de Zorrotzaurre define una funcionalidad esencialmente de tipo residencial y es, sobre todo, una enorme operación inmobiliaria. El predominio físico, proyectual y de diseño en esta propuesta limita seriamente el enfoque funcional y contiene solo vagas referencias a las nuevas actividades económicas. Los componentes productivos y direccionales quedan así difuminados en un esquema sin ninguna concreción y limitados a una superficie muy restringida. Y, aunque el Master Plan para la Ordenación Urbanística de Zorrotzaurre destaca que el área «resulta ideal para el desarrollo de la economía del conocimiento», en momento alguno se hace referencia a qué bases ni qué mecanismos deberían instrumentarse para impulsar la creación/atracción de empresas innovadoras. La base material de la nueva economía creativa aparece desdibu-

jada entre las brumas de la estética y la lógica de la modernización, la imagen y el embellecimiento formal. En este sentido, Zorrotzaurre parece, al menos en parte, destinado a convertirse en un nuevo Abandoibarra: un espacio residencial exclusivo y de consumo vinculado al servicio de las nuevas elites urbanas, sin articulaciones productivas y estratégicas concretas.

Además, la creación del nuevo Zorrotzaurre tiene ganadores y también perdedores. Entre los potenciales perdedores estarían los vecinos que actualmente residen en la zona, excluidos de la Comisión Gestora y amenazados por un proceso de rehabilitación que temen pueda derivar en la creación de un «barrio elitista y excluyente». La falta de mecanismos de participación ciudadana real y efectiva acentúan el riesgo de que el proceso de regeneración de Zorrotzaurre se convierta en un proceso de *gentrification* disfrazado. Un segundo grupo de potenciales perdedores son una parte de las empresas —y sus trabajadores— actualmente ubicadas en Zorrotzaurre. En este sentido, la difusión de una imagen de Zorrotzaurre como zona industrial obsoleta, degradada y en declive contribuye a construir un imaginario urbano en el que la industria, como parte de un pasado ya superado, no tiene cabida en la nueva ciudad post-industrial por lo que debe ser desplazada a fin de que nuevas actividades vinculadas a la economía creativa puedan ocupar su lugar. Este discurso, sin embargo, pasa por alto el hecho de que Zorrotzaurre es una zona industrial *activa* en la que operan 79 establecimientos industriales con cerca de 1.300 empleos. También aquí, la obsolescencia industrial es el recurso discursivo que le-

gitima el desplazamiento de los usos industriales y su sustitución por otros presuntamente más «creativos» y de mayor valor añadido. En definitiva, la estrategia de regeneración propuesta para Zorrotzaurre sacrifica la actividad productiva existente en aras de la construcción de un nuevo modelo urbano y económico más «creativo».

4.2. **Bilbao La Vieja: de la «Zona Cero» al «Montmartre» del nuevo Bilbao**¹⁴

El área habitualmente conocida como Bilbao La Vieja (BLV) está formada en realidad por tres barrios: San Francisco, Zabala y Bilbao La Vieja. Con una extensión de aproximadamente 38 hectáreas y una población que ronda los 14.000 habitantes, BLV es uno de los barrios históricos de Bilbao y ocupa una posición de indudable centralidad en la estructura urbana de la ciudad (ver figura 1). A pesar de ello, las barreras físicas formadas por las vías del ferrocarril, las minas abandonadas de Miribilla y la ría de Bilbao; la degradación resultante de la crisis industrial de los ochenta; la mala reputación derivada del tráfico de drogas, la delincuencia y la prostitución; y el abandono institucional han hecho de BLV una zona deprimida, aislada y excluida del resto de la ciudad. No es sorprendente, por tanto, que BLV haya sido considerada por las autoridades públicas como «el área más degradada del País Vasco» (*El Mundo*, 7 de junio de 2000) ni que la prensa local se refiriera a ella como «la “zona cero” de

Bilbao» (*El Correo*, 16 de noviembre de 2001). A fin de combatir la degradación e impulsar la rehabilitación de BLV, las instituciones públicas pusieron en marcha, desde principios de los noventa, toda una serie de planes e intervenciones. Así, en 1994 se aprobó el *Plan Especial de Reforma y Rehabilitación Interior* y Surbisa (la Sociedad Urbanística de Rehabilitación de Bilbao) comenzó a intervenir en la zona. Por las mismas fechas se inició —en el marco de los Proyectos Piloto Urbanos de la Comisión Europea— el proyecto *Bilbao La Vieja Puerta Abierta* 1994-1997.¹⁵ Más tarde, en 1999, el Consejo Interinstitucional de Bilbao La Vieja —compuesto por representantes del Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Bizkaia, el Ayuntamiento de Bilbao y la sociedad Bilbao Ría 2000— presentó el *Plan Integral de Rehabilitación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2000-2004* (PIR) (AB, 2000). Los objetivos propuestos en el PIR eran ambiciosos: enfoque integral de las actuaciones, compromiso institucional, coordinación interinstitucional y participación ciudadana. Sin embargo, las actuaciones se han centrado básicamente en la rehabilitación física y urbanística descuidando los aspectos sociales y comunitarios, la coordinación institucional y la participación ciudadana no han funcionado adecuadamente y, finalmente, los problemas de degradación, exclusión social, convivencia y seguridad ciudadana no sólo no han sido resueltos sino que incluso se han agravado. Además, la creciente concentración de inmigrantes extra-comunitarios

¹⁴ Esta sección es una versión resumida y actualizada de material previamente publicado (ver Vicario y Martínez Monje, 2003 y 2005a).

¹⁵ Los resultados más palpables de este proyecto fueron dos equipamientos municipales: *Bilbo-Rock*, un local cultural multi-usos ubicado en una antigua iglesia, y *BilbaoArte*, un centro para jóvenes artistas.

en la zona está generando nuevos retos de compleja solución.

Sin embargo, a pesar de su inoperancia a la hora de afrontar una rehabilitación integral y en profundidad, las actuaciones desarrolladas desde principios de los 90 en BLV sí ha introducido algunos cambios significativos en la zona. Cambios que, unidos a las peculiares características de la zona, van a tener una gran importancia en su designación como una de las «áreas de oportunidad» de Bilbao, en la reconsideración de las estrategias para su regeneración y en la formulación de una nueva visión de futuro para BLV en el marco de un nuevo Bilbao como «ciudad creativa».

A pesar de su condición de barrio degradado, BLV presenta una serie de características que, al reforzarse mutuamente, hacen de ella un barrio potencialmente atractivo para determinados sectores de la «clase creativa». En primer lugar, su ubicación estratégica. BLV está localizada junto a Abando-Indautxu, el distrito de mayor estatus socio-económico de la ciudad, y a poca distancia de los proyectos estrella del nuevo *waterfront* de Bilbao.¹⁶ En segundo lugar, BLV es uno de los núcleos históricos de la ciudad por lo que dispone de un cierto patrimonio artístico en forma de iglesias y monumentos y cuenta con edificios y viviendas singulares y atractivas tanto por su precio como por sus características arquitectónicas

(fachadas, balcones, miradores, ornamentos). Estos «atractivos» han hecho posible, en tercer lugar, la existencia en el barrio de un núcleo de «pioneros urbanos» —artistas, diseñadores, profesores universitarios, estudiantes, gays— muy valorados en la literatura reciente por su contribución a la «creatividad» (Florida, 2001; 2003). Su presencia ha contribuido a transformar el paisaje urbano de BLV —en forma de viviendas restauradas, galerías de arte, comercios, restaurantes, bares y cafés— y le ha dotado de un cierto aire artístico y «bohemio».¹⁷ En cuarto lugar, la creciente inmigración le ha conferido un carácter multi-étnico, reforzando así su diversidad cultural y su atmósfera de barrio «especial» y «auténtico». Parece, por tanto, evidente que BLV encaja a grandes rasgos en ese tipo de barrios que la literatura suele destacar como los más atractivos para los sectores más «bohémios» de la «clase creativa» (Florida, 2001; 2003; 2004). Esto es algo que no pasó desapercibido para las autoridades y gestores urbanos locales en su búsqueda de nuevas «áreas de oportunidad» en las que desarrollar proyectos estratégicos para reforzar el atractivo y la competitividad de Bilbao. Por ello, la rehabilitación de BLV se plantea ahora en consonancia con la nueva agenda urbana y el discurso de la «ciudad creativa».

Así, entre los proyectos estratégicos propuestos por Bilbao Metrópoli-30 en *Bilbao 2010. La Estrategia* figura, entre los considerados como proyectos de motores

¹⁶ Además su centralidad está siendo reforzada por diferentes proyectos que contribuyen a reducir su aislamiento espacial: la transformación de Miribilla en una nueva zona residencial, la renovación de los muelles y el nuevo paseo de ribera que conecta con Abandoibarra, el Proyecto Abando para la reordenación de la zona de la estación de ferrocarril a raíz de la llegada del tren de alta velocidad.

¹⁷ De todos modos, los «pioneros» son todavía un grupo relativamente reducido que se ha concentrado básicamente en la parte baja de BLV: el denominado «triángulo de oro» (Surbisa, 2004: 2).

«de arrastre de la metrópoli hacia la consecución del objetivo estratégico», el denominado *Proyecto Casco Viejo* en el que se incluye a BLV. En él se destaca la importancia de regenerar y «recuperar» esta zona de Bilbao para que pueda contribuir a «reforzar el atractivo de la ciudad» y «llegue a desarrollar algún tipo de función en el contexto de la ciudad», convirtiéndose en sede de alguna «actividad de interés que (...) puede estar relacionada con la cultura y el arte» (BM, 2001: 39). En la misma línea, el estudio *Espacios de Oportunidad para la Villa de Bilbao* presentado por el Ayuntamiento de Bilbao en abril de 2002, incluía a BLV entre las «áreas de oportunidad» de la ciudad, y señalaba como sus principales ventajas competitivas su «ubicación estratégica», su condición de «núcleo histórico» y la existencia de «una comunidad artística operativa». A partir de estas premisas, la «visión de futuro» propuesta para BLV implicaba potenciar sus ventajas comparativas a fin de convertir la zona en un «nuevo polo de actividad artístico-cultural» que ejerciera un «efecto tractor sobre la economía local y de la ciudad» y permitiera «aumentar el atractivo de Bilbao La Vieja y de Bilbao en su conjunto» (AB, 2002b: 18). Por último, y ya con carácter más oficial, el borrador final del *Plan Especial de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2005-2009* (PE), presentado por el Ayuntamiento de Bilbao en diciembre de 2004 como sucesor del PIR, recoge y sistematiza los argumentos del estudio anterior y plantea de forma explícita la transformación y regeneración de BLV a través del arte y la cultura: convertir BLV en «una máquina de hacer cultura» (AB, 2004: 127). El PE propone «explotar el potencial de la zona» —las ventajas competitivas— para construir un barrio atractivo y abierto capaz de atraer

«actividades empresariales relacionadas con el sector ocio-arte-cultura-moda-tecnología», «turistas y visitantes», nuevos residentes que «revitalicen sociológicamente la zona», especialmente «jóvenes, artistas y bohemios» y «personas creadoras e innovadoras» (AB, 2004: 88-134). Para ello, es necesario potenciar los equipamientos culturales existentes (como *Bilbo-Rock*, *Bilbao Arte*) y crear otros (como la nueva residencia de estudiantes); facilitar la apertura de comercios y negocios vinculados a la cultura (como la promoción de locales desarrollada por el Ayuntamiento); generar una oferta residencial atractiva para artistas y jóvenes (lo que ya se hace a través de sociedades municipales como *Surbisa* y *Vivien-das Municipales*); mejorar la imagen del barrio mediante la rehabilitación urbanística, la mejora de la seguridad ciudadana (aplicando criterios de «tolerancia cero», por ejemplo) y el desarrollo de un «plan de marketing»... Se trata, en definitiva, de desarrollar las estrategias adecuadas para convertir BLV en un «distrito bohemio» (*El Correo*, 3 de abril de 2004), en «el distrito de la cultura» (*Deia*, 22 de mayo de 2005), en «el Montmartre de Bilbao» (*Deia*, 16 de diciembre de 2004) o, usando un término más actualizado, en un «espacio para la economía creativa».¹⁸

Como ya se ha comentado anteriormente, la creación de un «barrio creativo» es para Florida (2003; 2004) un proceso complejo, multifacético y básicamente «orgánico» que no siempre puede ser

¹⁸ De nuevo resulta significativo que uno de los *Talleres para Jóvenes Planificadores* del 41.º Congreso de ISOCARP tuviera como tema «Bilbao La Vieja como Espacio para la Economía Creativa».

planeado «desde arriba». En el caso de BLV, el propio PE reconoce que los obstáculos son numerosos: inmigración «ilegal», economía sumergida, elevado desempleo, exclusión social generalizada, problemas de convivencia, delincuencia e inseguridad, imagen negativa del barrio, etc. (AB, 2004: 164-173). Pero, incluso en el caso de que estos obstáculos puedan ser superados y BLV sea transformado en un «barrio creativo», surgen otras cuestiones no menos importantes que tienen que ver con las estrategias planteadas y sus posibles consecuencias y costes sociales.

Existe una amplia literatura sobre el uso del arte y la cultura como instrumentos de regeneración urbana (Bianchini y Parkinson, 1993; Bell y Jayne, 2004), sobre la creación de *clusters* o distritos culturales (McCarthy, 2005; Mommaas, 2004) o sobre el papel de los artistas y bohemios en la regeneración de barrios degradados (Cole, 1987; Ley, 1996; Zukin, 1982). En ella es habitual presentar los potenciales beneficios de tales procesos: regeneración y recuperación de espacios degradados, revitalización económica, contribución a la imagen y atractivo de la ciudad, etc. Pero, en muchos casos, también se han señalado sus consecuencias negativas y potenciales costes sociales: aumento de las desigualdades socio-espaciales, *gentrification* y desplazamiento, exclusiones, desigual distribución de costes y beneficios, etc. (Gdaniec, 2000; Jauhiainen, 1992; Ley, 2003; Lim, 1993; Lund Hansen *et al.*, 2001; Slater, 2005).

La «regeneración» de BLV y las aspiraciones de transformación de ésta en un «barrio creativo» parecen responder no tanto a los intereses y necesidades

del propio Bilbao La Vieja como a los intereses y necesidades del nuevo Bilbao —al supuesto «interés general» que consiste en la «necesidad» de construir una ciudad más atractiva, competitiva y creativa—. Del mismo modo, las estrategias planteadas parecen dirigirse en mayor medida a la creación de un entorno atractivo que satisfaga las necesidades y preferencias de las personas *que están por venir* —ya sean empresarios y personas «creativas» o turistas y visitantes— que a la mejora de las condiciones de vida de las personas *que ya residen allí* —la mayoría de las cuales no pertenece, ni pertenecerá nunca, a la «clase creativa». En último término —con un enfoque centrado en la rehabilitación física, la imagen externa, las infraestructuras culturales y la atracción de nuevos residentes— estas estrategias no afrontan ni las causas últimas de la exclusión social que padece parte significativa de la población del barrio ni los problemas asociados (droga, prostitución, fracaso escolar).

Por otro lado, las estrategias basadas en la creencia de que la presencia de nuevos residentes (más jóvenes, más educados, más acomodados más «normales», más «adecuados») contribuirá a reducir la concentración espacial de la pobreza generando un barrio más diverso, equilibrado, dinámico y atractivo —el discurso de la «mezcla social» o *social mix*— no suelen funcionar y pueden llegar a producir estructuras sociales «tectónicas», polarizadas y conflictivas dentro de la zona (Simon, 2005; Slater, 2005). Además, el lenguaje empleado para justificar tales estrategias —«savia nueva», «regeneración sociológica», «rejuvenecimiento», «normalización»

(*Deia*, 18 de mayo de 2004; *El Correo*, 4 de noviembre de 2004; *El País*, 6 de febrero de 2005)— es contraproducente ya que, al designar como «salvadores» a los futuros residentes, hace implícitamente responsables de la degradación del barrio a sus actuales habitantes (Slater, 2004). Este tipo de discursos corre el riesgo de legitimar los previsibles efectos y procesos de exclusión socio-espacial de los sectores menos favorecidos (MacLeod, 2002).

Cabría preguntarse, por tanto, hasta qué punto este tipo de estrategias no hacen sino poner en marcha procesos de *gentrification*, en este caso impulsados y dirigidos por el gobierno municipal, que acaban por desplazar a los grupos más desfavorecidos hacia zonas menos «interesantes» y «creativas» (Atkinson, 2004; Slater, 2005). Procesos que «regeneran» el barrio desplazando los problemas, no resolviéndolos. Es la *gentrification* como estrategia de regeneración, justificada y legitimada por la «necesidad» de crear «espacios creativos» que refuercen la imagen, el atractivo y la competitividad del nuevo Bilbao (Smith, 2002).

Y todo para que, en última instancia, el «barrio creativo» resultante termine por convertirse en uno más de los muchos «distritos bohemios» —clónicos, temáticos, planificados— que existen en numerosas ciudades de todo el mundo. Espacios en los que la revalorización inmobiliaria y la afluencia de turistas y residentes más acomodados han terminado por destruir sus iniciales «ventajas competitivas» —diversidad, autenticidad, creatividad—, desplazando incluso a los propios artistas y «pioneros urbanos» que iniciaron el proceso (Cole, 1987; Flori-

da, 2004; Ley, 2003).¹⁹ Espacios renovados, mercantilizados, saneados y seguros, destinados al uso y consumo de los turistas y los sectores menos «creativos» de la «clase creativa». La búsqueda de la creatividad termina por materializarse en la reproducción en serie de «barrios bohemios» y «distritos culturales»: en su afán por diferenciarse, las ciudades acaban pareciéndose cada vez más. Es, en definitiva, una de las paradojas de la «ciudad creativa» y del «urbanismo empresarial» (Bell y Binnie, 2004; Harvey, 1989).

5. CONCLUSIONES

En los debates sobre el crecimiento y la competitividad urbana, una palabra se repite recientemente de forma incesante: «creatividad». En la economía del conocimiento, la actividad «creativa» se erige en la base de la competitividad y las personas «creativas» se convierten en los actores fundamentales. En el nuevo sistema urbano globalizado y competitivo, las ciudades más prósperas son las que compiten con éxito en la creación de las condiciones necesarias para formar, atraer y retener a los miembros de la «clase creativa»: éstas son las «ciudades creativas».

No es extraño, por tanto, que la retórica de la «creatividad» haya sido rápidamente incorporada a la agenda y a las prácticas de las nuevas políticas urbanas: una ciudad global, atractiva y com-

¹⁹ El uso instrumental de los artistas como pioneros y su posterior desplazamiento a medida que afluyen posteriores oleadas de «colonos» es un proceso ampliamente documentado en numerosas ciudades (Cole, 1987; Ley, 2003).

petitiva es también, y fundamentalmente, una «ciudad creativa». En el marco de un renovado urbanismo empresarial los objetivos se redefinen sobre la base de la «necesidad» de ser una ciudad creativa, al tiempo que las estrategias e iniciativas se reorientan hacia la creación de las condiciones fundamentales para que surja y florezca la creatividad. Los proyectos ahora definidos como estratégicos son los que se dirigen a la creación de «espacios creativos»: espacios que reúnan las características adecuadas para albergar las actividades creativas, y en los que las personas creativas puedan vivir, trabajar y relacionarse.

Durante los años ochenta y noventa, la «necesidad» de competir para atraer nuevas inversiones y empresas en una economía globalizada sirvió como discurso legitimador de toda una serie de estrategias, proyectos e iniciativas —desde grandes operaciones urbanísticas emblemáticas hasta campañas de marketing y promoción— que, como se comprobó posteriormente, tuvieron desiguales consecuencias socio-espaciales y acarrearón importantes costes sociales (Boyle y Rogerson, 2001; Hall y Hubbard, 1998; Harvey, 2000; McNeill y While, 2001). Actualmente, es la «necesidad» de ser una ciudad creativa la que exige, justifica y legitima la puesta en marcha de nuevas estrategias y proyectos. La nueva visión de futuro promete desarrollo y prosperidad; la imagen proyectada de la ciudad creativa es la de una ciudad mejor tanto en lo económico, como en lo social y en lo estético. Pero la ciudad real no se agota en sus renovados, vibrantes y publicitados espacios creativos (parques tecnológicos, barrios bohemios, distritos culturales, etc.): junto a las *infocities* «florecen»

también los *informationless ghettos* (Hall, 1996). Todos los discursos tienen sus silencios, y en este caso lo que se silencia son los posibles costes sociales —polarización socio-espacial, desplazamiento y *gentrification*, estructuras de gobernanza urbanas menos transparentes, democráticas y participativas— de las estrategias para la consecución de la ciudad creativa (Asheim y Clark, 2001; Lund Hansen *et al.*, 2001).

En el caso de Bilbao, la aspiración a convertirse en una «ciudad creativa» plantea toda una serie de cuestiones que no suelen estar contempladas en el discurso «oficial».²⁰ Así, a pesar de las constantes referencias y apelaciones a la creatividad y la innovación en materia de urbanismo (Nieva y Ng, 2005), gran parte de las estrategias y proyectos para hacer de Bilbao una ciudad creativa no parecen destacar precisamente por su «creatividad». Por el contrario, como se ha podido observar en los casos de Abandoibarra, Zorrotzaurre y Bilbao La Vieja, estas iniciativas constituyen básicamente una continuación del repertorio del llamado urbanismo empresarial de los noventa, consistente en grandes operaciones urbanísticas e inmobiliarias para la renovación de «áreas de oportunidad», proyectos para la renovación y mejora del paisaje urbano, el uso del arte y la cultura como instrumentos para la regeneración de zonas y barrios degradados, campañas de promoción y marketing urbano, etc.

Por otra parte, en Bilbao los grandes proyectos del urbanismo empresarial de

²⁰ En Bilbao, el denominado «efecto Guggenheim» ha facilitado la construcción de un discurso «hermético» sobre el modelo de regeneración urbana que no admite visiones alternativas y excluye cualquier tipo de debate (González, 2004: 182).

la década anterior han tenido también una serie de consecuencias socio-espaciales negativas que sólo recientemente se han comenzado a tomar en cuenta.²¹ En efecto, la *primera regeneración* ha sido también una regeneración «a dos velocidades» en la que los renovados espacios urbanos del centro contrastan con los barrios periféricos deteriorados y olvidados; una regeneración en la que la lógica de la eficacia y la rentabilidad económica ha generado espacios residenciales exclusivos —y excluyentes— reforzando además las tendencias alcistas en el mercado inmobiliario local; una regeneración, en definitiva, que tal vez haya contribuido a hacer de Bilbao una ciudad más bonita, pero no necesariamente una ciudad mejor.²²

Las tendencias apuntadas anteriormente parecen aconsejar una valoración más

ponderada de las estrategias de regeneración impulsadas a lo largo de la última década que tenga en cuenta tanto las luces como las sombras del «modelo Bilbao» (Esteban, 2000; Rodríguez, Martínez y Guenaga, 2001; Rodríguez, 2002; Vicario y Martínez, 2003, 2005a, 2005b). En este sentido, cabe preguntarse sobre los beneficios reales de unas estrategias que, a pesar de su proclamada originalidad y efectividad, se apoyan en un limitado repertorio de instrumentos y proyectos urbanísticos que han sido y están siendo «reproducidos en serie» por numerosas ciudades de todo el mundo. Igualmente, el discurso de la ciudad creativa parece ser poco más que un nuevo recurso retórico —sin verdadero contenido material— que cumple una función de legitimación de los proyectos promovidos para la reconversión de las nuevas áreas de oportunidad de Bilbao.

²¹ Las recientes y reiteradas alusiones por parte de las autoridades locales a la necesidad de lograr un «equilibrio» entre el centro y la periferia son un buen ejemplo de ello (Azkuna, 2005).

²² Las críticas de los partidos de la oposición en el Ayuntamiento de Bilbao a lo que denominan la «ciudad florero» tienen su sentido si se analizan los datos sobre la evolución reciente de la pobreza y la renta familiar en el municipio de Bilbao (DJESS, 2005; Eustat, 2005a).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLENDE, J. (2005): «Zorrotzaurre: urbanismo de maqueta», *El País*, 4 de enero.
- AMIN, A. y ROBINS, K. (1992): «The re-emergence of regional economies? The mythical geography of flexible accumulation», *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 8, 7-34.
- ASHEIM, B. y CLARK, E. (2001): «Creativity and cost in urban and regional development in the "New Economy"», *European Planning Studies*, vol. 9, pp. 805-811.
- ASHWORTH, G. J. y VOOGD, H. (1990): *Selling the City*. Londres: Belhaven Press.
- ATKINSON, R. (2004): «The evidence on the impact of gentrification: new lessons for the urban renaissance?», *European Journal of Housing Policy*, vol. 4, pp. 107-131.
- AYUNTAMIENTO DE BILBAO (AB) (1989): *Avance del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao. Criterios, objetivos y soluciones generales de Planeamiento*. Bilbao: Ayuntamiento de Bilbao.
- AYUNTAMIENTO DE BILBAO (AB) (2000): *Plan Integral de Rehabilitación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala*. Bilbao: Ayuntamiento de Bilbao.
- AYUNTAMIENTO DE BILBAO (AB) (2002a): *Bilbao. Una Ciudad para Invertir*. <http://www.bilbao.net/castella/bilbaonegocios/invertir/pdf/>
- AYUNTAMIENTO DE BILBAO (AB) (2002b): *Bilbao, Ciudad de Oportunidades*. www.bilbao.net/castella/bilbaonegocios/invertir/ciudad/oportunidades.
- AYUNTAMIENTO DE BILBAO (AB) (2004): *Plan Especial de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2005-2009*. Bilbao: Ayuntamiento de Bilbao.
- AYUNTAMIENTO DE BILBAO (AB) (2005): *Criterios, Objetivos y Soluciones Generales de la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao en el Área de Zorrotzaurre*. Bilbao: Ayuntamiento de Bilbao.
- AZKUNA, I. (2005): «La segunda transformación», *El Correo*, 17 de octubre.
- BEGG, I. (1999): «Cities and competitiveness», *Urban Studies*, vol. 36.5/6, pp. 795-809.
- BELL, D. y BINNIE, J. (2004): «Authenticating queer space: citizenship, urbanism and governance», *Urban Studies*, vol. 41.9, pp. 1807-1820.
- BELL, D. y JAYNE, M. (Eds.) (2004): *City of Quarters. Urban Villages in the Contemporary City*. Aldershot: Ashgate.
- BENKO, G. y LIPIETZ, A. (1992): *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Paris: Presses Universitaires de France.
- BIANCHINI, F. y PARKINSON, M. (Eds.): *Cultural Policy and Urban Regeneration: the West European Experience*. Manchester: Manchester University Press.
- BILBAO METRÓPOLI-30 (BM) (1999a): *Bilbao 2010. Reflexión Estratégica. Bring your dreams to Bilbao*. Bilbao: Bilbao Metrópoli-30.
- BILBAO METRÓPOLI-30 (BM) (1999b): *Informe Anual de Progreso 1998*. Bilbao: Bilbao Metrópoli-30.
- BILBAO METRÓPOLI-30 (BM) (2000): *Informe 2000: Una Década de Revitalización en el Bilbao Metropolitano*. Bilbao: Bilbao Metrópoli-30.
- BILBAO METRÓPOLI-30 (BM) (2001): *Bilbao 2010: La Estrategia. Bilbao as a Global City*. Bilbao: Bilbao Metrópoli-30.
- BILBAO METRÓPOLI-30 (BM) (2002): *Plan de Gestión 2003*. Bilbao: Bilbao Metrópoli-30.
- BILBAO METRÓPOLI-30 (BM) (2003): *Informe Anual de Progreso 2002*. Bilbao: Bilbao Metrópoli-30.
- BILBAO METRÓPOLI-30 (BM) (2004): *Informe Anual de Progreso 2003*. Bilbao: Bilbao Metrópoli-30.
- BILBAO METRÓPOLI-30 (BM) (2005): *Informe Anual de Progreso 2004*. Bilbao: Bilbao Metrópoli-30.
- BORJA, J. y CASTELLS, M. (1997): *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- BOYLE, M. y ROGERSON, R. J. (2001): «Power, discourses and city trajectories», en R. PADDISON (Ed.): *Handbook of Urban Studies*. SAGE, Londres, pp. 402-416.
- BRADFORD, N. (2002): Why cities matter. CPRN Discusión Paper N.º F/23. <http://www.cprn.org>
- BROWN, D.F. (2005): «Creative Neighbourhoods», comunicación presentada al 41st ISOCaRP World Congress *Spaces for the Creative Economy*. Bilbao 17-20 de octubre.
- COLE, D.B. (1987): «Artists and urban redevelopment», *The Geographical Review*, vol. 77, pp. 391-407.
- COOKE, P. (1994): «The Co-operative Advantage of Regions», en BARNES, T. y GERTLER, M. (1999): *The New Industrial Geography*. London: Routledge.
- COOKE, P. y MORGAN, K. (1999): *The Associational Economy: firms, regions and innovation*. Oxford: Oxford University Press.

- COX, K. (1993): «The local and the global in the new urban politics: a critical view», *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 11, pp. 433-448.
- CRAWFORD, L. (2001): «Guggenheim, Bilbao and the "hot banana"», *Financial Times*, 4 de septiembre.
- CURRAN, W. (2004): «Gentrification and the nature of work: exploring the links in Williamsburg, Brooklyn», *Environment and Planning A*, vol. 36, pp. 1243-1258.
- DAVIDSON, M. y LEES, L. (2005): «New-build "gentrification" and London's riverside renaissance», *Environment and Planning A*, vol. 37, pp. 1165-1190.
- DEPARTAMENTO DE JUSTICIA, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL-GOBIERNO VASCO (DJESS) (2005): *Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales 2004*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA (DFB) (1994): *Bilbao Metropolitano, la Propuesta. Plan Territorial Parcial Bilbao Metropolitano*.
- DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA (DFB) (2001): *Bilbao. La Transformación de una Ciudad*. Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia.
- DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA (DFB) (2003): *Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano. Anexo: Acciones Estructurantes y Operaciones Estratégicas*. Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia.
- DOSI, G. (1988) «The nature of the innovative process», en G. Dosi et al. (Eds): *Technical Change and Economic Theory*, pp. 221-238. London: Pinter Publishers.
- EGIDO, J.A. (2001): «La actividad de los lobbys privados en relación a la administración pública. Un estudio de caso en Bilbao», *Inguruak*, núm. 30, pp. 185-194.
- ESTEBAN, M. (2000): *Bilbao, Luces y Sombras del Titano. El Proceso de Regeneración Urbana del Bilbao Metropolitano*. Bilbao: Servicio Editorial Universidad del País Vasco.
- EUSTAT (2005a): *Estadística de Renta Personal y Familiar 2001*. Vitoria-Gasteiz: Instituto Vasco de Estadística.
- EUSTAT (2005b): *Directorio de Actividades Económicas 2004*. Vitoria-Gasteiz: Instituto Vasco de Estadística.
- FLORIDA, R. (1995): «The Learning Region», *Futures*.
- FLORIDA, R. (2000): *The Geography of Talent*. Mimeo, Pittsburgh: Carnegie Mellon University.
- FLORIDA, R. (2001): *The Geography of Bohemia*. Mimeo, Pittsburgh: Carnegie Mellon University.
- FLORIDA, R. (2003): *The Rise of the Creative Class* (Paperback Edition). Nueva York: Basic Books.
- FLORIDA, R. (2004): «Revenge of the Squelchers», *The Next American City*, núm. 5.
- FOX-PRZEWORSKI, J., GODDARD, J. y DE JONG, M. (Eds.) (1991): *Urban Regeneration in a Changing Economy*. Oxford: Clarendon Press.
- GDANIEC, C. (2000): «Cultural industries, information technology and the regeneration of post-industrial urban landscapes. Poblenou in Barcelona - a virtual city?», *GeoJournal*, vol. 50, pp. 379-387.
- GERTLER, M. (2003): «Tacit knowledge and the economic geography of context», *Journal of Economic Geography*, 3.
- GERTLER, M. (2004): «Creative Cities: What are they for, How do they work, and How do we Build Them?», CPRN/RCRPP N.º F/48. <http://www.cprn.org>
- GÓMEZ, M.V. (1998): «Reflective images: the case of urban regeneration in Glasgow and Bilbao», *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, pp. 106-121.
- GONZÁLEZ, S. (2004) «The role of the Guggenheim Museum in the development of urban entrepreneurial practices in Bilbao», *International Journal of Iberian Studies*, vol. 16, pp. 177-186.
- GOODWIN, M. (1993) «The city as commodity: the contested spaces of urban development», in KEARNS, G. y PHILLO, C. (eds.): *Selling Places: City as Cultural Capital, Past and Present*. Oxford: Pergamon.
- HALL, P. (1996): *Cities of Tomorrow*, 2.ª edición. Oxford: Blackwell.
- HALL, P. (1998): *Cities in Civilization*, Londres: Weidenfeld & Nicolson.
- HALL, P. (200): «Creative cities and economic development», *Urban Studies*, vol. 37, No. 4, pp. 639-649.
- HALL, T. y HUBBARD, P. (Eds) (1998): *The Entrepreneurial City*. Chichester: John Wiley & Sons.
- HARVEY, D. (1989): «From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism», *Geografiska Annaler B*, núm. 71, pp. 3-17.
- HARVEY, D. (2000): *Spaces of Hope*. Edimburgo: Edinburgh University Press.
- JACOBS, J. (1969): *The Economy of Cities*. New York: Random House.
- JAUIAINEN, J.S. (1992): «Culture as a tool for urban regeneration. The case of upgrading the "barrio El Raval" of Barcelona, Spain», *Built Environment*, vol. 18, pp. 90-99.

- JESSOP, B. (1997): «The entrepreneurial city: re-imaging localities, redesigning economic governance, or restructuring capital?» en N. JEWSON y MACGREGOR (Eds.): *Transforming Cities. Contested Governance and New Spatial Division*. Londres: Routledge.
- LANDRY, C. (2000): *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators*. London: Earthscan.
- LEY, D. (1996): *The New Middle Class and the Remaking of the Central City*. Oxford: Oxford University Press.
- LEY, D. (2003): «Artists, aestheticisation and the field of gentrification», *Urban Studies*, vol. 40, pp. 2527-2544.
- LIM, H. (1993): «Cultural Strategies for Revitalizing the City: A Review and Evaluation», *Regional Studies*, vol. 27, pp. 589-595.
- LOVERING, J. (1995) «Creating discourses rather than jobs: the crisis in the cities and the transition fantasies of intellectuals and policy-makers» en HEALEY, P., CAMERON, S., DAVOUDI, S., GRAHAM, S., MADANIPOUR, A. (eds): *Managing Cities: The New Urban Context*. Londres: John Wiley and Sons.
- LUNDVALL, B.-Å. (1992): «Introduction», en B.-Å. LUNDVALL (Ed.): *National Systems of Innovation*, pp. 1-19. Londres: Pinter Publishers.
- LUND HANSEN, A., ANDERSEN, H.T. y CLARK, E. (2001): «Creative Copenhagen: globalization, urban governance and social change», *European Planning Studies*, vol. 9, pp. 851-869.
- MACLEOD, G. (2002): «From Urban Entrepreneurialism to a "Revanchist City"? On the Spatial Injustices of Glasgow's Renaissance», *Antipode*, vol. 34, pp. 602-624.
- MALMBERG, A. (1997): «Industrial geography: location and learning», *Progress in Human Geography*, 21(4), pp. 573-582.
- MALMBERG, A. y MASKELL, P. (2002): «The elusive concept of localization economies: towards a knowledge-based theory of spatial clustering», *Environment and Planning A*, 34, pp. 329-449.
- MARSHALL, R. (Ed.) (2001): *Waterfronts in Post-Industrial Cities*. Londres: Spon Press.
- MARTÍNEZ CEARRA (1993): «La Revitalización de Áreas Metropolitanas. El caso del Bilbao Metropolitano», *Boletín de Estudios Económicos*, vol. XLVIII, pp. 63-71.
- MASKELL, P. et al. (1998): *Competitiveness, Localised Learning and Regional Development*. London: Routledge.
- MCCARTHY, J. (2005): «Making Spaces for Creativity: Designating "Cultural Quarters"», comunicación presentada al 41st ISOcARP World Congress *Spaces for the Creative Economy*. Bilbao 17-20 de octubre.
- MCNEILL, D. y WHILE, A. (2001): «The New Urban Economies», en R. PADDISON (Ed.): *Handbook of Urban Studies*. SAGE: Londres, pp. 296-307.
- MIGNAQUI, I., SZANJBERG, D. y CICOLELLA, P. (2005): «Creative Clusters in Buenos Aires City», comunicación presentada al 41st ISOcARP World Congress *Spaces for the Creative Economy*. Bilbao 17-20 de octubre.
- MOMMAAS, H. (2004): «Cultural clusters and the post-industrial city: towards the remapping of urban cultural policy», *Urban Studies*, vol. 41, pp. 507-532.
- MOULAERT, F. y NUSSBAUMER (2005) «The Social Region», *European Urban and Regional Studies*, vol. 12.1, pp. 45-64.
- MOULAERT, F., RODRÍGUEZ, A. y SWYNGEDOUW, E. (Eds.) (2003): *The Globalized City. Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*. Oxford: Oxford University Press.
- MOULAERT, F. y SEKIA, F. (2003) «Territorial Innovation Models: A critical survey», *Regional Studies*, vol. 37.3, pp. 289-302.
- MOULAERT, F. et al (2000) *Globalization and Integrated Area Development*. Oxford: Oxford University Press.
- NIEVA, A. y NG, W. (2005): «Innovar, el reto de la ciudad», *El Correo*, 16 de octubre.
- PADDISON, R. (1993): «City marketing, image reconstruction and urban regeneration», *Urban Studies*, vol. 30, pp. 339-350.
- PECK, J. y TICKELL, A. (2002): «Neoliberalizing space», *Antipode*, vol. 34, pp. 380-404.
- PORTER, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. Londres: MacMillan.
- PORTER, M. (1998): «Clusters and the new economics of competition», *Harvard Business Review*, Nov-Dic, pp. 77-90.
- RODRÍGUEZ, A. (2002): «Reinventar la ciudad: milagros y espejismos de la revitalización urbana en Bilbao», *Lan Harremanak*, núm. 6, pp. 69-108.
- RODRÍGUEZ, A. y MARTÍNEZ, E. (2003): «Restructuring Cities: Miracles and Mirages in Urban Revitalization in Bilbao», en F. MOULAERT, A. RODRÍGUEZ y E. SWYNGEDOUW (Eds.): *The Globalized City. Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*. Oxford: Oxford University Press, pp. 181-207.
- RODRÍGUEZ, A., MARTÍNEZ, E. y GUENAGA, G. (2001): «Uneven Redevelopment: New Urban Policies and Socio-Spatial Fragmentation in Metropolitan Bilbao», *European Urban and Regional Studies*, vol. 8, pp. 161-178.

- RODRÍGUEZ, A., MOULAERT, F. y SWYNGEDOUW, E. (2001): «Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa», *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales*, vol. XXXIII, pp. 409-424.
- ROMAN, A. (2005): «Zorrotaurre: seducción sin utopía», *El País*, 8 de junio.
- SCOTT, A. (2001): «Globalization and the rise of City-Regions», *European Planning Studies*, vol. 9.7, pp. 813-826.
- SIMON, P. (2005): «Gentrification of Old Neighborhoods and Social Integration in Europe», en Y. KAZEPOV (Ed.): *Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Urban Cohesión*. Oxford: Blackwell, pp. 210-232.
- SLATER, T. (2005): «Gentrification in Canada's cities. From social mix to "social tectonics"», en R. ATKINSON y G. BRIDGE (Eds.): *Gentrification in a Global Context. The New Urban Colonialism*. Londres: Routledge, pp.39-56.
- SMITH, N. (2002): «New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy», *Antipode*, vol. 34, pp. 428-450.
- SMYTH, H. (1994): *Marketing the City. The Role of Flagship Developments in Urban Regeneration*. Londres: E & FN Spon.
- SUDJIC, D. (2002): «Can Liverpool be the Bilbao of the North?», *The Observer*, 15 de diciembre.
- SURBISA (2004): «El triángulo de oro de Bilbao La Vieja», *Surbisa Berriak*, núm. IV-2004, p. 2.
- STORPER, M. (1997): *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*. New York: The Guilford Press.
- STORPER, M. (1998): «Las economías regionales como activos relacionales», *Ekonomiaz* 41, pp. 11-45.
- SWYNGEDOUW, E., MOULAERT, F. y RODRÍGUEZ, A. (2002): «Neoliberal urbanization in Europe: large-scale urban development projects and the new urban policy», *Antipode*, vol. 34, pp. 542-577.
- SWYNGEDOUW, E. (1997): «Neither global nor local: "glocalization" and the politics of scale» en K. COX (Ed.) *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*. Nueva York: Guilford Press.
- TORRE, A. y RALLET, A. (2005): «Proximity and location», *Regional Studies*, vol. 39.1, pp. 47-59.
- TORRES, M.C. (1995): *Industria y Territorio en Bizkaia*. Vitoria-Gasteiz: IVAP.
- VEGARA, A. (2005): «El "efecto Guggenheim"», *El Correo*, 20 de octubre.
- VICARIO, L. y MARTÍNEZ MONJE, P. M. (2003): «Another "Guggenheim effect"? The generation of a potentially gentrifiable neighbourhood in Bilbao», *Urban Studies*, vol. 40, pp. 2383-2400.
- VICARIO, L. y MARTÍNEZ MONJE, P. M. (2005a): «Another "Guggenheim effect"? Central city projects and gentrification in Bilbao», en R. ATKINSON y G. BRIDGE (Eds.): *Gentrification in a Global Context. The New Urban Colonialism*. Londres: Routledge, pp. 151-167.
- VICARIO, L. y MARTÍNEZ MONJE, P. M. (2005b): «Der Guggenheim-Effekt» en P. OSWALT (Ed): *Schrumpfende Städte*. Band 2: Handlungskonzepte. Ostfildern-Ruit: Hatje Cantz Verlag, pp. 744-751.
- ZAHA HADID ARCHITECTS (2004): *Master Plan para la Ordenación Urbanística de Zorrotzaurre*. Bilbao: Comisión Gestora para el Desarrollo Urbanístico de Zorrotzaurre.
- ZUKIN, S. (1982): *Loft Living: Culture and Capital in Urban Change*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Marketing de relaciones y creación de capital social: el caso de las agencias de desarrollo local

El problema del desarrollo local es abordado por disciplinas diferentes como son, entre otras, la sociología, la política económica, la geografía o la economía de la empresa. El marketing hace su particular aportación a través del incipiente «marketing territorial». A pesar de las diferencias entre disciplinas parece surgir un nexo común en torno a conceptos como «capital social» y «activos relacionales». El presente artículo pretende acercarse al problema a través del marketing territorial y, más concretamente, a través de las actuaciones en materia de desarrollo llevadas a cabo por las agencias de desarrollo local. Estas actuaciones, desde un enfoque de marketing de relaciones, suponen que las agencias entren en contacto con distintos públicos-objetivo con los que establecerán relaciones más o menos estrechas. El objetivo del presente trabajo es aplicar el modelo del marketing de relaciones al contexto del desarrollo local y analizar la orientación relacional de cada grupo de agentes implicados en el desarrollo económico como medida para estimar la creación de capital social por parte de las agencias de desarrollo, así como la relación de dicha orientación con los resultados y los objetivos perseguidos. El estudio empírico se centra en el caso particular de las agencias de desarrollo de Castilla y León promovidas a nivel local y regional.

Tokiko garapenaren arazoa hainbat zientziek aztertzen dute, hala nola soziologiak, politika ekonomikoak, geografiak edo enpresa-ekonomiak. Marketinak bere ekarpen partikularra agiten dio, «lurralde-marketing» hasiberriaren bidez. Zientzia bakoitzak bereari heltzen badio ere, badirudi lotura komun bot sortzen ari dela «kapital soziala» eta «harremanezko aktiboak» bezalako terminoen inguruan. Honako artikulua honen bidez, arazoa hurbiletik begiratu nahi da lurralde-marketingaren bidez eta, zehazkiago esanda, garapen gaietan tokiko garapen-agentziek aurrera eraman dituzten jardueren bitartez. Jarduerak horiek, harremanen marketinaren ikuspegitik, agentziak hainbat xede-publikorekin harremanetan jartzera eramaten ditu eta neurri batean edo bestean estuak izango diren harremanak ezartzen dira elkarren artean. Lan honen helburua harreman-marketingaren eredua tokiko garapenari aplikatzea da, baita garapen ekonomikoan inplikaturiko eragile-talde bakoitzaren harreman-norabidea aztertzea ere, garapen-agentziek kapital soziala sortzeko duten ahalmena balioestearren eta norabide horrek lortu nahi diren emaitzekin eta helburuekin duen erlazioa ezagutzearren. Azterlan enpirikoa, zehazki, Gaztela eta Leonen toki eta eskualde mailan sustatzen diren agentzien gainean egin da.

Local development issues have been analysed from several approaches and disciplines, such as sociology, economic policy, geography, or business and administration. Also marketing makes a contribution through the study of territorial marketing. The common nexus of all these disciplines seems to be the concepts of «social capital» and «relational assets». The current work tries to analyse this problem from a territorial marketing perspective focusing on local development agencies' activities. From a relational marketing approach, these activities involve to establish relationships, more or less close, between the agencies and a variety of target groups. In this context, our work is aimed at applying the relationship marketing approach to the problem of local development. We study the relational orientation between local development agencies and various actors from within their environment as a measurement of social capital. Likewise, we analyse the influence of economic development objectives on the relational orientation of partnerships, as well as the correspondence between the relational orientation and the results. The empirical study focuses on particular cases of Castilla y León development agencies operating at local and regional level.

ÍNDICE

1. El desarrollo económico: un asunto multidisciplinar
 2. El nexo común: capital social y activos relacionales
 3. El papel del marketing territorial y el marketing de relaciones en el desarrollo económico
 4. La aplicación del marketing de relaciones a las agencias de desarrollo local: el caso de Castilla y León
 5. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: Capital social, marketing de relaciones, desarrollo local, marketing territorial

N.º de clasificación JEL: L1, A12, O21, R11

1. EL DESARROLLO ECONÓMICO: UN ASUNTO MULTIDISCIPLINAR

El fenómeno del desarrollo local y la competencia entre regiones ha sido abordado desde diferentes disciplinas. Dentro de la Economía, tradicionalmente se ha considerado materia de la Política Económica y la Macroeconomía. Por su parte, la Sociología también ha estudiado el fenómeno desde su particular punto de vista.

Últimamente cada vez son más los autores que, desde las diferentes áreas de la Economía de la Empresa, intentan explicar los factores que contribuyen a lograr un desarrollo sostenible de las regiones en términos de inversión, empleo y calidad de vida. Concretamente, Porter (1991) ha estudiado el fenómeno competitivo dando lugar al modelo conocido como «Diamante de Porter». También el

Marketing se ha acercado al fenómeno desde el llamado Marketing de Ciudades o Marketing Territorial, intentando solucionar el problema de la competitividad territorial desde la planificación estratégica y el análisis de los públicos objetivo. Todas estas aportaciones han cristalizado en una serie de conceptos que tratamos a continuación.

1.1. Externalidades y distritos industriales

Una gran parte de las aportaciones clásicas sobre competencia espacial han girado en torno al fenómeno de la agrupación de empresas en aglomeraciones o clusters, en un intento de explicar qué factores afectan a la localización empresarial (véase Costa Campí, 1997). La pre-

ocupación por este fenómeno no viene sólo dada por la necesidad de las regiones de competir en un contexto globalizado, sino también por la falta de un modelo que explique con suficiente exactitud los patrones de localización o, yendo aún más allá, la aparente incongruencia entre los modelos neoclásicos y la realidad.

Según los modelos neoclásicos, la localización debería ser, en general, aleatoria a igualdad de recursos naturales y economías de escala tecnológicas. Sin embargo, se han observado dos pautas de localización evidentes (Costa Campí, 1997): tendencia a la concentración en unas cuantas localizaciones y tendencia de los territorios incluidos dentro de un área geográfica mayor a la especialización en un conjunto limitado de actividades. Parece por tanto que las empresas encuentran ventajas competitivas por el hecho de agruparse e instalarse en unos territorios y no en otros. Estas ventajas son explicadas por muchos autores por la aparición de externalidades o economías externas, concepto éste amplio y que abarca fenómenos de diferente naturaleza. Así, existen economías externas basadas en la transmisión de tecnología entre empresas de un mismo sector, otras basadas en la competitividad del entorno, externalidades basadas en la especialización del cluster y otras basadas en la diversidad de empresas del cluster.

En cualquier caso, las externalidades son consecuencia de las características del cluster. Un cluster o distrito industrial se aprovecha de que en él existe un clima o atmósfera industrial que actuaría como un bien colectivo para todas las empresas que se instalan en él (Marshall, 1920). Por su parte, Becattini (1979) incluye las instituciones sociales y empresariales, y no sólo las empresas, como

fuentes de externalidades. La inclusión de factores no específicamente empresariales abre el camino a una serie de aportaciones que cristalizan en los conceptos de capital social y activos relacionales.

1.2. Los factores de competitividad regional

Bajo el enfoque de los distritos industriales son cruciales las relaciones de colaboración entre empresas, las relaciones entre el sistema productivo y el sistema socio-institucional: la competencia e implicación de los trabajadores en la organización de la producción de la empresa y el papel de las instituciones locales específicas, cuya función es intervenir para salvar los fallos y deficiencias del mercado (Garofoli, 2002). Esto significa que muchos factores críticos son parte intrínseca de un territorio y no se pueden transferir de otras zonas. El territorio se convierte en una variable decisiva para explicar el modo en que se deben aprovechar las oportunidades que brinda una zona y la trayectoria que sigue el proceso de desarrollo (Krugman, 1991). Las condiciones históricas y culturales y las características socio-económicas de muchas regiones juegan un papel tremendamente importante, de tal modo que las diferencias territoriales explican en gran medida los diversos caminos hacia el desarrollo que se han seguido ante diversas circunstancias históricas y geográficas.

Uno de los modelos más desarrollados en cuanto a inclusión de factores del entorno en la explicación de la competitividad es el conocido como Diamante de Porter. Si bien Porter (1990) lo desarrolló para analizar las claves de la competitividad nacional, el modelo puede aplicarse

a territorios más pequeños, especialmente regiones. Según el modelo de Porter, el desarrollo de un territorio depende de la capacidad de sus empresas para aprovechar eficientemente y de forma innovadora los recursos de que dispone. Esta capacidad se ve favorecida por cuatro factores que conforman el entorno: las condiciones de los recursos, las condiciones de la demanda, el cluster (proveedores e industrias relacionadas y de apoyo) y las estrategias, estructuras y rivalidad de las empresas. Existen dos factores adicionales que complementan el entorno: la casualidad (que, por ejemplo, determinaría que históricamente un territorio se dedicase a alguna actividad) y el papel del gobierno. La interrelación de todos estos factores determina que ciertos sectores de ciertas regiones sean competitivos a nivel internacional.

Otro modelo similar de análisis de los factores de competitividad regional es el de Storper (1998). Según este autor puede hablarse de una «santísima trinidad» de la economía regional que incluiría, de una forma integrada, modelos organizativos, tecnología y territorios como motor del cambio de los patrones territoriales de desarrollo económico. Storper da un paso más y propone como principal característica del sistema económico vigente la «reflexividad», es decir, la capacidad de los agentes para interactuar con la realidad que les rodea. Los modelos explicativos se hacen, así, demasiado complejos para ser cuantificados como sistemas input-output de variables controladas. Estos modelos cambian constantemente debido precisamente a la reflexividad. Para superar esta importante limitación metodológica se propone fijar como centro del estudio no tanto los agentes que configuran los sistemas socio-económicos territo-

riales (ya sean locales, regionales o sectoriales), sino las relaciones que esos agentes establecen entre ellos, sus motivaciones y sus objetivos, como forma de describir la realidad que todo ello configura y que, en última instancia, caracteriza a un sistema socio-económico y su capacidad de cambio.

Precisamente esta capacidad de cambio e innovación de un sistema socio-económico debe ser el objetivo último a lograr para evitar la deslocalización (consecuencia de la falta de competitividad de las empresas del sistema). Es necesario crear regiones inteligentes o, si se prefiere, sistemas socio-económicos capaces de aprender y evolucionar continuamente. Para lograrlo es preciso coordinar los factores que configuran un espacio económico, los cuatro factores del modelo de Porter o los tres factores del modelo de Storper.

1.3. Las políticas de desarrollo económico regional en la Unión Europea: el enfoque del desarrollo endógeno

En el caso concreto de la Comunidad Europea, el proceso de unificación y la consiguiente liberalización de los mercados ha dejado sin defensas estatales a no pocas regiones no competitivas (Benko y Lipietz, 1992). Para reducir estas desigualdades interregionales, las autoridades europeas han venido desarrollando la llamada política regional europea que, desde posiciones centradas en la relocalización de los centros productivos hacia lugares menos desarrollados y en la redistribución de las rentas entre regiones, ha ido girando hacia el llamado enfoque de desarrollo endógeno.

Las primeras políticas se tradujeron en la concesión de incentivos más o menos estandarizados a la instalación de empresas, la formación o la creación de diversas infraestructuras físicas y tecnológicas. Todas estas políticas se basan en el supuesto de que el éxito económico de una región descansa en una serie de factores comunes, supuesto que es desmentido por los resultados en lo que a desarrollo de las regiones europeas menos favorecidas se refiere (Amin, 1998), así como por las aportaciones vistas previamente (Porter, Storper, Becattini, etc. se centran, no en los factores, sino en cómo éstos se combinan y organizan).

Por su parte, la hipótesis de partida del enfoque de desarrollo endógeno es que todos los territorios poseen un conjunto de recursos (económicos, humanos, medioambientales, institucionales y culturales) que constituyen su potencial de desarrollo en la medida en que, potenciados y coordinados adecuadamente, hacen a dicho territorio más atractivo que al resto para los agentes generadores de crecimiento económico. Los responsables del desarrollo de un territorio deberían, según este enfoque, detectar en primer lugar los recursos endógenos de una zona para, posteriormente, potenciar dichos recursos y, finalmente, comunicar a los demandantes de dichos recursos su existencia. El objetivo último sería aumentar los niveles de desarrollo económico de una zona, pero para que este desarrollo sea sostenible y duradero debe pasar por la gestión estratégica del potencial endógeno y para ello es necesario que los responsables gestionen toda una red de relaciones entre los diversos agentes implicados en la promoción económica de la zona. El enfoque de desarrollo endógeno reconoce, así, las bases colectivas y

sociales del comportamiento económico (Amin, 1998).

2. EL NEXO COMÚN: CAPITAL SOCIAL Y ACTIVOS RELACIONALES

2.1. Capital social como capacidad de los territorios

La utilización por primera vez del término capital social se atribuye a Hanifan (1916), que habla de «características sociales como los buenos sentimientos, el compañerismo, la simpatía y el intercambio entre individuos y familias» que hacen a una comunidad más fuerte a la hora de aprovechar las inversiones en educación y que mejoran la calidad de vida. Mucho más tarde el concepto fue utilizado por sociólogos y finalmente por los economistas, que encontraron en el concepto de capital social una explicación adicional, aunque difícilmente cuantificable, a las diferencias interregionales en desarrollo económico. El trabajo sobre capital social que probablemente mayor influencia ha tenido entre los economistas es el de Putnam, Leonardi y Nanetti (1993), que atribuyen las diferencias económicas entre las regiones del norte y sur de Italia al mayor o menor grado, respectivamente, de cohesión social. Esta cohesión social implica la capacidad de todos los agentes sociales de trabajar en una misma dirección de forma coordinada. Estaríamos, por tanto, ante un territorio inteligente, capaz de interactuar estratégicamente con su entorno y, por tanto, competitivo a nivel internacional. Putnam *et al.* (1993) definen concretamente este capital social como «aquellas características de la organización social, tales como confianza, normas y redes de trabajo que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad porque facilitan las acciones coordinadas».

Si bien existen otras definiciones de capital social (Cagmani, 2002; Guigou y Parthenay, 2001), todas ellas tienen una serie de características comunes:

- El capital social está relacionado directamente (algunos autores proponen que es lo mismo) con el establecimiento de redes entre individuos y organizaciones. Por lo tanto, debemos empezar a pensar en las economías territoriales como un conjunto de activos relacionales (Storper, 1998).
- El capital social proporciona economías externas en los territorios o sectores económicos en los que está presente. Estas economías externas se traducen en un mejor rendimiento económico y una mayor competitividad del sistema económico territorial.
- El capital social es una característica del territorio que es difícilmente imitable en el corto plazo, por lo que, sería el equivalente territorial a lo que Grant (1991) define como una capacidad a nivel de organizaciones o empresas individuales. Una capacidad es algo más que una suma de recursos, es la forma en que una organización ha aprendido a utilizar esos recursos de forma coordinada y eficiente, lo que es difícilmente imitable por otras organizaciones y, por tanto, supone una fuente de ventaja competitiva sostenible a largo plazo. Las capacidades, según Grant, «implican patrones complejos de coordinación entre las personas y los recursos. Perfeccionar esta coordinación requiere un proceso de aprendizaje a través de la repetición». En esta misma línea Viedma Martí (2004) se refiere

al capital social como «la suma de recursos y capacidades que se dan dentro de la red de organizaciones desarrollada por las empresas inteligentes para competir con éxito».

2.2. El capital social: un problema empírico

La importancia del trabajo de Putnam *et al.* (1993) radica en que es el primero que relaciona el capital social con los resultados en desarrollo económico y, por otra parte, en que propone un instrumento para medir el stock de capital social de un territorio: la pertenencia a asociaciones por parte de los individuos de un territorio. El problema radica en definir exactamente qué tipos de asociaciones cívicas son realmente un indicador de capital social por favorecer la coordinación socio-económica y la confianza mutua. De hecho, existen casos de asociacionismo que resultarían negativos para la confianza intergrupala por perseguir fines egoístas o incluso delictivos.

Como solución se propone una combinación entre asociacionismo cívico y fortaleza institucional para crear verdadero capital social. Esta fortaleza institucional es un concepto de la llamada Economía Institucional que no se refiere exclusivamente a la presencia de instituciones públicas, sino al conjunto de reglas y maneras de hacer las cosas comúnmente aceptadas. Hay autores que prefieren hablar de convenciones (Storper, 1998), valores y culturas (Landman, 2004), etc. En cualquier caso la presencia de ambos (asociacionismo e instituciones) es necesaria para lograr el grado de capital social necesario para competir con otros

territorios, evitando el inmovilismo y fomentando la innovación.

La dificultad para definir y medir el capital social de una comunidad ha hecho que algunos autores lo cuantifiquen como la simple suma del capital social de cada uno de sus individuos (Glaeser, Laibson y Sacerdote, 2002) y, a partir de ahí, propongan modelos de inversión en dicho capital por parte de los individuos que son coherentes con los modelos económicos utilizados habitualmente para predecir la inversión en capital físico y financiero. A pesar de encontrar similitudes entre el capital social y otros tipos de capital, Glaeser *et al.* (2002) admiten la existencia de otros mecanismos subyacentes en la formación del capital social que aún no están suficientemente aclarados.

Durlauf (2002) aborda igualmente el problema de medir el capital social mediante las fuentes de datos habituales en investigación económica y sugiere la posibilidad de incluir la experimentación y las encuestas como metodología de estudio.

En definitiva podemos concluir que, para la ciencia económica, el capital social aporta una nueva explicación al viejo problema de las diferencias de desarrollo económico entre regiones; sin embargo, aún quedan por encontrar nuevas formas de abordar el fenómeno del capital social que nos permitan cuantificar la importancia real del mismo para el desarrollo económico. En esta línea, nuestro trabajo parte del enfoque de marketing de relaciones para plantear la posibilidad de medir la orientación relacional entre los agentes implicados en el proceso del desarrollo económico, como una aproximación al stock de capital social en la medida en que la orientación relacional del

sistema determina la coherencia de las actuaciones de sus integrantes.

3. EL PAPEL DEL MARKETING TERRITORIAL Y EL MARKETING DE RELACIONES EN EL DESARROLLO ECONÓMICO

La aplicación del marketing, como filosofía y como herramienta de gestión, como respuesta al problema de la competitividad entre regiones, es lo que se conoce como marketing de ciudades o marketing territorial. La filosofía de marketing aplicada a un territorio supone dotarle de un mayor atractivo para la satisfacción de las necesidades de sus diferentes públicos objetivo (Elizagárate, 2003 y 2005). En definitiva, el marketing de ciudades nace como respuesta a la necesidad de adaptación de las localidades que buscan desarrollo económico ante los cambios del mercado (Cervera, 1999)

En el caso concreto del desarrollo económico existen dos grupos a los que deberemos satisfacer particularmente: inversores y emprendedores. Satisfacer a estos agentes económicos a través de la creación de un territorio atractivo pasa por que perciban la posibilidad de ventajas competitivas por instalarse allí. Sin embargo, no es suficiente la mera atracción de inversiones, es necesario que la ventaja competitiva obtenida por la localización sea sostenible a largo plazo: el territorio, además de atractivo, debe ser inteligente para adaptarse al entorno internacional a través de la innovación.

Una de las limitaciones del marketing de ciudades tal y como se concibe actualmente es que se considera a la ciudad o territorio como un todo, es decir, el producto incluye también a los clientes

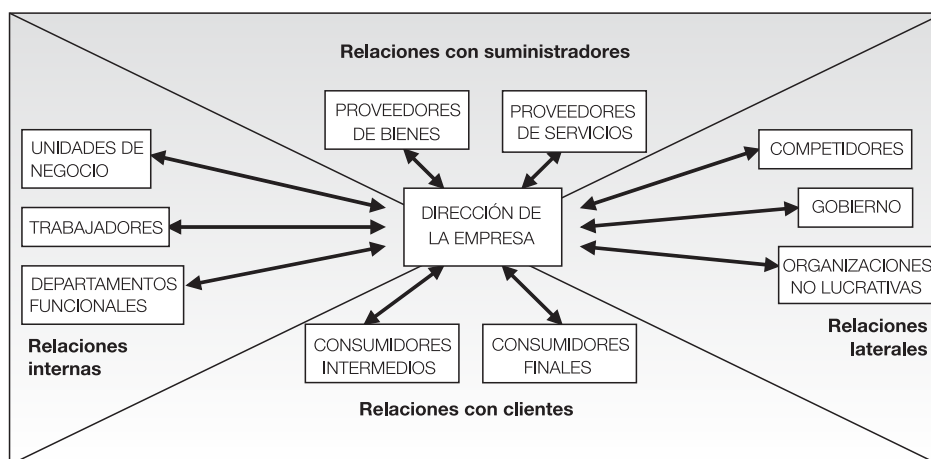
que debe satisfacer. Es un planteamiento holístico (Elizagárate, 2005) altamente relacionado con la característica del sistema económico actual que Storper (1998) denomina reflexividad. El enfoque de marketing conocido como marketing de relaciones podría salvar esta limitación y, además, se ajusta bastante bien a la consideración de Storper de las economías regionales como activos relacionales.

El marketing de relaciones considera la empresa como nexo de unión entre varios agentes implicados que intercambian con ella diferentes activos (Christopher, Payne y Ballantyne, 1991; Dwyer, Schurr y Oh, 1987; Morgan y Hunt, 1994). La correcta gestión de todas esas relaciones permitirá que dichos agentes actúen coordinadamente creando valor añadido para todo el sistema. El hecho de prestar atención a las relaciones y no sólo a las transaccio-

nes permite la generación de confianza y compromiso entre los agentes, lo que a la larga redundará en una organización más fuerte, inteligente y flexible. Por otra parte, la inteligencia de la organización, el capital relacional acumulado entre los grupos que la componen, es difícilmente imitable y transferible por otras organizaciones: el capital relacional se basa en la confianza y el compromiso, por lo que no puede ser adquirido en el mercado de recursos, sino que debe ser creado y esto es un proceso que necesita tiempo. La orientación relacional de una organización es, por tanto, una fuente de ventaja competitiva defendible a largo plazo (Grönroos, 1995).

El modelo que resume la gestión de relaciones dentro de una organización es el propuesto por Morgan y Hunt (1994). Como puede observarse (gráfico n.º 1), el proceso de dirección deberá tener en

Gráfico n.º 1
Intercambios relacionales



Fuente: Morgan y Hunt (1994).

cuenta a todos los agentes implicados en el proceso y mantener relaciones con ellos más o menos estrechas para lograr el objetivo común.

El enfoque de marketing de relaciones propone la existencia de un *continuo*, en un extremo del cual se encuentran las transacciones discretas a corto plazo y en el otro los intercambios de orientación relacional. Dwyer, Schurr y Oh, (1987) distinguen entre intercambios transaccionales e intercambios relacionales en función de las características estructurales (duración, obligaciones, expectativas) y las características del proceso (relaciones personales, cooperación, planificación, poder) de tales intercambios. Diversos trabajos teóricos y empíricos han tratado de hacer operativos los diferentes elementos que describen la orientación relacional del intercambio (Dahlstrom, McNeilly y Speh 1996; Heide y John 1990; Kauffman y Dant 1992; Robicheaux y Coleman 1994). La mayoría de ellos asimilan la orientación relacional al grado de acción conjunta entre las partes, lo cual engloba cooperación, comunicación, resolución funcional del conflicto y control proactivo. Sobre la base de estas propuestas, consideramos los siguientes aspectos como evaluadores de la orientación relacional:

— *Cooperación*. La cooperación se refiere a actuaciones coordinadas entre las instituciones dedicadas al desarrollo y los agentes del entorno con el fin de lograr los objetivos y los resultados esperados. Esta cooperación incluye la planificación conjunta de las actividades, la coordinación entre las partes y la flexibilidad para adaptarse a cambios en las condiciones de la relación (Andaleeb, 1995; Anderson y Narus, 1984; Morgan y Hunt, 1994).

- *Comunicación*. Se refiere al grado en el cual las instituciones dedicadas a promover el desarrollo y los agentes con los que se relacionan intercambian información acerca de las actividades llevadas a cabo, los objetivos perseguidos, así como la frecuencia de contactos entre las partes (Dwyer, Schurr y Oh, 1987; Mohr y Nevin, 1990).
- *Resolución funcional del conflicto*. Los desacuerdos son inherentes a las relaciones interorganizacionales. Sin embargo, cuando estos desacuerdos son solventados de forma satisfactoria para ambas partes, el conflicto es calificado de funcional. Este tipo de conflicto estimula el interés en la relación y proporciona un medio a través del cual los problemas pueden ser resueltos (Morgan y Hunt, 1994; Weitz y Jap, 1996).
- *Control proactivo*. Consiste en el seguimiento y la autoevaluación por parte de instituciones y también de los agentes del entorno de las actividades realizadas y de la consecución de sus objetivos. El control contribuye a la preservación de la relación porque advierte de las desviaciones entre expectativas y resultados (Pilling, Crosby y Jackson, 1994). En los intercambios relacionales la medición y el seguimiento ocurre de forma proactiva y mutua para que el intercambio tenga lugar según lo acordado.
- *Relaciones personales*. Se refiere a la existencia de aspectos informales en la relación que determinan la fuerza del vínculo entre las partes. Este aspecto de los intercambios es especialmente destacable en las relaciones entre empresas o en la prestación de servicios (Price y Arnold, 1999).

- *Cultura común.* Los intercambios de orientación relacional también requieren el desarrollo de normas y valores comunes y estándares de actuación y comportamiento, es decir, creencias similares y una cultura común (Dahlstrom, McNeilly y Speh, 1996). Morgan y Hunt (1994) indican que los valores compartidos reflejan el grado en el cual los socios tienen creencias en común respecto a cómo actuar y respecto a los objetivos y las políticas que son relevantes y apropiadas.

Basándonos en este enfoque relacional del marketing, en el concepto de orientación relacional y en las aportaciones teóricas vistas anteriormente sobre capital social y activos relacionales del territorio, en el epígrafe siguiente proponemos una aplicación del modelo de marketing de relaciones al análisis y valoración del capital social y las relaciones en el caso concreto de la gestión del desarrollo local.

4. LA APLICACIÓN DE MARKETING DE RELACIONES A LAS AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL: EL CASO DE CASTILLA LEÓN

Una vez explicado el marco teórico y las aportaciones más relevantes en el estudio del desarrollo local y, más en concreto, el papel que desempeña el capital social en dicho desarrollo, el objetivo de este trabajo es proponer un nuevo modelo de estudio de las relaciones socio-económicas basado en el enfoque de marketing de relaciones. En este sentido, nuestro objetivo es triple. En primer lugar, se estructuran las relaciones que generan el desarrollo local dentro del marco de análisis del marketing de relaciones. En segun-

do lugar, y a partir del concepto de orientación relacional y su vinculación con la generación de capital social, tratamos de definir y caracterizar el contenido de las relaciones. Finalmente, dando un paso más, pretendemos determinar la relación causal entre los objetivos de desarrollo, la orientación relacional y las consecuencias en cuanto a resultados y continuidad. Para ello hemos considerado oportuno estudiar el caso concreto de las agencias de desarrollo local de Castilla y León, por ser una región incluida dentro del Objetivo-1 de la Unión Europea.

4.1. El contexto relacional de las agencias de desarrollo local

Una característica de la planificación del desarrollo local en España es la fuerte concienciación de los agentes públicos (locales y regionales) de la función estratégica que desempeñan a la hora de ofrecer soporte a la producción local y a la capacidad competitiva de las empresas. Por ello se han creado agencias de desarrollo económico local con el objetivo de ofrecer apoyo a los gobiernos locales mediante recursos técnicos y de promover proyectos tanto en el campo de la capacitación profesional, como en la difusión de servicios para empresas que pueden recibir financiación a nivel nacional o europeo.

En su objetivo último de desarrollo económico, las agencias de desarrollo local encaminan sus esfuerzos y su actuación a la consecución de distintos fines y objetivos (Comisión de las Comunidades Europeas, 1997; Corrales-Leal, 2003; Joseph Rowntree Foundation, 1999): (1) canalizar financiación, esto es, ayudar a emprendedores y empresas a encontrar las fuentes de financiación más ventajosas, sobre

todo aquéllas que implican algún tipo de subvención financiera; (2) ofrecer información y asesoramiento sobre subvenciones y ayudas públicas a las empresas y emprendedores y también sobre las posibilidades de inversión —suelo industrial, recursos y mercado potencial— que la zona ofrece a empresas externas; (3) obtener información sobre el mercado —a través de estudios para la prospección de mercados— y sobre las ayudas que conceden otros organismos, información que pueda interesar a los clientes externos —empresas y emprendedores—; (4) ofrecer formación mediante líneas de formación subvencionadas, cursos de creación de empresas para emprendedores o cursos de gestión empresarial; (5) ofrecer colaboración y asistencia sobre todo para poner en marcha nuevas empresas y para obtener financiación las existentes; (6) obtener colaboración, principalmente de ayuntamientos y otros organismos —por ejemplo poner en contacto al empresario con el Ayuntamiento para que el primero pueda obtener ventajas por instalarse en la zona—; (7) atraer capital empresarial; (8) atraer turismo; (9) crear empleo; (10) fomentar sistemas de calidad empresarial —implantación de sistemas de calidad como la norma ISO-9000 o el modelo europeo de evaluación de la calidad EFQM, organización de cursos de calidad, etc.—; (11) fomentar la creación de asociaciones empresariales y de marcas colectivas; (12) crear una cultura empresarial —a través de la organización de cursos de gestión empresarial y de cursos para emprendedores— o (13) mejorar o modernizar las infraestructuras de la zona para facilitar la atracción de capital o de turismo.

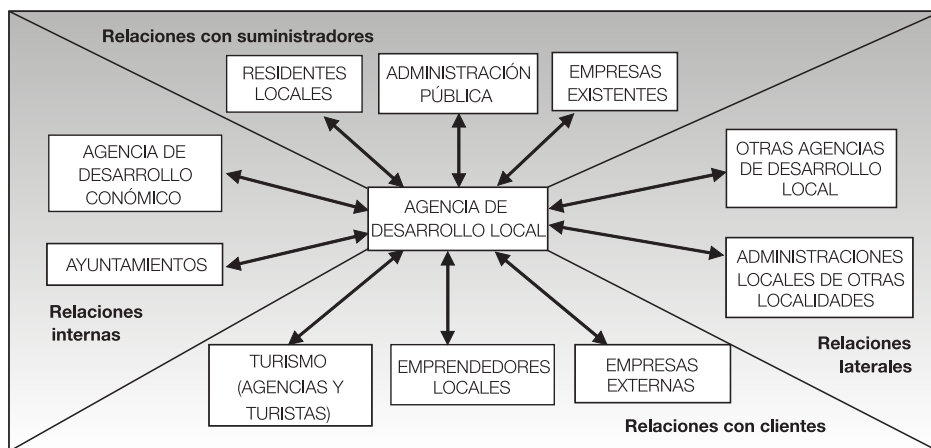
Para conseguir los objetivos previos, las agencias de desarrollo local emprenden

relaciones con distintos agentes sociales. Puesto que el primer objetivo de nuestro estudio es describir el entramado de relaciones que generan desarrollo local dentro del marco de análisis del marketing de relaciones, nuestro primer paso fue clasificar las relaciones de las agencias de desarrollo local según el esquema de Morgan y Hunt (1994). Tras una serie de reuniones con responsables de agencias de desarrollo local de Castilla y León, se consensuó la siguiente clasificación de las relaciones y agentes (gráfico n.º 1):

— *Relaciones verticales*. Se refiere a las relaciones con suministradores de recursos y con clientes. En tanto que el producto que se ofrece para obtener a cambio desarrollo económico es la propia ciudad o territorio, entendemos que los proveedores de recursos son aquellos que aportan los atributos que hacen del territorio un producto atractivo para los clientes. Estos clientes serían aquellos actores capaces de generar crecimiento económico y que son precisamente el público objetivo al que la agencia de desarrollo local se dirige. De este modo, los suministradores de recursos en el desarrollo económico local serían los residentes locales (en tanto que aportan capital humano, espíritu emprendedor y son parte del paisaje urbano), otras administraciones públicas de nivel superior (suministradores de infraestructuras) y las empresas existentes (como foco de atracción para otras empresas). Los clientes que se desea atraer son los emprendedores locales, las empresas externas y el turismo.

— *Relaciones horizontales*. Éstas se dividen en relaciones internas y laterales. Dentro de las relaciones in-

Gráfico n.º 2

Intercambios relacionales de las agencias de desarrollo local

Fuente: Elaboración propia.

ternas podemos incluir todas las que forman parte del funcionamiento interno de los centros y que serían las relaciones que se establecen con las instituciones de las que dependen y con los ayuntamientos de la zona. Las relaciones laterales, por su parte, serían aquellas que se mantienen con otros «competidores», léase otras agencias de desarrollo o administraciones locales de otras áreas.

4.2. El contenido de los intercambios relacionales

Una vez presentado el marco de relaciones en el que se envuelven las actividades llevadas a cabo por las agencias de desarrollo local, el siguiente objetivo de nuestro trabajo es valorar el nivel de pues-

ta en práctica de intercambios de orientación relacional en el caso de las agencias de desarrollo.

Para este análisis hemos recabado información de las agencias de desarrollo local establecidas en Castilla y León. Muchas de estas agencias están localizadas en áreas con un nivel de industrialización bajos y recursos no explotados. Se ha elegido el caso de Castilla y León puesto que es una de las regiones de la UE más desfavorecidas económicamente (regiones denominadas objetivo 1 por contar con una renta per cápita que no alcanza el 75% de la media europea). En esta zona la UE viene aplicando en los últimos años una política de desarrollo endógeno basada en la concesión de fondos estructurales. En el momento de recoger la información (junio a diciembre de 2003), en Castilla y León operaban 70 agencias de

desarrollo promovidas por administraciones locales (ayuntamientos y mancomunidades) y 20 promovidas por la administración regional a través de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León. Para el estudio se seleccionaron siete agencias promovidas por la administración regional y once agencias promovidas por ayuntamientos. Estas agencias fueron seleccionadas porque llevaban funcionando el tiempo suficiente como para poder hacer una evaluación significativa de las características de las relaciones que mantenían y de los resultados logrados. Otra razón fue su relevancia en términos económicos en tanto que representaban amplios territorios. La información fue recogida mediante cuestionarios dirigidos a los responsables de las agencias de desarrollo. Antes de diseñar el cuestionario, se mantuvieron entrevistas en profundidad con los responsables de la Agencia de Desarrollo Económico (ADE) de Castilla y León y con representantes de las agencias de desarrollo local para precisar algunos aspectos del cuestionario y recoger información sobre los actores con los que mantienen relaciones y sobre el tipo de objetivos que consideran relevantes.

Una vez diseñados y enviados los cuestionarios, a cada agencia se le solicitó contestar a diez cuestionarios en los que debían evaluar otras tantas relaciones: con residentes locales, con administraciones públicas, con empresas existentes, con emprendedores locales, con empresas externas, con ayuntamientos, a nivel interno (ADE), otras agencias de desarrollo locales y otras administraciones locales. En el cuestionario, al responsable de la agencia se le pedía indicar los objetivos perseguidos en las relaciones que mantenía la agencia, caracterizar la orientación relacional de cada relación y evaluar la satisfac-

ción y efectividad de los resultados. Para medir estas variables se utilizaron escalas de medición Likert de siete posiciones. Los ítems empleados fueron adaptados a cada relación. Mediante este procedimiento se logró obtener una muestra de 180 relaciones (18×10), si bien cinco tuvieron que ser eliminadas, de modo que la muestra final quedó formada por 175 relaciones. Las variables y medidas empleadas se especifican en el Apéndice.

Para medir los distintos aspectos de la orientación relacional desarrollamos escalas de pocos ítems que midieran cada aspecto de una relación: cooperación, comunicación, conflicto funcional, control, relaciones personales y cultura común. Estas escalas fueron reducidas a un único indicador resultado de la media aritmética.

Con estas medidas se ha procedido a calcular para cada tipo de relación los valores medios de los indicadores que reflejan el contenido del intercambio relacional. Los valores se muestran en el cuadro n.º 1.

Como puede observarse, en todas las relaciones el contenido relacional es elevado (valores superiores a 4), si bien los valores parecen más elevados en las relaciones internas que en el resto, especialmente en las relaciones con suministradores o en las relaciones laterales.

4.3. Antecedentes y consecuencias de la orientación relacional

El último objetivo de nuestro estudio ha sido evaluar el tipo de relación que existe entre los objetivos de las agencias, el grado de orientación relacional y las consecuencias en términos de resultados (satisfacción y *performance*) y expectativas de continuidad.

Cuadro n.º 1

Contenido de las relaciones de las agencias de desarrollo local

	Relaciones con suministradores	Relaciones con clientes	Relaciones laterales	Relaciones internas
Contenido				
Cooperación	4,75	5,21	4,66	5,85
Comunicación	3,83	4,18	4,33	4,93
Conflicto funcional	5,25	5,60	5,92	6,00
Control proactivo	5,05	5,85	4,61	5,43
Relaciones personales	4,71	5,29	5,70	5,96
Cultura común	4,54	4,89	5,32	5,76

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la posible correlación entre el tipo de objetivo perseguido y la orientación relacional, la literatura sobre marketing de relaciones mantiene el carácter contingente de la orientación relacional. Según muchos autores, la orientación relacional está condicionada por las características de la transacción: interdependencia (Heide, 1994; Kumar, Scheer y Steenkamp, 1995), activos específicos (Pilling, Crosby y Jackson, 1994; Williamson, 1985), frecuencia (Heide y Miner, 1992), incertidumbre (Bensaou y Venkatraman, 1995; Ganesan, 1994) o confianza (Andaleeb, 1995 y 1996; Morgan y Hunt, 1994).

En las relaciones emprendidas por las agencias de desarrollo local, los objetivos perseguidos condicionan la necesidad de relaciones sólidas y estrechas. Existen objetivos que requieren contactos frecuentes y personales y una comunicación fluida entre las partes, como por ejemplo en las situaciones en que se busca canalizar financiación u ofrecer y obtener información, colaboración y asistencia. Asimismo, el intercambio de información hace que

se creen modelos de contacto entre las partes, los cuales a su vez fomentan la cooperación y ligan a las partes mediante la adaptación mutua de los procesos (Kalafatis, 2000; Stump y Sriram, 1997).

Ciertos objetivos implican inversiones por parte de las agencias de desarrollo local en formación, ofrecer soporte y formar a los individuos (emprendedores o actuales empresarios) mediante la impartición de cursos para promover la implantación de sistemas de calidad empresarial, la creación de asociaciones empresariales o la promoción de una cultura empresarial. Del mismo modo, otros objetivos, como la creación de infraestructuras, requieren de inversiones en activos físicos. Estas inversiones son específicas para conseguir los objetivos de desarrollo económicos y no son fácilmente reutilizables; luego, en dichas situaciones, también será más probable una orientación relacional del intercambio.

Finalmente, objetivos como la atracción de capital, de turismo o la creación de empleo son, de hecho, consecuencias

del logro de los objetivos previos (formación, creación de infraestructuras, canalización de financiación, etc.), por tanto, también se supone la necesidad de una orientación relacional.

En el estudio propusimos a los responsables de cada agencia de desarrollo local que valorasen para cada relación la importancia de los objetivos perseguidos y que anteriormente ya hemos explicado: canalizar financiación, ofrecer información y asesoramiento, obtener información, ofrecer formación, ofrecer colaboración y asistencia, obtener colaboración, atraer capital, atraer turismo, mejorar infraestructuras, crear empleo, promover sistemas de calidad empresarial, promover la creación de asociaciones empresariales y crear una cultura empresarial. Estos objetivos fueron sometidos a un análisis factorial de componentes principales con el fin de reducir estos trece objetivos a un número menor de factores y simplificar la información. Los resultados del análisis (ver cuadro n.º 2) demuestran la existencia de cuatro factores que explican el 78,49% del total de la varianza.

El primer factor ha sido denominado *información* porque los objetivos que presentan mayor peso factorial son precisamente obtener y ofrecer información, colaboración y asistencia. El segundo factor se refiere a los objetivos de atracción de capital, creación de empleo, canalización de financiación y promoción de sistemas de calidad empresarial, y, por tanto, ha sido denominado de forma genérica *capital-empleo*. Los objetivos que más contribuyen a explicar el tercero de los factores son ofrecer formación, creación de asociaciones y creación de una cultura empresarial, por lo que lo hemos denominado *formación*. Finalmente, el último factor se explica por la atracción de turismo y

la mejora de infraestructuras y ha sido denominado *infraestructuras-turismo*.

Cuando los objetivos son consistentes con la orientación relacional del intercambio, la relación será evaluada en términos de satisfacción y logro o *performance*. Con respecto a la satisfacción con respecto a los intercambios relacionales, la literatura es abundante (Anderson y Narus, 1990; Mohr y Speckman, 1994; Skinner, Gassenheimer y Kelley, 1992). En la medida en que las relaciones progresan y se vuelven más estrechas, los socios comienzan a crear unos vínculos interpersonales que ayudan en el proceso de transmisión de la información eficientemente y en la resolución de los problemas que pueden surgir (Janda, Murray y Burton, 2002). Estas condiciones facilitarán un entorno de interacción favorable y, por tanto, tendrán una influencia directa sobre la satisfacción.

Respecto al logro (*performance*) de la relación, Lusch y Brown (1996) mantienen una correlación entre el nivel de dependencia entre las partes, el tipo de comportamiento relacional y los resultados. De forma similar, Canon y Perrault (1999) sostienen una asociación entre los factores determinantes de la relación, el tipo de relación y la evaluación de los resultados en términos económicos y sociales. Otros trabajos empíricos que también defienden la consecución de mejores resultados como consecuencia de relaciones estrechas son los de Ruekert, Walker y Roering (1985), Noordewier, John y Nevin (1992) y Bello y Gilliland (1997).

Para muchos autores una de las características dominantes de la orientación relacional son las expectativas de continuidad de la relación (Ganesan, 1994; Heide y Stump, 1995). La continuidad se refiere a la duración esperada de la relación y, de

Cuadro n.º 2

Análisis factorial de los objetivos de las agencias de desarrollo

Objetivos	Factores			
	Información	Capital- empleo	Formación	Infraestructuras- turismo
Obtener colaboración	0,893	—	—	—
Obtener información	0,862	—	—	—
Ofrecer colaboración y asistencia	0,846	—	—	—
Ofrecer información y asesoramiento	0,741	—	—	—
Crear empleo	—	0,794	—	—
Atraer capital empresarial	—	0,786	—	—
Canalizar la información	—	0,751	—	—
Fomentar sistemas de calidad empresarial	—	0,508	—	—
Fomentar la creación de asociaciones empresariales	—	—	0,837	—
Crear una cultura empresarial	—	—	0,797	—
Ofrecer formación	—	—	0,738	—
Mejorar infraestructuras	—	—	—	0,941
Atraer turismo	—	—	—	0,925
% varianza extraída	45,47	16,08	11,29	5,65
Total varianza extraída	45,47	61,55	72,84	78,49

Fuente: Elaboración propia.

hecho, es considerado que la diferencia entre transacciones discretas y relacionales la marcan las expectativas de continuidad (Ganesan, 1994; Heide y John, 1990; Heide y Stump, 1995; Morgan y Hunt, 1994). En nuestro caso, sin embargo, las características peculiares de la gestión del desarrollo local, hacen que la continuidad no sea un indicador del grado en el cual la relación es estrecha, sino una consecuencia, puesto que la supervivencia de la agencia de desarrollo (soporte financiero) depende de los resultados y del logro de los objetivos marcados. En efecto, las expectativas de continuidad de la relación suelen venir determinadas precisamente

por el buen funcionamiento de las relaciones, la satisfacción y los resultados alcanzados. Si las relaciones funcionan y son efectivas la agencia de desarrollo local continuará prestando servicio en esa dirección, mientras que cuando una relación no resulta eficiente es probable que dicha relación se rompa o se disuelva precisamente por su ineficiencia en la consecución de los objetivos de la agencia.

Nos situamos así dentro de toda la literatura de marketing de relaciones que postula la satisfacción y los resultados previos como los precedentes más claros y evidentes del compromiso y de la continuidad

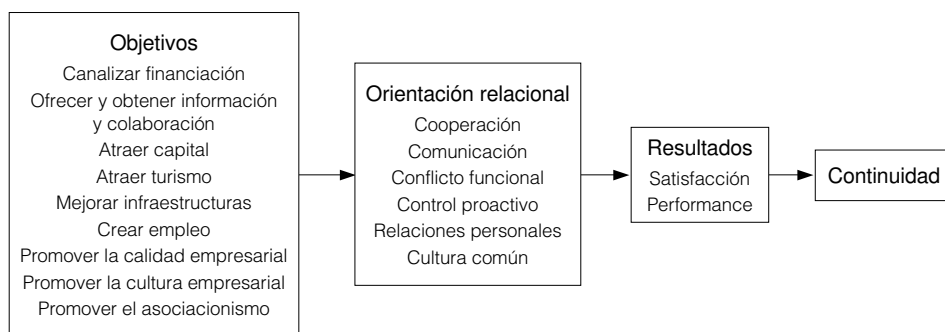
en las relaciones. Se mantiene, y los estudios empíricos así lo corroboran, que la satisfacción afecta a la decisión de las partes de continuar la relación (Anderson, 1994; Fornell, 1992). Sheth y Parvatiyar (1995) enfatizan que el marketing de relaciones implica un proceso dinámico con la continuidad como uno de los objetivos prioritarios. El valor obtenido en la relación fortalecerá la satisfacción y estimulará la continuidad. En las relaciones interorganizacionales, la satisfacción con la relación de intercambio aumenta el atractivo de una futura cooperación en la relación (Shamdasani y Sheth, 1995). Las intenciones futuras, están pues relacionadas positivamente con la satisfacción y los resultados actuales (Gassenheimer, Sterling y Robicheaux, 1996; Selnes, 1998). Un esquema de las relaciones que pretendemos analizar aparece representado en el gráfico n.º 3.

Con el fin de contrastar de forma global este modelo, la *satisfacción* fue medida por un único ítem. El *logro o performance*, sin embargo, fue medida mediante escalas multi-ítem. En este caso las escalas pro-

puestas en cada cuestionario dependían del tipo de relación que era evaluada. Estas escalas se basaron en la información proporcionada por los gestores de las agencias y en estudios previos (Wong, 2002). Las escalas propuestas fueron reducidas a un único indicador calculado como la media aritmética de los indicadores de cada escala. Finalmente las *expectativas de continuidad* se midieron a partir de dos indicadores que aluden a las expectativas de una relación a largo plazo (Expectativas LP) y a la dimensión temporal de los proyectos y objetivos (Proyectos LP).

Para estimar el correspondiente modelo de ecuaciones estructurales, en primer lugar se evaluó la validez convergente y discriminante de las variables orientación relacional, resultados y continuidad. Para ello se estimó un modelo factorial confirmatorio de tres factores que nos permitió obtener las escalas definitivas (LISREL 8). Los estadísticos de bondad de ajuste ($\chi^2(32) = 80,98$ ($p = 0.000$) GFI = 0,918 AGFI = 0,859 CFI = 0,957 RMSEA = 0,096) indican que el ajuste del modelo se ajusta

Gráfico n.º 3
Modelo propuesto



Fuente: Elaboración propia.

a los valores indicados en la literatura y los estadísticos t asociado a los pesos estandarizados son significativos, lo que sugiere un nivel razonable de convergencia para los ítem de cada variable.

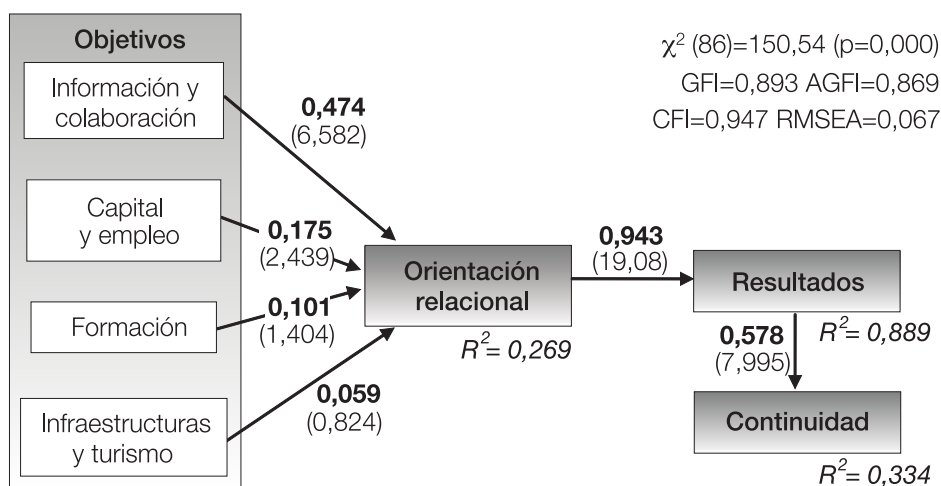
La validez discriminante se comprobó restringiendo la correlación entre cada par de factores a la unidad, para testar a continuación si la diferencia en los valores de la chi-cuadrado entre el modelo original y el modelo restringido resultaba significativa. Aunque la correlación entre la orientación relacional y el resultado parece ser elevada, los estadísticos de comparación garantizan la discriminancia entre ambas variables. Por otra parte, consideramos que la validez de contenido y la validez discriminante entre ambos conceptos está sobradamente fundamentada en la literatura de marketing de relaciones. Luego, sobre la

base de estos resultados, concluimos que las medidas utilizadas en el estudio muestran niveles aceptables de consistencia interna, convergencia y validez discriminante.

Una vez validadas las escalas se estimó el modelo estructural global. El modelo final estimado se muestra en el gráfico n.º 4, el cual incluye información sobre los estadísticos t y los indicadores de bondad del ajuste. Si bien el estadístico χ^2 es significativo, el índice de ajuste comparativo (CFI) —que no está influido por el tamaño de la muestra— excede el nivel de 0,90 que se sugiere como indicativo de un ajuste aceptable, por lo que el ajuste del modelo estimado se puede considerar adecuado.

A tenor de estos resultados, los parámetros estimados en este modelo global confirman que la orientación relacional en el desarrollo local se relaciona principalmente

Gráfico n.º 4
Estimación del modelo estructural



Fuente: Elaboración propia.

con dos objetivos: (1) obtención y oferta de información y colaboración y (2) atracción de capital y empleo. Los objetivos de formación de emprendedores y empresas, creación de infraestructuras y atracción de turismo parecen no estar relacionadas con la orientación relacional de los intercambios. No obstante esta conclusión, cabe resaltar que el nivel de explicación de la orientación relacional resulta bajo (27%), lo que manifiesta que la orientación relacional puede producirse por otros determinantes distintos a los objetivos perseguidos.

También los resultados ratifican claramente el efecto de la orientación relacional sobre los resultados. Sin lugar a dudas, cuanto mayor es la colaboración, la comunicación, el conflicto funcional, el control proactivo, las relaciones personales y la cultura común, mayor es la satisfacción y los resultados conseguidos.

Finalmente, se muestra como la continuidad de las relaciones a diferentes niveles queda bien explicada por los resultados actuales de las relaciones.

Para analizar en mayor profundidad la relación que existe entre los objetivos perseguidos en el desarrollo local y la orientación relacional, dividimos la muestra en cuatro grupos en función del tipo de relación que era evaluada: con suministradores, con clientes, internas o laterales. De este modo obtuvimos cuatro sub-muestras constituidas por 59, 42, 31 y 34 relaciones respectivamente. Una vez conformados estos grupos, el siguiente paso fue probar si el efecto de los objetivos perseguidos sobre las características de la relación difiere entre estos grupos. Para ello estimamos varios modelos de regresión múltiple considerando como variables dependientes cada uno de los aspectos de la orientación relacional (cooperación, comunica-

ción, conflicto funcional, control, relaciones personales y cultura común). El análisis se repitió para los cuatro grupos. Los resultados se muestran en el cuadro n.º 3. En el cuadro n.º 4 se muestra un sumario de los efectos que resultan significativos.

Llama la atención en primer lugar, el hecho de que los objetivos perseguidos apenas influyen en la orientación relacional de las relaciones horizontales. En el caso de las relaciones internas (G3) sólo la cooperación y el control parecen estar influidos por los objetivos (en concreto por los objetivos información, infraestructuras-turismo y capital). Este resultado puede ser debido a los elevados valores y la escasa variabilidad que manifiestan las variables relacionales en el caso de las relaciones internas. Parece evidenciarse que las relaciones de las agencias de desarrollo local a nivel interno son estrechas, independientemente de los objetivos perseguidos. Del mismo modo, en las relaciones laterales con otros agentes de desarrollo (G4), los objetivos de ofrecer y obtener información y colaboración provocan una mayor comunicación, una resolución satisfactoria de conflictos y una cultura y valores comunes. Este resultado nos parece bastante lógico, puesto que es precisamente en este tipo de objetivos donde se espera una colaboración más estrecha entre distintos agentes de desarrollo.

La relación objetivos-orientación relacional se hace más evidente en las relaciones verticales. En el caso de las relaciones con suministradores —G1: residentes, administraciones públicas y empresas existentes— el objetivo de gestión de la información influye significativamente en todos los aspectos de la relación. El hecho de ofrecer formación también influye en bastantes aspectos de la relación con los suministradores de recursos, mientras que el objetivo in-

Cuadro n.º 3
Resultados de la regresión

Variables independientes por tipo de relaciones	Variables dependientes					
	Cooperación	Comunicación	Conflicto funcional	Control proactivo	Relaciones personales	Cultura común
Relaciones con suministradores						
Información	0,409**	0,295**	0,382**	0,249**	0,337**	0,265**
Capital	0,086	0,146	-0,148	0,094	-0,086	0,236*
Formación	0,225*	0,177	0,079	0,301**	0,307**	0,223*
Infraestructuras	0,234**	0,123	-0,009	0,164	-0,008	-0,038
R cuadrado	0,329	0,201	0,165	0,240	0,255	0,223
F (sig.)	6.509 (0,000)	3.387 (0,015)	2.467 (0,057)	4.254 (0,005)	4.623 (0,003)	3.880 (0,008)
N	57	58	54	58	58	58
Relaciones con clientes						
Información	0,406**	0,201	0,458	0,380**	0,448**	0,409**
Capital	0,333**	0,428**	0,247	0,280**	0,201	0,370**
Formación	0,310**	0,361**	0,388	0,116	0,076	0,236
Infraestructuras	0,331**	0,335**	0,270	0,304*	0,172	0,030
R cuadrado	0,453	0,389	0,473	0,335	0,296	0,402
F (sig.)	7.670 (0,000)	5.883 (0,001)	7.167 (0,000)	4.652 (0,004)	3.897 (0,010)	6.211 (0,001)
N	41	41	36	41	41	41
Relaciones internas						
Información	0,442**	0,294	0,093	0,334*	0,171	0,115
Capital	0,239	0,032	0,196	0,379**	0,133	-0,134
Formación	-0,037	0,004	-0,076	0,045	-0,171	0,070
Infraestructuras	0,388**	0,244	0,260	0,448**	0,341*	0,267
R cuadrado	0,329	0,132	0,124	0,367	0,201	0,102
F (sig.)	3.190 (0,029)	0,992 (0,429)	0,886 (0,486)	30.773 (0,015)	10.637 (0,195)	0.708 (0,594)
N	30	30	29	30	30	29
Relaciones laterales						
Información	0,409**	0,545**	0,668**	0,340*	0,201	0,439**
Capital	0,086	-0,171	0,000	0,137	0,007	0,142
Formación	0,225*	0,119	-0,061	-0,029	0,010	-0,047
Infraestructuras	0,234**	-0,129	0,028	-0,115	-0,060	-0,066
R cuadrado	0,138	0,330	0,456	0,166	0,047	0,234
F (sig.)	1,162 (0,348)	3,569 (0,017)	5,438 (0,003)	1,390 (0,263)	0,332 (0,854)	2,220 (0,091)
N	33	33	30	32	31	33

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro n.º 4
Sumario de efectos

Variables independientes	Variables dependientes															
	Cooperación				Comunicación				Conflicto				Control			
	G1	G2	G3	G4	G1	G2	G3	G4	G1	G2	G3	G4	G1	G2	G3	G4
Información	•	•	•		•			•	•			•	•	•		
Capital			•			•							•	•		
Formación	•	•				•							•			
Infraestructuras	•	•	•			•							•	•		

G1: Relaciones con suministradores; G2: Relaciones con clientes; G3: Relaciones internas; G4: Relaciones laterales.

Fuente: Elaboración propia.

fraestructuras-turismo sólo influye en una mayor cooperación en estas alianzas. Finalmente, no sorprende que la atracción de capital no refuerce los lazos relacionales con suministradores, puesto que se trata de un objetivo enfocado en mayor medida a las relaciones con clientes.

En el caso de las relaciones con clientes —G2: emprendedores locales, empresas externas y turismo—, prácticamente todos los objetivos influyen sobre la orientación relacional, a excepción de un aspecto, la resolución funcional del conflicto. Creemos que la explicación a este resultado puede ser el hecho de que en la mayoría de las relaciones con clientes, según los agentes de desarrollo, no se producen conflictos.

5. CONCLUSIONES

Una de las principales contribuciones de este estudio es que integra la investigación sobre desarrollo económico local con el enfoque de marketing relacional. Nuestro trabajo añade un enfoque relacional a

la literatura existente sobre marketing territorial. Hasta el momento actual no existe ningún trabajo en la literatura de marketing que haya abordado el problema del desarrollo desde esta perspectiva. Hemos ahondado en este aspecto y, para ello, hemos aplicado la propuesta de Morgan y Hunt (1994) sobre la multiplicidad de relaciones en las que se involucran las organizaciones, para desglosar las relaciones en las que se ven envueltas los agentes de desarrollo en cuatro tipos: relaciones con proveedores de recursos, relaciones con el público objetivo, relaciones internas y relaciones laterales. Asimismo, tomando como soporte teórico las aportaciones de la literatura en marketing de relaciones, hemos definido la orientación relacional de las relaciones que se dan en el contexto del marketing territorial en términos de cooperación, comunicación, resolución funcional de conflictos, control proactivo, relaciones personales y cultura común.

El estudio empírico que hemos llevado a cabo nos permite demostrar que, efectivamente, los objetivos de desarrollo económico determinan la orientación relacio-

nal de los acuerdos. Un análisis global de las relaciones nos ha permitido probar que las relaciones son más estrechas en aquellos casos en los que se persiguen objetivos de información y colaboración y cuando se busca la creación de empleo y la atracción de capital. Por el contrario, la creación de infraestructuras, la atracción de turistas o la formación empresarial no resultan ser objetivos que influyan en una mayor orientación relacional: podríamos concluir, por tanto, que la generación de capital social no es tan importante a la hora de conseguir estos últimos objetivos.

Para aclarar estos resultados, demasiado generales a nuestro parecer, hemos desglosado la muestra en relaciones con suministradores, con clientes, laterales e internas, analizando para cada grupo qué objetivos influyen más en los distintos aspectos relacionales. Este análisis nos ha permitido comprobar que en el caso de suministradores de recursos (administraciones públicas, residentes y empresas existentes) el único objetivo que influye en la relación a todos sus niveles es la gestión de la información y la colaboración. También el objetivo de formación empresarial o creación de infraestructuras lleva a una mayor cooperación con estos actores. Este resultado evidencia que la necesidad de colaboración e información parece ser el aspecto que más repercute en las relaciones con suministradores, lo cual parece lógico pero denota que otros objetivos, a pesar de resultar relevantes en la relación con suministradores (por ejemplo, la creación de infraestructuras) apenas conducen a una mayor orientación relacional.

En cuanto a clientes o público objetivo de las agencias de desarrollo (empresas externas, emprendedores y turistas), todos los objetivos derivan en relaciones más estrechas. Este resultado responde muy bien

a nuestra propuesta teórica, en la medida en que todos estos objetivos son fundamentales en la relación con clientes y, por tanto, requieren de relaciones basadas en una elevada colaboración. Tanto la necesidad de gestionar la información, como la formación de empresarios, la atracción de capital y empleo gracias a los nuevos emprendedores y a la implantación de nuevas empresas, o la atracción de turismo, son objetivos que mueven a los agentes de desarrollo local a estrechar lazos con todos estos actores.

En el caso de las relaciones internas con las organizaciones de las cuáles dependen las agencias de desarrollo, los objetivos de desarrollo económico territorial sólo influyen en una mayor cooperación y en el seguimiento y control de las actividades. Este resultado nos indica, en primer lugar, que en las relaciones con las administraciones preocupa fundamentalmente el control y el seguimiento de las actividades y de los resultados obtenidos y, en segundo lugar, que los objetivos de desarrollo no influyen en las relaciones internas puesto que la relación interna depende, con toda probabilidad, de la estructura jerárquica de las administraciones locales y regionales, las cuales tienen la última palabra sobre la supervivencia o financiación de estas agencias de desarrollo en función de que consigan los objetivos fijados.

Finalmente, las relaciones laterales con otras agencias de desarrollo sólo se ven reforzadas ante la necesidad de compartir información, colaborar u ofrecer asistencia. De nuevo, la necesidad de comunicación y colaboración se convierte en el motivo más claro de la orientación relacional. En resumen, podemos concluir que mientras que la orientación relacional de las relaciones horizontales apenas se ve influida por los objetivos de desarrollo económico, la forta-

leza de las relaciones verticales depende en gran medida de dichos objetivos.

Otra parte de nuestra investigación se ha concentrado en analizar la influencia de la orientación relacional en la efectividad y la satisfacción con los resultados. En consonancia con anteriores investigaciones (Anderson y Narus, 1990; Mohr y Speckman, 1994; Noordewier, John y Nevin, 1994; Skinner, Gassenheimer y Kelley, 1992) nuestros resultados demuestran el efecto de la orientación relacional en los resultados. Como se ha demostrado en contextos de relaciones industriales la cooperación, la comunicación, el conflicto funcional, el control mutuo, las relaciones personales y la cultura común entre las partes contribuyen a aumentar la satisfacción con la relación y al logro de los objetivos buscados. En el caso del desarrollo territorial, podemos afirmar que el esfuerzo relacional predice casi en su totalidad el éxito de la relación y la consecución de los objetivos.

En cuanto al efecto de los resultados sobre la continuidad de las relaciones, nuestros resultados son consistentes con investigaciones previas (Selnes, 1998; Shamdasani y Sheth, 1995). Aunque la continuidad de las relaciones es probable que dependa también de otros factores externos (como la existencia de contratos o razones políticas), hemos probado que el resultado actual en la relación determina la intención de continuar las relaciones.

En cuanto a las implicaciones para la gestión del desarrollo local, los resultados de este estudio sugieren que las organizaciones implicadas en el desarrollo económico territorial deben reflexionar seriamente sobre la necesidad de crear relaciones estrechas y sólidas con ciertos actores sociales de importancia clave. Las agencias de desarrollo deberían ser conscientes de

la relevancia de este esfuerzo en las relaciones con emprendedores, empresas nuevas y existentes, turista y residentes. En la medida en que los objetivos de desarrollo territorial son atraer capital y empleo —mediante otros objetivos intermedios como la canalización de financiación, la gestión de la información y la formación de emprendedores—, estos actores se convierten en los suministradores de los recursos requeridos y en el público objetivo y, en consecuencia, es fundamental centrar los esfuerzos relacionales en ellos. Tratar a los suministradores y al público objetivo como a aliados, trabajar de forma conjunta, compartir información, resolver los conflictos de forma satisfactoria, desarrollar vínculos personales, controlar los resultados y compartir valores comunes, garantiza los resultados y la continuidad de una labor bien realizada. Por el contrario, la solidez de las relaciones internas y laterales parece no depender de los objetivos de desarrollo económico, sino de otros aspectos de comportamiento interno.

Para finalizar, caben resaltar ciertas limitaciones en este trabajo. Aunque se ha analizado la influencia de los objetivos buscados sobre la orientación relacional de los intercambios, no se han considerado otros factores socio-económicos que determinan el funcionamiento de las agencias y su relación con los actores sociales. Asimismo, el análisis de los actores que intervienen en las relaciones se ha hecho de forma agregada —suministradores, clientes, público interno y relaciones laterales— y no de forma individual. Finalmente, debemos mencionar como una limitación del estudio el hecho de que las relaciones hayan sido evaluadas únicamente desde el punto de vista de las agencias de desarrollo, valoración que pudiera discrepar con la que realizan los socios de tales relaciones.

Apéndice 1

Variables	ítems de las escalas	Media	SD
Objetivos	—Canalizar financiación	5,19	1,92
	—Ofrecer información y asesoramiento	6,12	1,41
	—Obtener información	5,87	1,40
	—Ofrecer formación	4,86	2,22
	—Ofrecer colaboración y asistencia	6,21	1,35
	—Obtener colaboración	5,86	1,40
	—Mejorar infraestructuras	3,22	2,27
	—Atraer capital empresarial	5,29	1,80
	—Crear empleo	5,81	1,75
	—Atraer turismo	3,22	2,40
	—Fomentar sistemas de calidad empresarial	5,10	1,67
	—Fomentar la creación de asociaciones empresariales	4,45	2,19
	—Crear una cultura empresarial	5,06	2,11
Cooperación	—La ADL programa sus actividades en colaboración y de forma coordinada con X	4,31	1,85
	—La ADL está dispuesta a la realización de cambios o adaptaciones si con ello puede mejorar la relación	5,86	1,52
Comunicación	—En esta relación la comunicación es bilateral (en ambos sentidos)	4,81	1,73
	—El intercambio de información ocurre de forma frecuente	4,70	1,78
	—El intercambio de información entre la ADL y X se realiza de forma estandarizada (solicitudes, informes...)	3,06	1,77
	—La información ofrecida a X en soporte físico se acompaña de explicaciones personales	5,88	1,11
Conflicto funcional	—Las discrepancias entre la ADL y X suelen resolverse de forma satisfactoria para ambas partes	5,57	1,52
	—Las discrepancias pasadas han sido resueltas de forma amistosa	5,79	1,60
Anticipación y control	—La ADL comprueba la realización de las actividades sobre las que ha asesorado	4,91	1,98
	—La ADL tiene en cuenta los problemas surgidos anteriormente con X a la hora de diseñar sus actividades futuras	5,60	1,62
Relaciones personales	—Los responsables de la ADL mantienen contactos personales con X	5,29	1,82
	—Los objetivos de la ADL y los de X son compatibles	5,95	1,32
Cultura común	—En la relación con X se han creado unos estándares de conducta o de actuación que serán base de la relación futura	4,67	1,72
	—La ADL y X comparten una conciencia de equipo	4,46	1,90

Apéndice 1 (*continuación*)

Variables	items de las escalas	Media	SD
Satisfacción	—La relación que la ADL mantiene con X puede calificarse globalmente como satisfactoria	5,30	1,51
Resultados ^a	—La relación ha impulsado la implantación de un número significativo de nuevas empresas y proyectos de inversión	4,47	1,74
	—La relación entre la ADL y X ha contribuido a crear una cultura empresarial	4,30	1,25
	—La relación ha impulsado la creación de puestos de trabajo	4,49	1,82
	—Las actividades realizadas por la ADL han contribuido a atraer turismo de calidad	3,77	,97
	—Las actividades realizadas por la ADL han contribuido a que X sea más competitivo	4,37	1,72
	—La ADL ha contribuido a que los resultados empresariales redunden en un beneficio para la localidad.	4,70	1,70
	—La relación ha contribuido a atraer capital dirigido a X	4,22	1,92
	—La relación ha contribuido a mantener más formado e informado a X	5,10	1,46
	—La relación ha contribuido a fomentar la colaboración entre la ADL y X	5,05	1,69
	—La relación ha contribuido a fomentar la participación de X en asociaciones o grupos de cooperación empresarial	3,96	1,90
	—La relación entre la ADL y X ha contribuido a una mayor eficiencia de las actividades llevadas a cabo en la zona	4,91	1,80
	—La relación entre la ADL y X ha contribuido a una mejor gestión de los recursos de la zona	4,85	1,74
	—La relación entre la ADL y X ha contribuido a mejorar o encauzar relaciones con otras partes (empresas, administraciones, etc.)	4,88	1,83
	—La relación entre la ADL y X ha contribuido a la creación de infraestructuras y equipamiento para la zona	3,64	2,05
Continuidad	—La ADL espera mantener una relación a largo plazo con X	5,84	1,79
	—En esta relación nos centramos en objetivos y proyectos a largo plazo	5,01	1,63

^a Los items propuestos en cada caso dependen del tipo de relación.

Fuente: Elaboración propia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMIN, A. (1998): «Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional». *Ekonomiaz*, n.º 41, 2.º Cuatrimestre, 1998, pp. 68-89.
- ANDALEEB, S.S. (1995): «Dependence Relations and the Moderating Role of Trust Implications for Behavioural Intentions in Marketing Channel», *International Journal of Research in Marketing*, Vol. 12, pp. 157-172.
- ANDALEEB, S. S. (1996): «An experimental investigation of satisfaction and commitment in marketing channels: the role of trust and dependence», *Journal of Retailing*, Vol. 72, No.1, pp. 77-93.
- ANDERSON, E. (1994): «Cross-category variation in customer satisfaction and retention», *Marketing Letters*, Vol. 5, No.1, pp. 19-30.
- ANDERSON, E. and WEITZ, B. (1989): «Determinants of continuity in conventional industrial channel dyads», *Marketing Science*, Vol. 8, No.4, pp. 310-323.
- ANDERSON, J.C. y NARUS, J.A. (1984): «A Model of the Distributor's Perspective of Distributor-Manufacturer Working Relationships», *Journal of Marketing*, Vol. 48, Fall, pp. 62-74.
- ANDERSON, J.C. y NARUS, J.A. (1990): «A model of distributor firm manufacturer firm working partnerships», *Journal of Marketing*, Vol. 54, January, pp. 42-58.
- BECATTINI, G. (1990): *El distrito industrial marshalliano como concepto socioeconómico*. En: PYKE, F., BECATTINI, G., SENGENDERGER, W.: *Los Distritos Industriales y las Pequeñas y Medianas Empresas*. Ed. española a cargo de Costa, M.T., Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 61-79.
- BELLO, D.C. y GILLILAND, D.I. (1997): «The effect of output controls, process controls, and flexibility on export channel performance», *Journal of Marketing*, Vol. 61, January, pp. 22-38.
- BENKO, G. y LIPIETZ, A. (1992): *Les Régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Ed. PUF. París.
- BENSAOU, M. y VENKATRAMAN, N. (1995): «Configurations of interorganizational relationships: a comparison between U.S. and Japanese automakers», *Management Science*, Vol. 41, No. 9, pp. 1471-92.
- CAMAGNI, R. (2002): «On the concept of territorial competitiveness: sound or misleading?», *Urban Studies*, Vol. 39, No. 13, pp. 2395-2411.
- CANNON, J.P. y PERRAULT, W.D. (1999): «Buyer-seller relationships in business markets», *Journal of Marketing Research*, Vol. XXXVI, November, pp. 439-460.
- CERVERA TAULET, A. (1999): *Marketing y orientación al mercado de la administración pública local*, Colección Estudios Municipales, Valencia.
- COFFEY, W.J. y POLESE, M. (1984): «The concept of local development: a stages model of endogenous regional growth», *Papers of the regional Science Association*, Vol. 54, pp. 7-12.
- CORRALES-LEAL, W. (2003): «Competitiveness revisited: a policy approach for achieving development objectives in the economic, social and environmental spheres», *XI United Nations Conference on Trade and Development*.
- COSTA CAMPÍ, M.T. (1997): «Factores de la localización empresarial». *Grandes cuestiones de la Economía*. Fundación Argentaria.
- DAHLSTROM, R., MCNEILLY, K.M. y SPEH, T.W. (1996): «Buyer-seller relationships in the procurement of logistical services», *Journal of the Academy of Marketing Science*, Vol. 24, No. 2, pp. 110-124.
- DALE, B. (2002): «An institutionalist approach to local restructuring. The case of four Norwegian and mining towns», *European Urban and Regional Studies*, Vol. 9, No.1, pp. 5-20.
- DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY (DTI): *England's Regional Development Agencies*. <http://www.consumer.gov.uk>
- DURLAUF, S.N. (2002): «On the Empirics of Social Capital». *The Economic Journal*, 112 (November). *Royal Economic Society. Blackwell Publishers* (Oxford, UK - Malden, USA), pp. 459-479.
- DWYER, F., SCHURR, R. y OH, S. (1987): «Developing buyer-seller relationships», *Journal of Marketing*, Vol. 51, April, pp. 11-27.
- ELIZAGÁRATE GUTIÉRREZ, V. (2003): «Marketing de ciudades». Colección «Marketing sectorial». Ediciones Pirámide, 2003. ESIC Editorial, 2003 (Madrid).
- ELIZAGÁRATE GUTIÉRREZ, V. (2005): «La creación de valor y la diferenciación de la ciudad: una aplicación del análisis Cluster como apoyo a las decisiones de marketing en las ciudades». *Actas del XVI Encuentro de Profesores Universitarios de Marketing* (www.emark2005.com), pp. 833-845. Madrid, 21 a 23 de septiembre de 2005.

- EUROPEAN COMMUNITY COMMISSION (1997): «Hacia una política urbana para la Unión Europea». *Comunicación COM(97)197* final, Brussels, 6 May.
- FORNELL, C. (1992): «A national customer satisfaction barometer: the Swedish experience», *Journal of Marketing*, Vol. 56 (1), pp. 6-21.
- GANESAN, S. (1994): «Determinants of Long-Term Orientation in Buyer-Seller Relationships», *Journal of Marketing*, Vol. 58, April, pp. 1-19.
- GAROFOLI, G. (1991): *Modelli locali di sviluppo*. Milano: Franco Angeli.
- GAROFOLI, G. (2002): «Local development in Europe. Theoretical models and international comparisons», *European Urban and Regional Studies*, Vol. 9, No. 3, pp. 225-239.
- GASSENHEIMER, J.B., STERLING, J.U. y ROBICHEAUX, R.A. (1996): «Long-term channel member relationships», *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, Vol. 26, No. 5, pp. 94-116.
- GLAESER, E.L., LAIBSON, D., SACERDOTE, B. (2002): «An Economic Approach to Social Capital». *The Economic Journal*, 112 (November), F417-F418. Royal Economic Society. Blackwell Publishers (Oxford, UK - Malden, USA), pp. 437-458.
- GRANT, R.M. (1991): «The Resource-Based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation». *California Management Review*, Spring 1991, pp. 114-135.
- GUIGOU, J.L. y PARTHENAY, D. (2001): «De la France éclatée à la France maillée: la nécessaire modernisation de nos cadres territoriaux d'action publique», in CONSEIL D'ANALYSE ECONOMIQUE (Ed.): *Aménagement du Territoire*, 11-44. Paris. La Documentation Française.
- HEIDE, J.B. (1994): «Interorganizational governance in marketing channels», *Journal of Marketing*, Vol. 58, January, pp. 71-85.
- HEIDE, J.B. y JOHN, G. (1990): «Alliances in industrial purchasing: the determinants of joint action in buyer-seller relationships», *Journal of Marketing Research*, Vol. XXVII, February, pp. 24-36.
- HEIDE, J.B. y MINER, A.S. (1992): «The shadow of the future: effects of anticipated interaction and frequency of contact on buyer-seller cooperation», *Academy of Management Journal*, Vol. 35, No. 2, pp. 265-291.
- HEIDE, J.B. y STUMP, R.L. (1995): «Performance Implications of Buyer-Supplier Relationships in Industrial Markets: a Transaction Cost Explanation», *Journal of Business Research*, Vol. 32, pp. 57-66.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION: *Employment*, <http://www.ilo.org>.
- JANDA, S., MURRAY, J.B. y BURTON, S. (2002): «Manufacturer-supplier relationships. An empirical test of a model of buyer outcomes», *Industrial Marketing Management*, Vol. 31, pp. 411-420.
- JAP, S.D. (1999): «Pie-expansion efforts: collaboration processes in buyer-relationships», *Journal of Marketing Research*, Vol. XXXVI, November, pp. 461-475.
- KALAFATIS, S.P. (2000): «Buyer-seller relationships along channels of distribution», *Industrial Marketing Management*, Vol. 31, pp. 215-228.
- KALWANI, M.U. y NARAYANDAS, N. (1995): «Long-term manufacturer-supplier relationships: do they pay off for supplier firms?», *Journal of Marketing*, Vol. 59, January, pp. 1-16.
- KAUFFMAN, P.J. y DANT, R.P. (1992): «The dimensions of commercial exchange», *Marketing Letters*, Vol. 3, May, pp. 171-185.
- KOTLER, P., HAIDER, D.H. y REIN, I. (1992): *Merca-dotecnia de localidades*. Ed. Diana, México.
- KRUGMAN, P. (1991): «Increasing returns and economic geography», *Journal of Political Economy*, Vol. 99, N.º 33, pp. 483-499.
- KRUGMAN, P. (1991): «Increasing returns and economic geography», *Journal of Political Economy*, Vol. 99, N.º 33, pp. 483-499.
- KUMAR, N., SCHEER, L.K. y STEENKAMP, J.B. (1995): «The Effects of Perceived Interdependence on Dealer Attitudes», *Journal of Marketing Research*, Vol. 32, August, pp. 348-356.
- LANDMAN, J.P. (2004): «Social capital: a building block in creating a better global future». *Fore-sight*, Vol. 6, N.º 1. 2004. Emerald Group Publishing Limited, pp. 38-46.
- LUSCH, R.F. y BROWN, J.R. (1996): «Interdependency, contracting, and relational behavior in marketing channel», *Journal of Marketing*, Vol. 60, October, pp. 19-38.
- MARSHALL, A. (1920): «Principles of Economics». *MacMillan and Co.*, London.
- MOHR, J.J. y NEVIN, J.R. (1990): «Communication strategies in marketing channels: a theoretical perspective», *Journal of Marketing*, October, pp. 36-51.
- MOHR, J.J. y SPECKMAN, R. (1994): «Characteristics of partnership success: partnership attributes, communication behavior, and conflict resolution techniques», *Strategic Management Journal*, Vol. 15, pp. 135-152.
- MORGAN, R.M. y HUNT, S.D. (1994): «The commitment-trust theory of relationship marketing», *Journal of Marketing*, Vol. 58, July, pp. 20-38.

- NOORDEWIER, T.G., JOHN, G. y NEVIN, J.R. (1990): «Performance Outcomes of Purchasing Arrangements in Industrial Buyer-Vendor Relationships», *Journal of Marketing*, October, pp. 80-93.
- PILLING, B.K., CROSBY, L.A. y JACKSON Jr., D.W. (1994): «Relational bonds in industrial exchange: an experimental test of the transaction cost economic framework», *Journal of Business Research*, Vol. 30, pp. 237-251.
- PORTER, M.E. (1990): «The Competitive Advantage of the Nations». Free Press, New York, NY.
- PRICE, L.L. y ARNOULD, E.J. (1999): «Commercial friendships: service provider-client relationships in context», *Journal of Marketing*, Vol. 63, October, pp. 38-56.
- PUTNAM, R.D., LEONARDI, L., NANETTI, R.Y. (1993) «Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy». Princeton, Princeton University Press.
- ROBICHEAUX, R.A. y COLEMAN, J.E. (1994): «The structure of marketing channel relationships», *Journal of the Academy of Marketing Science*, Vol. 22, No. 1, pp. 38-51.
- RUEKERT, R.W., WALKER, O.C. y ROERING, K.J. (1985): «The organization of marketing activities: a contingency theory of structure and performance», *Journal of Marketing*, Vol. 49, Fall, pp. 13-25.
- SELNES, F. (1998): «Antecedents and consequences of trust and satisfaction in buyer-seller relationships», *European Journal of Marketing*, Vol. 32, No. 3/4, pp. 305-322.
- SHAMDASANI, P.N. y SHETH, J.N. (1995): «An experimental approach to investigating satisfaction and continuity in marketing alliances», *European Journal of Marketing*, Vol. 29, No. 4, pp. 6-23.
- SHETH, J.N. y PARVATIYAR, A. (1995): «Relationship marketing in consumer markets: antecedents and consequences», *Journal of the Academy of Marketing Science*, Vol. 23, No. 4, pp. 255-271.
- SKINNER, S.J., GASSENHEIMER, J.B. y KELLEY, S.W. (1992): «Cooperation in supplier-dealer relations», *Journal of Retailing*, Vol. 68, No. 2, pp. 174-193.
- STORPER, M. (1998): «Las economías regionales como activos relacionales». *Ekonomiaz*, N.º 41, 2.º Cuatrimestre, 1998, pp. 10-45.
- STUMP, R.L. y SRIRAM, V. (1997): «Employing information technology in purchasing: buyer-seller relationships and size of the supplier base», *Industrial Marketing Management*, Vol. 26, No. 2, pp. 127-136.
- VEDMA MARTÍ, J.M. (2004): «Social capital benchmarking system. Profiting from social capital when building network organizations». *Journal of Intellectual Capital*, Vol. 5, N.º 3, 2004. Emerald Group Publishing Limited, pp. 426-442.
- WEITZ, B. y JAP, S.D. (1995): «Relationship marketing and distribution channels», *Journal of the Academy of Marketing Science*, Vol. 23, No. 4, pp. 305-320.
- WILLIAMSON, O. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- WONG, C. (2002): «Developing indicators to inform local economic development in England», *Urban Studies*, Vol. 39, No. 10, pp. 1833-1863.

Eficiencia en el sector de los servicios avanzados a las empresas: una aplicación al caso de Asturias

Una de las causas explicativas del aumento del sector terciario en las economías avanzadas es el creciente consumo externo de ciertos servicios empresariales. Tras este comportamiento está la búsqueda de las ventajas que proporciona la división del trabajo, especialmente relevante en aquellos servicios que tienen mayores requerimientos de tecnología y formación del personal, como es el caso de los servicios avanzados a las empresas. Ahora bien, las empresas prestadoras de estos servicios buscarán ubicarse en aquellos territorios desde los que puedan acceder a amplios mercados que les posibilite aprovechar sus economías de escala. Esto conduce a una concentración espacial del sector en ciertas zonas provocando una reducida oferta de estas actividades en el resto de regiones. Hay evidencias que apuntan que aquellas regiones con menor oferta de servicios avanzados se enfrentan, además, a una menor competitividad de las empresas existentes, lo que hace sospechar de la existencia de importantes diferencias de eficiencia en este sector entre regiones. Este trabajo se propone realizar un estudio de eficiencia técnica de las empresas de servicios avanzados ubicadas en Asturias utilizando la técnica matemática del *Análisis Envolvente de Datos*.

Hirugarren sektoreak ekonomia aurreratueta izan duen hazkundearen zergati nagusietako bat zenbait enpresa zerbitzuen kanpo kontsumoan aurki dezakegu. Jokabide horren atzean, lana banatzeak dakartzan onurak baino ez dira ezkututzen, are nabariagoak teknologia zerbitzuez eta/edo langileak prestatzeko zerbitzuez ari bagara. Hori horrela izanik, zerbitzu horiek ematen dituzten enpresek euren eskala ekonomiari etekina ateratzea eta merkatu zabaletara iristea ahalbideratuko dieten lurraldeetan kokatzea bilatuko dute. Horrek dakarrena da sektore gehiena lur eremu geografiko jakin baten inguruan biltzea eta, ondorioz, gainerako lurraldeetan jarduera ekonomikoa urria izatea. Gauza jakina da, zerbitzu aurreratu gutxi eskaintzen duten herrialdeetan, merkatuan dauden enpresen lehiatzeko gaitasuna ere urriagoa dela. Beraz, litekeena da, lurraldeen arteko eraginkortasun maila oso ezberdina izatea sektore horretan. Bada, hori guztia kontuan hartuta, lan saio honen bitartez, Asturiasen egoitza duten zerbitzu aurreratu enpresen eraginkortasun teknikoa aztertzea proposatuko dugu. Horretarako, Datuen Azterketa In-guratzailea deritzon formula matematikoa erabiliko dugu.

One of the reasons of the tertiary increase in the advanced economies is the increasing external consumption of certain business services. Behind this behavior it is the search of the advantages provided by the division of work, especially important for those services that have greater requirements of technology and workforce training, as it happens with *advanced business services*. However, the advanced business services enterprises try to be located in those territories from which they can access to wide markets that make possible to take advantage of economics of scale. This leads to space concentration of the sector around certain *nodes*, causing a reduced supply of these activities in the rest of regions. There are some evidences that point out that those regions with a smaller supply of advanced business services face a smaller competitiveness of these kind of firms, so there will be important efficiency differences in this sector between regions. For that reason in this paper we study technical efficiency in the advanced business services enterprises in Asturias, by using the *Data Envelopment Analysis* (DEA).

ÍNDICE

1. Introducción
 2. Delimitación de los servicios avanzados a las empresas. Patrones de concentración espacial e incidencia de este sector sobre el desarrollo de los territorios
 3. Posibles técnicas aplicables al análisis de la eficiencia de los *servicios avanzados a las empresas*. Planteamiento de un estudio basado en el *Análisis Envolvente de Datos* (DEA)
 4. Los datos: encuesta propia sobre la oferta de *servicios avanzados a las empresas* en Asturias
 5. Un primer análisis de la eficiencia del sector de los *servicios avanzados a las empresas* aplicado a la economía asturiana
 6. Principales conclusiones y líneas de trabajo futuro
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: servicios avanzados a las empresas, eficiencia y desarrollo regional

N.º de clasificación JEL: L8, O47 y R58

1. INTRODUCCIÓN

Los servicios a empresas son una de las actividades con mayor valor estratégico en el contexto de las economías más desarrolladas en las que el fenómeno de externalización de las actividades terciarias de consumo intermedio se ha convertido en un comportamiento generalizado en busca de las ganancias de eficiencia, productividad y flexibilidad que esta práctica posibilita. Dentro de este grupo de actividades terciarias reales de consumo intermedio se pueden distinguir ciertos servicios, que en este trabajo se designarán como avanzados,

caracterizados por unos mayores requerimientos de tecnología y por una mayor necesidad de la formación de sus trabajadores. Estas actividades adquieren un especial valor, tanto para las firmas que las contratan como para las regiones en las que se ubican. Sin embargo, estos *servicios avanzados a las empresas* también se caracterizan por presentar fuertes tendencias de concentración espacial. En el caso concreto de la economía española esta concentración se acentúa de modo notable existiendo unos pocos focos tractores de la actividad terciaria avanzada de consumo intermedio y quedando el resto de las regiones atrapadas

en un reducido desarrollo de la oferta local-regional de estos servicios.

Es posible que esta polarización espacial de la oferta, unida a la concentración paralela de la demanda sobre la que Martínez, Rubiera *et al.* (2002) y Rubiera (2003 y 2005) hayan alcanzado evidencias empíricas, y esté ocasionando diferencias espaciales significativas en los niveles de eficiencia de los *servicios avanzados a las empresas*. Bajo este contexto general el objetivo específico de este artículo es el de obtener una medida de la eficiencia técnica de las empresas asturianas de este sector. Asturias es una región que arrastra un fuerte proceso de transición industrial y en la que predominan las pequeñas y medianas empresas donde, por lo tanto, la existencia de un sector de *servicios avanzados* eficiente resulta ser fundamental para su competitividad y atractivo económico futuro¹. La investigación es especialmente relevante para esta región dado que puede ayudar a orientar posibles políticas públicas de apoyo al sector. No obstante, las características de Asturias son compartidas por otros muchos territorios europeos. Por ello, pudieran ser de interés que los resultados obtenidos en este trabajo, así como la metodología que se ha empleado.

Conforme al objetivo propuesto, el presente artículo se organiza en cuatro apartados, además de esta introducción y de unas conclusiones finales. En el apartado siguiente se recoge el contexto general de la investigación concretando el concepto

de *servicios avanzados a las empresas* que se utilizará así como los efectos de estas actividades sobre el desarrollo de las regiones. Posteriormente se presenta la metodología que se considera más apropiada para el estudio de la eficiencia técnica en este sector: el *Análisis Envolvente de Datos* (DEA en adelante). Se dedica otro breve apartado a comentar las características y limitaciones de la base de datos de elaboración propia gracias a la que ha sido posible el estudio de la eficiencia técnica del sector de los *servicios avanzados* en Asturias. Finalmente, se recogen los principales resultados alcanzados de los que se extraen las conclusiones más relevantes.

2. DELIMITACIÓN DE LOS SERVICIOS AVANZADOS A LAS EMPRESAS. PATRONES DE CONCENTRACIÓN ESPACIAL E INCIDENCIA DE ESTE SECTOR SOBRE EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS

Los procesos de *terciarización* que caracterizan a las modernas economías se deben a un conjunto de fenómenos que se originan en el seno de las sociedades avanzadas y que generan nuevas dinámicas económicas que hacen aumentar la necesidad de los servicios, tanto de consumo final como de consumo intermedio. Uno de estos fenómenos, que ha adquirido un protagonismo especial en las dos últimas décadas, es la generalización de los comportamientos de externalización o subcontratación de las necesidades terciarias de las empresas. Detrás de este comportamiento está la búsqueda de las ventajas que proporciona la división del trabajo. Cuando las empresas optan por un modelo disgregador de sus necesida-

¹ Respecto al papel de los servicios empresariales avanzados sobre el desarrollo de este tipo de regiones puede verse Zurbano (1997) o, para el caso específico de Asturias, Martínez y Rubiera (2001 y 2003) o Rubiera (2003 y 2005).

des terciarias la mayor especialización productiva de las firmas prestadoras de los servicios de consumo intermedio permite a las empresas contratantes alcanzar niveles de eficiencia y productividad superiores a los que podrían obtener con modelos de provisión interna de sus necesidades terciarias. Esto ha dado lugar a un importante desarrollo de una rama del terciario comúnmente designada como el sector de los *servicios a las empresas*, también conocidos en la literatura más especializada por su acrónimo *SEMP*. Este sector puede definirse, siguiendo a Rubalcaba (1997), como *aquellas actividades terciarias reales (no financieras) que influyen plenamente en la competitividad de las empresas a través de su utilización como inputs intermedios en la cadena de valor y mediante las ganancias en calidad e innovación resultantes de la prestación interactiva entre proveedor, cliente y servicio*.

Aunque hay un amplio consenso en torno a esta definición del sector de los *servicios a las empresas* y el conjunto de actividades que con ella se delimitan, dentro de esa categoría conviven ramas terciarias muy diversas. Por ello, en este trabajo se ha considerado necesario distinguir entre los servicios a las empresas clásicos o tradicionales y los servicios a las empresas modernos o avanzados. Las diferencias que se pueden establecer entre unos y otros se basan, fundamentalmente, en las diferentes intensidades tecnológicas y en los diferentes niveles de formación requeridos del personal. Así, analizando estas dos variables, se pueden considerar como servicios empresariales tradicionales aquellos que requieren baja tecnología y no precisan de altos niveles de formación de sus

trabajadores para su prestación. Servicios tales como los de *limpieza y mantenimiento industrial, seguridad, actividades de apoyo administrativo* (secretaría, empaquetado, gestión...), *paquetería y mensajería o envasado y embalaje* son ejemplos de actividades terciarias de consumo intermedio que responden a esta definición. Del mismo modo, se pueden considerar como servicios empresariales *avanzados* a aquellos que requieren de una alta dotación tecnológica y una amplia formación del personal para su prestación. Es decir, actividades tales como los *servicios técnicos* (ingeniería, estudios y ensayos técnicos o arquitectura) o los *servicios informáticos* (tales como consultoría e ingeniería informática, procesos de datos o nuevas tecnologías de la información entre otros) son las que pueden ser consideradas como servicios a las empresas *modernos o avanzados*.

No obstante, hay algunas actividades que utilizando estas dos variables de delimitación, la intensidad tecnológica y los requerimientos de formación del personal, pudieran quedar en el límite de lo que podemos considerar como un servicio avanzado o un servicio tradicional a las empresas. Parece necesario buscar una delimitación más precisa del concepto de *servicios avanzados a las empresas*. Para ello, se puede volver a acudir a la definición general de servicios empresariales apuntada por Rubalcaba (1997). De acuerdo con esta definición los *servicios a las empresas* se caracterizan no sólo por el destino intermedio de su producción, al ser ésta un *input* de otras actividades industriales o terciarias, sino también por su notable incidencia sobre la calidad e innovación de las empresas que los consumen. Atendiendo a este as-

pecto se pueden considerar como *servicios avanzados* aquellos en los que esta incidencia es más relevante al ser el objeto de su prestación lograr la adaptación de las empresas al cambio, la innovación o el desarrollo tecnológico, así como la incorporación de técnicas avanzadas de gestión empresarial, la realización de investigación de mercados, o las adaptaciones a procesos de internacionalización, entre otras. Este segundo criterio delimitador coincidirá con el anteriormente señalado en la mayor parte de las actividades terciarias de consumo intermedio consideradas como avanzadas. Sin embargo, será de enorme utilidad en los casos en los que nos encontremos ante un servicio que, conforme al criterio anterior, no quede claramente delimitado bajo la categoría de avanzado o tradicional.

A pesar de que esta manera de establecer la línea divisoria entre los servicios avanzados y los tradicionales tiene un carácter eminentemente cualitativo, resulta de gran utilidad para determinar un listado concreto de servicios avanzados como el que se propone en el cuadro n.º 1. En dicho cuadro se emplea un nivel de desagregación superior al que permiten clasificaciones más estandarizadas como la CNAE (Clasificación Nacional de Actividades Económicas) cuya codificación es incluida para facilitar la posibilidad de realizar comparaciones con otros análisis.

Es indudable que estas actividades, así delimitadas, ejercen una importante incidencia sobre el crecimiento, atractivo y desarrollo de los territorios en los que se instalan. Siguiendo a la Comisión Europea (1998) estas ramas de consumo terciario intermedio avanzado realizan, al menos, cuatro contribuciones básicas al desarrollo regional. En primer lugar, facilitan la

creación de ventajas competitivas que se traducen en precios más bajos gracias a las mejoras de productividad obtenidas, a la conversión de costes fijos en variables y a la mayor división del trabajo. Las ventajas competitivas creadas mediante el uso de servicios avanzados también se pueden traducir en aumentos de la calidad. En segundo lugar, estas actividades facilitan la adquisición de conocimientos e innovación que se traduce nuevamente en aumentos de la calidad así como en la facilitación de los procesos de internacionalización, innovación, adaptación a las nuevas tecnologías o incremento de la formación del personal de la firma contratante. Todo ello garantiza el tránsito de estas empresas a las modernas economías en las que servicios y bienes se integran en el producto final (economías servindustriales). Un tercer aspecto igualmente relevante es la posibilidad de que, gracias a la actividad de los servicios empresariales avanzados, se generen relaciones dinámicas entre empresas que facilitan la atracción de nuevas inversiones o el desarrollo de las empresas ya ubicadas en la región. Finalmente, los servicios a las empresas presentan una gran capacidad de creación de empleo directo al ser el factor trabajo el más relevante de su actividad. Se trata de un empleo estable y bien remunerado (Martínez, Rubiera *et al.*, 2002). Además, su actividad sobre las firmas contratantes se traduce en nuevos empleos indirectos.

En el gráfico n.º 1, tomada de Rubiera (2005), se sintetizan, de modo esquemático, todos los efectos del sector apuntados en el trabajo de la Comisión Europea (1998).

Ahora bien, desde una perspectiva regional el problema reside en que, a cau-

Cuadro n.º 1

Clasificaciones de los servicios avanzados a las empresas**INFORMÁTICA Y NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN**

(Correspondencia Código CNAE: 72)

Implantación de sistemas informáticos
 Implantación de comunicaciones avanzadas
 Programación informática
 Centro de cálculo y bases de datos

ASESORÍA Y GESTIÓN EMPRESARIAL AVANZADA

(Correspondencia Código CNAE:

74.11, 74.12, 74.13, 74.14 y 74.84)

Organización de empresas
 Asesoramiento económico-financiero
 Control de gestión
 Planificación estratégica
 Estudios de mercado
 Asesoramiento en comercio exterior
 Asesoramiento en logística
 Inversiones y estudios de viabilidad
 Estudios socio-económicos
 Localización de plantas
 Consultoría urbanística

RECURSOS HUMANOS

(Correspondencia Código CNAE: 74.5)

Selección de personal
 Formación
 Seguridad y salud laboral

INGENIERÍA, CONSULTORÍA TÉCNICA Y SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES

(Correspondencia Código CNAE:

74.2, 73, 74.3, 74.7 y 74.84)

Ingeniería agraria
 Ingeniería civil
 Ingeniería eléctrica
 Ingeniería industrial
 Gestión de la calidad
 Asesoramiento en I+D
 Investigación
 Métodos y tiempos
 Estudios de costes
 Ahorro energético
 Tratamiento de residuos
 Evaluación/corrección del impacto ambiental

DISEÑO, PUBLICIDAD Y COMUNICACIÓN

(Correspondencia Código CNAE:

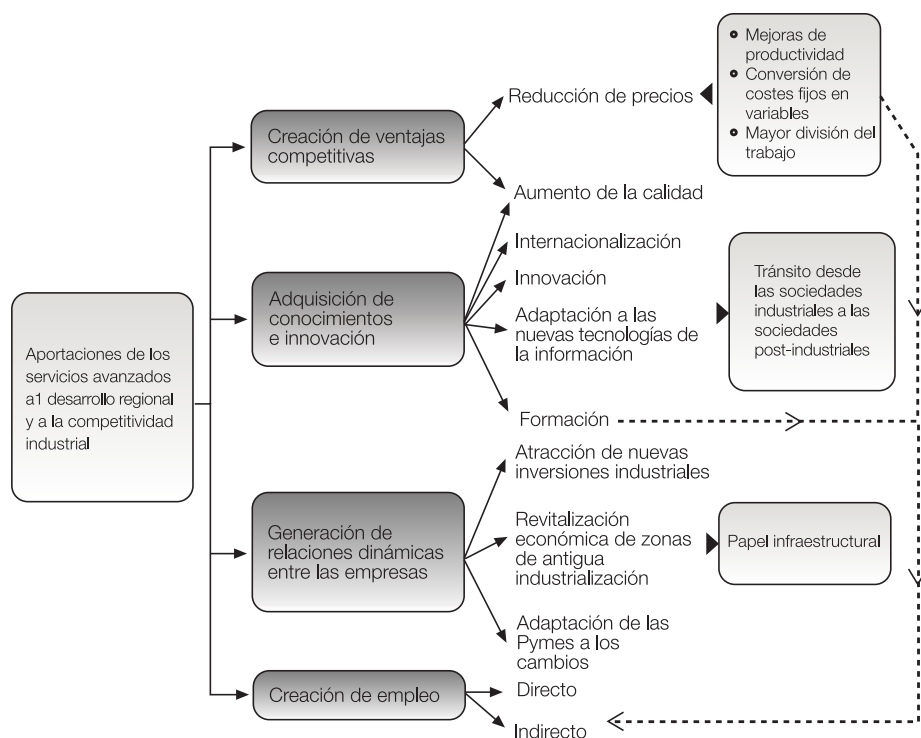
74.2, 74.4)

Diseño industrial
 Diseño gráfico
 Publicidad y comunicación

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico n.º 1

Efectos del sector de servicios avanzados a las empresas sobre el desarrollo regional



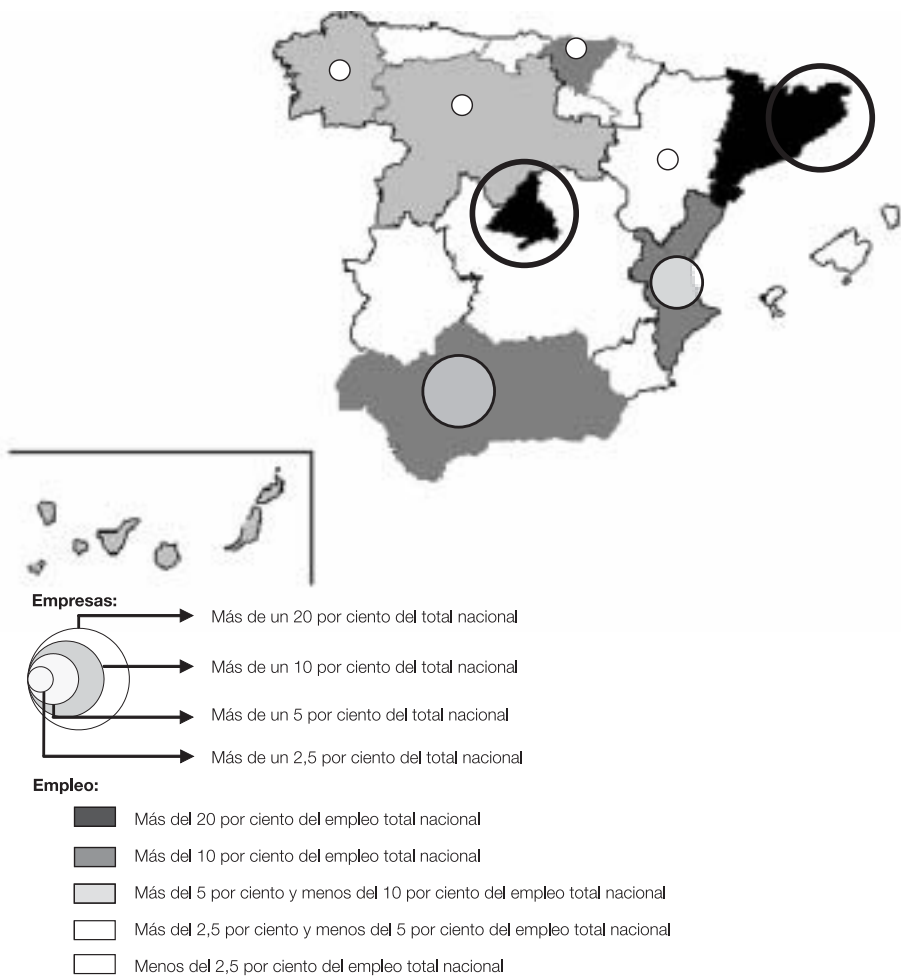
Fuente: Rubiera (2005) elaborado a partir de Comisión Europea (1998).

sa de la intensa polarización que caracteriza a este sector, es plausible pensar que sus efectos positivos no se estén distribuyendo de modo equilibrado en el espacio.

Cualquier análisis de la localización de las empresas y el empleo en servicios avanzados evidencia la fuerte tendencia a la concentración de estas actividades, para un resumen ver, por ejemplo, Rubie-

ra (2005). En el Mapa 1 se representa la distribución del empleo y el número de empresas por Comunidades Autónomas. Se puede apreciar como, a pesar del efecto compensador derivado del tamaño de algunas regiones, la mayor parte del empleo y del número de empresas de este sector se concentra en torno a las Comunidades de Madrid y Cataluña. Por lo tanto, éstas serán, también, las regiones que aprovecharán en mayor grado

Mapa n.º 1
**Localización del empleo en servicios avanzados a las empresas
por CCAA (1996)**



Fuente: Martínez y Rubiera *et al.* (2002).

los efectos positivos que se deriven de la presencia de una amplia y competitiva red de empresas de servicios empresariales de carácter avanzado. Dada la intensidad con la que se produce la polari-

zación de estas actividades, se puede temer que no sólo hay una oferta muy desigual por territorios sino que, además, pueden existir fuertes desigualdades de eficiencia y calidad de las pocas firmas

ubicadas en las regiones menos desarrolladas en el sector (Comunidades de color blanco y gris claro del Mapa entre las que se encuentra el Principado de Asturias), no accediendo, de este modo, a los previsibles efectos positivos de los servicios avanzados sobre el resto de actividades económicas.

Aunque son muy limitados los recursos estadísticos sobre los que plantear estudios empíricos destinados a comprobar la hipótesis apuntada, los datos de los que se dispone hasta el momento para la economía española parecen confirmarla. Así por ejemplo, en el cuadro n.º 2 se recogen resultados procedentes de la *Encuesta de Servicios a la Industria* (MINER; 1996) en la que se puede observar con claridad como a medida que se reduce el ámbito espacial considerado empeora la satisfacción expe-

rimentada por las empresas consumidoras. Un resultado similar ha sido alcanzado por Martínez, Rubiera *et al.* (2002) y Rubiera (2003 y 2005) utilizando datos obtenidos por los autores. Estos indicios resultan más contundentes entre aquellos servicios de carácter más avanzado conforme a los criterios cualitativos que aquí se han utilizado para delimitar tales actividades.

Una manera de contrastar este posible problema de baja eficiencia del sector en los territorios con menor desarrollo de su oferta regional-local de servicios avanzados puede basarse en un estudio de la eficiencia de los *servicios avanzados a las empresas* por regiones. Ello ayudaría a saber hasta que punto en ciertas regiones se puede mantener la afirmación de que la externalización proporcionará ventajas de especialización y eficiencia.

Cuadro n.º 2

**Satisfacción con la oferta de servicios a empresas
según el tipo de servicio y el ámbito geográfico (1996)**

Tipo de servicios	Porcentaje de empresas que considera que la oferta es técnicamente adecuada a sus necesidades de ámbito			
	Nacional	Regional	Local	Global
Gestión Empresarial	96,1	89,8	71,4	85,0
Producción	90,2	84,5	66,2	79,0
Tecnologías de la información	93,0	86,3	70,3	82,4
Recursos Humanos	95,2	90,3	75,1	86,0
Financiación	85,6	84,2	79,4	82,9
Ventas	92,2	77,7	59,0	75,8
Investigación y desarrollo	81,6	64,1	90,9	64,9
Servicios operativos	96,9	96,2	81,1	90,8
Media	91,8	85,3	70,4	81,8

Fuente: MINER (1996).

3. POSIBLES TÉCNICAS APLICABLES AL ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA DE LOS SERVICIOS AVANZADOS A LAS EMPRESAS. PLANTEAMIENTO DE UN ESTUDIO BASADO EN EL ANÁLISIS ENVOLVENTE DE DATOS (DEA)

El repaso de los métodos posibles para el análisis de la eficiencia debe empezar por aclarar el significado de dicho término. Para ello es necesario, primero, precisar las diferencias entre los conceptos eficacia y eficiencia. La eficacia consiste en el logro de un objetivo propuesto, lo importante es hacer las cosas, sin considerar el coste o el beneficio de conseguirlas, ni si existen modos alternativos de llevarlas a cabo. Mientras que la eficiencia consiste en hacer bien las cosas, es decir, en asegurar una correcta distribución de los medios empleados en relación con los fines obtenidos.

La medición de la eficiencia en el ámbito empresarial se basa en comparar la actuación real de la empresa con respecto a un óptimo. Lo lógico sería comparar lo que hace la empresa con lo que debería haber hecho para maximizar su beneficio. Sin embargo, esto no es posible dado que el investigador no tiene un conocimiento perfecto del mundo en el que se desenvuelve cada empresa y no conoce con exactitud ni la tecnología ni algunas restricciones que pueden afectar la obtención del máximo beneficio (Álvarez, 2001). Por lo tanto, lo mejor que se puede hacer es comparar lo que hace la empresa con lo que hacen otras firmas parecidas. Farrell (1957) es el precursor de estudios basados en esta idea. Dicho autor determina empíricamente, mediante cálculos algebraicos, una frontera eficiente,

definida por la actuación de las mejores empresas observadas, que servirá como referencia para medir la eficiencia relativa de cada firma al compararse con dicha frontera.

Una vez delimitado el concepto de eficiencia cabe distinguir entre eficiencia técnica y eficiencia asignativa. La primera consiste en la obtención del máximo producto dada una combinación específica de recursos o en el empleo de los recursos estrictamente necesarios para obtener un determinado nivel de producción. La segunda mide la utilización de los recursos en la proporción adecuada teniendo en cuenta sus precios, por lo que va a venir dada por la igualdad del cociente de las productividades marginales con el cociente de los precios. Resulta difícil estudiar la eficiencia asignativa, ya que un factor importante para el productor es su aversión al riesgo y así, aunque éste no se encuentre situado en el punto donde se igualan el cociente de productividades marginales con el de los precios, puede estar situado en un punto óptimo desde el punto de vista de su aversión al riesgo (Álvarez, 2001). Por esta razón, el análisis de eficiencia que nos ocupa se centrará en la eficiencia técnica. Así, partiendo de un conjunto de observaciones homogéneas a evaluar, se estimará la eficiencia técnica de cada empresa aproximándola a la frontera de producción eficiente.

El cálculo empírico de la frontera eficiente se puede realizar mediante aproximaciones paramétricas y no paramétricas. Las aproximaciones de tipo paramétrico utilizan programación matemática o técnicas econométricas para estimar los parámetros de la frontera, dándole a ésta previamente una forma funcional concreta. A este primer enfoque se le pueden hacer

dos críticas que, en nuestro caso, hace desaconsejable su uso. Por una parte, ha de imponerse una determinada forma funcional a la frontera y, por otra, no se pueden realizar análisis con múltiples *outputs*. En cambio, el enfoque no paramétrico realiza supuestos sobre las propiedades de la tecnología de producción que permiten definir, con el apoyo de los datos de actividad realmente observados, el conjunto de procesos productivos factibles con los que se delimita el conjunto de planes de producción realizables. Por lo tanto, mediante esta segunda aproximación no es necesario asumir una forma funcional concreta de la frontera. Esto es una ventaja muy valiosa en nuestro caso, en el que se desconoce la forma funcional de la frontera de producción de las empresas de *servicios avanzados*.

Entre las posibles técnicas no paramétricas se ha optado por el Análisis Envolvente de Datos, conocido habitualmente por su acrónimo del inglés *DEA*. Este procedimiento está más estandarizado y permite además, la posibilidad de considerar múltiples *inputs* y *outputs*. En un análisis *DEA* se realizan dos procesos simultáneos mediante el uso de algoritmos de programación lineal: la obtención de la frontera eficiente y la estimación de la ineficiencia. La obtención de la frontera eficiente se calcula maximizando el *output* dado el nivel de *inputs* si se utiliza orientación *output* y minimizando el *input* dado el nivel de *outputs* si se utiliza orientación *input*. La estimación de la ineficiencia depende de la orientación utilizada y se calcula como la distancia a la frontera de cada empresa evaluada, comparándose cada firma con otra similar tecnológicamente.

En este trabajo se ha optado por utilizar los índices de eficiencia técnica con

orientación *output*, calculando dichos índices de eficiencia con aumentos en el *output* manteniendo constantes los *inputs*. Se ha elegido concretamente el modelo *BCC* (Banker, Charnes y Cooper, 1984) orientación *output*. Este modelo está basado en los postulados de convexidad, libre disponibilidad de *inputs* y *outputs* y rendimientos variables a escala. Según el postulado de convexidad, si dos *inputs* (*outputs*) alcanzan una cantidad de *output* (*input*), también puede hacerlo cualquier combinación lineal de ellos. Según la libre disponibilidad de *inputs* y *outputs*, cada entidad puede producir menos (igual) *outputs* con el mismo (mayor) nivel de recursos. El modelo *BCC* establece comparaciones entre empresas midiendo exclusivamente ineficiencias debidas a la gestión productiva. Se establecen comparaciones respecto a unidades que operan en una escala similar, siendo capaz de adaptarse a los comportamientos individuales de cada empresa. Se ha elegido el modelo *BCC* y no el modelo *CCR* (Charnes, Cooper y Rodhes, 1978) que postula rendimientos constantes a escala, ya que mediante el segundo, una empresa puede ser comparada con otras sustancialmente más grandes o pequeñas, mientras que con el modelo *BCC*, una empresa es comparada con otras lo más similares posibles a su tamaño.

4. LOS DATOS: ENCUESTA PROPIA SOBRE LA OFERTA DE SERVICIOS AVANZADOS A LAS EMPRESAS EN ASTURIAS

La mayor dificultad para realizar un análisis de la eficiencia en el sector servicios en general y en los *servicios avanzados a las empresas* en particular, se encuentra

en la total ausencia de fuentes estadísticas adecuadas para ello. Gracias a una investigación realizada por un equipo de profesores de la Universidad de Oviedo (véase Martínez y Rubiera *et al.* (2002) y Rubiera (2003 y 2005)) se puede disponer de una amplia base de datos exclusivamente referida al sector de los *servicios avanzados* en Asturias. Aunque esta fuente tiene importantes restricciones que limitan la selección de las variables, por el momento es el único recurso estadístico disponible para la realización de un estudio como el que se plantea en este trabajo².

La elaboración de esta base de datos se ha construido a partir de un amplio número de entrevistas presenciales realizadas a responsables de las empresas del sector en el Principado de Asturias. El universo a entrevistar pudo ser delimitado gracias al control estadístico de empresas asturianas realizado por el Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias (IDEPA). Utilizando diversos indicadores se determinó la existencia de 240 empresas consideradas como prestadoras de servicios avanzados en 2000. Sobre este universo se ha obtenido una tasa de respuesta del 72,5 por ciento (174 empresas). El ámbito espacial de la encuesta es todo el territorio del Principado de Asturias, aunque la elevada concentración del sector implica que todas las empresas pertenezcan a los municipios centrales de la región, Oviedo y Gijón en un 85 por ciento, estando el 15 por ciento restante en otros seis municipios de la zona central (Avilés, Mieres, Siero, Llanera, Langreo y Castrillón).

Se utilizó un cuestionario muy amplio, compuesto por un total de 186 variables. Se dividió el total de cuestiones en seis bloques. Con el primer bloque se buscaba recoger información general de las empresas para su posterior clasificación: datos de identificación, localización, facturación y empleo entre otros. El segundo apartado se dedicaba a obtener información sobre la actividad de la empresa: servicios que presta, productos específicos y proyectos realizados entre otros. En el apartado tercero se preguntaba sobre el mercado en el que actúa la empresa: destino de las ventas, tipo de clientes y competidores, entre otros. El cuarto apartado constituía un amplio esfuerzo por acumular la información más completa posible sobre las decisiones estratégicas de la empresa: decisiones de localización, mejora de la gestión empresarial, cooperación empresarial, calidad, investigación y desarrollo, formación y recursos humanos e internacionalización, entre otros. Los dos siguientes apartados completaban la información con datos sobre la opinión de los directivos sobre las ayudas públicas al sector actualmente existentes y posibles en el futuro, así como en torno a sus opiniones sobre la situación de las actividades de servicios avanzados de la región.

Previo al análisis de eficiencia fue necesario un filtrado de datos a causa de la ausencia, en algunos casos, de los datos necesarios para realizar dicho análisis. Se ha utilizado así una muestra final de 111 empresas, lo que representa el 46,25 por ciento respecto al total de empresas pertenecientes al sector de los *servicios avanzados* en Asturias. Un estudio de la no respuesta y de la estructura de la submuestra con la que se ha trabajado, per-

² Para profundizar sobre ello puede acudir a la revisión de fuentes que se realiza en Rubiera *et al.* (2003).

mite afirmar que estas 111 empresas finalmente utilizadas son representativas del total de las empresas del sector en el Principado.

La aplicación del método *DEA*, modelo *BCC*, al sector de los *servicios avanzados a las empresas* en Asturias se ha realizado considerando un *output* y cuatro *inputs*, todos ellos referidos al año 2000. El *output* utilizado ha sido la facturación de cada empresa medida en euros.

En la elección de los *inputs* ha influido de modo decisivo la dificultad de disponer de los datos necesarios. Lo deseable hubiese sido disponer de variables que permitiesen aproximar el volumen de empleo y de capital de cada unidad, tanto en términos de cantidad como en términos de calidad de los mismos, en el sentido de que pudiesen ser captados aspectos tales como la cualificación de los trabajadores o la inversión en I+D. En lo relativo al factor trabajo se han podido incorporar dos *inputs* capaces de aproximar cantidad y calidad: *número de empleados con titulación superior* y *número de empleados sin titulación superior*. La distinción entre ambos resulta de gran utilidad para valorar la relevancia que la formación del personal tiene sobre el comportamiento en términos de eficiencia de la firma. Por el contrario, no ha sido posible disponer de datos que agregase el concepto de capital total de la firma. Para suplir esta deficiencia de información, se ha procurado incorporar varios *inputs* que sumados permitiesen disponer de una visión agregada de distintos aspectos relativos a la política de inversiones de cada empresa. Se ha podido disponer de información sobre *la inversión realizada en la captación de nuevos clientes y la inversión llevada a cabo en*

acciones de mejora de calidad, ambas medidas en euros. Asimismo, se intentó incorporar el dato de *inversión en proyectos de I+D*, sin embargo muchas empresas no han podido suministrar esta información por no disponer de cifras concretas de recursos empleados en proyectos de I+D. Ante la ausencia del dato en más de un 40 por ciento de las empresas encuestadas, se optó por no considerar este último *input*.

Estas limitaciones estadísticas es obvio que reducen las posibilidades del análisis, pero no lo invalidan ya que la combinación de *inputs* referidos a los recursos humanos con otros que recogen la política de inversiones, permite caracterizar a las empresas y valorar las distintas opciones desde la perspectiva de los resultados obtenidos en términos de eficiencia.

5. UN PRIMER ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA DEL SECTOR DE LOS SERVICIOS AVANZADOS A LAS EMPRESAS APLICADO A LA ECONOMÍA ASTURIANA

El estudio de la eficiencia en este sector de los *servicios avanzados a las empresas* en Asturias se ha realizado en dos etapas. En primer lugar, se ha aplicado un estudio agregado, considerando todas las empresas pertenecientes al sector de los *servicios avanzados* comparándose entre sí de modo global, y, posteriormente, se ha dividido la muestra en cinco grupos para la realización de un análisis de eficiencia por ramas, comparando cada empresa sólo con las de su rama, con la intención de poder recoger las diferentes características que presenta cada una. Las ramas utilizadas para el análisis desagregado

son cinco: *asesoría y gestión empresarial avanzada, diseño, publicidad y comunicación, informática y nuevas tecnologías de la información, ingeniería, consultoría técnica y servicios medioambientales y recursos humanos* (recordar la clasificación presentada en el cuadro n.º 1).

Banker *et al.* (1989) establecen como regla general para la obtención de resultados fiables en análisis del tipo *DEA*, que el número de empresas estudiadas sea igual o superior al triple de las variables incluidas en el modelo. Las ramas de *asesoría y gestión empresarial avanzada y recursos humanos* se encuentran al borde de este criterio, por lo que se ha optado por no interpretar los resultados obtenidos en el análisis desagregado de tales ramas. En el resto de los casos, así como en el análisis agregado, se cumple de modo holgado el citado criterio.

En el estudio agregado para las empresas asturianas de servicios avanzados tan sólo 20 resultaron absolutamente eficientes (eficientes al cien por cien), proporción que representa el 18,02 por ciento del total. Se observa que las empresas calificadas como ineficientes, es decir las no eficientes al cien por cien, tienen un nivel de eficiencia reducido con un valor medio de 26,41 por ciento. La eficiencia media total de los *servicios avanzados a las empresas* en Asturias, incluyendo las empresas absolutamente eficientes y las ineficientes en distintos grados, es del 39,67 por ciento.

En el cuadro n.º 3 se puede apreciar que en la rama de *ingeniería, consultoría técnica y servicios medioambientales* se encuentra el mayor porcentaje de empresas absolutamente eficientes, el 6,31 por ciento. Por detrás de ella se situarían los

servicios de *diseño, publicidad y comunicación* y los de *informática y nuevas tecnologías de la información*, resultando eficientes al cien por cien el 4,5 por ciento de las empresas. En las ramas de *asesoría y gestión empresarial avanzada y recursos humanos* se encuentran los menores porcentajes de empresas eficientes al cien por cien, sólo el 2,7 por ciento (un 0,9 por ciento de empresas de *asesoría* y un 1,8 por ciento de empresas de *recursos humanos*).

En cuanto a los niveles de eficiencia media destacan nuevamente las ramas de *ingeniería, consultoría técnica y servicios medioambientales* y de *diseño, publicidad y comunicación*. La primera presenta una eficiencia media entre las firmas ineficientes del 34,2 por ciento, el 44,65 por ciento al considerar las empresas absolutamente eficientes. La segunda tiene un nivel de eficiencia media entre las ineficientes del 33,52 por ciento que se eleva al 53,07 al considerar las empresas absolutamente eficientes. Les sigue *informática y nuevas tecnologías de la información*, con una eficiencia media del 22,49 por ciento sin considerar a las empresas absolutamente eficientes y del 38,64 por ciento al tenerlas en cuenta. Por último, Las ramas de *asesoría y gestión empresarial avanzada y recursos humanos* son las que presentan los menores niveles de eficiencia media del sector representados respectivamente por el 15,81 por ciento y el 11,25 por ciento considerando sólo las empresas ineficientes en distintos grados y el 22,82 por ciento y el 23,93 por ciento respectivamente cuando se incluyen las empresas eficientes al cien por cien (véase el gráfico n.º 2).

Si analizamos los datos de *inputs* y *outputs* seleccionados se deduce que la me-

Cuadro n.º 3

Análisis de «eficiencia agregado» de las empresas de servicios avanzados en el Principado de Asturias (2000)

	N.º de empresas eficientes (% s/rama)	N.º de empresas ineficientes (% s/rama)	N.º total de empresas por rama	Eficientes respecto al total de empresas (%)	Eficiencia media total de la rama (%) (1)	Eficiencia media de las firmas ineficientes % (2)
Asesoría y gestión empresarial avanzada	1 (8,33)	11 (91,67)	12	0,92	22,82	15,81
Diseño, publicidad y comunicación	5 (29,41)	12 (70,59)	17	4,5	53,07	33,52
Informática y nuevas tecnologías de la información	5 (20,83)	19 (79,17)	24	4,5	38,64	22,49
Ingeniería, consultoría técnica y servicios medioambientales	7 (15,91)	37 (84,09)	44	6,31	44,65	34,18
Recursos humanos	2 (14,29)	12 (85,71)	14	1,8	23,93	11,25
Total empresas	20 (18,02)	91 (81,98)	111	—	39,67	26,41

(1) Calculada como la media de la eficiencia de todas las empresas de cada rama (eficientes y no eficientes).

(2) Calculada como la media de la eficiencia de las empresas no eficientes (no se toman en el cálculo las absolutamente eficientes, es decir, las eficientes al cien por cien).

Fuente: Elaboración propia.

dia de facturación en el sector de los *servicios avanzados* en Asturias es de 2.071,75 miles de euros, con un empleo medio en torno a los 22 trabajadores, con un porcentaje de ocupados con estudios superiores del 40,65 por ciento, una inversión media en captación de clientes de 29,59 miles de euros y una inversión media en calidad de 11,72 miles de euros. Se evidencia una alta heterogeneidad con rangos de facturación muy diferentes que van desde los 4.204,72 miles de euros facturados de media al año en las empresas de la rama de *ingeniería, consultoría técnica y servicios medioambientales* a los 314,63 miles de euros de media facturados en la rama de *recursos*

humanos. Esta heterogeneidad se repite en casi todas las variables caracterizadoras de las firmas como veremos a lo largo del presente trabajo y como se resume en el cuadro n.º 4.

No obstante, es preciso destacar que el análisis descriptivo de las ramas menos eficientes del sector apunta en la misma dirección que los resultados obtenidos en el análisis de eficiencia agregada. Así pues, la rama de *asesoría y gestión empresarial avanzada* presenta una reducida facturación media (en el año 2000 sólo ascendió a los 327,65 miles de euros). Lo mismo ocurre con el número de trabajadores siendo la plantilla media más baja del

Cuadro n.º 4

**Caracterización del sector de los servicios avanzados
en el Principado de Asturias (2000)**

	Facturación media (miles de euros)	Número medio de empleados	Titulados superiores (%)	Inversión media en captación de clientes (miles de euros)	Inversión media en calidad (miles de euros)
Asesoría y gestión empresarial avanzada	327,65	7,17	70,93	21,04	6,26
Diseño, publicidad y comunicación	1.140,96	20,47	18,10	22,10	4,42
Informática y nuevas tecnologías de la información	717,64	13,58	56,13	23,41	17,40
Ingeniería, consultoría técnica y servicios medioambientales	4.204,72	34,32	36,29	42,62	14,55
Recursos humanos	314,63	13,93	75,38	15,67	6,65
Total empresas	2.071,75	22,21	40,65	29,59	11,72

Fuente: Elaboración propia.

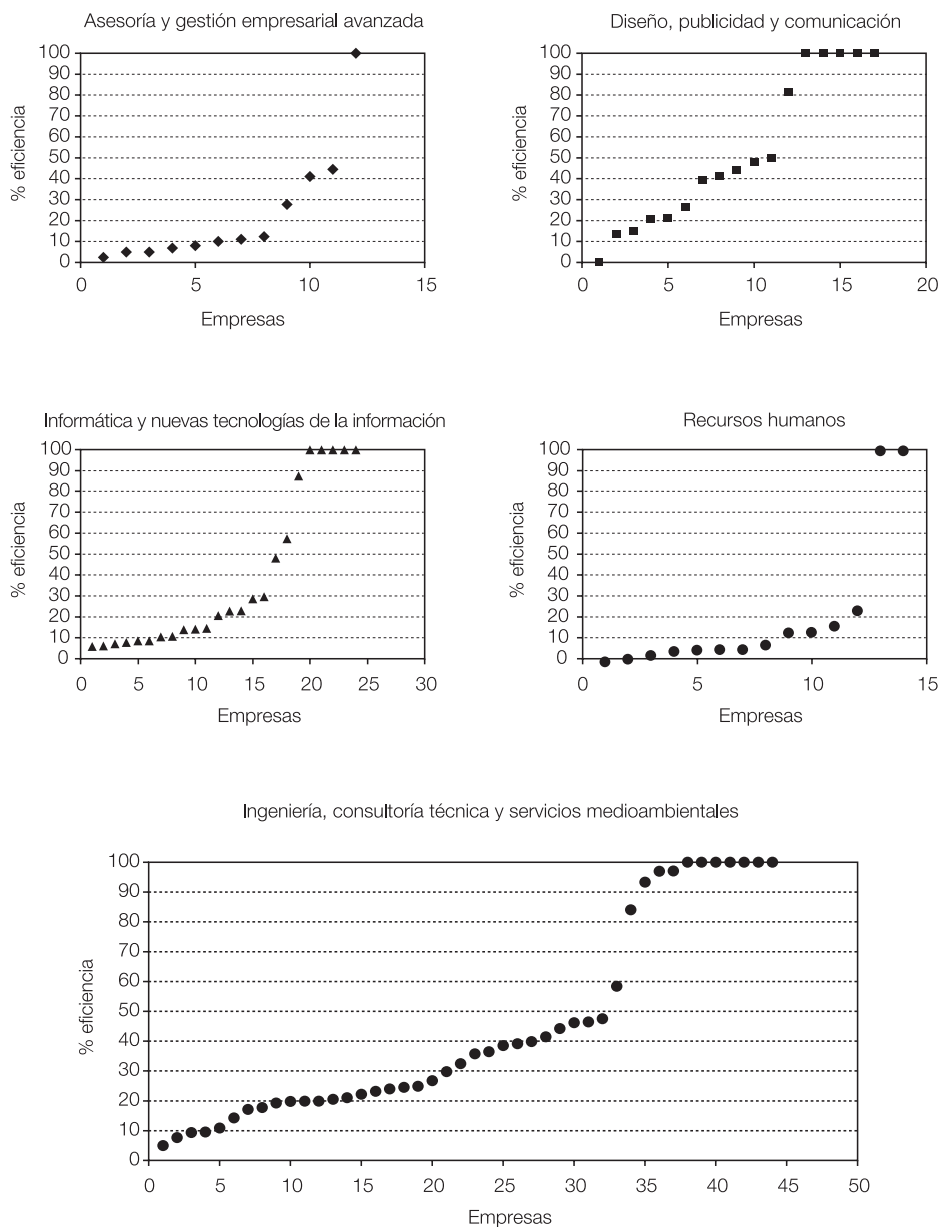
sector, con una media de 7 empleados por firma. Más de un 40 por ciento de las empresas dedica menos de 18.000 euros a inversiones que tengan por objeto la captación de nuevos clientes. Estas compañías muestran un reducido interés por certificarse en calidad ya que el 56 por ciento no lo está y, además, un 40 por ciento declara no haber invertido cantidad alguna en aspectos relacionados con la calidad durante el año previo a la realización de la encuesta. Respecto a las empresas de *recursos humanos*, los datos descriptivos apuntan a que se trata de una rama que está en fase de desarrollo limitando su actividad, por el momento, al mercado regional con reducidas inversiones en calidad o captación de nuevos clientes. La facturación media en el año 2000 en esta rama ascendió a 314,63 miles de euros, con un

número medio de empleados en torno a 14. Más de la mitad de las empresas dedican menos de 18.000 euros a captación de nuevos clientes y un 23,8 por ciento entre 18.000 y 60.000 euros.

Al realizar el estudio por ramas, en el que las empresas de cada rama se comparan entre sí y no con respecto al total, es preciso tener en cuenta que disminuye el número de empresas consideradas en cada caso, lo que conlleva un aumento del nivel de eficiencia debido a la metodología utilizada. Además, como se señalaba anteriormente, las ramas de *asesoría y gestión empresarial avanzada* y *recursos humanos* se encuentran al borde del criterio de Banker *et al.*, por lo que no se han interpretado los resultados obtenidos en ambos casos en el análisis desagregado.

Gráfico n.º 2

Análisis de eficiencia global de las empresas de servicios avanzados en el Principado de Asturias (2000)



Fuente: Elaboración propia.

En las ramas de ingeniería, consultoría técnica y servicios medioambientales y las actividades informáticas se aprecian reducidos niveles de eficiencia. Esto se puede explicar por la existencia de una alta polarización de la eficiencia interna en estas ramas, como se puede ver en el gráfico n.º 2, lo que supone que existen firmas muy eficientes que conviven con un entorno que no lo es tanto. De las cuarenta y cuatro empresas examinadas, trece resultaron absolutamente eficientes (un 29,55 por ciento del total) situándose las empresas calificadas como ineficientes en un nivel de eficiencia media de 38,53 por ciento (véase el cuadro n.º 5 y el gráfico n.º 3).

El análisis descriptivo es coherente con estos resultados, ya que en Asturias

existen empresas de ingeniería, consultoría técnica y servicios medioambientales muy competitivas y plenamente orientadas a los mercados internacionales que conviven con firmas de menor tamaño y menor capacidad competitiva más orientadas al mercado regional. Así, en esta rama la facturación media en el año 2000 ascendió a 4.204,72 miles de euros, con un número medio de empleados en torno a 34 y un porcentaje de titulados superiores del 36,29 por ciento. Han invertido en captación de clientes un importe inferior a 18.000 euros en la mitad de los casos. Esta rama de los servicios avanzados a las empresas es la que cuenta con un mayor porcentaje de empresas certificadas en calidad o con certificaciones en curso. De las creadas an-

Cuadro n.º 5

Análisis de «eficiencia desagregado por ramas» de las empresas de servicios avanzados en el Principado de Asturias (2000)

	N.º de empresas eficientes (% s/rama)	N.º de empresas ineficientes (% s/rama)	N.º total de empresas por rama	Eficiencia media total de la rama (%) (1)	Eficiencia media de las firmas ineficientes (%) (2)
Asesoría y gestión empresarial avanzada	6 (50)	6 (50)	12	81,16	62,31
Diseño, publicidad y comunicación	9 (52,94)	8 (47,06)	17	76,26	49,55
Informática y nuevas tecnologías de la información	8 (33,33)	16 (66,67)	24	65,73	48,59
Ingeniería, consultoría técnica y servicios medioambientales	13 (29,55)	31 (70,45)	44	56,69	38,53
Recursos humanos	6 (42,86)	8 (57,14)	14	75,39	56,93

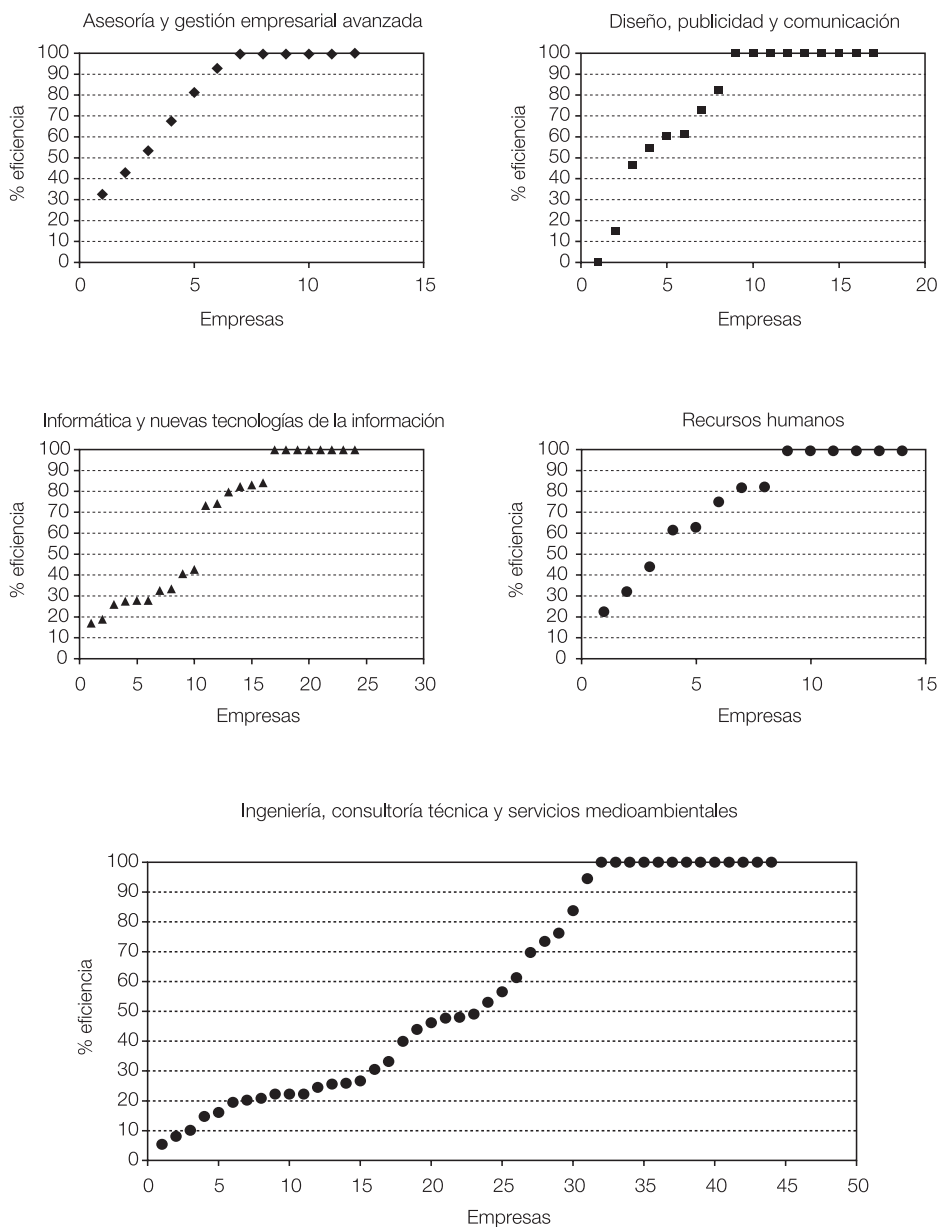
(1) Calculada como la media de la eficiencia de todas las empresas de cada rama (eficientes y no eficientes).

(2) Calculada como la media de la eficiencia de las empresas no eficientes (no se toman en el cálculo las absolutamente eficientes, es decir, las eficientes al cien por cien).

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico n.º 3

Análisis de eficiencia de las empresas de servicios avanzados en el Principado de Asturias desagregado por ramas (2000)



Fuente: Elaboración propia.

tes de 1997 sólo un 20 por ciento carece de certificación, y en cuanto a las posteriores a esa fecha, un 30 por ciento. Además, sólo un 20 por ciento manifiesta no haber realizado inversiones en esta materia. De las que si han invertido, el 75 por ciento lo han hecho en una cantidad inferior a los 18.000 euros.

Muy similar, aunque no tan acusado, es el caso de la rama de *informática y nuevas tecnologías de la información* donde de las 24 empresas examinadas 8 resultaron eficientes al cien por cien (el 33,33 por ciento) situándose las empresas calificadas como ineficientes en un nivel de eficiencia media de 48,59 por ciento (véase el cuadro n.º 5 y el gráfico n.º 3).

En esta rama la facturación media en el año 2000 ascendió a 717,64 miles de euros, con un número medio de empleados en torno a 14 y un porcentaje de titulados superiores del 56,13 por ciento. Un 40 por ciento dedica entre 18.000 y 60.000 euros a inversiones que tienen por objeto la captación de nuevos clientes. Sólo un 11,4 por ciento dedica más de 60.000 euros. Asimismo, más de la mitad de las empresas de esta rama carece de certificación alguna de calidad. Además, un 30 por ciento no ha realizado inversiones en el año 2000 en este campo. De las que sí las han realizado casi el 60 por ciento ha invertido cantidades inferiores a los 18.000 euros. Sin embargo, las empresas asturianas de la rama de informática y nuevas tecnologías de la información presentan indicadores de actividad y gestión empresarial estratégica muy positivos. Así, entre los años 1997-2000 han duplicado su facturación. Sus principales competidores son nacionales y regionales y su principal desventaja respecto a ellos es la labor de

marketing y la accesibilidad al mercado.

Respecto a la rama de *diseño, publicidad y comunicación* de las 17 empresas examinadas 9 resultaron absolutamente eficientes (el 52,94 por ciento), situándose las empresas calificadas como ineficientes en un nivel de eficiencia media de 49,55 por ciento (véase el cuadro n.º 5 y el gráfico n.º 3), por lo que se puede considerar que dicha rama presenta unos niveles aceptables de eficiencia.

Este resultado concuerda con otras cifras del sector, caracterizado por una facturación media de 1.140,96 miles de euros, una plantilla media en torno a 20 trabajadores, de los cuales el 18,10 por ciento son titulados superiores. La inversión realizada en el año 2000 en captación de nuevos clientes no supera en más de la mitad de los casos los 18.000 euros. La importancia que las empresas de esta rama dan a la inversión en calidad es más bien escasa a la vista de los resultados obtenidos. Más de la mitad afirma carecer de algún certificado de calidad. Si se analizan estos datos según el año de creación de la empresa, se desprende que las fundadas en el periodo 1997-2000 no tienen certificación alguna mientras que en las constituidas con anterioridad a 1997 solamente la mitad lo presentan. Además un 56 por ciento afirma no haber realizado ninguna inversión en el último año destinada a acciones de mejora de la calidad.

Para concluir, una vez realizado el análisis de eficiencia técnica tanto de forma agregada, y considerando todo el sector, como de forma desagregada para cada rama, se intentarán identificar las variables con mayor influencia en los niveles de eficiencia obtenidos. Esto se puede obtener calculando cuatro nuevos mode-

los *BCC* en cada uno de los cuáles se ha eliminado uno de los *inputs* del modelo original.

Así, en el análisis de eficiencia global original se obtenía una eficiencia media de 39,67 por ciento para todas las empresas (ineficientes en distintos grados y eficientes al cien por cien); dejando fuera del modelo el *input empleados con titulación superior* el nivel de eficiencia media pasa a ser de 22,67 por ciento; dejando fuera *los empleados sin titulación superior* pasa a ser de 23,07 por ciento; sin *inversión en clientes* la eficiencia media es de 30,93 por ciento; finalmente sin considerar *la inversión en calidad* se obtiene una eficiencia media de 38,53 por ciento (véase el cuadro n.º 6). Por lo tanto, la variable que, entre las estudiadas, parece in-

fluir más en la eficiencia de las empresas pertenecientes al sector de los *servicios avanzados* es el *empleo con titulación superior*, seguida por el *empleo sin titulación superior*.

6. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y LÍNEAS DE TRABAJO FUTURO

Los *servicios avanzados* a las empresas forman parte del sector de los *servicios a las empresas* pero se pueden distinguir dentro del mismo por sus mayores requerimientos de tecnología y de capital humano. Son, además, actividades con un elevado valor estratégico, tanto para las empresas que los consumen como para las regiones en las que se ubican. Sin embargo, otro rasgo que

Cuadro n.º 6

Distintas especificaciones del modelo DEA para el análisis de eficiencia global de las empresas de servicios avanzados en el Principado de Asturias (2000)

	DEA (Todas) (%)	DEA (Sin inversión en calidad) (%)	DEA (Sin inversión en clientes) (%)	DEA (Sin titulados no superiores) (%)	DEA (Sin titulados superiores) (%)
Asesoría y gestión empresarial avanzada	22,82	21,44	12,00	7,03	13,35
Diseño, publicidad y comunicación	53,07	52,26	47,54	38,26	19,50
Informática y nuevas tecnologías de la información	38,64	36,49	26,76	22,02	21,85
Ingeniería, consultoría técnica y servicios medioambientales	44,67	43,72	38,44	27,68	29,79
Recursos humanos	23,93	23,67	10,52	5,69	13,52
Total	39,67	38,53	30,93	23,07	22,67

Fuente: Elaboración propia.

las caracteriza es su elevada polarización espacial. En el caso de la economía española este último rasgo se aprecia de un modo especialmente intenso identificándose dos núcleos tractores, Madrid y Barcelona, que atraen la mayor parte de las empresas y el empleo del sector mientras que en el resto de regiones se encuentran grados de desarrollo de estas actividades significativamente inferiores. Varios estudios apuntan en la dirección de que esta polarización espacial de la oferta del sector tiene como consecuencia no sólo una menor cantidad de servicios avanzados a los que un potencial consumidor de los mismos ubicado en las regiones menos desarrolladas puede acceder, sino también a la menor calidad y eficiencia de las firmas oferentes de estas actividades localizadas en ese territorio.

El objetivo de este trabajo ha sido realizar un estudio de la eficiencia técnica de las empresas de servicios avanzados en el Principado de Asturias, una región Objetivo n.º 1 altamente industrializada pero que arrastra una estructura industrial tradicional y donde, por lo tanto, un sector de los *servicios avanzados* eficiente resulta ser fundamental para su desarrollo y crecimiento económico futuro.

La técnica utilizada para el estudio de la eficiencia ha sido un *Análisis Envolvente de Datos (DEA)* en el que se ha empleado la formulación *BCC orientación output*.

Los resultados muestran que el sector de los servicios avanzados a empresas en conjunto presenta niveles de eficiencia bajos con acusadas polarizaciones de la misma en algunas ramas.

Las *ingenierías*, los *servicios de informática y nuevas tecnologías* y las empresas de *diseño y publicidad* son las que mayor número de firmas absolutamente eficientes presentan. Sin embargo, el análisis de eficiencia independiente dentro de cada rama muestra un alto grado de polarización para *ingeniería, consultoría técnica y servicios medioambientales* y, de forma menos acusada, para las actividades de *informática y nuevas tecnologías de la información*. Este alto grado de polarización indica que existen firmas muy eficientes que conviven con una generalidad que no lo es tanto. En las empresas de *diseño y publicidad* los niveles de eficiencia son más homogéneos.

Los servicios de *recursos humanos* y las *asesorías avanzadas* sólo pueden ser analizados de manera agregada (estudio de eficiencia global para todo el sector de los servicios avanzados en la región) ya que el número de firmas es insuficiente para poder extraer conclusiones de un análisis desagregado. En ambos casos se puede observar que existen muy pocas empresas absolutamente eficientes (eficientes al cien por cien). La eficiencia media en el estudio agregado es relativamente baja aunque hay una mayor homogeneidad en el comportamiento que en otras ramas. Esto denota un retraso generalizado en la capacidad competitiva de estas actividades en relación con el resto de servicios avanzados estudiados donde, como se acaba de señalar, algunas firmas sí logran altos niveles de eficiencia relativa.

Los titulados superiores, es el *input* más relevante en términos de incidencia sobre la eficiencia técnica final de entre los estudiados. Es lógico que las regiones con mayor atracción de profesionales

cualificados en las que, en consecuencia, se produce una concentración superior de este tipo de trabajadores, sean las que previsiblemente alcancen que mayores niveles de eficiencia.

Estos resultados obtenidos para Asturias coinciden con la hipótesis de que la polarización del sector afecta a la eficiencia del mismo en las regiones en las que se produce una menor concentración de estas actividades. En la mayor parte de los casos los *servicios avanzados a las empresas* en Asturias presentan niveles medios de eficiencia bajos aunque muy

heterogéneos tal y como sería previsible para una región con poco nivel de desarrollo en el sector como el Principado de Asturias. El completo contraste de la hipótesis mencionada requeriría de un análisis de eficiencia para varias regiones con distintos niveles de desarrollo en el sector a partir del que se pudieran comparar los resultados. Este trabajo supone una primera aproximación metodológica que, aunque parcial, permite avanzar en la investigación de un aspecto clave en el desarrollo de los territorios como es la productividad y eficiencia de los servicios de consumo intermedio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁLVAREZ, A. (2001): «Concepto y medición de la eficiencia productiva», Capítulo n.º 1 en ÁLVAREZ, A. (Coor.): *La medición de la eficiencia y la productividad*. Pirámide. Madrid.
- BAILLY, A.S.; COFFEY, W.J.; PAELINCK, J.H.P. y POLÉSE, M. (1992): *Spatial Econometrics of Services*. Avebury.
- BANKER, R.D.; CHARNES, A. y COOPER, W.W. (1984): «Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis», *Management Science*, n.º 30 (9), pp. 1.078-1.092.
- BANKER, R.D.; CHARNES, A.; COOPER, W.W.; SWARTS, J. y THOMAS, D.A. (1989): «An introduction to Data Envelopment analysis with some of their models and its uses», *Research in Governmental and Nonprofit Accounting*, n.º 5, pp. 125-163.
- CHARNES, A.; COOPER, W. W. y RHODES, E. (1978): «Measuring the Efficiency on Decision Making Units», *European Journal of Operational Research*, n.º 2, pp. 429-444.
- COMISIÓN EUROPEA (1998): *Contribución de los servicios empresariales al rendimiento industrial. Marco de actuación común*. Comunicación de la Comisión al Consejo, COM (1998) 534 final. Bruselas.
- CUADRADO, J.R. y RUBALCABA, L. (2000): *Los servicios a empresas en la industria española*. Colección de estudios del Instituto de Estudios Económicos. Madrid.
- DANIELS, P.W. y MOULAERT, F. (1999): *The changing geography of advanced producer services*. Belhaven Press.
- FARRELL, M.J. (1957): «The Measurement of Productive Efficiency», *Journal of the Royal Statistical Society, Serie A*, n.º 120 (3), pp. 253-281.
- HERMOSILLA, A. (1997): «El consumo de servicios por la industria española. La encuesta de servicios a la industria (ESI)», *Economía Industrial*, n.º 313, pp. 77-91.
- ILLERIS, S. (1996): *The service economy: a geographical approach*. Wiley, Nueva York.
- MARTÍNEZ, S.R. y RUBIERA, F. (1999): «Identificación de los patrones de terciarización de las regiones españolas», *Economía Industrial*, n.º 328, pp. 135-145.
- MARTÍNEZ, S.R. y RUBIERA, F. (2001): «Los servicios en Asturias: veinte años de terciarización», *Revista Asturiana de Economía*, n.º EXTRA, pp. 139-172.
- MARTÍNEZ, S.R., RUBIERA, F. CUETO, B.; DÁVILA M.; QUINDÓS, M.P. y VICENTE, M.R. (2002): *Los servicios avanzados a las empresas en el Principado de Asturias: situación actual y perspectivas futuras*. Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias.
- MARTÍNEZ, S.R. y RUBIERA, F. (2002): «Análisis de los patrones de externalización de los servicios avanzados a las empresas: diferencias espaciales y sectoriales», V Encuentro de Economía Aplicada. Oviedo, junio de 2002.
- MARTÍNEZ, S.R. y RUBIERA, F. (2003): «Asturias: una economía terciarizada», *Papeles de Economía Española*, número extraordinario dedicado a la economía del Principado de Asturias (en prensa).
- MINER (1996): *Encuesta de servicios a la industria (ESI)*. Ministerio de Industria y Energía. Secretaría General Técnica.
- RUBALCABA, L. (1997): «Servicios a empresas: marco analítico, magnitud y evolución reciente en Europa», *Economía Industrial*, n.º 313, pp. 22-43.
- RUBIERA, F. (2003): *Patrones de externalización de los servicios avanzados a las empresas en la economía española. Diferencias espaciales y efectos sobre el desarrollo regional*. Tesis Doctoral de la Universidad de Oviedo.
- RUBIERA, F. (2005): *Los servicios avanzados a las empresas en España. Dinámicas de localización y efectos sobre el desarrollo regional*. Colección Monografías de Economía y Empresa, Editorial Thomsom-Civitas. Madrid.
- ZURBANO, M. (1997): *Los servicios a empresas en la reestructuración productiva y espacial de las economías de antigua industrialización: el caso de la CAV*. Tesis Doctoral de la Universidad del País Vasco. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.

Ciudades y valores

Mientras el origen de las ciudades globales está a menudo ligado al poder político y a la función de capitalidad y centro de coordinación del mercado nacional, las nuevas ciudades-región surgen de la actividad económica concentrada territorialmente, y por ello la manera en que se insertan en las redes globales también responde a lógicas diferentes. Hasta ahora, la mayoría de los planes estratégicos de ciudades ha puesto el énfasis en las ventajas competitivas asociadas a la creación de infraestructuras, acompañadas, frecuentemente, de inversiones en otros activos y servicios materiales. Pero las infraestructuras, siendo absolutamente necesarias para el proceso de revitalización, no deben hacer perder de vista que son las personas las que actúan como motores de dicho proceso. Los valores reconocidos como fundamentales para el desarrollo competitivo y sostenible de una ciudad como Bilbao, y sobre los que en consecuencia debe girar el Foro Mundial de Valores para el Desarrollo de la Ciudad se han establecido alrededor de la innovación, la profesionalidad, el sentido comunitario, la identidad y la apertura al exterior.

Hiri globalen jatorria sarritan botere politikoari eta merkatu nazionalaren kapitalizazio- nahiz koordina- zio eginkizunari lotzen bazaizkio ere, lurralde hiri berriak lurraldeka kontzentratu- riko ekonomia jar- dueraren ondorioz sortu dira, eta horregatik, modu ezberdinetan integratzen dira sare globaletan. Orain arte, hirien estrategia egitamu gehienek azpiegiturek lehiakortasunari dakarzkieten onurak az- pimaratu dituzte. Maiz, azpiegitura horiei bestelako aktiboetan eta zerbitzu materialetan egindako inbertsioak eransten zaizkie. Baina azpiegiturek, biziberritzeko prozesuan ezinbestekoak suertatzen diren arren, ezin digute ezkutatu, azken batean, norbanakoak direla prozesu horren motoreari eragi- ten diotenak. Bilbao bezalako hiri baten garapen lehiakorra eta iraunkorra egiteko funtsezkoak jo- tzen diren baloreak berrikuntzan, profesionaltasunean, erkidego sentimenduan, eta nortasunean oinarritzen dira, beti ere, kanpora begiratzeko joera irekiarekin. Hortaz, Hiriaren Garapenerako Balo- reen Munduko Foroak ere balore horiek guztiak izan beharko ditu kontuan.

While the origin of global cities is very often linked to political power and capital city functions and coordinating centre for national markets, the new city-regions emerge out of territorially concentrated economic activity and, for this reason, the way in which they are inserted into global networks reflects different logics. Up till now, most strategic plans for cities have emphasized competitive advantage related to infrastructure provision together with investment in other assets and material services. However, while infrastructures are absolutely necessary for the process of revitalization, they should not hide the fact that it is individuals who are the drivers of that process. The values recognized as essential in urban competitive and sustainable development processes in a city such as Bilbao, which should be at the centre of the World Forum on Values for Urban Development, have been innovation, professionalism, communitarian sense, identity and openness.

ÍNDICE

1. Introducción: Euskadi ciudad región global
 2. Los *rankings* de ciudades
 3. En busca de la ciudad creativa
 4. La gestión de los intangibles en la ciudad
 5. Liderazgo de la ciudad en tiempos de cambio
 6. Hacia un nuevo discurso en las ciudades
 7. ¿Mejoran los valores la ciudad y su calidad de vida?
 8. De infraestructuras a valores: el caso de la asociación Bilbao Metrópoli-30 y el modelo de revitalización del Bilbao metropolitano.
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: ciudad-global, intangibles, innovación urbanística, Bilbao Metropolitano

N.º de clasificación JEL: A13, R11, R51

1. INTRODUCCIÓN: EUSKADI CIUDAD-REGIÓN GLOBAL

El concepto de ciudad región global se estudió en los años sesenta con las World Cities de Peter Hall y se conceptualizó a partir de los ochenta con las Ciudades Globales de Saskia Sassen.

El factor explicativo fundamental de las ciudades globales es su tamaño, pero no lo es todo. Hay ciudades no muy grandes, como Singapur, que son piezas claves en el sistema mundial, hasta llegar a formar parte de las diez ciudades de primer nivel. Las ciudades globales están caracterizadas por su papel estratégico de nodos de coordinación de la economía global, en lo que incide la presencia de servicios financieros y otros servicios

avanzados a empresas, la interconexión de la economía local y la global o los flujos de personas y conocimiento con las ciudades globales. Todos ellos son datos para seleccionar a las ciudades globales.

La globalización puede ser entendida como acontecimiento y fenómeno económico o como una forma de vida en cuanto que la nueva era que sostiene a la modernidad deberá provocar unas transformaciones en las ciudades que asuman este espíritu. De esta manera, las ciudades con relaciones globales avanzarán más, a la vez que se adaptan al desarrollo local.

En este sentido, hay un primer nivel, el de las llamadas ciudades globales como Londres, Nueva York y Tokyo. Estas son las grandes cosmópolis o *cosmocitys*, se-

gún los datos del Informe de la ONU Global Report on Human Settlements.

En 1900, una de cada diez personas vivía en ciudades. Actualmente, casi tres mil millones de personas, o sea, casi la mitad de la humanidad, reside en centros urbanos, y ya hay veintitres ciudades, dieciocho de ellas pertenecientes al mundo en desarrollo, con más de 10 millones de habitantes. Uno de los resultados de este rápido aumento de la población urbana es que millones de pobres de todo el mundo viven hacinados en barrios de tugurios y asentamientos ilegales, en unas condiciones de vida por debajo de los niveles mínimos necesarios para garantizar la salud de las familias y comunidades.

Junto al Informe de la ONU, las asimetrías de la ciudad global quedan patentes en el libro de la profesora Saskia Sassen, de la Universidad de Chicago. En su libro publicado en 1991 y aumentada su edición en 2001, ya convertido en un clásico, que tiene por título «La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokyo», se ocupa de los cambios producidos en el espacio urbano a partir de que ciertas ciudades se convirtieran en estratégicas para el proceso de globalización. Una ciudad global es aquella que tiene los recursos, las capacidades y el sistema legal-institucional para manejar las operaciones globales de empresas y de mercados (nacionales y extranjeros), para lo cual necesita otros múltiples servicios como legales, contables, de relaciones públicas.... Además, es un espacio urbano parcialmente desnacionalizado. En un primer momento, Sassen definió como globales a Londres, Tokyo y Nueva York, las más representativas, aunque luego las ciudades empezaron a producir una especie de subsiste-

ma globalizado. Con el paso del tiempo, la expansión del sistema empieza a incluir otras ciudades en esta red internacional. Los datos recientes indicaban que ciudades como New York, Londres o Tokio formaban por sí mismas una primera división. Lo que una década después descubrió, en una investigación realizada con motivo de la reedición del libro *La Ciudad Global*, es que esas tres ciudades —aún Tokio— siguen siendo cruciales. Pero París y Frankfurt, en la zona Euro, se agregaron a esa división de las que están en primera. Tokio se volvió menos internacional de lo que esperábamos en los 80, pero todavía continúa siendo la capital mundial de la exportación de capital. Además, se volvió importante una segunda división: siguen unas diez ciudades. Juntamente con las cinco primeras, disponen las funcionalidades organizacionales nucleares para dirigir, administrar y servir a la economía global. En ésta segunda división se encuentran muchos de los principales centros urbanos europeos —como Zurich, Amsterdam, Madrid y Milán— y grandes centros de negocios al otro lado del mundo, como Hong Kong, Chicago, Toronto, Sydney, Ciudad de México, San Pablo y Seúl. Es de resaltar que ciudades que todavía no forman parte de éste grupo, son sin embargo protagonistas recién llegados muy dinámicos, en el que el caso de Shanghai es probablemente el más notable. Madrid, Barcelona, San Pablo y Ciudad de México son ciudades globales por excelencia. Buenos Aires es un caso interesante que capta diversos aspectos del «modelo de desarrollo» que se observa en esta última década. Lisboa aparentemente no siguió el camino de Barcelona, a pesar de la similitud de sus áreas metropolitanas y de la realización de un evento internacional

como fue la Expo 98. En los estudios más recientes del GaWC (Globalization and World Cities Research Group and Network) surge a la par de Atenas, Bratislava, Rotterdam, Stuttgart y Oslo, como ciudad que denota «alguna evidencia» de formación de ciudad global. Pero no existe «evidencia fuerte» como en Dublín, Helsinki o Viena, sólo por mencionar algunas ciudades europeas.

Para Saskia Sassen, mientras las ciudades tienen más que ver fundamentalmente con el poder y la presencia de servicios avanzados y son más proclives a las desigualdades, las ciudades región engloban una base económica más amplia que protagoniza la competencia internacional de la industria y que va asociada con una más amplia distribución de los beneficios de la globalización.

Sin embargo, la nueva conceptualización de las ciudades región que ha emergido a finales de los noventa de la mano de Allen J. Scott y Michael Storper supone un cambio cualitativo de enorme trascendencia, que sirve para racionalizar y comprender mejor una realidad como la vasca. Lo cierto es que mientras el origen de las ciudades globales está a menudo ligado al poder político y a la función de capitalidad y centro de coordinación del mercado nacional, las nuevas ciudades-región surgen de la actividad económica concentrada territorialmente, y por ello la manera en que se insertan en las redes globales también responde a lógicas diferentes. Siguiendo a Allen Scott, la ciudad-región no es solamente una construcción económica. A primera vista Euskadi como país industrial abierto al exterior y con un sistema policéntrico o polinuclear de ciudades parece que encaja bien en esta reciente conceptualización que a

medida que avanza la globalización está llamada a adquirir una progresiva importancia.

Pero la globalización no se detiene y hay ciudades que parten de posiciones diferentes y que se van adaptando sucesivamente a la globalización. Para Sassen, la funcionalidad de «ciudad global» no cae del cielo ni es inmortal, sino que debe ser producida y reinventada. Además y tal y como ella gráficamente indica, no hay ciudades globales solteras. Esto nos lleva a las llamadas ciudades región.

La emergencia de la ciudad región es el fenómeno urbano más relevante que estamos viviendo en las últimas décadas a escala mundial. Muchas ciudades región a escala mundial, especialmente las que han crecido más rápidamente, tienen problemas de urbanización difusa y desordenada, dificultades de articular sistemas de transporte público eficaces, desajuste en la localización de las áreas de residencia y empleo, ocupación sistemática de espacios agrícolas y naturales, falta de identidad de las diferentes áreas de la región urbana, fragmentación administrativa, dificultad de gobierno del territorio de la ciudad región, etc.

Posiblemente no haya ningún otro momento en la historia de la humanidad en el que se estén produciendo cambios tan importantes y se den tensiones debido a las transformaciones urbanas a escala mundial tan relevantes como las que se están produciendo en diferentes ciudades región del mundo en estos momentos.

El País Vasco es una auténtica ciudad región en el contexto internacional con una población de unos dos millones de habitantes y una densidad de más de 300 habitantes por kilómetro cuadrado.

A modo de ejemplo, la Ciudad Región de Miami tiene también una población de dos millones y un territorio más extenso que el del País Vasco. La Ciudad Región de Sydney tiene una población en torno a los cuatro millones y una extensión superficial análoga a la del País Vasco, mientras que el municipio de Sydney tan solo tiene unos veinte mil habitantes.

Ninguna de las ciudades que componen el sistema urbano vasco, de forma aislada, puede jugar un papel relevante en el nuevo escenario internacional de ciudades globales

Sin embargo, la estructura del territorio vasco tiene unas singularidades únicas y presenta importantes ventajas competitivas en la escena internacional de las ciudades región actuales, entre ellas vale la pena destacar las siguientes: desarrollo social, una rótula en la nueva Europa, el

sistema polinuclear vasco de capitales, la red de ciudades medias, núcleos rurales y centros históricos, espacios naturales y malla verde del territorio, así como la estructuras de gobierno del territorio. Todo ello compone la Ciudad Región Euskal Hiria.

2. LOS RANKINGS DE CIUDADES

Dentro del marco de la globalización, las ciudades compiten entre ellas para captar iniciativas con capacidad de creación de riqueza y de ofrecer oportunidades a las personas. Por esto, la ciudad debe acondicionarse para que resulte atractiva y adecuada, tanto a las actividades empresariales como a las personas que las llevan a cabo. Para ello las ciudades se dotan de infraestructuras y servicios y la ciudad es un todo, una entidad sistémica.

Gráfico n.º 1



Fuente: Fundación Encuentro /Bilbao Metropoli-30.

Son diversas las estrategias para competir: se desarrollan estrategias de revitalización (como proyectos para dotar a la ciudad de una mayor movilidad y conecti-

vidad, o de un entorno medioambientalmente más saludable, se busca la atracción de eventos singulares, se busca mayor disponibilidad en los servicios

Cuadro n.º 1

**Mejores ciudades europeas para los negocios
y en calidad de vida para trabajar (2001-2003)**

	Negocios			Calidad de vida para trabajar	
	2003	2001		2003	2001
Londres	1	1	Barcelona	1	1
París	2	2	París	2	2
Francfort	3	3	Ginebra	3	5
Bruselas	4	4	Madrid	4	6
Amsterdam	5	5	Munich	5	3
Barcelona	6	6	Zurich	6	7
Madrid	7	8	Oslo	7	12
Berlín	8	9	Roma	8	13
Milán	9	11	Amsterdam	8	15
Munich	10	10	Estocolmo	10	4
Zurich	11	7	Dublín	10	20
Dublín	12	13	Lisboa	12	10
Manchester	13	14	Viena	12	13
Ginebra	14	12	Lyon	14	9
Lisboa	15	16	Copenhague	15	20
Düsseldorf	16	17	Londres	16	11
Praga	17	21	Manchester	16	17
Estocolmo	18	15	Glasgow	18	8
Lyon	19	20	Bruselas	19	19
Hamburgo	20	18	Milán	20	20
Glasgow	21	19	Berlín	21	23
Varsovia	22	27	Hamburgo	21	16
Budapest	23	22	Düsseldorf	23	25
Viena	24	23	Helsinki	24	17
Copenhague	25	24	Francfort	25	24
Roma	26	25	Praga	26	26
Oslo	27	28	Budapest	26	28
Moscú	28	30	Atenas	26	27
Helsinki	29	26	Varsovia	29	—
Atenas	30	29	Moscú	30	29

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Cushman & Wakefield Healey & Baker, European Cities Monitor, Londres, varios años.

Cuadro n.º 2

Principales ciudades europeas receptoras de inversión extranjera (2000)

<i>Ranking</i> 1999	Ciudad	<i>Ranking</i> 2000	Proyectos en el año 2000
1	Londres	1	181
2	París	2	88
5	Barcelona	3	58
11	Amsterdam	4	44
3	Dublín	5	43
13	Munich	6	33
6	Viena	7	31
8	Budapest	8	26
3	Estocolmo	9	24
15	Francfort	9	24
11	Copenhague	11	23
13	Milán	11	23
8	Berlín	13	22
10	Bruselas	14	21
7	Madrid	14	21
28	Varsovia	16	18
40	Hamburgo	17	17
11	Reading	17	17
17	Moscú	19	15
25	Amberes	20	14

Fuente: Ernst & Young, *European Investment Monitor Online*, 2001.

en la sociedad de conocimiento, o en servicios a empresas, en acción social o en ayudas a iniciativas empresariales.

Los *ranking* de ciudades aportan una primera idea acerca de la idoneidad de un lugar para la ubicación de personas y negocios, aunque hay que destacar que los resultados son diferentes en función de los conceptos que se utilicen. Hay *rankings* como el de Quality of Life Survey, realizado por la consultora de recursos humanos Mercer, el European Cities Monitor, elaborado por la consultora Cushman

& Wakefield Healey & Baker, o el informe sobre Inversiones en Europa, elaborado por Ernst & Young.

Otro *ranking* de ciudades es el de América Economía. En este caso, el modelo de análisis que se utiliza asume que las ciudades son objetos de inversión, lo cual las hace estar sujetas a decisiones que se estructuran en función de beneficios y costos. El lugar que ocupa cada urbe en el *ranking* corresponde a la posición relativa entre estas variables dentro de la muestra de ciudades que se analiza. En

cuanto a la selección de ciudades, son consideradas las principales economías latinoamericanas, o que tengan relevancia para los negocios regionales.

En el estudio «Ciudades 2005», Santiago de Chile lidera por segundo año el *ranking* de ciudades. Sin embargo, las dimensiones tradicionales de la competencia —costos, calidad de servicios y clima de negocios— ya no son perdurables. Para destacar en la era del conocimiento hay que innovar y fomentar la «creatividad urbana». Esta es una muestra de cómo el componente intangible se está constituyendo en una parte importante de la competencia entre las ciudades.

3. EN BUSCA DE LA CIUDAD CREATIVA

En el *ranking* Ciudades 2005 de América Economía se destaca que para innovar y fomentar la creatividad urbana no basta con proponérselo. Los valores sociales deben estar en los cimientos de todo el cambio, porque si una ciudad se transforma físicamente, pero las personas que trabajan y viven en ella no son capaces de adaptarse a esos cambios, estamos ante un fracaso, pues no podrán aprovechar las nuevas oportunidades que surgen de esta nueva realidad.

Factores intangibles como la seguridad o la calidad de vida, se convierten en definitorios. Los *headquarters* de las empresas están formados por personas de gran capacidad intelectual, que desean desarrollar sus vidas y las de sus familias en entornos de alta calidad de vida.

¿Qué hacer para subir en el *ranking*? Cada ciudad tiene proyectos emblemáti-

cos. Mientras Ciudad de México embellece su centro histórico y São Paulo trata de sanear la cloaca que es el río Tieté, ambas ciudades tratan de mejorar el clima de negocios, estabilizar sus reglas del juego. Incluso puede que el ambiente de negocios mejore en Venezuela y Argentina. Pero solamente con esas metas pueden quedar rezagados.

En una economía global del conocimiento, las ciudades deben dar tanta importancia a la tolerancia a lo distinto y a la creatividad, como evitar perder la mitad del día en embotellamientos o impedir ser secuestrado en un viaje al trabajo.

En su libro *The Creative City*, el experto en ciudades Charles Landry se pregunta acerca de las razones por la que algunas ciudades tienen éxito. Y responde señalando la existencia en la ciudad de líderes con visión, organizaciones creativas y una cultura de compartir objetivos. Como se aprecia, Landry no menciona la disponibilidad de infraestructuras —las da por supuestas— sino que se adentra en elementos de carácter menos tangible pero que, en definitiva, son los que conforman a las ciudades triunfadoras.

Una vez superada la función básica de la ciudad, esto es, como proveedora de servicios públicos, las infraestructuras deben mantenerse en perfecto estado y modernizarse cuando sea oportuno. Aunque los rápidos avances tecnológicos aconsejan realizar importantes esfuerzos en la construcción de nuevos tipos de infraestructuras, la correcta visión de la ciudad a largo plazo puede suponer importantísimos ahorros en el momento presente y grandes ventajas competitivas en el futuro. Es evidente que una equivocada previsión en el crecimiento de la ciudad llevará

a la utilización de recursos —siempre escasos— en proyectos poco rentables. A largo plazo, las previsiones son difícilmente cuantificables.

Los cambios radicales en la tecnología disponible —como el paso de telefonía fija a móvil— pueden dejar obsoletas infraestructuras muy costosas. Ocurre lo mismo con los cambios sociales —la inmigración o el envejecimiento poblacional— que obligan a reformular políticas educativas, sanitarias y culturales con el consiguiente impacto en las infraestructuras correspondientes.

Los avances científicos y tecnológicos obligan a reajustar las infraestructuras para mantenerlas al máximo nivel de prestación de servicios, mientras que los cambios sociales inciden principalmente en las personas y sus valores.

La primera parte del problema, la transformación física de la ciudad, es relativamente sencilla de entender, y su resolución depende en gran medida de la disponibilidad de recursos económicos. La segunda, los valores sociales, es más compleja y debe abordarse desde perspectivas a largo plazo.

Es común a ambos tipos de transformación la importancia de anticiparse a los cambios, esto es, actuar antes para aprovechar las ventajas de lo nuevo en lugar de esperar y arriesgarse a que la ciudad sufra los cambios pasivamente.

La ciudad puede ser productora de cambios si se adelanta y beneficiarse de la generación de oportunidades; la falta de audacia en las decisiones, si embargo, puede abocar irremisiblemente a la ciudad a una situación de consumo pasivo de las nuevas tecnologías y tendencias sociales.

4. LA GESTIÓN DE LOS INTANGIBLES EN LA CIUDAD

En el caso de la ciudad, las infraestructuras físicas son imprescindibles y si éstas son escasas o inadecuadas, darán lugar a carencias que, de no superarse, crearán problemas en los servicios a las personas y en la calidad de vida de éstas. Ahora bien, dado que se cuenta con las infraestructuras adecuadas, es la actividad de las personas y su comportamiento, lo que realmente permite poner en valor las infraestructuras y convertir la ciudad en un entorno adecuado para el desarrollo personal y la satisfacción de los ciudadanos, dando lugar asimismo a un contexto propicio para la generación de servicios y actividades empresariales.

Dicho de otra forma, las infraestructuras físicas son necesarias, pero son los intangibles de la ciudad los que realmente pueden aportar más valor añadido. Intangibles, que se basan en las capacidades, las actitudes y las actividades de las personas o de colectivos formado por personas.

Cuando se plantea acometer planes de desarrollo metropolitano, nunca se deja de contemplar los aspectos relacionados con las infraestructuras físicas: ordenación del territorio, infraestructuras de diversa índole, equipamientos, etc. Sin embargo, no es frecuente que dichos planes contemplen de forma prioritaria y pongan el énfasis en los intangibles, incluso cuando, tal como se ha indicado, son los que más contribuyen a aportar valor a la ciudad y, por consiguiente, más pueden impulsar su desarrollo.

Un ejemplo podría referirse al turismo: puede contarse con unas instalaciones

magníficas y con un entorno en que la estética y el medio ambiente son plenamente satisfactorios; ahora bien, si el trato y el servicio al turista es desastroso, si la actitud de los residentes hacia los visitantes es hostil, si el entorno es inseguro, etc. el resultado es bien distinto del que se produciría en el caso de que todos estos aspectos negativos fuesen de signo contrario.

A pesar de que todo esto no constituye nada desconocido, resulta que rara vez se plantea el gestionar eficientemente los intangibles, con objeto de utilizarlos como el motor del desarrollo urbano y elemento que aporte una diferenciación y sirva de soporte a la competitividad de la ciudad.

Categorías de intangibles de particular interés

No es fácil establecer a priori cuál es el conjunto de intangibles que pueden utilizarse para ser soporte del desarrollo de los núcleos urbanos y de su calidad de vida: es una cuestión que debe ser establecida en cada caso, en función de las circunstancias específicas que pudieran concurrir.

El número de intangibles puede ser tan amplio como se desee y su categorización depende de los criterios que se consideren. No obstante, por su especial interés en los momentos actuales, se considera interesante detallar las cuatro categorías siguientes:

- Los valores.
- Los aspectos sociales de la ciudad.
- El conocimiento y la información.
- La imagen y el marketing de la ciudad.

Los valores

Los valores son quizás unos de los intangibles más intensos, pero tienen un potente efecto dinamizador de las capacidades de las personas, no solamente porque las activan, sino porque, además, las enfocan en la dirección adecuada. Los valores tienen un carácter fundamental, puesto que se sitúan en la base de las actitudes y de los comportamientos de las personas. De alguna manera, impregnan y conforman el conjunto de la vida en la ciudad, influyendo en aspectos tales como la calidad de la convivencia, el ambiente general de la sociedad o el atractivo de la ciudad, tanto para las personas como para las empresas. En síntesis, puede decirse que la calidad de los valores de una sociedad determina la calidad del conjunto de sus actividades.

A pesar de la capacidad catalizadora de los valores, sucede a menudo que no son apreciados, o lo son en muy baja medida. Es frecuente encontrar sociedades en las que se ha producido o se está produciendo, de forma manifiesta, una pérdida de valores. Ello se debe a que, desde una óptica del interés puramente personal, no siempre se ve una relación clara e inmediata entre los valores y los beneficios que reportan. Los valores son más apreciados por quienes cuentan ya con una base cultural fundamentada en valores tradicionales. De modo similar, son menos estimados por quienes adoptan actitudes materialistas, puesto que los beneficios que reportan no son siempre de carácter material.

De hecho, los valores compiten con otros intereses por la atención de las personas y su carácter intangible e invisible contribuye a que, con frecuencia, no sean la opción elegida.

Los valores constituyen el fundamento para el desarrollo de la sociedad civil y por ello, su promoción es una cuestión de gran interés. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que pueden ser de muy diversa naturaleza y por consiguiente, deben elegirse los que se tiene más interés en promover. Ha de tenerse también presente que unos son más fácilmente asumibles que otros, así como el hecho de que la asimilación de algunos de ellos facilita la posterior asimilación de otros. Igualmente, no hay que perder de vista que el impacto de los valores solamente es efectivo cuando éstos se asumen por una parte suficientemente importante de la población.

Por todo ello, el desarrollo de unos determinados valores en la sociedad requiere habitualmente de una estrategia progresiva y para su promoción es preciso contar con ciertos «ingredientes», como son el liderazgo, la ejemplaridad y la credibilidad de quienes los promocionan.

El mantenimiento de los valores es posible cuando se plantea como un proceso de mejora continua, ya que en el momento en que se les deja de prestar atención se corre el riesgo de iniciar un proceso de degradación, por las razones antes apuntadas de falta de «visibilidad» y por competir con otros intereses que puedan aportar beneficios materiales tangibles e inmediatos.

La promoción de los valores no es algo que exija grandes inversiones, pero, como se señalaba antes, requiere liderazgo y mucha atención y dedicación de los líderes.

Dada la repercusión que en una ciudad tienen los valores, en la medida en que, como se ha señalado, sean asumi-

dos por una parte suficientemente significativa de la población, resulta fundamental dar respuesta a cuestiones como las siguientes:

- ¿Quiénes, y cómo, determinan los valores que deben ser asumidos por los ciudadanos?
- ¿Quiénes deben estar involucrados en la labor de promoverlos?
- ¿Cómo debe procederse para su promoción?

Ante todo, hay que tener en cuenta que los valores que un colectivo social debería asumir no es algo preestablecido o que tenga una solución óptima; las personas pueden asumir unos u otros, en función de sus principios y creencias. La cuestión estriba en que los valores se acoplen convenientemente a aquellos. Esto refuerza la importancia de quién y cómo los define. Es obvio que los valores no pueden ser dictados por los poderes públicos ni por ninguna organización específica. Cualquier instancia puede proponerlos, pero no imponerlos. Cuando existe una sociedad civil bien desarrollada y organizada, es ésta la que está más legitimada para pronunciarse en este tipo de cuestiones, ya que las posturas que se asuman es a la propia sociedad civil a la que en último término afectan. Las distintas organizaciones de la sociedad civil debieran ser activas planteando aquellos valores que consideran, desde sus propias ópticas, deberían ser asumidos por la población o por colectivos específicos de ésta. No hay que perder de vista que algunos valores cívicos afectan a toda la ciudadanía, pero determinados colectivos específicos, como los de médicos, juristas, profesionales de la información, empresarios y otros muchos, pueden fijar especialmente su atención en algunos que

están más estrechamente relacionados con la función social que desempeñan.

En lo que respecta a su promoción, además de las campañas que se puedan emprender para reclamar la atención y el interés de la población, es fundamental el papel y la actitud de los distintos líderes, tanto de acción como de opinión. Su ejemplo es determinante, pues su visibilidad y ascendiente sobre determinados colectivos, hace que lo que practican tenga mucha más credibilidad y un efecto mucho mayor que lo que predicen. En ocasiones, se utiliza la participación de personas con gran capacidad de atracción de masas para propagar determinados valores. Quienes así proceden, deben tener muy en cuenta que junto a los valores que estas personas anuncian, se está promoviendo los que realmente, de hecho, se deducen de su comportamiento.

Los aspectos sociales de la ciudad

En la ciudad concurren tres clases de elementos estrechamente interrelacionados: las infraestructuras y equipamientos (los tangibles); las personas que utilizan la ciudad, bien como residentes o como visitantes; y finalmente, la sociedad, que se puede considerar como el conjunto de las personas y los distintos tipos de relaciones entre ellas.

La incidencia de cada una en los restantes es evidente: las personas pueden verse como los ingredientes básicos de la sociedad; por consiguiente, la sociedad manifestará la impronta derivada del perfil de las personas que la constituyen. Los individuos deciden cómo quieren que sea la ciudad y cuáles los servicios que de ella esperan como fundamento de su

existencia y desarrollo. La sociedad en su conjunto, por otra parte, crea un contexto que incide en cada una de las personas que la integran, impone pautas a su comportamiento, influye en su calidad de vida por medio de los servicios que le suministra, del impacto ecológico de sus actividades y de otros aspectos, e igualmente, incide, en gran medida, en todos los aspectos de su desarrollo personal, en sus modos de pensar y en todos sus comportamientos. Por otra parte, los elementos físicos de la ciudad, los llamados «tangibles», además de proporcionar el soporte necesario para el funcionamiento de la sociedad y para la prestación de los servicios a los individuos, son al mismo tiempo el resultado de la actividad de dicha sociedad y son creados por ella.

En virtud de estos vínculos, los distintos aspectos de los perfiles sociales de la ciudad constituyen algo de naturaleza intangible, pero que tiene un enorme impacto en lo que podría considerarse como la ciudad en su conjunto. En último término, se trataría de lograr un modelo de sociedad que sirva a las personas, las cuales deberían ser contempladas más como destinatarios del apoyo que la sociedad proporciona, que como simples elementos constitutivos de ésta.

En las sociedades democráticas, aparece como cuestión del máximo interés el concepto de sociedad civil. El significado de esta expresión se refiere a la forma de organización de la sociedad, que se dota de las estructuras adecuadas para gestionar y resolver las cuestiones que afectan a los ciudadanos y a diversos colectivos formados por éstos, y que no son específicamente inherentes a las competencias de la función pública. De este modo, se logra que ciertos aspectos de

la actividad de la sociedad sean gestionados y decididos por aquellos a quienes afectan y a quienes incumben. Al mismo tiempo, una sociedad civil bien estructurada y desarrollada crea los cauces de comunicación y de discusión entre los diversos colectivos ciudadanos y los poderes públicos, permitiendo una mayor proximidad entre ambos. En virtud de todo ello, la participación ciudadana es más activa en el tratamiento de aquellas cuestiones que son objeto de su interés. En definitiva, el desarrollo de la sociedad civil permite un funcionamiento más ágil, más eficaz y más acorde con las necesidades de los ciudadanos.

La construcción de la sociedad civil no requiere solamente la creación de las organizaciones y entidades adecuadas; es muy importante que, además, se establezcan los esquemas de interrelación y de comunicación que faciliten la cooperación entre todos los agentes que forman parte de la misma.

Precisamente la fluidez de comunicación y de relación en la ciudad es otro de los intangibles de gran valor. La actividad ciudadana se basa en las relaciones entre todos los agentes que forman parte de ella, de tal modo que un nivel de relación pobre e inadecuado no puede dar lugar a una actividad global de calidad en la ciudad. En cierto modo, sucede como en el cerebro humano: lo que constituye la base de su capacidad es, no sólo el número de neuronas, sino la cantidad de sinapsis o contactos entre ellas, el modo en que funcionan estos contactos y las estructuras a las que dan lugar.

En este mismo sentido, el *networking* o las redes de relación entre los agentes, tanto dentro de la ciudad como con otras

personas y entidades externas a ella, constituye un activo inmaterial de gran valor. La inversión en el desarrollo y el mantenimiento del *networking* global da lugar a un notable valor añadido de los intangibles. El sistema de relaciones es lo que genera los flujos de ideas, el establecimiento de colaboración, la participación conjunta en iniciativas de interés común, y por supuesto, los contactos efectivos entre personas.

Una ciudad en la que el sistema de relaciones es pobre y cuyos contactos con el resto del mundo son insuficientes, se encuentra en una situación de aislamiento que en nada propicia el desarrollo.

Un aspecto específico de las relaciones entre las personas dentro de la ciudad es la convivencia: la calidad de la convivencia determina la calidad de vida de los ciudadanos y hace más habitable la ciudad. Incide de forma determinante en el atractivo de ésta, tanto en lo que se refiere a las personas como a las empresas. La calidad de la convivencia, aunque sea intangible, se percibe perfectamente cuando se vive en una ciudad o cuando se toma contacto con ella.

En la raíz de la convivencia pueden encontrarse elementos relacionados con los valores de las personas y elementos de carácter cultural. Ni unos ni otros son algo que se pueda cambiar fácilmente a corto plazo, y otro tanto sucede con el estilo de convivencia. Por ello, su gestión implica plantearse las actuaciones con la suficiente perspectiva de tiempo y abordando la resolución de aquellos aspectos que pueden ser el origen de perturbación en las relaciones.

Por último, cabe señalar que el deterioro de la convivencia tiene un impacto ne-

gativo en el conjunto de la sociedad civil, obstaculizando seriamente su funcionamiento normal y generando un proceso de degradación de difícil y costosa superación.

Otra categoría de intangibles son los servicios al ciudadano, que en buena medida son los que justifican la existencia de la ciudad. La ciudad nace mediante un proceso de transformación que tiene por finalidad la concentración de los servicios que requieren las personas que viven en ella y en su entorno. En realidad, la ciudad se justifica en función de los servicios que proporciona y de la calidad de los mismos. La sanidad, la educación, el acceso a los medios de comunicación y de transporte, las oportunidades de desarrollo profesional, el acceso a la cultura, etc. son servicios que inciden en gran medida en el atractivo de la ciudad.

La ciudad difícilmente podrá retener a las personas con las que le gustaría contar, si no cubre sus expectativas en lo que se refiere a la calidad de los servicios prestados. En particular, será más difícil conseguir retener a quienes, por sus capacidades, cuenten con mayores oportunidades de establecer sus residencias en otros lugares más acordes con el entorno ideal que desearían para vivir y trabajar.

En relación con los servicios, es de destacar la valoración creciente de la seguridad ciudadana. La falta de seguridad, especialmente en determinados ambientes o zonas urbanas, es un problema que se ha extendido enormemente, pasando a ser uno de los principales motivos de preocupación en muchas ciudades. Consecuencia de ello, es que la seguridad se ha convertido en uno de los aspectos más

apreciados a la hora de valorar el atractivo de un determinado núcleo urbano, tanto por parte de los visitantes, como de los residentes, y de las empresas que buscan una nueva ubicación.

La cultura y el entorno para el desarrollo personal es algo que ofrece igualmente un especial interés para quienes desarrollan su vida en una determinada localidad. La cultura constituye una riqueza para aquellos que la poseen: una cultura confiere personalidad y diferenciación, es un elemento de integración para quienes la asimilan y es algo que no se puede improvisar, ya que constituye, en buena parte, una herencia de las generaciones anteriores. La cultura constituye un activo valioso, que se debe conservar, enriquecer y transmitir a las generaciones venideras. La cultura evoluciona y se enriquece o se empobrece, pero en cualquier caso, no es algo que pueda ser cambiado de la noche a la mañana. Como otras muchas cosas que se construyen con el paso del tiempo, se tarda mucho menos en destruirla que en generarla.

La cultura propia, junto con el acceso a otras manifestaciones culturales que complementan y enriquecen la autóctona, constituyen uno de los elementos claves del desarrollo personal, y proporciona la oportunidad de convivir con otras personas y colectivos con los que se comparten unos valores y unos intereses comunes.

Por último, está el desarrollo de las actividades de carácter económico: no solamente constituyen una parte importante de la actividad de los ciudadanos, sino que son las que generan los recursos para financiar el mantenimiento y desarrollo de la ciudad y para retribuir a quienes viven en ella. Por eso, el contar con un te-

jido empresarial capaz de generar un alto valor añadido y proporcionar una satisfacción profesional a las personas que aportan su trabajo, es un objetivo para la práctica totalidad de los responsables de la gestión del desarrollo urbano y metropolitano. Actualmente, este deseo va acompañado de la sensibilidad por el desarrollo sostenible: es importante que el desarrollo no se destruya a sí mismo, bien como consecuencia del impacto ambiental al que pudiera dar lugar o porque los mecanismos que regulan el sistema urbano generen efectos nuevos que impidan el propio desarrollo, o generen otros perjuicios no previstos.

La imagen y el marketing de la ciudad

El marketing está estrechamente ligado a la imagen de la ciudad y éste es uno de los intangibles imprescindibles para promover su desarrollo. La imagen es algo que puede ser visto como el modelo mental que se tiene de algo; no es la realidad en sí, sino la percepción de la realidad por parte de un individuo o de un conjunto de ellos. Pero desde el punto de vista del perceptor, la realidad percibida es la única realidad existente, y por tanto, será considerado como base para sus decisiones y actuaciones.

La ciudad no es indiferente a su imagen y, como colectivo de ciudadanos, es algo por lo que siente interés. Del mismo modo que un individuo o una organización considera que su imagen no le resulta indiferente, la ciudad también entiende que se trata de una cuestión que, por varias razones, no debe descuidar.

En primer lugar, los ciudadanos y los responsables de la gestión del desarrollo urbano desean tener una imagen de la

ciudad con la que sentirse satisfechos. En cierto modo, la imagen representa la realidad y contar con una buena imagen de ciudad supone que la ciudad cuenta con las condiciones necesarias para habitar en ella en condiciones satisfactorias. En particular, la imagen de la ciudad interesa a los responsables de su gestión, ya que una buena imagen puede interpretarse como un indicador sintético de una buena gestión.

Además, la imagen de la ciudad, pone de manifiesto lo más significativo de sí misma, su estilo, su personalidad, sus peculiaridades y sus aspectos positivos y negativos. La imagen es el vehículo para «venderla» a sus residentes, para atraer a visitantes y para captar actividades de interés. Además, la imagen que se quiere transmitir incorpora no solamente la fotografía de la realidad, sino también, en cierto modo, la visión de cómo se quiere que sea la ciudad. Esta visión, a su vez, orienta las voluntades para conseguirla y para perfeccionarla; no sólo es reflejo de la realidad, sino también modelo de lo que se quiere alcanzar o consolidar. Por consiguiente, se trata de un instrumento para atender a diversos objetivos.

Una ciudad que no es capaz de definir y concretar su imagen, puede estar sufriendo el problema de no saber lo que es, de no saber hacia dónde está yendo y de no poder concretar hacia dónde querría ir.

La ciudad debe ocuparse de definir y comunicar su propia imagen, pero teniendo en cuenta que la imagen es una visión de la realidad ideal y que ésta puede tener diferentes visiones, dependiendo del punto de vista que se contemple. La visión puede ser selectiva, no necesita pre-

sentar todos los detalles, sino simplemente aquellos que quiere comunicar. Ahora bien, la imagen no puede ser incoherente con la realidad ni puede tratar de ocultar aquellas cuestiones que destacan de forma tan notable, que se hacen patentes cualquiera que sea la óptica adoptada.

La imagen debe ser elegida teniendo en cuenta la estrategia de desarrollo de la ciudad, la cual, a su vez, se habrá elaborado de forma consistente con la realidad de la misma. Estrategia, imagen y plan de marketing deben ser fuertemente coherentes.

En la creación del modelo mental participan diversos elementos y distintos mecanismos. La comunicación de la imagen se lleva a cabo por medio de un proceso de captación de la realidad desde una óptica determinada, una abstracción y descripción de la perspectiva de la realidad contemplada y un proceso de comunicación por medio del cual, se quiera o no, se produce una cierta modulación del mensaje a transmitir. Finalmente, el mensaje es captado e interpretado por quien lo recibe, lo cual finalmente, da lugar al modelo mental o imagen en la mente del receptor. Todo ello debe ser tenido en cuenta, con el fin de conseguir que la imagen percibida sea lo más parecida posible a la que se quiere transmitir. Por ello, es conveniente conocer los esquemas de valores, los intereses y las claves de interpretación de aquellos a quienes se dirige el mensaje para la creación de la imagen.

Por último, debe tenerse presente que la creación de imagen es un proceso en el que no es fácil aprender de la propia experiencia para ajustar las actuaciones a la consecución de los objetivos, ya que

existe un desfase entre las actuaciones y los efectos derivados de ellas y además, si la imagen creada es distinta de la pretendida, la corrección puede requerir mucho tiempo y ser muy costosa. Por eso, conviene prestar atención y analizar otras experiencias existentes de las que se puedan sacar conclusiones válidas para deducir el modo más conveniente de proceder. Además, debe tenerse presente que en el proceso de comunicación es fundamental escuchar. Para crear una imagen es imprescindible escuchar y conocer a aquellos a quienes va dirigida.

El marketing de la ciudad tiene por finalidad conseguir «vender» la imagen tanto interna como externamente, con el fin de lograr distintos objetivos: conseguir la confianza y el apoyo de los ciudadanos; atraer personas, empresas u otras instituciones; ampliar el *networking* por medio de la incorporación a ciertas redes u organismos; lograr el reconocimiento en ciertos entornos o foros, etc. En cualquier caso, los objetivos del marketing y los mecanismos para alcanzarlos deben formar parte de las estrategias de desarrollo de la ciudad.

El conocimiento

La expresión «Sociedad del Conocimiento» se está superponiendo rápidamente al concepto «Sociedad de la Información», lo que en ciertos casos da lugar a confusión. Mucha gente se pregunta si es lo mismo o si son cosas diferentes y, si es así, dónde está la diferencia.

Esta confusión no es de extrañar, ya que se utilizan estos términos, con frecuencia, de forma indistinta o por lo menos, sin precisar las diferencias. Además, sucede que información y conocimiento están estrechamente relacionados en su

aplicación práctica, lo cual favorece el que se tienda a confundirlos.

Para entender la diferencia entre sociedad de la información y sociedad del conocimiento conviene empezar por comprender la diferencia entre información y conocimiento. La información sirve para describir algo, exponer hechos, objetos, situaciones o intenciones. La información describe, aporta datos. Por el contrario, el conocimiento permite entender e interpretar el contenido de la información, y a partir de esta capacidad de entender e interpretar, permite decidir y actuar correctamente para conseguir unos determinados objetivos, incluso en situaciones no previstas. Desde un punto de vista práctico, el conocimiento soporta el saber hacer. Actuar basándose en un conocimiento insuficiente o erróneo, conduce a resultados que no son los deseados, bien porque son inferiores, o bien porque son completamente distintos, o incluso opuestos a los propuestos.

El conocimiento es considerado actualmente como un activo de gran valor, que permite obtener distintos tipos de beneficios a quienes lo poseen. El conocimiento, cuando se domina en mayor medida que los demás, da lugar a una ventaja competitiva. Competir con éxito es una cuestión que se basa, fundamentalmente, en saber hacer las cosas mejor que los competidores. No solamente es un atributo de gran valor, sino que además es el que permite optimizar la utilización de todos los recursos existentes.

El conocimiento, a diferencia de la información, reside en las personas y son las personas quienes pueden activarlo y utilizarlo para transformarlo en resultados.

5. LIDERAZGO DE LA CIUDAD EN TIEMPOS DE CAMBIO

La necesidad de mirar a largo plazo y tener en cuenta los valores sociales supone para la ciudad un reto de difícil encaje en su organización interna. Por un lado, la clase política suele sentirse más comprometida con el presente, consecuencia lógica de la obligación de dar respuestas inmediatas a las demandas sociales. Por otro, el mundo de las grandes corporaciones se concentra en los resultados, como no podía ser de otra manera al ser las empresas organizaciones orientadas a la rentabilidad.

Las ciudades que están en fase de profundos cambios requieren liderazgos fuertes con visión a largo plazo y capacidad para entender la importancia de los valores. La dificultad de extender los conceptos claves para el desarrollo en la población obliga a otorgar a un reducido número de personas el liderazgo del proceso. Los intentos de realización de procesos de cambio radicales apoyados en amplias bases sociales pueden presumir de gran calidad democrática pero corren el grave riesgo de retrasarse e, incluso, agotarse por la imposibilidad de establecer sistemas de comunicación activa a todos los niveles. Los líderes deben marcar rumbos en cuestiones abiertas a la opinión, sin coartar las potencialidades creativas de la ciudad, al tiempo que ceden el control a corto plazo a los técnicos y profesionales en sus respectivas áreas de competencia. Es en las metas a largo plazo y en los valores donde los líderes deben dejar sentir su poder.

Los tres papeles que el líder debe representar y sobre los que se construye la fortaleza de una organización estratégica son: su capacidad de visión, habilidad de

estrategia y poder para llevar a cabo el cambio, como queda recogido en el libro *Leaders Who Make a Difference* de Burt Nanus. Nada es más importante para el éxito de una organización que la eficiencia de sus líderes, lo cual se puede extender a la ciudad como organismo complejo que requiere liderazgo en sus procesos de transformación.

La búsqueda del nicho de excelencia vendrá determinada por las posibilidades presentes y futuras de la ciudad puestas en perspectiva con las ciudades competidoras. Aquel espacio vacío o insuficientemente ocupado en el que la ciudad pueda irrumpir con garantías de liderazgo será su oportunidad. La profesora de Harvard Business School, Rosabeth Moss Kanter, acuñó en 1995 el concepto de clase mundial en su libro «*World Class. Thriving Locally in the Global Economy*», como «un juego de palabras que expresa la necesidad de alcanzar los más altos estándares competitivos en cualquier lugar así como la aparición de una clase social definida por su capacidad para gestionar recursos en amplios espacios más allá de las fronteras». Jugando con las palabras, Kanter propone que «en la economía globalizada, las oportunidades de una nación serán lideradas por sus metrópolis de clase mundial». La búsqueda e identificación del nicho de excelencia en el que una ciudad adquiere su «clase mundial» solo debe condicionarse a la suficiente escala de la ciudad en relación con sus objetivos estratégicos.

El elemento fundamental de la competitividad de una ciudad lo componen sus infraestructuras y equipamientos, tanto urbanos como sociales y económicos. La disponibilidad de amplias redes de infraestructuras modernas y eficientes junto

a los correspondientes equipamientos de calidad internacional proporciona a la ciudad un elevado punto de partida desde donde proyectarse en sus políticas de desarrollo.

En el mundo occidental y avanzado, la existencia de los mínimos exigibles para una ciudad en materia de infraestructuras se da por supuesta y no supone un argumento distintivo haber alcanzado ese nivel.

Se pueden distinguir dos etapas en ese proceso de desarrollo estratégico. En la primera, la ciudad parte de posiciones de déficit infraestructural que deben ser corregidas con la mayor urgencia posible. La carencia de infraestructuras como las relacionadas con el medio ambiente o las comunicaciones, pone en grave riesgo el éxito a largo plazo de las apuestas estratégicas. Todo aquello vinculado a la prestación de servicios públicos cabe bajo la descripción de infraestructura básica.

La segunda etapa, por su parte, consiste en la construcción de infraestructuras estratégicas o tecnológicas, esto es, aquellas que hacen de la ciudad un espacio distinguido en el nicho de excelencia perseguido.

La disponibilidad de las infraestructuras básicas no debe condicionar el lanzamiento de las estratégicas. Las dos etapas pueden solaparse: mientras se completa la dotación básica de la ciudad, se puede iniciar el lanzamiento de las infraestructuras estratégicas. Frecuentemente, lo que se considera novedoso en la ciudad pasa a formar parte de lo exigible en un breve espacio de tiempo. Muchas ciudades están trabajando actualmente a marchas forzadas para dotarse de innovaciones tecnológicas. Según publicaba el 2 de enero

de 2003 el prestigioso diario norteamericano *The Wall Street Journal*, refiriéndose a Zamora, «una somnolienta ciudad española se convierte en la vanguardia de los proyectos Wi-Fi (...) como la primera ciudad del mundo conectada enteramente a Internet usando tecnología inalámbrica de alta velocidad».

El concepto de infraestructuras y equipamientos engloba una extensa gama de activos de la ciudad. Además de las calles, plazas y carreteras, la red de saneamiento o el alumbrado, la ciudad dispone de monumentos o paisajes. La articulación de la sociedad, las relaciones laborales o las asociaciones sin ánimo de lucro también forman parte de las infraestructuras y equipamientos de la ciudad.

Así, se puede hablar de infraestructuras culturales, educativas, políticas o tecnológicas, entre otras muchas.

6. HACIA UN NUEVO DISCURSO EN LAS CIUDADES

El Plan Estratégico es uno de los instrumentos principales en el proceso de adaptación de la ciudad a la realidad del entorno en que se integra, y en la búsqueda y potenciación de las propias ventajas competitivas.

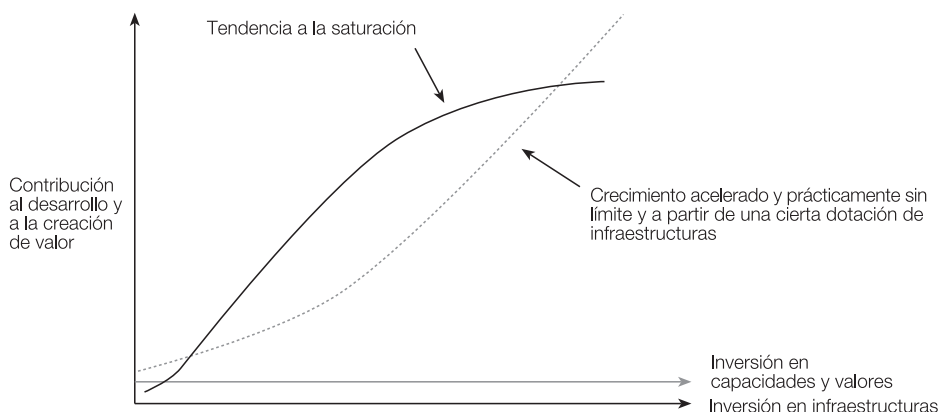
En las distintas ciudades, estas estrategias subrayan aspectos diferentes, a veces muy específicos e irrepetibles. Son de destacar los ejemplos de Barcelona y Sevilla, con su espectacular desarrollo al amparo de los Juegos Olímpicos y la Exposición Universal de 1992, respectivamente. Y en otra escala, la transformación de Bilbao con el portaestandarte de su Museo Guggenheim o el impresionante avance de Madrid como urbe de dimensiones globales.

Hasta ahora, la mayoría de los planes estratégicos de ciudades han hecho hincapié en las ventajas competitivas asociadas a la creación de infraestructuras, acompañadas, frecuentemente, de inversiones en otros activos y servicios materiales. Pero las infraestructuras, siendo absolutamente necesarias para el proceso de revitalización, no deben hacer perder de vista que son las personas las que actúan como motores de dicho proceso.

Al inicio de este siglo se comienza a apreciar un ligero cambio de tendencia en la forma de interpretar el desarrollo urbano en clave estratégica. La ciudad como nuevo marco de referencia a escala mundial, la imparable globalización de la economía, la capacidad de crecimiento y el desarrollo económico dependen cada vez más de los factores intangibles, como el liderazgo, la imagen, la marca, las ideas, el conocimiento, la innovación, la presencia de emprendedores o los valores sociales. Se está produciendo un cambio de paradigma: los proyectos centrados en infraestructuras dejan paso a los proyectos centrados en las personas. En los nuevos planes empieza a plantearse la gestión eficaz de los intangibles, como motor de desarrollo urbano y es el elemento que aporta una diferenciación, es decir, un soporte decisivo de la competitividad de la ciudad. Este es el paso de infraestructuras a valores, que se detalla en el gráfico n.º 2

Ciertas infraestructuras (agua, energía, transporte, sanidad, educación) son imprescindibles, y sin ellas el desarrollo de la ciudad es imposible. Pero cuando se alcanza un determinado nivel, la creación de valor es el resultado de la actividad de las personas. Las capacidades y actitudes de éstas son determinantes, pues son

Gráfico n.º 2



Fuente: Fundación Encuentro /Bilbao Metropoli-30.

lo que realmente puede aportar un valor añadido. De esta manera, los valores van adquiriendo paulatinamente mayor importancia en la estrategia de la ciudad y pasan a constituir el factor determinante a la hora de fijar los objetivos de desarrollo social.

La implantación de valores en una sociedad requiere una estrategia progresiva. Su mantenimiento será posible si se plantea un proceso de mejora continua, que tenga como finalidad el que los valores clave sean identificados, entendidos y asumidos, de manera gradual por un porcentaje creciente de la población.

7. ¿MEJORAN LOS VALORES LA CIUDAD Y SU CALIDAD DE VIDA?

Con objeto de comprobar hasta qué punto los gestores de la promoción del de-

sarrollo metropolitano piensan que los recursos se deben seguir aplicando prioritariamente a la construcción de infraestructuras o, por el contrario, consideran más adecuado aplicarlos a otro tipo de actuaciones, la Asociación Bilbao Metropoli-30 envió un cuestionario a distintos municipios, ciudades o áreas metropolitanas españolas. Con las respuestas remitidas desde Alcobendas, Barcelona, Bilbao, Burgos, Cádiz, Córdoba, Écija, Elche, El Ferrol, Gijón, Girona, Jaén, Málaga, Rubí, San Sebastián, Sevilla, Valencia, Vigo, Vitoria y Zaragoza se elaborará un conjunto de tablas muy ilustrativas y significativas respecto del tema que estamos analizando.

Hay un primer dato general que llama la atención: del conjunto de información recogida se deduce claramente la importancia que atribuyen los gestores del desarrollo de las ciudades a los valores como elemento de interés real para inducir su

mejora y progreso y para lograr un aumento de la calidad de vida y del bienestar de los ciudadanos. Esta importancia dada y el cambio que esto supone respecto a planteamientos previos en la visión estratégica de las ciudades quedan nítidamente reflejados en el cuadro n.º 3.

Como se puede apreciar en la primera columna de la tabla, los entrevistados

consideran que, de cara al futuro, los dos conceptos a los que se deberían aplicar fundamentalmente los recursos de la ciudad serían la construcción de infraestructuras (25,4%) y la mejora del capital humano (24,1%). Ambos deberían recibir una atención prioritaria, prácticamente equivalente, que en conjunto requeriría la aplicación de casi el 50% de los recursos disponibles.

Cuadro n.º 3
**Percepción del cambio de estrategia
«de las infraestructuras a los valores» (2003)**

Grupos de medidas para la promoción del desarrollo de la ciudad	% aproximado de los recursos totales que consideraría adecuado dedicar en el futuro (A)	Variación que supone con relación a la distribución de recursos en planes estratégicos recientes	
		Aumento (B)	Disminución (C)
Infraestructuras y otros elementos físicos	25,4		4
Promoción de actividades empresariales	18,2		1
Mejora de los servicios de la administración pública	11,3	1	
Mejora de los servicios al ciudadano	17,5	3	
Medidas orientadas a la mejora del capital humano	24,1	15	
Otras que no se puedan incluir en los conceptos anteriores	3,5		
Total	100,0		

Nota: La columna A es el resultado de la suma de todas las respuestas dividida entre el número total de cuestionarios recibidos. Para calcular los valores de las columnas B y C se pedía a los consultados que respondieran en qué medida los porcentajes de la columna A (correspondientes a los recursos que consideran adecuado destinar en el futuro a las distintas medidas propuestas para la promoción del desarrollo de la ciudad) supondrían un aumento (columna B) o una disminución (columna C) con relación a lo realizado en el pasado, y en atención a la escala de valoración: Muy grande = 3, Notable = 2, Sin variación significativa = 1. Los resultados se obtienen a partir de la diferencia entre la suma total de respuestas de ambas columnas para cada una de las medidas.

Fuente: Fundación Encuentro. CECS/Bilbao Metropoli-30, Encuesta a gestores de ciudades 2003.

Una vez constatada la importancia creciente que los responsables de gestión estratégica de algunas ciudades españolas conceden a los valores, nos interesaba concretar aún más su percepción acerca de la incidencia de éstos en los aspectos determinantes de la calidad de vida y del bienestar de los ciudadanos por medio de la evaluación del impacto de diferentes valores en cada uno de ellos.

Para identificar los factores o aspectos que determinan la calidad de vida, tomamos como referencia los informes anuales sobre calidad de vida de ciudades de la consultora de recursos humanos Mercer y el estudio Indicadores Socioeconómicos de Ciudades, realizado por Bilbao Metropoli-30. A partir de estos estudios, elaboramos una lista agrupada por categorías:

- Infraestructuras: transporte, hospitales, saneamiento, mobiliario urbano...
- Cultura y entretenimiento: bibliotecas, museos, teatros, restaurantes, deporte...
- Educación: pública y privada, infantil y de adultos, universidades, formación continua....
- Salud: hospitales, atención primaria, competencia profesional, emergencias...
- Economía y empleo: individual y comunitaria, inversión, turismo, servicios industriales...
- Seguridad pública y personal: tasa de delitos y accidentes, servicios de incendios...
- Gobierno y política: información y participación ciudadana, liderazgo local...
- Cooperación público-privada: grado de desarrollo de la sociedad civil.
- Medio ambiente: calidad del aire, recursos naturales, contaminación, clima....

—Ambiente social: intereses colectivos, igualdad de oportunidades, armonía racial, familia...

La valoración conjunta del peso de cada uno de estos aspectos en la calidad de vida de la ciudad se recoge en el cuadro n.º 4. En orden de importancia de mayor a menor (la variación de las calificaciones oscila entre 3,6 y 2,2), nos encontramos en primer lugar los aspectos incluidos en las categorías de «Educación» y «Economía y empleo» (3,6); las categorías de «Salud» y «Ambiente social» ocuparían el segundo lugar (3,4), seguidas de las de «Seguridad pública» y «Medio ambiente» en tercero (3,2) e «Infraestructuras» en cuarto (3,1); el quinto puesto lo ocuparía la categoría de «Cultura y entretenimiento» (3); con una puntuación por debajo de tres, los últimos puestos los ocupan «Gobierno y política» (2,9) y «Cooperación público-privada» (2,2). La educación se considera, de esta manera, factor clave del desarrollo urbano y de la calidad de vida, junto con la economía y el empleo, para el que también son cruciales los conocimientos.

8. DE INFRAESTRUCTURAS A VALORES. EL CASO DE LA ASOCIACIÓN BILBAO METRÓPOLI-30 Y EL MODELO DE REVITALIZACIÓN DEL BILBAO METROPOLITANO

«Bilbao 2010. La estrategia», presentada en 2001 en el Palacio Euskalduna de Bilbao, se concreta en proyectos de primer rango o proyectos motores y proyectos complementarios, y en una serie de valores, que constituyen el substrato necesario para la revitalización de la metrópoli.

Cuadro n.º 4

**Valoración de los aspectos que determinan la calidad de vida
en la ciudad (2003)**

	Valoración
Educación	3,6
Economía y empleo	3,6
Salud	3,4
Ambiente social	3,4
Seguridad pública	3,2
Medio ambiente	3,2
Infraestructuras	3,1
Cultura y entretenimiento	3,0
Gobierno y política	2,9
Cooperación público-privada	2,2
(Otros) Vivienda	4,0

Nota: Se pedía a los encuestados que indicaran el peso atribuido a cada uno de los aspectos que determinan la calidad de vida utilizando la siguiente escala: Poco = 1, Algo = 2, Bastante = 3, Mucho = 4

Fuente: Fundación Encuentro. CECS/Bilbao Metropoli-30, *Encuesta a gestores de ciudades 2003*.

El cierre de este ciclo del proceso de revitalización consistiría en la celebración de un congreso internacional de gran alcance, que serviría para presentar a Bilbao como urbe global y comunicar al mundo el éxito del proceso de revitalización.

El reto actual estriba en cómo implantar la estrategia para lograr la revitalización del sistema en su conjunto, apostando por las personas como motor de todo el proceso. Utilizar las capacidades de las personas y aplicar sus conocimientos desde los comportamientos adecuados, teniendo en cuenta los valores que los sustentan.

Las acciones a seguir se centrarían en comunicar la estrategia y sensibilizar

acerca de la importancia de los valores, obteniendo el compromiso de los líderes.

La reflexión estratégica elaborada entre 1999 y 2004 por la Asociación para la Revitalización del Bilbao Metropolitano Bilbao Metropoli-30, a partir de los éxitos alcanzados en la década de los años 90 por infraestructuras estratégicas como el Guggenheim Bilbao Museoa o el Metro Bilbao, concluía que para mantener los logros conseguidos y aspirar a nuevas cotas de desarrollo en el Bilbao Metropolitano se debía prestar especial atención a cinco grupos de valores sociales, que son los que pueden tener interés desde el punto de vista del desarrollo urbano.

Como resultado de una reflexión estratégica previa, los valores reconocidos

como fundamentales para el desarrollo competitivo y sostenible de una ciudad como Bilbao, y sobre los que en consecuencia debe girar el Foro Mundial de Valores para el Desarrollo de la Ciudad se han establecido alrededor de la innovación, la profesionalidad, el sentido comunitario, la identidad y la apertura al exterior. A su vez, todos ellos tienen varios valores asociados:

- Innovación: acción y efecto de introducir novedades o nuevas formas de hacer las cosas.

Sus valores asociados son: apertura al cambio, asumir riesgos, diversificación, proactividad/ espíritu emprendedor, tolerancia al fracaso, cultura a largo plazo, conocimiento, participación social/ liderazgo.

- Profesionalidad: cualidad de la persona u organismo que ejerce su actividad con relevante capacidad y aplicación.

Sus valores asociados son: honestidad, eficiencia, eficacia, objetividad, responsabilidad, evaluación/ medición, esfuerzo, igualdad de oportunidades, calidad.

- Comunidad: conjunto de personas con intereses comunes.

Sus valores asociados son: colaboración, empatía, respeto, participación social o ciudadana, seguridad, solidaridad, responsabilidad social, asociacionismo/ coordinación

- Identidad: conjunto de rasgos propios de un individuo o de una colectividad que lo caracterizan frente a los demás.

Sus valores asociados son: cultura, imagen/ proyección, idioma, la me-

trópoli, diversidad/ pluralidad, sentido de pertenencia, capacidad integradora.

- Apertura al exterior: actitud favorable y apertura a otras culturas, formas de ser y formas de hacer las cosas.

Sus valores asociados son: multiculturalidad, movilidad, tolerancia, solidaridad interna en el espacio socio-laboral, acogimiento, perspectiva/ universalidad, cooperación, diversidad.

Como hemos dicho, el desarrollo de la implantación de valores en una sociedad requiere una estrategia progresiva que tenga como finalidad que los valores clave sean identificados, entendidos y asumidos, cada vez más intensamente por un porcentaje creciente de la población. Para ello es conveniente apoyarse en unos hitos, uno de los cuales será el Congreso de Valores para el desarrollo de ciudades (City & Values), previsto para la primavera de 2006. La principal finalidad del Foro consiste en hacer visibles los valores estratégicos para el desarrollo del Bilbao Metropolitano.

En todas sus actividades e iniciativas, la Asociación ha contado siempre con el apoyo fundamental de las instituciones y empresas asociadas, cuyos representantes forman los comités técnicos y grupos de trabajo que estudian y promueven sus acciones estratégicas. Junto a los socios, el trabajo en el Foro de destacados expertos internacionales debe aportar ideas y propuestas innovadoras al proceso de revitalización, contribuyendo así a un desarrollo moderno y solidario del tejido social, urbano y económico del Bilbao Metropolitano y, por extensión, del País Vasco.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allen J. SCOTT, Michael STORPER, John AGNEW, and Edward SOJA (2001): *Global City Regions*. In: Allen Scott, ed, *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford University Press.
- Allen J. SCOTT, Michael STORPER (2003): *Regions, Globalization, Development*. Regional Studies.
- ASOCIACIÓN PARA LA REVITALIZACIÓN DEL BILBAO METROPOLITANO «BILBAO METROPOLI-30» (1999): *Bilbao 2010. Reflexión Estratégica. Bring your Dreams to Bilbao*.
- ASOCIACIÓN PARA LA REVITALIZACIÓN DEL BILBAO METROPOLITANO «BILBAO METROPOLI-30» (2001): *Bilbao 2010. La Estrategia. Bilbao as a Global City*.
- ASOCIACIÓN PARA LA REVITALIZACIÓN DEL BILBAO METROPOLITANO «BILBAO METROPOLI-30» (2004): *Ahora, las Personas. Then, the Reflection. Next, the Strategy. Now, the People*.
- INFORME ESPAÑA 2004. *Una interpretación de su realidad social* (Capítulo V: un nuevo discurso estratégico en las ciudades). Varios autores. Fundación Encuentro.
- LANDRY, Charles (2000): *The Creative City*. Earthscan Publications. London.
- MOSS KANTER, Rosabeth (2000): *La Nueva Clase Directiva Mundial. World Class. Progreso Local en una Economía Global*. Ediciones Paidós Ibérica.
- SASSEN, Saskia (1998): *The Global City: New York, London, Tokio*. Princeton University Press. NJ.
- SASSEN, Saskia (2002): *Global Networks/Linked Cities* (ed.) New York and London: Routledge.