

El espectacular crecimiento de las ciudades en las últimas décadas

El aumento de los flujos globales de capital, de comercio internacional, las grandes migraciones nacionales e internacionales y la concentración de estos flujos en ciertas áreas urbanas ha propicia-

El siglo XX fue el último de la historia en que la humanidad era mayoritariamente rural. Los campos de batalla del futuro serán terrenos urbanos muy complejos

do la extensión de poblaciones metropolitanas hasta alcanzar unas proporciones hasta ahora inauditas. Este espectacular crecimiento de las ciudades en las últimas décadas incrementa la posibilidad de que, en el nuevo siglo, vastas metrópolis, con sus tierras adyacentes y poblaciones leales,

eclipsen a las naciones en importancia política. En 1900, una de cada 10 personas vivía en ciudades. Actualmente, cerca de 3.000 millones de personas, o sea, casi la mitad de la humanidad, residen en centros urbanos, y ya hay 25 ciudades, 18 de ellas pertenecientes al mundo en desarrollo, con más de 10 millones de habitantes.

Los procesos de globalización de la economía están teniendo consecuencias importantes tanto en la reorganización interna de las ciudades como en las relaciones de éstas con su entorno. Las ciudades están ampliando el alcance geográfico de sus interacciones dando lugar a formas de jerarquización territorial que reflejan su

El nuevo umbral de desarrollo urbano a escala mundial supone una concentración extraordinaria de población, de poder económico, político y cultural, en alrededor de 400 áreas urbanizadas en continua expansión

posición y capacidad de control relativos a los flujos transnacionales de capital, trabajo, información y comercio. Por ejemplo, el noroeste del Pacífico se está convirtiendo en una sola comunidad urbana situada a lo largo de la carretera interestatal 5 desde Eugene (Oregón) hasta Vancouver (Columbia Británica), lo que difumina cada vez más la frontera entre Estados Unidos y Canadá.

La otra cara de la moneda de la globalización y del rápido aumento de la población urbana es que millones de pobres de todo el mundo viven hacinados en barrios de chabolas y asentamientos ilegales, en unas condiciones de vida por debajo de los niveles mínimos necesarios para garantizar la salud y la alimentación de familias y comunidades.

La formación de la «ciudad global»: los «centros de mando» de la economía mundial

Las últimas décadas del pasado siglo asistieron a la eclosión y formación de las llamadas “ciudades globales”. En éstas se daban una serie de características comunes: grandes circuitos de condensación de actividad económica en servicios comerciales y bancarios, actividades manufactureras varias, mercados de capitales, centros de extracción-producción y transporte de energía, agriculturas especializadas, etc. Estas “ciudades globales”, auténticos “centros de mando” de la economía mundial, han funcionado cada vez más como nodos espaciales estratégicos de la economía globalizada a la vez que como actores políticos singulares del nuevo escenario mundial.

Los procesos de desarrollo territorial difícilmente 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», sobre el «final del Estado-nación»

En un primer momento se consideraron ciudades globales a Londres, Tokyo y Nueva York. A esta primera división se sumaron París y Frankfurt y se creó una especie de segunda división con los principales centros europeos: Zurich, Amsterdam, Madrid, 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 formaban parte de este grupo son, sin embargo, protagonistas recién llegados muy dinámicos; el caso de Shanghai es probablemente el más notable, Madrid, Barcelona, Sao Paulo, México y Buenos Aires son ciudades globales por excelencia en sus respectivos continentes. Obviamente, el tamaño es un factor explicativo fundamental de las ciudades globales pero no lo es todo, ya que no impide que ciudades no muy grandes, como Singapur, sean piezas claves en el sistema mundial y formen parte del grupo de ciudades de primer nivel.

De las «ciudades globales» a la «ciudad-región global»

En el contexto actual de desigualdades y polarizaciones cada vez más profundas, de creciente heterogeneidad cultural (consolidación de sociedades multiétnicas y multiculturales no integradas), y una cambiante geografía urbana, la postmetrópoli que todavía está en proce-

so de desarrollo se ha convertido en un espacio sumamente volátil, haciendo indistinguibles las que de manera convencional se conocían como las escalas urbanas y regional-metropolitana. Así, la estructura monocéntrica basada en el modelo núcleo-periferia se

El concepto de ciudades-región está asociado a tres procesos interdependientes: la globalización, la pérdida de capacidad reguladora y de hegemonía del estado-nación, y el protagonismo creciente de las escalas regional y local en la arena política y económica

ha hecho añicos y se ha transformado en una amalgama de grandes regiones multiculturales en torno a ciudades de distinta posición jerárquica.

En muchas regiones nos encontramos con un conjunto de ciudades de tamaño medio localizadas en espacios de gran densidad, y generalmente, muy cerca unas de otras. Esta estructura más dispersa nos permite referirnos a la región metropolitana polinuclear: “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 de la nueva Europa de las regiones”.

Las “ciudades-región” más dinámicas y avanzadas serían entonces las más innovadoras, y con unas características determinadas que se pueden resumir en: entorno físico atractivo y culturalmente plural; red de centros privados y públicos de I+D+i fuertemente integrada; instalaciones y programas educativos de calidad; capital humano flexible y creativo; adecuada accesibilidad con el mundo exterior y una visión iluminadora del futuro.

La dialéctica local-global

Al mismo tiempo que la globalización va camino de convertir el mundo en un espacio geográficamente vacío, “aespacial” (valga la paradoja), atravesado solamente por flujos de capital e información, en donde lo geográfico parece contar cada vez menos como fuerza moldeadora de la actividad económica, lo local, a la inversa, deviene en factor relevante de la economía global. Ambas lógicas parecen responder a dos estrategias o tendencias contrapuestas. Por una parte, la lógica dominante marcada por la gran empresa transnacional que ha cambiado el modo de producción

fordista por el de empresa-red, cuyo patrón de competitividad sigue apoyándose en la explotación de recursos genéricos que permiten la reducción de costes/precios, que son más fáciles de sustituir. Por otra parte, 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 y capital social, cualificación y formación de recursos humanos), más difíciles de reproducir ya que requieren de un anclaje territorial.

En nuestros días, toda clase de actividad o acontecimiento urbano, tanto si está engarzada a la producción, al consumo, al comercio, al entretenimiento o a la cultura, tiene en algún sentido un carácter no sólo local sino también global, dando lugar a términos híbridos como "glocalización" para describir la compleja dialéctica entre lo global y lo local. La creciente urbanización regional a escala mundial y el proceso de transición histórica que están experimentando las ciudades han venido indisolublemente ligados con la crisis de las identidades culturales y nacionales, –derivada del proceso de cosmopolitización–, y con las desigualdades crecientes que conducen a la polarización y marginación social y territorial. Todo lo cual, paradójicamente, está reforzando los vínculos afectivos e identitarios locales y tribales.

El factor territorial en la creación de entornos competitivos e innovadores

Los tres rasgos básicos que hacen de las aglomeraciones territoriales dinámicas entornos competitivos e innovadores son:

- la llamada “infraestructura dura”, una infraestructura formal de conocimiento compuesta de recursos tecnológicos y científicos: universidades, laboratorios de investigación, institutos téc-

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 empresariales y sociales, la motivación– de los que otros competidores menos afortunados carecen. La economía globalizada tiene un fuerte anclaje local/territorial

El concepto de ciudades-región está asociado a tres procesos interdependientes: la globalización, la pérdida de capacidad reguladora y de hegemonía del estado-nación, y el protagonismo creciente de las escalas regional y local en la arena política y económica

nicos, organizaciones de transferencia de tecnología, redes de telecomunicaciones, etc.

- los factores locales y la infraestructura “blanda”, que incluye las redes sociales y los espacios culturales y de esparcimiento que facilitan la comunicación activa entre personas, se considera clave para atraer el capital humano intelectual que crea la infraestructura del conocimiento e impulsa la innovación.
- la capacidad creativa y el talento emprendedor de sus ciudadanos e instituciones públicas para encarar los desafíos del futuro.

Las ciudades más competitivas, de mayor dinamismo son aquellas que han sabido crear un entorno social abierto a la creatividad y a la diversidad de todo tipo. Las sinergias que resultan de las nuevas combinaciones de creatividad cultural o artística con la capacidad emprendedora e innovación tecnológica de las personas en el seno de las organizaciones son la clave de la prosperidad en la nueva era de la producción basada en el conocimiento.

Hacia un «nuevo regionalismo» que supere las tradicionales políticas de desarrollo regional. La gobernanza

Desde hace sólo unos años se está registrando un auge de lo que se denomina “nuevo regionalismo”. Éste reposa en tres pilares:

- a) afirma como primordial la dimensión regional de la globalización tanto en términos económicos como políticos;
- b) el papel del sector público aun sin dejar de ser tan relevante como lo ha sido tradicionalmente cambia radicalmente en su forma de intervenir y regular;
- c) la multiplicidad de objetivos y la integración de enfoques multidisciplinarios.

De las múltiples escalas territoriales que va configurando la globalización, el “nuevo regionalismo” destaca los subespacios nacional-estatales, esto es, el ámbito regional, el local o el híbrido de ambos como escala relevante y definitoria, 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 sitúan.

A pesar de que el sector público sigue decidiendo sobre asuntos de gran trascendencia como el bienestar social, la construcción de infraestructuras básicas y tecnológicas, la regulación de los sectores económicos modernos y el diseño de políticas económicas novedosas (industrial, medioambiental, regional, etc.), la forma de intervención, el modo en que lleva a cabo sus decisiones ha cambiado radicalmente.

La gobernanza, término de moda, cristaliza el nuevo modo de intervención pública y nos sugiere una acción de gobierno que tenga en cuenta la participación del sector privado y de la sociedad civil y que se caracteriza por la transparencia y la rendición de cuentas. Entraña una visión de “innovación comunitaria” donde participen múltiples agentes, es decir, una forma de gobierno basada en la comunicación efectiva a muchas bandas en donde no solo se escucha al otro sino que se tiene en cuenta sus opiniones e intereses.

En cuanto al tercer pilar, el modelo propuesto se basa en una concertación socio-institucional que es incompatible con situaciones de precariedad laboral, conflictividad social y desigualdades profundas. Desde una óptica medioambiental, el modelo no puede basarse en una sobreutilización de recursos no renovables y en una supeditación total a los requerimientos del mercado (que pone 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 desarrollo territorial equilibrado, en una progresión del bienestar social de todos los colectivos y zonas que impulsan el desarrollo económico.

La calidad de vida de las comunidades locales no puede identificarse meramente con una prosperidad económica consecuencia del crecimiento económico. Las otras esferas existenciales no económicas: el

La definición de gobernanza que da la Academia de la Lengua es: «manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía»

El reto está en crear formas flexibles y democráticas de gobernanza territorial que no solo mejoren la competitividad regional sino que sean capaces de asegurar, al mismo tiempo, niveles de protección y seguridad social adecuados, la integración cultural y la sostenibilidad medioambiental

medioambiente, el clima sociocultural (artístico, educativo, y servicios sociales), los valores morales compartidos y la esfera política de autogobierno resultan imprescindibles. El objetivo prioritario de toda política regional debería consistir entonces en promover la capacidad de desarrollo de las economías regionales incluyendo en tales capacidades las de la gobernanza porque limitarse a impulsar la creación de economías inteligentes, cohesionadas, emprendedoras y competitivas no es suficiente.

Los nuevos espacios económicos requieren nuevos espacios para la toma de decisiones

Como se ha dicho, la globalización está creando un abigarrado conjunto de entes económico-territoriales. Hasta llegar al nivel mundial hay toda una escala espacial que se inicia en lo local y asciende hacia conglomerados regionales de nueva configuración, estados y conjuntos supraestatales crecientemente integrados. Hay múltiples relaciones entrecruzadas entre todos ellos.

Estos nuevos espacios económicos en permanente proceso de cohesión y configuración conducen a la necesidad de redefinir los espacios jurídico-político-territoriales más adecuados. El principio que hay que destacar aquí es el principio de capacidad que tienen las

Como principio de filosofía política el principio de subsidiariedad, es en su esencia un principio de división de competencias, que se apoya en la simple afirmación de que lo que una colectividad puede hacer por sí misma no debe ser absorbido por una comunidad más amplia siempre y cuando no haya pérdida de eficiencia

colectividades para resolver los intereses propios; en términos jurídicos se conoce como principio de subsidiariedad. El objetivo fundamental de este principio es aproximar las decisiones a aquellos que están interesados en su contenido e incluso suscitar nuevas capacidades humanas de decisión en los problemas que afectan diariamente a quienes viven en el ámbito local o regional.

En el derecho comunitario, el principio de subsidiariedad es básico para la redefinición de la atribución de nuevas funciones a la Unión Europea, al

intentar que únicamente se confíen a las instituciones comunitarias las competencias que les sean necesarias para llevar a cabo acciones que no puedan realizarse de manera más satisfactoria por los Estados miembros por separado. En el contexto de la integración

europea, los espacios subestatales y las estrategias de “glocalización” se enfrentan a una realidad escalar compleja. Aunque las regiones están contempladas de forma institucional en el Comité de las Regiones creado en el Tratado de Maastricht, la Unión Europea está diseñada estructuralmente para asegurar la “eficiencia económica” por encima de la “equidad socio-espacial”, a pesar de la retórica habitual que les concede a todas las regiones una valoración equivalente. Por ejemplo, mientras que los ámbitos de comercio, competencia y agricultura están altamente “europeizados”, los impuestos, el bienestar social, el orden interno y la política exterior, es decir las áreas más sensibles de la seguridad nacional y la cohesión social, se mantienen de manera firme bajo el control de los Estados miembros.

El actual regionalismo recalca que algunas fórmulas de intervención pública son más efectivas si se aplican a escala regional, tales como las políticas de I+D, los programas de formación y educación, las infraestructuras públicas, las estrategias de marketing internacional y algunas políticas fiscales. Así, las redes industriales pueden beneficiarse de las estructuras institucionales regionales que ayudan a que se configuren de manera coherente y arraigada en el territorio, lo que posibilita a su vez desarrollar relaciones de confianza y cooperación más fuertes y estables de cara a la mejora de la competitividad.

El País Vasco como «ciudad-región global» en el contexto internacional

Euskadi como país industrial fuertemente abierto al exterior y con un sistema policéntrico o polinuclear de ciudades parece encajar en el concepto de ciudades-región en el contexto internacional: una población de unos 2 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 2 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. La primera caracte-

No debemos confundir el poder de decidir (el poder de diseñar políticas) con el poder de transformar (el poder de proveer y ejecutar). Aunque este último sigue estando en gran medida localizado dentro de la UE en el ámbito nacional y supranacional, la cooperación activa de la escala sub-nacional es una condición necesaria para que el poder de decidir pueda traducirse en poder para transformar

rística de una ciudad-región tiene que ver con sus relaciones económicas con el exterior, manifestación de su inserción en la competencia global, lo que nos remite al comercio exterior y a los flujos de inversión. En cuanto al comercio, las exportaciones vascas de bienes y servicios representan ahora en torno al 65% del PIB, del cual 30 puntos corresponden al extranjero y el resto al Estado. En materia de inversiones exteriores (los “registros” de entrada y de salida de inversión directa están sometidos al “efecto de las sedes sociales”), se puede decir que sólo Euskadi junto con Aragón y Cataluña mantiene unos porcentajes de participación que se aproximan al peso de sus economías en el conjunto estatal. Tomando la media del periodo 1993-2003, se obtiene un porcentaje cercano al 4% para las inversiones brutas efectivas en Euskadi y del 8% para las inversiones directas vascas en el exterior.

Ninguna de las ciudades que componen el sistema urbano vasco, de forma aislada, pueden representar un papel relevante en el nuevo escenario internacional de ciudades globales. Sin embargo, la estructura del territorio vasco tiene ciertas singularidades que pueden convertirse en el futuro en ventajas competitivas en la escena internacional; entre ellas vale la pena destacar las siguientes: el desarrollo económico sostenido, las transformaciones económicas profundas en marcha, la presencia en la UE, un sistema polinuclear de capitales, una red de ciudades medias, importantes núcleos rurales, centros históricos y espacios naturales (la “malla verde”), así como una estructura de gobierno territorial, todo ello en un marco de integración continental. El conjunto compone la ciudad región Euskal Hiria.

Un modelo distinto de regulación económica y social regional

El éxito de la Comunidad Autónoma Vasca en la transformación económica de los últimos veinticinco años se debe a que las instituciones territoriales que la componen y, los instrumentos y políticas concebidos han sabido adaptarse a la singularidad de las condiciones de nuestra economía, sociedad y tradición histórica. Esto es lo que podríamos denominar un modelo singular de regula-

ción económica y social regional cuya consolidación podría basarse en los puntos siguientes:

1. Poder político y capacidad regulatoria para favorecer el desarrollo de servicios avanzados ligados a las funciones de control de la ciudad-región global.
2. Desarrollo y gestión de las infraestructuras necesarias para configurar definitivamente como ciudad-región global nuestro sistema polinuclear de capitales y para integrarlo internacionalmente.
3. Desarrollar un sistema propio de educación y formación en todos sus niveles y grados, incluido el aprendizaje a lo largo de toda la vida, como base de la nueva sociedad del conocimiento.
4. Capacidad para desarrollar un sistema de innovación regional, en las tres dimensiones formuladas por el nuevo regionalismo, “pegado” al territorio, a sus empresas, agentes y ciudadanos.
5. Promoción y regulación de la industria y de su internacionalización.
6. Sistema de relaciones laborales que responda a la nueva dinámica región-mundo.
7. Capacidad de ordenar la protección social de una forma integrada que responda a la dinámica social específica de Euskadi: envejecimiento, inmigración, marginación social y cambio económico estructural.
8. Participar en la definición de los niveles e instrumentos de solidaridad interterritorial del Estado para impulsar el desarrollo económico y la cohesión social entre las regiones estatales y entre las europeas.

Si la gobernanza promueve un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado económico, la reflexión inmediata que cabe hacer es que para llevarla a la práctica se precisan ámbitos territoriales próximos, no distantes, y que en éste y en todos los demás sentidos Euskadi parece un marco propicio para esta forma nueva de concebir la Política Pública.

Hoy día, el desarrollo regional depende cada vez más de redes intraregionales e interregionales, más allá de las fronteras políticas nacionales, y del grado en que estas aglomeraciones regionales puedan configurarse y funcionar como sistemas de innovación regionales y economías inteligentes o de aprendizaje (*learning economies*)
