

ÁLVARO LUNA GARCÍA

LA INNOVACIÓN DE LA METRÓPOLI:
DE BILBAO A ORESUND Y SAN DIEGO

TESIS DOCTORAL



2015

Departamento de Sociología II

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA COMUNICACIÓN

eman ta zabal zazu



UPV-EHU

TESIS DOCTORAL

ÁLVARO LUNA GARCÍA

LA INNOVACIÓN DE LA METRÓPOLI:
DE BILBAO A ORESUND Y SAN DIEGO

DIRECTOR: DR. ANDER GURRUTXAGA ABAD

eman ta zabal zazu



2015

Departamento de Sociología II

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA COMUNICACIÓN

UPV-EHU

A Diego, Amaya y Rodrigo

Agradecimientos

El aprendizaje sobre uno mismo parece imposible sin aquellos más cercanos a nosotros que, incondicionalmente, nos acogen, nos quieren y nos apoyan. El desarrollo de este proyecto ha supuesto una experiencia de lucha y conflicto internos, de avances y retrocesos, de enfados y alegrías, de averiguaciones sobre los límites de nuestro aguante pero también de los de aquellas personas que, junto a uno, han puesto de su parte para ayudarnos, para sorprendernos y descubrirnos “sin querer”. Una aventura que transcurre paralela a etapas vitales y estados emocionales diversos, condensados en consejos, favores, conversaciones de pasillo universitario, llamadas telefónicas, viajes, clases, cenas etc. Un trayecto que sólo ha sido posible desde la concesión de una primera oportunidad y la paciencia para llevarla a cabo.

La gracia de esta primera oportunidad se la debo a mi director de tesis Ander Gurrutxaga Abad y a su bendita paciencia. Él me brindó la posibilidad para acceder a una beca pre-doctoral, participar de las actividades del grupo de investigación a través de proyectos, publicaciones, congresos y seminarios que me han llevado hoy hasta aquí. Y, sin embargo, más importante aún que todas las concesiones mencionadas, ha sido la ocasión de poder pertenecer a una familia académica, ofreciéndome su apoyo y amistad. No puedo olvidarme aquí de los principales cabezas de esta gran familia en la que, al igual que Ander, también se encuentran Alfonso Unceta, Mikel Villareal, Javier Echeverría, Eduardo Apodaka y Andrés Davila; mi viaje también comienza con ellos. Nunca les estaré lo suficientemente agradecido a mis amigos y compañeros de batalla Auxkin Galarraga Ezponda y Sandra González Durán, que han cabalgado a mi lado, vivenciando este largo camino que, juntos, hemos recorrido.

Quizás los momentos más trascendentales de este pasaje fueron mis andanzas académicas en la Universidad de California, momentos que recuerdo con gran ilusión y que siempre estarán presentes en el espíritu de este proyecto doctoral. Especial mención merece dentro de esta aventura Carlos Waisman quien me acogió con los brazos abiertos en mis viajes a San Diego y de cuya amistad, conversaciones y conocimientos he podido disfrutar durante todos estos años. Recuerdo con mucho cariño a Susana Waisman y sus maravillosas cenas, y la amistad de Koldo Unceta y Joseba Arregui que tanto me ayudaron personal y académicamente. Con nostalgia recuerdo también a Kyle, David, Brian, Ryan, Claire, Amy, Doug y Margee, gracias a ellos pude construir mi pequeña familia norteamericana recordándome que, en realidad, no estaba tan lejos del hogar, a pesar de la gran distancia.

Tuve la suerte de coincidir en mis cursos de doctorado con Izaskun Artegui, Diego Carbajo o Cesar Oré, con quienes he intercambiado penurias, quejas y grandes conversaciones que me han ayudado y motivado para seguir adelante.

Tan importantes como las experiencias dentro de la dinámica universitaria han sido las amistades, aficiones y redes personales que nos envuelven fuera de ella y que siempre estarán ahí. Siempre agradeceré los ánimos de mi pequeña familia musical compuesta por Pablo, Sergio, Roberto y Aingeru; así como mis siempre entretenidas charlas con Iker, Alonso, Dani y David, o mis escapadas cántabras con Adrián, Guto, Ander, Lander, Jon y Stanis.

Quisiera agradecer intensamente el apoyo, los ánimos y la paciencia de mi compañera de viaje Ana María durante estos últimos años. Has sido el faro en un mar lleno de tempestades, gracias a ti llegué a buen puerto.

Finalmente, aunque siempre al principio de todo, estuvieron mis padres. Ellos me nacieron y educaron, con mutuos sentimientos de gratitud, en un hogar caliente de músicas, libros y divertidas anécdotas: ese “espíritu del lugar” con el que, junto a mi hermano Rodrigo, siempre me ayudaron.

En Bilbao, 3 de Mayo del 2015.

PLANTEAMIENTO ANALÍTICO Y CUESTIONAMIENTOS

METODOLÓGICOS	13
----------------------------	-----------

PRIMERA PARTE: MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL Y EXPERIENCIAS DE INNOVACIÓN	27
---	-----------

CAPÍTULO I. FORMAS DE DEFINIR, PLANIFICAR Y GOBERNAR LA CIUDAD Y EL ESPACIO URBANO.....	29
--	-----------

1.1. La región y el área metropolitana como elementos de análisis socio-estructural	31
1.2. La planificación de nuestras ciudades.....	39
1.2.1. Evolución de los paradigmas de planificación urbana	40
1.2.2. Especificaciones sobre la complejidad planificadora.....	48
1.2.3. La lógica neoliberal en las políticas y procesos de planificación urbana	51
1.2.4. La gobernanza y el nuevo urbanismo como reguladores de los procesos de planificación metropolitanos	54
1.3. Nuevos paradigmas sobre la ciudad contemporánea.....	61
1.3.1. La ciudad como símbolo y espacio de consumo	63
1.3.2. Procesos de competitividad y re-estructuración socio-laboral de la metrópoli global	70
1.3.3. De la ciudad informacional a la ciudad inteligente	73

CAPÍTULO II. PERSPECTIVAS ESPACIALES DE INNOVACIÓN Y CREATIVIDAD EN EL TERRITORIO Y LA METRÓPOLI CONTEMPORÁNEAS	79
--	-----------

2.1. El desarrollo endógeno.....	84
2.2. La innovación social: adecuaciones contextuales	87
y precisiones metodológicas.....	87
2.2.1. Centre de recherche sur les innovations sociales	88
2.2.2. Young Foundation.....	90
2.2.3. Consideraciones complementarias.....	92
2.3. Desarrollo integrado de áreas e innovación social.....	94
2.4. La sociología cultural del espacio: hacia la construcción y el análisis <i>discursivo</i>	102
2.5. La metrópoli como espacio de innovación y creatividad.....	108
2.6. La cultura de la innovación: el conocimiento como nuevo modelo productivo.....	113
2.6.1. Las empalizadas de la sociedad del conocimiento.....	116
2.6.2. La Tecnópolis hacia la sociedad del conocimiento: aspiraciones y vicisitudes	118
2.7. Crisis, creatividad, imitación y cambio	123

CAPÍTULO III. CONTRASTE ANALÍTICO: MODELOS DE PLANIFICACIÓN, COMPETITIVIDAD E INNOVACIÓN EN LA REGIÓN DEL ORESUND Y EL CONDADO DE SAN DIEGO 127

3.1. Procesos de innovación y competitividad territorial en la Región del Oresund 128

 3.1.1. Contextualización geográfica y sociodemográfica..... 131

 3.1.2. La cultura como mecanismo de integración regional 139 y motor de competitividad económica..... 139

 3.1.3. Contextualización histórica 140

 3.1.4. Evolución en las políticas de planificación urbana de Copenhague y Malmö 142

 3.1.5 Principales características del sistema de innovación Regional del Oresund 150

 3.1.6. La gobernanza de la Región del Oresund..... 156

 3.1.7. Oresund: conclusiones específicas 160

3.2. Procesos de Innovación y Competitividad en el Condado de San Diego..... 162

 3.2.1. Contexto geográfico y sociodemográfico 165

 3.2.2. Contextualización histórica 171

 3.2.3. Condicionamientos socioeconómicos del Sistema de Innovación Regional 176

 3.2.4. Los procesos de gobernanza regional de San Diego 187

 3.2.5. San Diego: conclusiones específicas 190

3.3. Contraste analítico: conclusiones generales 192

SEGUNDA PARTE: DE LOS PROCESOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL A LA INNOVACIÓN METROPOLITANA195

CAPÍTULO IV. NUEVOS MODELOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EUROPA Y EL PAÍS VASCO: HACIA LA POTENCIACIÓN DE LA CIUDAD Y LA REGIÓN COMO MEDIOS PARA LA INNOVACIÓN Y LA COMPETITIVIDAD INTERTERRITORIAL 197

4.1. La ordenación territorial en el marco Europeo: La Carta Europea de Ordenación del Territorio 197

 4.1.1. La Perspectiva Europea de Ordenación Territorial 200

4.2. Paradigma ideal vs. complejidad del sistema policéntrico Europeo: hacia la especialización funcional y competitiva de las regiones europeas 203

 4.2.1. Desafíos de la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial en los procesos de gobernanza e integración europeos 213

4.3. El protagonismo de la “Región” en la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial: Los Fondos Estructurales Europeos 220

 4.3.1. Los Fondos Estructurales Europeos en el País Vasco. 1988-2013. 230

4.4. La Nueva Estrategia de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco: un proceso de tránsito hacia la innovación y la competitividad territoriales 240

4.4.1. La importancia de las ciudades medias y los ejes de transformación.....	250
4.4.2. Los nodos de innovación	254
CAPÍTULO V. DESAFÍOS DE LA NUEVA PROPUESTA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA C.A. DEL PAÍS VASCO.....	257
5.1. La complejidad del sistema institucional vasco desde su visión multinivel	260
5.2. La complejidad del sistema territorial vasco desde su visión policéntrica	265
5.2.1. Sinergias colaborativas en los procesos de planificación urbana del Sistema Territorial Vasco	265
5.2.2. La influencia de la cultura y la identidad vascas	270
5.2.3. Masa crítica, complementariedad y grado de movilidad dentro del territorio	275
5.2.4. Cambio sociodemográfico en la C.A. del País Vasco	281
5.2.5. Principales retos socioeconómicos de futuro en la C.A. del País Vasco	299
5.3. El Sistema Regional de Innovación de la C.A. del País Vasco	309
5.3.1. Condiciones y condicionamientos del Sistema Vasco de Innovación Regional	312
5.3.2. Algunas reflexiones sobre el Sistema Vasco de Innovación Regional.....	320
CAPÍTULO VI. PROCESOS DE INNOVACIÓN, PLANIFICACIÓN Y CAMBIO SOCIOESTRUCTURAL EN EL BILBAO METROPOLITANO	323
6.1. Principales cambios socioeconómicos en el Área Funcional del Bilbao Metropolitana.....	326
6.1.1. Estructura económica	333
6.1.2. Vivienda.....	343
6.1.3. Movilidad	348
6.2. Principales procesos de planificación urbana en el Bilbao Metropolitano.....	349
6.2.1. La expansión del proceso de planificación urbana del Área Metropolitana de Bilbao y su degeneración socio-urbana como ciudad industrial: 1946-1980	351
6.2.2. Implicaciones político-administrativas de la modernización institucional en el proceso de planificación urbanística: la década de 1980.....	358
6.2.3. La regeneración del Bilbao Metropolitano: la cultura y la innovación como símbolos emblemáticos de la planificación urbana. 1989-2012.	360
6.3. La gobernanza de la innovación en el Bilbao Metropolitano: principales actores y agentes de regeneración urbana	377
6.4. Algunas reflexiones sobre el modelo de planificación y de gobernanza en la regeneración del Bilbao Metropolitano	384
6.5. Consideraciones sobre las regiones metropolitanas de Bilbao, Oresund y San Diego.....	387

CONCLUSIONES	395
BIBLIOGRAFÍA	407
ANEXO. ÍNDICE DE TABLAS.....	435
ANEXO. ÍNDICE DE GRÁFICOS	439
ANEXO. ÍNDICE DE MAPAS.....	443
ANEXO. ÍNDICE DE ILUSTRACIONES	445

Planteamiento analítico y cuestionamientos metodológicos

En los distintos campos socio-urbanísticos y territoriales subsisten elementos y variables que, modulando su evolución a través de complejos mecanismos reproductivos, más o menos perceptibles o subrepticios, interactúan en la historia y el contexto idiosincrásicos de cada lugar. Diríamos, pues, que los procesos de cambio avanzan desde sus propias *raíces intrahistóricas*, a través de un tortuoso encaje de sucesos y experiencias recursivas de distinta índole (materiales, socio-económicos, culturales o políticos), que condicionan y alteran, a distintos niveles y de distintas formas, *la dinámica bio-existencial* de las ciudades con sus respectivas prolongaciones y entornos metropolitanos. Es posible, por tanto, que el anómalo dinamismo de una ciudad y/o región precipite las actuaciones compulsivas de sus distintos agentes sociales y representativos, convirtiendo a sus habitantes en sujetos y objetos de sus arrebatadas actividades y, no menos y a su vez, en víctimas indefensas de procesos más o menos alienados e incontrolables.

Breves consideraciones introductorias que, a modo de la clásica “composición viendo el lugar” (como práctica previa de las meditaciones ascéticas), nos permiten anticipar aquí, en el sentido real y metafórico de dicha expresión, que las vicisitudes concomitantes al desarrollo histórico de una determinada ciudadanía, requieren ser atendidas desde la previsión inteligente y comprensiva de los respectivos contextos geográficos, intrahistóricos e idiosincrásicos que la acogen, al tiempo que predeterminan y cualifican las posibilidades y limitaciones de una premeditada *acción social*, elaborada en relación funcional con espacios concretos y circunstancias específicas.

El crecimiento del Área Metropolitana de Bilbao, su relevancia provincial y su consecuente influencia sobre el territorio del País Vasco, son variables que han intermediado peculiarmente a lo largo de su historia: los desafíos problemáticos que padeció la metrópoli en su travesía histórica, son indicadores significativos de la diversidad de acciones transformadoras acometidas durante los últimos años y, por lo mismo, en adecuada correspondencia a los retos que habrían de afrontarse en el futuro. Pasado y futuro se necesitan e interpelan como mutuos referentes complementarios, cuyos contrastes aclaran, enriquecen y ensanchan la perspectiva de cambios *con una dotación de sentido unitario* entre las distintas variables que fundamentan el estudio y la realización de cualquier proceso de innovación urbana. La función de la metrópoli en la historia de su entorno, la repercusión funcional de sus mecanismos de transformación en la planificación urbana y la estructuración social de sus componentes institucionales, son algunos de los interrogantes que nos ayudarían a una

comprensión previsor y providente del equilibrio requerido entre la tentadora desmesura de “*un proyecto exitoso*” y la selección de limitaciones adaptativas exigidas por el Área Metropolitana tras su aclamado “*Efecto Guggenheim*”.

Nos explica Wright Mills en su *Imaginación Sociológica* (Mills, 2000: 23), que las complicadas vicisitudes y/o aspiraciones que afectan y ocupan la vida de los habitantes de una ciudad determinada a través de su historia, con las paradojas institucionales de cada periodo histórico, no son asuntos asequibles a la capacidad del ciudadano medio para poder comprenderlos en toda su amplitud inter-relacional ni vincularlos al contexto socio-histórico en el que viven, al bienestar del que disfrutaban o a los éxitos, limitaciones y exigencias por los que atraviesa su sociedad. De aquí que “la fotografía” de una época debe ser, si cabe, más amplia y extensa que las acciones concretas que definen los cambios acometidos en una o dos décadas, y aún más compleja y articulada que la que nos aportaría una previsión más elemental y cortoplacista de los distintos problemas a los que se enfrenta. En consecuencia, la *Imaginación Sociológica* habrá de conjugarse con los respectivos componentes espaciales, culturales e identitarios de la *Imaginación Geográfica*. Se trata, por tanto, de un análisis más exhaustivo, ya que también se incluyen *los procesos socioeconómicos* que afectan al futuro de las distintas ciudades con sus respectivas regiones y, en el caso del Bilbao Metropolitano, a su proceso particular de tránsito hacia la *sociedad del conocimiento* (Castells, 1971; Bell, 1976; Harvey, 1973).

Deducimos, en fin, que si el bienestar social y la calidad de vida son objetivos a los que aspira toda sociedad, ni la preservación y mejora de los mismos podrían conseguirse de forma incoherente o excluyente y aislada ni, como también nos advierte Mills (Mills, 2000: 29), tampoco el afán de preservación y mejora del bienestar y calidad de vida, solventa “*los problemas públicos que el hecho estructural de la ciudad plantea*”.

Al hilo de estas consideraciones, podemos pensar que la ciudad y su vinculación al territorio constituyen y conforman un camino de doble dirección. La asociación del ámbito urbano a los recursos y limitaciones que lo definen dentro del espacio territorial de influencia, parece imprescindible y determinante, de modo que no podríamos tratar del ámbito local sin tener en cuenta, conjuntamente, los ámbitos de la provincia, región o territorio que circunscriben y condicionan los respectivos espacios de una determinada área metropolitana. Por consiguiente, el espacio urbano se convierte así en un agente de transformación cuyas relevantes implicaciones demandan direcciones de orientación cualitativamente específicas:

Así sucede, efectivamente, si la orientación del cambio evolutivo se decide como el consecuente correctivo de un determinado proceso socioeconómico que, como en nuestro caso, produce la frustración de un

modelo de desarrollo *urbano moderno* basado en un tipo concreto de industria; se requiere entonces la reformulación más compleja del anterior modelo industrial, orientándolo hacia un nuevo paradigma de re-estructuración socioeconómica que conlleva, en un primer momento, el trasvase de la *ciudad industrial* a la *ciudad de servicios* y, en una segunda fase, un ansiado cambio hacia la *ciudad inteligente* y del *conocimiento*. Todo ello se traduce en una nueva planificación urbana, económica y social de la metrópoli.

Pero también ocurre que el territorio, a través de sus correspondientes instituciones y agentes, conforme otro medio para su innovación ya que puede influir dirigiendo y modificando los nuevos procesos socioeconómicos hacia los que se pretende orientar la ciudad. Es decir, que el territorio puede constituirse así en un agente de *desarrollo endógeno* de innovación y reorganización de los recursos; una estructura que descansa en la capacidad para articular sus diferentes procesos, en su nivel de cooperación y en la relación entre sus instituciones y la sociedad civil; aptitudes, todas ellas, que marcan sus facultades para generar respuestas a los problemas devenidos de su proceso de cambio socio-estructural y que definen el potencial regional para mejorar el bienestar y la calidad de vida de sus ciudadanos.

Considero, por tanto, que estas dos vertientes cualitativas serían las que más podrían ayudarnos en la comprensión de la naturaleza y orientación específicas de los procesos intervinientes en el desarrollo del Área Metropolitana de Bilbao y su entorno regional: desde dichas perspectivas cabría deducir las serias dificultades de una planificación urbana para constituirse, en exclusiva, como un ente operativamente libre.

La asimilación de todos los presupuestos mencionados configuran y sirven a la descripción del **objeto de estudio** de nuestra tesis, enfocada al análisis de las dinámicas urbanas, socioeconómicas e institucionales que marcan el tránsito del Bilbao Metropolitano de la *ciudad moderna industrial a la sociedad del conocimiento* en el periodo 1980-2013. Este análisis se afronta desde los cambios producidos en el modelo de *planificación urbana* de la metrópoli, la influencia de los paradigmas de *innovación* y *competitividad* territorial en los que se inscribe este modelo a nivel internacional, y la importancia de los procesos de *gobernanza institucional* que contextualizan tanto la funcionalidad de esta metrópoli en la región de la C.A. del País Vasco, como en el marco Europeo desde el que se orientan y al que se circunscriben muchas de sus políticas.

Importa advertir, al respecto, que las recientes experiencias, de reconocida intencionalidad innovadora, parecen haber cifrado su consistencia en la intensificación de las dificultades conciliatorias entre los intereses exacerbados de una competitividad mercantil, selectivamente macroeconómica, en detrimento de la preservación de un bienestar, más

cuidadosamente humano y universalmente accesible, de la calidad de vida ciudadana. Nada extraño que, en consecuencia, la repercusión global de estos desmesurados contrastes, difícilmente conciliables en la precipitación global de la crisis, conlleve la intensificación de las tensiones políticas y económicas que dificultan su resolución.

Digamos que los procesos innovadores que orientan la planificación y la política urbanas han de preocuparse de la constante interacción entre los intereses y las sinergias económicas predominantes que, en su mayoría, no obedecen tanto a una ordenación de carácter unívoca y linealmente organizada, cuanto a la intrusión paradójica e inconexa de acciones interesadas, en función de las ventajas que puedan propiciarnos las respectivas acciones políticas. Importa, por tanto, conocer la relevancia intencional de los factores intervinientes, en previsión de sus consecuencias, y es así que la sociología urbana termina convirtiéndose en un estudio proceso, mezcla de ideología y acción, interpelado por la fusión de una sociología del espacio con una sociología del consumo.

En este contexto, concuerda Manuel Castells que el análisis de la planificación urbana y sus efectos transformadores sobre la ciudad, suponen la intervención y el dominio del sistema político sobre el sistema económico, centrado en la organización y gestión de las problemáticas urbanas, ocasionadas, mayoritariamente, por la crisis del sistema económico en el que quedan circunscritas (Castells, 1971: 67-70). O, quizás, en los tiempos que corren, deberíamos preguntarnos también, en qué medida las corrientes y discursos económicos contemporáneos controlan la agenda política de distintos países, regiones o ciudades, en las diferentes dimensiones de su realidad y contexto sociales y, por tanto, también en la planificación urbana y el desarrollo socio-económico de sus respectivos territorios.

Nada más cierto que en el caso del Bilbao Metropolitano donde el proceso de reconfiguración *político-institucional* reconocido en el Estatuto de Autonomía Vasco, el Concierto Económico –ambos aprobados en 1979– y la Ley de Territorios Históricos (1983), inauguran una nueva fase de re-estructuración socio-política coincidente, a su vez, con cambios muy importantes en el contexto económico internacional. Al tiempo que la C.A. del País Vasco asienta las bases de su nuevo modelo institucional, la entrada de España en la Unión Europea en 1986, engloba el proceso de recuperación socioeconómico tras la crisis industrial y la planificación urbana del Bilbao Metropolitano, integrándola en un nuevo marco de oportunidades políticas, económicas, financieras y laborales, influidas por las Políticas de Cohesión y Desarrollo Regional, y las Perspectivas de Ordenación Territorial Europeas. Un contexto que beneficia el proceso de recuperación mencionado y orienta significativamente la regeneración del Bilbao Metropolitano.

En este sentido, desde finales de la década de 1980 hasta bien entrado el siglo XXI, la evolución socio-económica de las ciudades y sus regiones a nivel global, ha experimentado cambios paradigmáticos desde el modelo *fordista* de producción al de una organización *post-fordista* de la economía y la sociedad. Una nueva época en la que el protagonismo de la metrópoli y su región es repensado desde su capacidad para suscitar y mantener su atracción, mediante la generación e implementación de la *creatividad*, el *conocimiento* y la *innovación*, como ejes articuladores del futuro progreso socio-económico en sus respectivos espacios urbanos y territoriales; influencias que ofician de común denominador para el desarrollo de una economía urbana en continuo proceso de innovación (Bell, 1976; Sassen, 1991; Castells, 1995; Florida, 2002, Scott, 2008; Gurrutxaga, 2011a).

Esta dinámica genera, asimismo, una importante paradoja: al tiempo que el modelo de desarrollo regional Europeo busca reducir las diferencias entre los distintos países favoreciendo su integración socioeconómica, las políticas que promueven el protagonismo de la metro-región como agente de competitividad territorial intensifican, a su vez, estas diferencias regionales, imponiendo el dominio de unas sobre otras a la hora de atraer recursos e inversiones económicas, y conllevando, en definitiva, la fragmentación del modelo de desarrollo propuesto.

En una primera fase de evolución, este cambio de paradigma descansó en los postulados que situaban a cada territorio dentro de un marco circunscrito de competitividad inter-provincial e intra-nacional, en que cada metrópoli, en conexión con su región, debía encontrar sus propios mecanismos de desarrollo socio-económico. Sin embargo, desde finales de la década de 1990 este discurso se trasladó al escenario internacional donde, incluso las metrópolis de tamaño medio deberían competir también por posicionarse en los rankings urbanos internacionales (Sassen, 1991; Soja, 2008; Scott, 2008).

La definición del futuro papel del Bilbao Metropolitano como eje articulador de las actividades socio-económicas de su provincia –Vizcaya-, pero también de su propio entorno regional –País Vasco-, se incluye en este nuevo paradigma: lograr, desde la voluntad competitiva, que sus futuras actividades se articulen con las economías del conocimiento global. Desde el proceso de re-estructuración económica y de renovación socio-urbanística, originado en la crisis industrial de la década de 1980 y articulado durante la década 1990, los procesos de transformación en los ámbitos económico, político y urbano del Bilbao Metropolitano, se han planificado en consonancia con este paradigma.

Pero, a partir de aquí, el futuro del Bilbao Metropolitano volvió a convertirse en incógnita. Porque, si bien es cierto que las claves del cambio socio-estructural de la ciudad han sido acogidas con cierta aceptación y

éxito, cabe preguntarse por la trascendencia de las variables que articulan este primer cambio de imagen socio-urbanística y el contexto de *gobernanza institucional* en el que se circunscriben: si el éxito relativo de esta primera transformación, por otra parte necesaria, contribuye eficazmente a la resolución de nuevas prácticas que, sin prejuicio sobre la excelencia decorativa de la “ciudad bella”, pudieran perjudicar la dinámica funcional del Bilbao Metropolitano en el nuevo paradigma, tanto a niveles municipales, provinciales o autonómicos, como internacionales y/o continentales. Variables de futuro que, más allá de las reformas infraestructurales, introducen otra serie de problemas tales como el *alto nivel de población envejecida*, un *paro juvenil en ascenso*, la *falta de dinamismo sociolaboral*, o una *estructura universitaria* con escaso protagonismo dentro del sistema regional de innovación en el que se integra.

El Bilbao Metropolitano debe ser analizado, por tanto, desde su articulación con las dinámicas de ordenación territorial y urbanística del País Vasco; es decir, desde su trabazón con una realidad socioeconómica más unificada por su ensamblaje con los otros dos territorios históricos –Álava y Guipúzcoa–, y con sus respectivas cabeceras metropolitanas –Vitoria y San Sebastián–. Las dinámicas de esta *liason* deben realizarse desde la conjugación institucional, educativa, económica, política y competencial de una región, la vasca, polinuclear y compleja.

El *diseño institucional* es un factor clave en este proceso de tránsito hacia la *sociedad del conocimiento* ya que desde él se desarrollan las *respuestas* a este singular proceso de cambio socio-estructural. Del mismo modo, a través dicho diseño se descubren las *barreras* y *dificultades* manifestadas en la implementación tanto de sus políticas de planificación y ordenación territorial, como del contexto *social y geográfico* en el que se enmarcan. Aunque en dicho contexto, debemos reconocer, asimismo, la importancia de otros elementos vinculados con las lógicas *nacionalistas* y los *sesgos* sociopolíticos que peculiarizan el modelo *institucional vasco*, consideramos que el estudio de los mismos requeriría de otro tipo de aproximaciones teóricas y analíticas, alejadas de los procesos y paradigmas hacia los que se enfoca esta tesis y, por lo tanto, no serán abordados en la misma.

La *singularidad* de las *respuestas* que configuran el cambio socio-estructural del Bilbao Metropolitano hacia la *sociedad del conocimiento*, obliga a que nos preguntemos por las condiciones y condicionamientos que con-causan el éxito de las regiones metropolitanas hacia los modelos urbanos y productivos basados en el conocimiento, la creatividad y la innovación. No podemos acercarnos al análisis de dichas *respuestas* sin comprender la importancia ejercida por los distintos contextos socioeconómicos en los que se desarrollan.

Esta inquietud es la que determina el **objetivo general** de nuestra investigación que trata de comprender *por qué ciertas regiones metropolitanas responden de forma diferente al tránsito hacia la sociedad del conocimiento y cuál es la influencia ejercida por sus contextos socioeconómicos para responder exitosamente a este desafío*. La contestación de ambas preguntas no sólo nos ayuda al mejor enfoque y discernimiento de lo acontecido en el Bilbao Metropolitano en un periodo de análisis delimitado, sino que nos adentra en las múltiples capacidades de adaptación generadas en contextos distintos al de nuestro entorno metropolitano.

Este objetivo introduce otra dinámica analítica complementaria al estudio del proceso de *cambio socio-estructural* del Bilbao Metropolitano, que nos permite contrastar este proceso de *cambio* con el de otras dos regiones metropolitanas, la de San Diego y la Región del Oresund, como ejemplos paradigmáticos del proceso de tránsito hacia la sociedad del conocimiento a la que aspira el Área Metropolitana de Bilbao. El **objetivo** de esta confrontación es detectar las diferentes variables que intervienen en los diseños institucional y político de estas regiones metropolitanas, y cómo afectan a las peculiaridades contextuales de sus respectivos modelos de competitividad e innovación territoriales. La elección de estas regiones responde a la confluencia de tres importantes factores:

En primer lugar, ambas regiones ofrecen una riqueza comparativa interesante ya que responden a modelos urbanística e institucionalmente opuestos a la región metropolitana de Bilbao, tanto desde su conformación metro-regional como desde sus dimensiones demográficas. El modelo urbano de San Diego se configura desde las pautas de crecimiento norteamericanas, siendo una región metropolitana muy extensa y fragmentada en un espacio de baja densidad residencial, social y espacialmente muy desigual, donde la utilización del vehículo privado se impone a la implementación de infraestructuras de transporte público. La Región del Oresund, sin embargo, se organiza desde una visión más centrada en la integración funcional, articulada y sostenible de su región metropolitana, muy respetuosa con el medioambiente, el potencial paisajístico y el bienestar y la calidad de vida de sus habitantes. La construcción del puente que une a estas dos sociedades, la danesa y la sueca, se ha convertido en un símbolo de cooperación histórico unificando tecnológicamente su naturaleza sociocultural y medioambiental.

En segundo lugar las dos regiones metropolitanas han construido un modelo de sociedad potencialmente competitivo en *conocimiento tecnológico* orientado hacia la *biotecnología*, la *biomedicina* o las *telecomunicaciones*, entre otros. San Diego lo ha efectuado desde el patrón californiano basado en el internacionalmente conocido modelo de *Silicon Valley*, donde la industria militar, la función de las estructuras universitarias, el peso de la inversión del sector privado, el buen clima y el estilo de vida, se transforman en importantes catalizadores de atracción de inversiones

en I+D+i, talento productivo-laboral, empresas y turismo internacionales (Saxenian 1994, 2006; Florida, 2002; Scott, 2008). San Diego tampoco se relaciona con los patrones socio-históricos que han caracterizado a las *regiones clásicas de antigua industrialización*, por lo que ofrece una riqueza comparativa mayor. La Región del Oresund, por el contrario, se enmarca dentro del contexto Nórdico de innovación, donde el respaldo institucional de las estructuras de cooperación entre los gobiernos nacionales, el valor de la educación, el fuerte compromiso con las políticas de empleo, y el apoyo a la inversión en I+D+i, son elementos determinantes. Esta serie de iniciativas planificadoras se basan, a su vez, en importantes acuerdos y niveles de interacción entre gobiernos, universidades y empresas, que contribuyen, conjuntamente, a la dinamización del sistema productivo y de la sociedad.

En tercer y último lugar, San Diego y Oresund son regiones metropolitanas transfronterizas, con poblaciones que superan los 3 millones de habitantes. En el caso de San Diego el paso fronterizo con Méjico que conecta con la ciudad de Tijuana, no solamente lo convierte en el más tra-segado del mundo, sino que existen fuertes vínculos históricos, culturales y políticos que han intervenido en su evolución socio-histórica y que actualmente se configuran desde realidades económicas y sociales asimétricas. La condición transfronteriza de la Región del Oresund se fundamenta desde la construcción de su puente; un macro-proyecto infraestructural con miras a hacer de la unión de estos países un importante motor de competitividad e innovación regional. Asimismo, al tiempo que Suecia y Dinamarca comparten una historia política y cultural de varios siglos de antigüedad, también conforman, junto con Noruega y Finlandia, el núcleo central de los países Escandinavos; una alianza con más de 50 años de antigüedad en la que se ha construido un mercado laboral común y una importante cultura de cooperación en materia económica, política y social.

En el marco del análisis comparado propuesto para estas regiones metropolitanas, también subyacen los **objetivos específicos** desde los que se estructura el contenido de esta tesis doctoral y que se resumen en los siguientes puntos:

1. Analizar las principales corrientes teóricas relacionadas con los paradigmas contemporáneos sobre la planificación, y la importancia de las nuevas configuraciones metro-regionales en la economía global.
2. Estudiar la influencia de los principales paradigmas sobre los modelos de innovación y competitividad territorial, y su repercusión sobre los fenómenos urbanos.
3. Conocer cómo ha influido la Perspectiva de Ordenación Territorial Europea y las políticas de cohesión sobre la configuración de las metro-regiones del continente europeo y sus políticas de desarrollo regional.
4. Examinar cómo han afectado el modelo institucional vasco al diseño de la Nueva Estrategia Territorial de la C.A. del País Vasco y al proceso de cambio socio-estructural del Bilbao Metropolitano.
5. Analizar las condiciones y condicionamientos del proceso de cambio- socio-estructural del Bilbao Metropolitano abordando sus principales cambios socioeconómicos y el impacto de sus políticas de regeneración urbana.

Dichos objetivos contribuyen, a su vez, a la definición de nuestra **hipótesis de partida**, basada en la suposición de que las *respuestas* generadas por el Bilbao Metropolitano y el contexto regional de la C.A. del País Vasco en la que se integra, están fuertemente influenciadas por los condicionamientos devenidos de su estructura *moderna-industrial*, y por las *peculiaridades* del *diseño institucional* como articuladores de su proceso de cambio socio-estructural, tanto a nivel urbano como al de su integración regional. Los logros alcanzados a través de las políticas de regeneración urbana, implementadas para transformar la metrópoli y potenciar su competitividad económica a nivel global, descubren otra serie de desafíos dentro del área metropolitana y su articulación territorial, influidos por las limitaciones y las consecuencias no previstas de su propio modelo *institucional*. Estas consecuencias se manifiestan en los distintos niveles de gobierno de la C.A. del País Vasco, repercutiendo sobre el ámbito educativo, laboral, demográfico, y socio-urbano del área metropolitana y su región y, por lo tanto, dificultando su tránsito hacia la pretendida sociedad del conocimiento.

Las variables que fundamentan tanto la orientación de las *actuaciones* implementadas en el Bilbao Metropolitano, como la evaluación de los posibles éxitos y fracasos de su proceso de cambio socio-estructural hacia la *sociedad del conocimiento*, conducen al planteamiento de las siguientes **hipótesis específicas**. Su formulación se realiza desde la consideración de que las variables más influyentes en cualquier proceso de esta naturaleza se relacionan con la capacidad para influir en una serie de factores inter-conectados:

- La capacidad de generar altos niveles de cooperación entre los principales actores institucionales en sus distintos niveles de gobierno territorial –municipal, provincial y regional–, y entre éstos, y otros agentes económicos, educativos, sociales, etc.
- La emergencia de una sociedad civil bien conectada a nivel regional, competente para crear mecanismos de consenso por parte de los grupos que promueven el cambio en sus distintas dimensiones: económicas, políticas, sociales, culturales, urbanas, etc.
- Sistemas de gobernanza bien articulados que fomenten la participación ciudadana.
- Niveles altos de cualificación profesional con grados y accesos educativos medios-altos entre los distintos grupos de población y altas tasas de empleo en las empresas y sectores intensivos en conocimiento e innovación.
- Instituciones educativas y centros de investigación competitivos, cualificados para producir nuevo conocimiento en la investigación científica, así como la correcta articulación de estas instituciones con las empresas, el capital privado y las instituciones públicas.
- Tasas demográficas con cohortes de edad jóvenes y bajos niveles de exclusión social.
- Buena logística e interconexión entre los planos local-regional e internacional de los distintos países, facilitando la rápida movilidad poblacional entre sus componentes.
- Grados altos de descentralización y autonomía local en barrios y municipios, con un adecuado sistema de planificación que se ajuste a sus necesidades, mejorando la calidad de vida y el bienestar de sus ciudadanos en materia económica, de vivienda, social etc.

Ninguno de estos factores es susceptible de ser ejecutado de forma perfecta, ya que están sometidos al poder de los contextos socio-históricos y socioeconómicos de los lugares donde se desarrollan. Conforman así nociones “*típico ideales*” (Weber, 1964) que sirven a la orientación e interpretación tanto del análisis realizado en el Bilbao Metropolitano como del estudio dirigido a San Diego y la Región del Oresund.

Pienso, por tanto, que el proceso de tránsito hacia la *sociedad del conocimiento* y el análisis de sus *éxitos y/o fracasos*, se relaciona con la construcción de posibilidades, la democratización de los accesos, y el cumplimiento de las expectativas para los que fueron generados sus mecanismos de respuesta; es decir, que la *sociedad del conocimiento* se convierte en un medio para generar respuestas a través de los factores mencionados, garantizando mejores niveles de bienestar y calidad de vida para sus habitantes. Pero reconozco también la dificultad para dilucidar objetivamente el proceso de *institucionalización* de esta *sociedad*, ya que los límites que diferencian su sustitución en relación con la *sociedad industrial*, están sobrecargados de paradojas y sujetos a los contextos sociales de cada lugar, dificultando su completa *imitación*.

Habida cuenta de estas reflexiones y planteamientos específicamente orientados hacia el análisis de los contenidos implicados en esta investigación, afrontamos nuestro *objeto de estudio* desde distintas aproximaciones **metodológicas**.

Los interrogantes que centralizan y definen el planteamiento de nuestra tesis se resumen en la interpelación del *por qué ciertas regiones metropolitanas responden de distintas maneras en su transición hacia la sociedad del conocimiento, y cuál es el nivel de influencia de sus respectivos sistemas y contextos socioeconómicos para superar, de forma eficaz y satisfactoria, sus desafíos*.

La respuesta **metodológica** nos ha exigido la aplicación del análisis comparativo entre los respectivos procesos representados por las regiones metropolitanas de San Diego y Oresund. Ya advertimos que las dimensiones poblacionales y económicas de estas dos regiones son muy superiores y diferenciadas de las del Bilbao Metropolitano y su región, tanto en términos proporcionales, como en general, contextuales. Sin embargo, dado que nuestro estudio no pretende crear un marco comparativo “in toto”, con indicadores y modelos analíticos comunes, deducimos que dichas diferencias no impiden, e incluso favorecen, las posibilidades analíticas de nuestros contrastes comparativos entre las regiones metropolitanas aludidas, como representaciones expresivas de sus peculiares experiencias que, desde contextos y realidades socioculturales distintas, estimulan la comprensión y desarrollo del Bilbao Metropolitano y su región.

Debido a las dificultades para encontrar fuentes de datos homogéneas que nos aporten indicadores *demográficos, económicos y sociales* comunes en ambas experiencias, cada caso ha sido estudiado desde la utilización de las **fuentes estadísticas oficiales** de los países a los que pertenecen, y la utilización de distintos *informes institucionales*. No obstante, las dimensiones analizadas son las mismas para ambos: *contextualización socioeconómica e histórica* de sus espacios, caracterización de sus *sistemas regionales de innovación*, los soportes de sus *economías del conocimiento*, y la composición de sus *sistemas de gobernanza institucional*

Advertimos además que los *objetivos específicos* referidos al análisis del *Bilbao Metropolitano*, relacionados tanto con el estudio de su *planificación urbanística*, como con la estructura de su *sistema institucional* regional y los contextos socio-históricos que caracterizan el proceso de cambio *socio-estructural y urbano* de su *región metropolitana*, presiden esta investigación orientada hacia la comprensión de la naturaleza de estas relaciones, no sólo en el entorno de la C.A. del País Vasco, sino también en su conexión con las perspectivas de desarrollo regional y ordenación territorial europeas en las que se han enmarcado gran parte de sus actuaciones. En este ámbito, el *análisis* de los documentos de *planificación, los informes institucionales* y los *documentos legislativos* en materia urbanística y política, constituyen una **fuentes** de análisis importante. También lo son **las fuentes de datos secundarias** que, en el caso concreto de la aproximación europea a nuestro estudio, han sido extraídas del banco de datos de Eurostat y de otros informes institucionales provenientes de la Comisión Europea y la OCDE.

En el caso concreto del Bilbao Metropolitano y de la C.A. del País Vasco se ha recurrido a bases y fuentes de datos secundarias, provenientes del EUSTAT, el INE, el Observatorio Vasco de la Vivienda, los Departamentos de Desarrollo Económico y Competitividad; Medioambiente y Política Territorial; Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco y el Ayuntamiento de Bilbao, entre otros.

Asimismo, debido a las diferentes dimensiones y niveles de gobernanza institucional presentes en el proceso de cambio socio-estructural y regeneración urbana de la metrópoli Bilbaína, y a la naturaleza de los ámbitos *económicos, políticos, sociales y culturales* implicados también en este proceso, se han realizado **once entrevistas en profundidad** con agentes institucionales y gubernamentales pertenecientes a cada uno de dichos ámbitos, adaptando el guión de cada entrevista según el contenido *económico, político, cultural y social* de la misma, y según el nivel en el que se ubica cada agente: *municipal, provincial o regional* (ver el organigrama de las entrevistas efectuadas).

La aproximación a los entrevistados se ha realizado desde este contexto, eligiéndolos según su relación con los ámbitos mencionados considerando que era importante analizar y valorar las consecuencias del proceso de cambio socio-estructural en todas los niveles delimitados. Por razones de secreto profesional y de respeto hacia los entrevistados no puede ser revelada su identidad, ni el departamento, cargo y/o institución a la que pertenecen. Todas las entrevistas se han llevado cabo entre el 2009 y el 2014.

Organigrama. Entrevistas en profundidad por ámbitos y niveles de análisis

Nivel	Ámbito				
	Económico	Político	Cultural	Social	Total
Regional	1	0	1	1	3
Provincial	1	0	0	0	1
Municipal	0	3	3	1	7
Total	2	3	4	2	11

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con los intereses analíticos de esta investigación, más centrados en la articulación del Bilbao Metropolitano con las estructura de Gobierno de la C.A. del País Vasco, se han valorado más los niveles de gobierno regional y municipal; el primero, como máximo responsable de la ordenación territorial del País Vasco y, el segundo, como ejecutor de los Planes Generales de Regeneración Urbana de Bilbao, siendo el principal foco de nuestras entrevistas. La dimensión provincial se corresponde con los Planes Territoriales Parciales a los que está sujeto el Bilbao Metropolitano como Área Funcional, pero la visión estratégica regional de la ordenación se realiza desde el Gobierno Vasco, y su ejecución concreta, desde los 35 municipios que componen el Área Funcional del Bilbao Metropolitano.

La **distribución de los contenidos** de esta investigación se ha desarrollado en seis capítulos divididos en dos principales partes: la primera parte corresponde al desarrollo del marco teórico el cual contiene, asimismo, las experiencias de San Diego y la Región del Oresund; y la segunda parte se destina, en cambio, al estudio concreto de los procesos vinculados con nuestro *objeto de estudio*.

El Capítulo I aborda las perspectivas y paradigmas relacionados con la relevancia de las regiones metropolitanas y la evolución en sus procesos de planificación urbana. Estas corrientes se definen en relación con los cambios en las formas de concebir las regiones metropolitanas a nivel global, desde su dimensiones económicas, culturales, políticas, tec-

nológicas y sociales, así como también desde los procesos institucionales que han protagonizado dichos cambios en el tránsito de estas *regiones metropolitanas* desde la era *industrial a la del conocimiento*.

El Capítulo II se ha organizado en relación con los modelos teóricos vinculados con los procesos de innovación y desarrollo de los territorios, valorando sus principales problemáticas y formas de análisis. Aquí cobran especial relevancia los entornos *regionales* de innovación y creatividad en las economías del conocimiento, según sus respectivos ámbitos y los elementos que los integran.

En el Capítulo III se afronta el análisis de las regiones metropolitanas de San Diego y Oresund desde el estudio de los respectivos sistemas socioeconómicos, históricos e institucionales que rigen su evolución hacia la *sociedad del conocimiento*. Requieren especial atención la conformación de sus sistemas de innovación regional, la red de agentes que los componen, y su estructuración sobre sus respectivos espacios metropolitanos como, asimismo, la significatividad de los modelos urbanos que los configuran.

El impacto de los modelos y las políticas de ordenación territorial en los ámbitos Europeo y Vasco, son abordadas en el Capítulo IV. Destacamos la relevancia del protagonismo de las regiones en el contexto europeo y su potenciación competitiva desde sus políticas de desarrollo regional y cohesión social. Dichos contenidos también pueden verse reflejados en el diseño de la *Nueva Estrategia de Ordenación Territorial* de la C.A. del País Vasco, y en la significación de los Fondos Estructurales como mecanismos para la recuperación de las *regiones metropolitanas* de antigua industrialización.

El impacto concreto de los procesos anteriores de ordenación territorial en la C.A. del País Vasco, es analizado en el Capítulo V, teniendo en cuenta una serie de factores interrelacionados, tales como la compleja organización de sus sistemas institucional y territorial, la trascendencia de sus estructuras socioculturales, la funcionalidad de la propia región, su composición sociodemográfica, y el sistema regional de innovación que la caracteriza.

Por último, el Capítulo VI se orienta hacia las consecuencias concretas del proceso de cambio socio-estructural y de regeneración urbana del Bilbao Metropolitano del que se analizan sus configuraciones socioeconómicas, planificadoras e institucionales, implícitas en su transformación. En este capítulo incluimos también el análisis de los discursos contenidos en las entrevistas en profundidad, según su conexión con los procesos de cambio y planificación estudiados.

PRIMERA PARTE

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL Y
EXPERIENCIAS DE INNOVACIÓN

CAPÍTULO I. FORMAS DE DEFINIR, PLANIFICAR Y GOBERNAR LA CIUDAD Y EL ESPACIO URBANO

"La historia universal es la historia del hombre urbano. Los pueblos, los Estados, la política, la religión, todas las artes, todas las ciencias se fundan en un único profenómeno de la existencia humana: en la ciudad".

Oswald Spengler. La Decadencia de Occidente. Tomo II. p. 81.

La ciudad moderna ha sido durante finales del siglo XIX y todo el siglo XX un proceso de análisis recurrente del que se han ocupado sociólogos, historiadores, economistas, planificadores urbanos, arquitectos, artistas, filósofos y tantos otros investigadores en ciencias sociales. Si algo demuestran los distintos estudios realizados es que la ciudad moderna, como otros modelos de ciudad más antiguos, son el resultado de un conjunto de variables en constante interacción y progresivo crecimiento, una suerte de *"complejidad organizada"* interdependiente y dinámica (Jacobs, 1961).

Sería difícil explicar la ciudad como un hallazgo de origen más o menos fortuito e inconsecuente ya que desde sus orígenes más rudimentarios, progresó evolutivamente condicionada por modos de vida y sistemas organizativos diferenciados y acumulativos que se encuentran inmersos en la vida de la ciudad; por lo mismo, cambian, crecen y se dispersan, se expanden y se contraen, aparecen y desaparecen a lo largo de su historia como componentes de distintas tendencias en continua transformación (Wirth, 1969: 143). Ya Robert Park concibió la ciudad como una forma de organización *moral* y *física*. La estructura y la tradición son dos aspectos distintos de un mismo complejo cultural. Un conjunto de costumbres, de actitudes y sentimientos organizados que se intercambian a través de comportamientos transmitidos tradicionalmente. La ciudad condiciona el proceso vital de las personas que viven en ella. Su carácter y la disciplina impuestos por ella, condicionan el tamaño de su población así como su distribución y concentración en el área metropolitana en la que residen sus habitantes (Park, 1969: 91).

Para Max Weber, la definición de la ciudad va más allá de la mera descripción de los estilos de vida de sus residentes, ya que implica el descubrimiento del conjunto de estructuras sociales que condicionan las formas de vivirla; se trata, por tanto, del conglomerado de estructuras so-

ciales que promueven la individualidad social y la innovación, al par que instrumentalizan el cambio histórico (Sennet, 1969: 7). En consecuencia, prosiguiendo a Weber, la ciudad se convierte en un mecanismo de auto-suficiencia político-administrativa cuando quedan delimitadas las bases de su sustentación económica y su distribución dentro del espacio. Este nuevo sistema político-administrativo se traduce en la expresión institucionalizada de sus distintos sistemas de acción que, como tales, dominan e influyen su expansión dentro del territorio como aglomeración espacial (Weber, 1964: II, 949).

Un motor de cambio y de innovación que se erige como un complejo organismo integrado por distintas relaciones e intereses donde acontece la diversidad de intercambios económicos, sociales, políticos y culturales. Y conviene advertir al respecto que la dinámica de esta conjunción de intereses subyacentes en la estructuración urbana, se constituye con la magnitud de un ente individualizado cuyo *espíritu*, a través de sus métodos y procesos decisorios, domina un espacio que trasciende las expectativas de las personas que componen dicha estructura. La ciudad asume así el control de la historia económica y espacial de sus contornos re-emplazando, por ejemplo, los primitivos valores de la tierra por una disposición socio-económica espacial racionalizada e intelectualizada a través de los nuevos usos del suelo.

La metrópoli moderna se asemeja así a un mecanismo “*psicofísico*” donde los intereses públicos y privados encuentran su expresión colectiva y corporativa en la forma en que el suelo es utilizado según sus peculiares significaciones industriales y residenciales (Park, 1969: 82). Gran parte de las tareas destinadas a este tipo de planificación tratarán de analizar y predecir el comportamiento, la organización y la distribución de la población dentro de la ciudad. La acción pública y privada intentará adelantarse preventivamente a estos hechos que, por lo mismo, no deberían ser predestinados para el corto y medio plazo. Cualquier proceso de desarrollo exitoso, pongamos como ejemplo el económico, debería garantizarse unos márgenes correctivos que posibiliten maniobras e improvisaciones: su orientación cerrada hacia objetivos específicos es siempre más arriesgada, y las sinergias que encubren cada proceso se descubren empíricamente, forzadas por la marcha de los acontecimientos; la ciudad, especialmente en sus referentes socioeconómicos, debería reservarse la posibilidad de una capacidad decisoria para reaccionar adecuadamente ante situaciones de emergencia o incertidumbres justificadamente sospechosas. En la actualidad estas capacidades han sido reforzadas desde la autonomía de las *regiones metropolitanas* para competir a nivel *global* pero desde sus ámbitos y contextos *locales*.

1.1. La región y el área metropolitana como elementos de análisis socio-estructural

El concepto de *área metropolitana* ha sido tradicionalmente utilizado para describir el fenómeno de expansión urbana surgido tras la Segunda Revolución Industrial, como un hecho inscrito dentro de una estructura espacial determinada, y fuertemente condicionado por las nuevas dinámicas capitalistas de expansión y desarrollo industriales. El *área metropolitana* queda así consignada en función de su crecimiento acelerado dentro del espacio urbano territorial: se concibe su espacio físico como un proceso de producción social, cuya expansión y organización se regulan conforme a sus relaciones con el centro y la periferia urbanas. La segregación generalizada entre los distintos lugares de trabajo y de residencia de los habitantes de la ciudad modifica sustancialmente un centro urbano altamente densificado lo que desencadena nuevos procesos de movilidad poblacional hacia el extrarradio urbano. La relación entre el centro y la periferia se enmarca subdividida en distintos espacios urbanos, complejamente interrelacionados y conectados a partir de un sistema flexible de transporte público o por el incremento en el uso del automóvil privado.

La aparición del *área metropolitana*, como nuevo espacio de acción y planificación territorial, se encuentra extremadamente afectada por la nueva evolución económica de los sectores productivos y las decadentes actividades de la industria moderna. Dado que el sistema de producción industrial es el que da forma y sentido al *área metropolitana* como centro de análisis espacial y económico, es la decadencia productiva de las décadas setenta y ochenta del pasado siglo, la que re-direcciona los discursos teóricos sobre este concepto hacia nuevos modelos de organización de la actividad económica: fenómenos como la localización de los nuevos espacios productivos, el comportamiento y la distribución socio-espacial de la población, la actividad económica intra-territorial, el auge y la decadencia de antiguas y nuevas zonas del espacio metropolitano, son, pues, nuevos problemas a considerar en los procesos de planificación y cambio socioeconómico de los años 90 (Fernandez Durán, 1979; Castells, 1981; Klaassen et al., 1981; Champion & Townsend, 1990; Van der Berg, 1990).

Asimismo, y debido precisamente a la aparición de estos cambios, también emerge estrechamente asociado al término de *área metropolitana*, el concepto de *región*, como forma específica de las sociedades capitalistas industrializadas (Gottmann, 1961; Castells, 1971). Si una *región* puede incluir varias *áreas metropolitanas*, podemos considerar la relevancia específica de cada *área metropolitana* en relación con el rol desempeñado dentro de su propia *región*. A menudo, estas *áreas metropolitanas* han figurado como tractoras de la propia *región*, lo que permite una consideración discriminatoria entre las distintas *áreas metropolitanas* incluidas en el territorio, según amplitud, importancia económica y social, distribución

municipal y diseño urbanístico de cada una, evidenciando el frecuente predominio de las perspectivas de jerarquización generadoras de desequilibrios territoriales internos: el proceso de expansión y fragmentación urbanas experimentado en el crecimiento de las áreas metropolitanas ha ligado indisolublemente la importancia de éstas con el crecimiento urbano de las *regiones* que las acogen; la *región* y su *área metropolitana*, se encuentran así, en muchos casos, unidas y condicionadas mutuamente por las mismas estructuras socio-económicas y productivas.

En la actualidad, las *regiones metropolitanas* o las *metro-regiones* se han transformado en polos de interconexión transnacional por donde transitan todo tipo de corrientes y flujos económicos, políticos, culturales y sociales producidos a nivel global. Siguiendo las características y las tipologías de *metro-región* consideradas por la OECD en su informe *Competitive Cities and The Global Economy* (2006), podemos identificar las *metro-regiones* como grandes concentraciones de población constituidas alrededor de áreas económicamente funcionales, donde participan e intervienen una serie de autoridades gubernamentales locales y municipales. Es decir, un espacio geográfico que concentra una serie de conexiones económicas: mercados laborales, redes empresariales, relaciones intergubernamentales, etc.

Siguiendo la modelización dictada por este informe, se distinguen tres tipos de *metro-regiones* (OECD, 2006: 31-33):

- Las *Regiones Metropolitanas de carácter monocéntrico* caracterizadas por un núcleo definido alrededor del cual queda estructurada una serie de pequeñas ciudades y áreas rurales. Muchas de estas regiones se han transformado en mono-céntricas rodeadas por otra serie de pequeños núcleos poblacionales que, al margen del núcleo principal, albergan un número de ciudades más pequeñas pero siempre próximas al centro. La OECD distingue como ejemplos característicos a las ciudades de Stuttgart, Londres o Seoul
- Las *Regiones Metropolitanas Polinucleares o Policéntricas* representadas por aquellas concentraciones urbanas históricamente diferenciadas, y política y administrativamente autónomas, pero siempre cercanas unas de otras y dotadas, en consecuencia, por una red de infraestructuras de comunicación, transporte, empresas y clusters que funcionan como unidad económicamente funcional, y también como espacio común de relaciones socio-económicas y gubernamentales (Kloosterman & Lambregts, 2001; OECD, 2006: 32; Meijers, 2007). Estos espacios poseen distintas áreas metropolitanas que no difieren demasiado por su tamaño o importancia política y económica. Ejemplos de este tipo de *metro-región* pueden encontrarse en la Cuenca del Rhur, en Alemania, o en el caso específico de nuestra tesis, la región polinuclear del País Vasco con sus tres

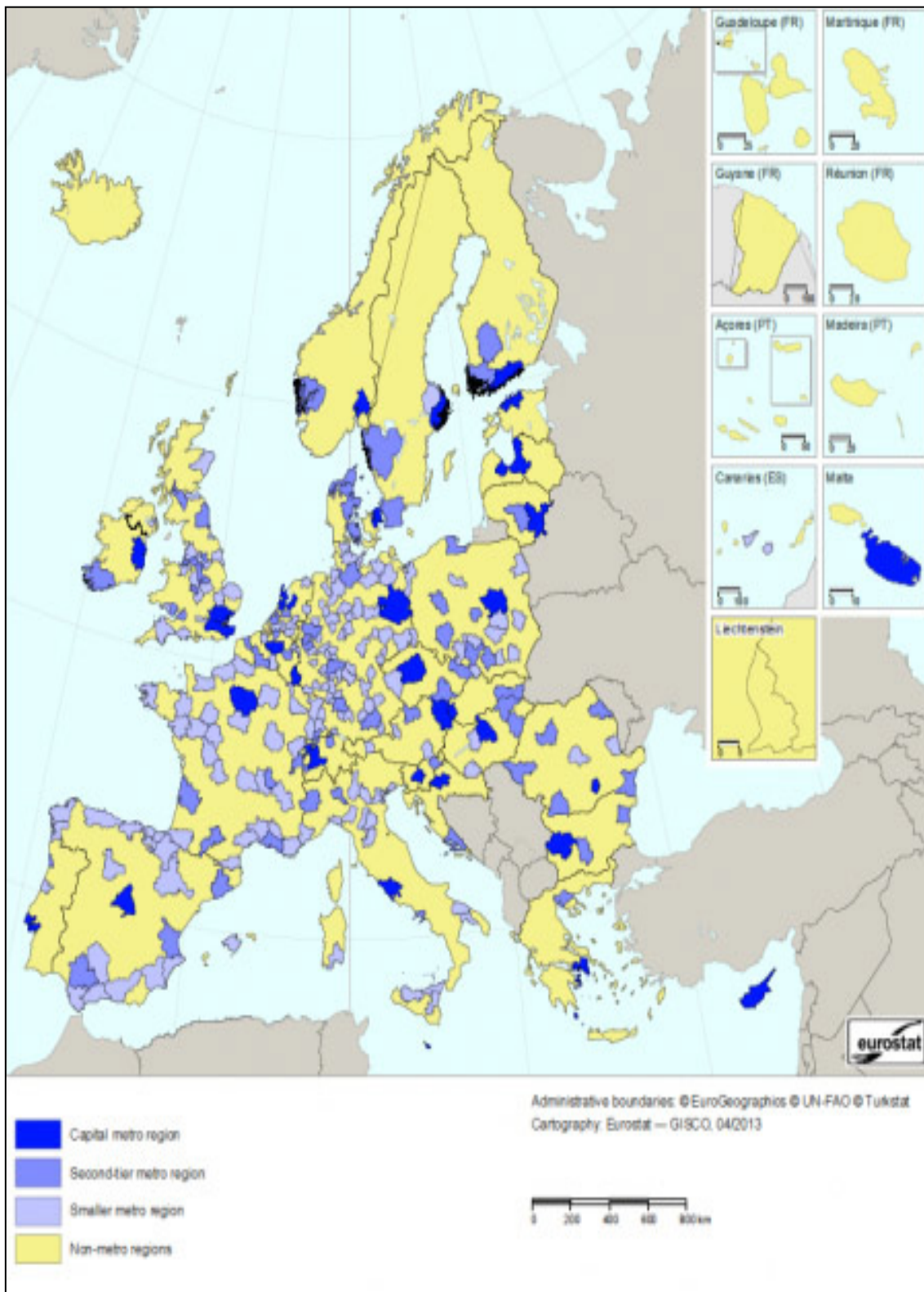
cabeceras metropolitanas enmarcadas en cada uno de sus territorios históricos. Aunque no debemos olvidar que esta región queda circunscrita a un país organizado monocéntricamente. Características que por las peculiaridades institucionales de la C.A. del País Vasco gozan de una mayor autonomía económica, fiscal y política.

- Las *Mega-ciudades* están definidas y enmarcadas en una tipología superior a las dos anteriores pero integrada dentro de ellas, con la diferencia de que sus dimensiones económicas y poblacionales superan radicalmente las proporciones habituales. Manuel Castells las define como “*los nodos de la economía global, que concentran las funciones superiores de dirección, producción y administración de todo el planeta*” (Castells, 1995: 403). Edward Soja utiliza este concepto para describir *la transformación espacial de las metrópolis modernas, refiriéndose tanto a su enorme tamaño de la población en las mayores aglomeraciones urbanas del mundo como a la creciente, discontinua, fragmentada y casi caleidoscópica estructura socioespacial*” (Soja, 2008: 336). Ciudades que hoy en día pueden superar los 10 millones de habitantes, como ejemplos mencionamos Tokio, Sao Paulo, Los Ángeles, Nueva York, Beijing, etc.

En relación con esta clasificación, normalmente, la *región metropolitana* es de carácter multicéntrico y/o policéntrico en cuanto representativa de una variedad de centros interrelacionados, que se articulan en torno a una ciudad central como referente de la administración regional que focaliza la mayor parte de las instituciones y servicios de su entorno. Suele agrupar, por tanto, un volumen poblacional considerablemente mayor que el de sus poblaciones vecinas significándose, asimismo, como eje de intercambio comercial financiero y mercantil, con un variado conjunto de empresas e industrias regionales, y un centro administrativo y cultural autónomos (OECD, 2006).

Desde el punto de vista del papel que debe ejercer la *región* o las *regiones* que integran estas *áreas metropolitanas*, cabe distinguir los términos de *región* y *regionalismo*: el primero, define un área con unas características determinadas que hacen referencia a su tamaño, su cultura, su organización política y económica y su estructura social; el segundo, sin embargo, se identifica si no *in toto*, muy tendenciosamente, con movimientos o ideologías políticas vinculados a la defensa de la reorganización y la autonomía de un gobierno local o regional desde el más o menos persistente reclamo atributivo de derechos, adquisitivos o devolutivos, de determinadas competencias a beneficio de sus respectivos procesos de crecimiento y desarrollo económico, político, social y cultural (Dickinson, 1964; Keating, 1998, 2002).

Mapa 1.1. Tipología de Metro-Regiones en Europa



Fuente: Eurostat. Directorate-General for Regional and Urban Policy. 2012.

Según nos explica Michael Keating (1997), la *región* puede ser abordada y definida desde corrientes y perspectivas diversas en función de la ciencia social desde la cual se estudie o la tradición histórica del país al que pertenezca (aplicado al caso de Europa Occidental). La *región* no puede desprenderse, en este contexto, de su carga política, ya que como sistema de acción tiene ciertas implicaciones en la distribución del poder y en el contenido de las políticas públicas que lleva a cabo. Aspectos tales como su demarcación territorial, el sistema institucional que la caracteriza, ya sea como gobierno regional o como conjunto institucional, y su rol como agencia económica, política o social, a nivel nacional o internacional, son factores que deben tenerse en cuenta a la hora de estudiar la conformación socio-histórica que la define y construye (Keating, 1997: 383). La *región*, en cuanto entidad territorial, muestra distintas versiones según el espacio en el que es localizada (Keating, 1997: 390-392):

- Puede manifestarse como intermediaria de un conjunto de relaciones entre el Estado y los Gobiernos locales exceptuando casos como Holanda o los Países Escandinavos donde existe un fuerte gobierno autonómico-municipal que se conjunta con un Estado Unitario fuerte.
- Puede existir desde su demarcación en niveles territoriales, autonómicos, provinciales o metropolitanos diversos, donde la *región* es también un espacio político en el que se toman y debaten decisiones entre actores e instituciones distintos. Es el caso, por ejemplo, de las Comunidades Autónomas, especialmente Catalunya y País Vasco, donde la Comunidad es al mismo tiempo espacio político y región autogobernada, donde entran en juego aspectos como la identidad regional, el sistema de partidos que conforma el espacio (nacionalistas/no nacionalistas), el sistema de elección regional, sus sistema fiscal, etc.

Dicho esto, la relación entre la *región* y sus *áreas metropolitanas* habría de concebirse como un *entramado social unitario* de cuantos aspectos pudieran considerarse claves en la articulación de su estructura social (McKenzie, 2002). Entre ellos, destacan como principales focos de análisis, la intensidad de sus relaciones económicas, patrones laborales, elementos culturales, relaciones sociales, evolución demográfica, movimientos migratorios, políticas locales, relaciones internas y externas con otras regiones o con el propio país, o la influencia de su entorno educativo. Cada uno de estos ámbitos debería ser considerado y visionado desde la perspectiva de su evolución socio-histórica. Si queremos analizar la función conjunta desempeñada por el *área metropolitana* y su *región* tendríamos que considerarla como un fenómeno humano complejo en el que se desencadenan, no solamente actividades económicas, sino también, fundamentalmente, políticas de carácter cultural, administrativo y social, cuyas relaciones no podrían comprenderse desde un análisis ex-

clusivamente estadístico, sin previo conocimiento de sus respectivas implicaciones históricas (Dickinson, 1964: 4-11). Las funciones económicas no habrían de constituirse como criterio exclusivo que define o califica el carácter de un determinado ámbito ciudadano: habrían de ser valoradas conjuntamente en el contexto integrativo de las distintas funciones (administrativas, políticas, culturales...) que complementan un marco analítico más exhaustivo, capaz de facilitarnos una mayor comprensión de las cohesiones entre el *área metropolitana* y su *región* y de los componentes que la fundamentan (Dickinson, 1964: 20-21).

El desarrollo teórico de la expresión *área metropolitana* ha estado influenciada por tres corrientes de pensamiento distintas (Ibarra Robles, 1982: 26-28):

Desde el enfoque *positivista*, el *área metropolitana* se concibe como un ciberespacio cuyas fases de crecimiento se prestan a ser analizadas y dirigidas desde la previsión evolutiva de las distintas posibilidades y contextos que dirigen y regulan el diseño y la planificación urbanos. Se trata, por tanto, de una perspectiva que concibe la ciudad como un sistema urbano altamente complejo e interdependiente cual corresponde a los efectos de una programación cibernética. En consecuencia, el proceso evolutivo de las distintas fases de crecimiento, transcurre mediante una evaluación calculada y continúa tanto de las decisiones que lo motivan como de las repercusiones consecuentes a su interacción dinámica en el sistema (Forrester, 1969; Mac Loughbin, 1971; Hall, 2002a).

Desde la perspectiva *marxista*, los procesos espaciales y su organización social vienen determinados por las relaciones de producción social y económica presentes en ese espacio urbano. En esta corriente de pensamiento existen tres visiones diferenciadas: en primer lugar está la corriente *utópica*, defendida por Henri Lefebvre, en la que la ciudad es concebida como el reflejo o la explicitación de un tipo de sociedad global sobre un determinado espacio urbano (Lefebvre, 1976a). En segundo lugar, se encuentra la dimensión planteada por la *Nouvelle Ecole Française* (Althusser, Poulantzas, Castells), en la que el sistema urbano se organiza sobre cuatro pilares básicos: la producción, el consumo, el cambio y la gestión. El funcionamiento de este sistema urbano viene determinado por la influencia de los agentes sociales que actúan en función de una serie de procesos dicotómicos: producción/consumo, gestión política/gestión empresarial, estructura de poder local/poder global (Castells, 1974). Y en tercer lugar, tendríamos la desconexión funcional de la dimensión teórica marxista que afirma que la política y la ideología no son del todo autónomas respecto a las relaciones de producción como las auténticas regidoras de la urbanización capitalista, ya que es la división social del trabajo lo que determina el Estado mediante los procesos de urbanización (Lojkine, 1979).

Finalmente, desde el punto de vista *psicológico-social* se enfatiza la relevancia de la representación simbólica de la ciudad habida cuenta de la relación entre los distintos actores y estructuras que la componen. La *ideología* y la *simbología* son los principales referentes que motivan e impregnan las actitudes personales en la orientación de sus actividades y en la resolución de sus conflictos. Diríamos que el funcionamiento de la ciudad se cualifica a la manera de un significante constitutivo de una expresión lingüística con plenitud de significados. Un sistema semiótico cuya atención y estudio nos facilita la comprensión significativa de las relaciones sociales entre sus distintos actores. El centro urbano se transforma así, mediante la lectura de una serie de símbolos y significados discriminativos en un *campo semántico* que nos permite identificar los componentes semiológicos de la aglomeración urbana y de las actitudes y comportamientos de la ciudadanía con su percepción del espacio y su repercusión sobre aquella (Palmade, 1977; Lynch, 1964; Castells, 1971).

El desarrollo del *área metropolitana* se encuentra hoy especialmente influenciado por la *globalización* de los medios de producción, por el auge de las economías del conocimiento y la creatividad, y como nuevo espacio para la inversión y localización de los nuevos sectores financieros y los servicios empresariales. La *región* y el espacio *metropolitano* son analizados, pues, desde estos nuevos prismas de competitividad económica, marcando las pautas de los procesos de planificación espacial hacia el re-descubrimiento de la *ciudad bella*, desde el diseño de estrategias centradas en el *marketing urbano*. Es dentro de este marco donde quedan circunscritas las nuevas perspectivas sobre el *nuevo regionalismo* y la ciudad contemporánea (Sassen, 1991; Castells & Hall, 2001; Soja, 2008; Scott, 2008).

La reflexión teórica en torno al nuevo papel de la *región* la sitúa en los contextos de re-estructuración económica que surgen con el agotamiento del modelo fordista y las tensiones que, desde la pérdida de protagonismo de los Estados Nacionales, otorgan una mayor relevancia a las iniciativas y acciones institucionales que emergen dentro de las estructuras regionales. Los pulsos entre las estrategias de la nueva economía global y la defensa de elementos identitarios, culturales y políticos que brotan a nivel local, convierten a la región en la base socio-económica desde la que poder organizar y gestionar sistemas de gobierno autónomos que flotan y sobreviven en medio de las pulsiones generadas en el ámbito global. Este reclamo comunitario se desarrolla desde el intento por integrar a la región dentro de los flujos de capital global, la atracción de inversión económica de grandes multinacionales, o la reorganización socio-espacial de sus antiguos entramados productivos desde políticas y acciones más competitivas e innovadoras (Storper, 1995; Scott, 1998; Keating, 1997; Cooke & Morgan, 1998; Lovering, 1999).

Este *nuevo regionalismo* florece en los años 80 (1980), en lo que Michael Keating denomina, la “tercera crisis de representación territorial”. En palabras de Keating: “*este nuevo regionalismo ya no es un fenómeno interno a los Estados; en cambio, el contexto lo proporciona la Unión Europea y el Mercado Global. Este ímpetu puede seguirse desde tres fuerzas distintas: un cambio funcional, la re-estructuración institucional, y la movilización política. Ninguna de ellas explica por sí sola las formas que adopta en determinados lugares, pero juntas dan forma al significado y las dinámicas regionalistas*” (Keating, 1997: 386). Esta crisis nos ayuda a definir y analizar con mayor precisión lo ocurrido en el País Vasco en la década de 1980 y las sendas que ha adoptado en la actualidad: un cambio socio-estructural que sirve también para asentar y legitimar el nuevo marco de acción política e institucional posibilitado por el Estatuto de Gernika y el Concierto Económico Vasco. Un marco institucional y político complejo en sí mismo, donde cada unidad provincial es gobernada y gestionada por sus Diputaciones Forales y, por tanto, autónoma en muchas de sus decisiones políticas, económicas y urbanas.

Desde esta corriente de pensamiento, las nuevas fuerzas y restricciones globales se convierten en un obstáculo para la labor de gestión centralizadora de los Estados. La dificultad para crear estrategias y políticas públicas diversas que satisfagan las necesidades socio-espaciales y económicas de las unidades territoriales que lo componen delega su dependencia, responsabilizando a cada territorio y, por tanto, haciéndolo garante de sus mecanismos de desarrollo económico y de la construcción e implementación de políticas autónomas que lo integren en la economía global. Todo ello desde la especificidad contextual de sus entramados sociales, políticos, económicos e institucionales. La capacidad para atraer la inversión y la atención extranjeras se convierte así en un elemento crucial para la mejora de su entorno, de sus niveles de bienestar y calidad de vida, y de sus fuerzas socio-laborales y productivas más competitivas (Sthör, 1990; Keating, 1997).

El *nuevo regionalismo* encaja de esta forma en las corrientes teóricas del también *nuevo institucionalismo*, la *glocalización*, la *regionalización industrial*, la *sociedad de la información* y el *conocimiento* y otras perspectivas que conducen a las ciudades y áreas metropolitanas de nuestro tiempo hacia nuevos desafíos tanto discursivos como prácticos (Storper, 1995; Swyngedouw, 1992, Castells, 1997). Concepciones, todas ellas que han marcado los cambios en los procesos de planificación urbana contemporáneos.

1.2. La planificación de nuestras ciudades

La planificación urbana sitúa el nivel de análisis de los fenómenos urbanos en el conjunto de acciones que, desde el “plan urbanístico” o el “plan de regeneración urbana”, desempeñan los principales actores del sistema político sobre el espacio urbano. Estas acciones se desarrollan a través de medidas que inciden en sus principales estructuras y sistemas socio-económicos. La justificación o la necesidad de aplicación de un “plan”, que actúe sobre las principales características económicas y socio-espaciales de una metrópoli impone, sobre todo, un tipo concreto de política urbana que legitime, desde su diseño, aprobación e implementación, una serie de actuaciones de obligado cumplimiento que no siempre presentan una adecuación específica al modelo de acción que ha de llevarse a cabo y a las características experienciales del lugar que se pretende transformar. Es decir, entre la estructura social y el modelo de actuación o “plan”, deben buscarse los factores históricos y particulares que definen cada modelo urbano, lo cual no significa que la política urbana a adoptar se corresponda o solviente una determinada situación.

Cada proceso de intervención es ejercido por actores sociales concretos que, a lo largo de la historia de la planificación, han ido cambiando y evolucionando hacia formas y estrategias cada vez más complejas. De la figura del “planificador urbano” como ente encargado en solitario de la acción planificadora, se ha pasado a la inclusión de nuevos agentes que problematizan y hacen más compleja las labores de intervención en el medio urbano. Desde la segunda mitad del siglo XX, algunos de los principales representantes del gobierno urbano incluyen a diferentes organismos de planificación: empresas e inversores privados, administraciones nacionales, regionales y municipales, asociaciones de vecinos y cámaras de comercio, entre otros; todos ellos interconectados y asociados al proceso de planificación.

Tomando como referencia algunas definiciones, para Manuel Castells, por ejemplo, la planificación urbana es considerada *“como la intervención del sistema político sobre el sistema económico, a nivel de un conjunto socio-específico, intervención encaminada a regular el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo (consumo), así como el de reproducción de los medios de producción (producción), superando las contradicciones planteadas en el interés general de la formación social cuya subsistencia trata de asegurar”* (Castells, 1971: 2008).

De forma más pragmática y concreta, para Peter Hall la palabra *planificación* alberga dos significados distintos pero interrelacionados: Por un lado, puede vincularse a una serie de procesos donde los agentes y actores intervinientes en la toma de decisiones se implican de forma previsoramente lógica en las acciones que más tarde ejecutarán. Este proce-

so conforma distintas fases: definición del problema, análisis del mismo, fijación de metas y objetivos, proyección, diseño, soluciones alternativas y evaluación de éstas últimas, implementación, monitorización, control y re-estudio. Este sistema es común a la *planificación* de muchas políticas públicas (Hall, 1980:3). Pero la *planificación* puede ir también referida a procesos que desembocan en un plan de carácter *físico*, mostrándonos su distribución de actividades y sus elementos relacionales en diferentes ámbitos –vivienda, industria, oficinas, colegios, etc.-, del espacio geográfico. A menudo, cuando hablamos de *planificación* es ésta la acepción que tomamos y que es también conocida como *planificación urbana, regional, física, etc.* (Hall, 1980: 4).

Desde el punto de vista de John Friedmann la *planificación* constituye “una actividad que mira hacia delante, seleccionando del pasado los elementos que son de utilidad para analizar las condiciones existentes desde una posición ventajosa frente al futuro -los cambios que se consideran deseables y cómo pueden conseguirse-. Al enfocar el problema de cómo los conocimientos se pueden vincular a la acción, la *planificación* comparte tanto las tradiciones académicas como las de práctica política. No obstante, no encaja totalmente con ninguna de ellas”. Y a continuación añade en relación al cometido del *planificador* y sin desprestigiar su figura, que dicha “*práctica precede al pensamiento, y los planificadores han de buscar sus indicaciones en la práctica respondiendo a la necesidad que tienen los actores de información, interpretación, definición de problemas, proyección, evaluación y programación estratégica. Dada esta relación ‘orgánica’ con los requerimientos de la práctica política, la planificación debe ocuparse también de los propósitos, motivaciones, contingencias y riesgos*” (Friedmann, 1991:25).

Teniendo en cuenta estas definiciones descriptivas, no debemos olvidar que las actuaciones dictadas en los procesos de *planificación* se desempeñan y tienen sus límites en un contexto social fijado, configurando de forma particular el sistema de relaciones sociales de la ciudad a la que se circunscriben.

1.2.1. Evolución de los paradigmas de planificación urbana

En la historia de los procesos de planificación urbana, los diferentes enfoques y tradiciones han ido evolucionando en función de los contextos urbanos que se pretendían cambiar. Los sistemas de planificación se hicieron cada vez más diversos y extensos hasta adquirir niveles de complejidad equiparables al incesante crecimiento de las ciudades a las que pretendían aplicarse. Para comprender cómo se fue gestado esta serie de permutaciones en las teorías y escuelas planificadoras, nos interesa conocer las fases por las que dicha evolución ha ido transcurriendo.

A finales del siglo XIX y principios del XX, las escuelas y teorías más importantes estuvieron formadas por urbanistas angloamericanos y europeos. Las peculiaridades de ambas tradiciones estuvieron marcadas por las diferencias y propiedades de los lugares que pretendieron transformar.

En el caso de Estados Unidos e Inglaterra, la inmigración masiva causó que ciudades como Londres, Nueva York, Chicago o Boston concentraran considerables densidades de población, forzando el esparcimiento y la fragmentación de sus espacios urbanos y provocando, en su proceso, el desplazamiento de las clases medias y las clases obreras de las zonas más céntricas, hacia áreas del extrarradio –suburbios residenciales-, integradas por casas unifamiliares. Aunque este proceso se produce en décadas distintas y tiene sus respectivos matices, tanto en Inglaterra como en Estados Unidos, proceden de las mismas ideas planificadoras. En Inglaterra comienza a producirse a finales del XIX, mientras que en Estados Unidos, será en la década de los años 20 y 30 del siglo XX –especialmente tras el crack económico de 1929-.

En Europa, por el contrario, la situación fue algo diferente. Aunque expuesta también a la inmigración masiva de fuerza de trabajo, la población obrera y las pequeñas clases medias permanecieron, en su gran mayoría, en las grandes aglomeraciones urbanas, manteniendo la vida de los distintos barrios tanto cercanos como alejados del centro de la ciudad. Por tanto, el lugar de residencia y el lugar de trabajo compartían el mismo espacio ya que muchas de las industrias estaban localizadas en el corazón mismo de las barriadas. La distribución lineal de las calles y su construcción en grandes manzanas, llegó a ser la forma de distribución espacial más generalizada.

Ambas tradiciones tuvieron sus autores destacados. En el caso de la tradición anglosajona, una de sus figuras más notables fue Ebenezer Howard (1850-1928) y su modelo de *ciudad jardín*. La perspectiva de Howard se complementó con la orientación *regionalista* de Sir Patrick Geddes (1854-1932), y de sus antecesores más influyentes, Frederick Le Play (1806-1882) y Elisée Reclus (1854-1905).

Geddes resaltó la necesidad de estudiar *la región* en su forma más pura, separada de la gran metrópoli. En su denominada “biópolis” la ciudad debía ser pensada e integrada en su propia región, dejando constancia de sus recursos naturales, de las respuestas humanas a estos recursos y de la complejidad del paisaje cultural resultante. La *planificación regional* destaca esta identidad cultural, que la metrópoli industrial anula, permitiendo que la *región* funcione como un todo más creativo y más unificado a través de su clima, sus recursos naturales, su industria y su cultura. Pese a su gran aportación a la planificación urbana y al estudio de las ciudades actuales, como biólogo evolucionista, su “biopolis” nunca consiguió integrar de forma precisa la complejidad de estas correlaciones tan ajustadas

entre el lugar, el trabajo y la cultura (*place-work-folk*) (Meller, 1990).

La unión de ambos planteamientos (Howard y Geddes) se fue materializando por los defensores de la descentralización metropolitana, como Lewis Mumford, Clarence Stein, Henri Wright o Catherine Bauer. El pensamiento de Mumford en su obra *La Cultura de las Ciudades* (Mumford, 1945) fue especialmente relevante para los planificadores regionales de la época. Según Mumford la *región* debe concebirse también como *realidad social* que ha de ser incluida en cualquier proyecto de planificación urbana: *la ciudad es la expresión máxima de la individualidad regional*. La comunicación interregional es, por tanto, la base que posibilita el aumento de las relaciones sociales y de los intercambios comerciales y productivos entre sus distintas ciudades. En este contexto, el comercio y la industria de la ciudad adquieren un significado más amplio y diverso que el exclusivamente asociado al espacio urbano. Cuanto más extenso es este espacio, más valiosos son los procesos económicos, políticos y sociales subordinados a él, y tanto mayor la posibilidad de que se produzcan cambios e innovaciones que favorezcan su crecimiento. Todos estos autores junto a Frank Lloyd Wright (1869-1959), gran defensor de los procesos de descentralización urbana y dispersión laboral, o Patrick Abercrombie (1879-1957), creador del Plan Abercrombie para la reconstrucción de Londres tras la Segunda Contienda Mundial, formaron parte del modelo anglosajón de planificación.

Contrapuesta a la imagen de la ciudad fragmentada y descentralizada en sus usos y funciones, se encuentran las corrientes centradas en su distribución mecánica y sistémica. La dinámica de la forma, el aspecto de las ciudades y su centralidad, añadirá, como indicábamos anteriormente, ciertos matices a la planificación de las ciudades de la Europa Occidental. Como ejemplos de sus más renombrados representantes citamos a George Eugène Haussmann (1809-1891), planificador de la ciudad de París, Arturo Soria y Mata (1844-1920), de la *Ciudad Lineal* de Madrid, o Le Corbusier (1887-1965) y su *Ciudad Radial*.

La aportación particular de Haussmann cambió la forma de concebir, estructurar y planificar la ciudad. Una respuesta histórica influenciada por el impacto sistémico y funcional de la modernidad y el control eficiente de las máquinas y los artefactos tecnológicos. La expresión máxima de este impacto en los movimientos planificadores se tradujo en la “planificación metropolitana-regional” o “comarcal” (Levebvre, 1972; Sennet, 2010; Hall, 2002a). Según describe Sennet, partiendo de las ideas de Haussmann, “*los planificadores de la ciudad diseñarían coherentemente el crecimiento del conjunto de regiones urbanas, coordinando los esfuerzos físicos, económicos y sociales, no sólo dentro de la jurisdicción de la ciudad sino también en relación con las necesidades de otras ciudades alrededor de la primera*” (Sennet, 2001: 145).

La visión de Haussmann pronto se convirtió en arquetipo de planificación ideal conforme a la posibilidad de *“planificar las partes partiendo de la naturaleza del conjunto”* (Sennet, 2001: 145). Un proyecto fundamentado en dos presupuestos básicos: el primero, la interpretación de la ciudad como un “todo” interrelacionado, susceptible de ser manipulado y estructurado desde la premisa de que el efecto transformador de una de sus estructuras afectará al resto de sus miembros; y el segundo, sustentado en la idea de que para alterar las pautas o *usos sociales* de la ciudad es preciso comenzar por la permutación de su espacio físico y no al revés. Es decir, la alteración de la estructura social de una metrópoli ha de producirse desde la reforma de su organización física (Sennet, 2001: 143).

Esta tradición planificadora ha dejado una huella importante en el futuro actual de nuestras ciudades. De acuerdo con Sennet *“los planes o “directrices” de hoy son concebidos para regiones metropolitanas completas. Los planificadores tratan de guiar la historia del futuro de sus ciudades de acuerdo con líneas predeterminadas, específicas; algunas piezas del plan, una vez realizado, evolucionan históricamente para chocar con las demás, y se piensa entonces que el plan ha fracasado. El “todo”, el conjunto, se ha desintegrado, pues no se concibe crecer bajo formas desconocidas. El crecimiento en la planificación masiva es concebido, en cambio, bajo líneas mecánicas como la realización de una óptica inicial. Esta ha sido la contradicción interior que ha invalidado el mismo acto de planificar para las grandes ciudades; no hay provisión para el hecho de la historia, para lo indeliberado, para lo contradictorio, para lo desconocido”* (Sennet, 2001: 153).

Un modelo de planificación que, según Sennet, se aleja de la complejidad y el conflicto urbano, delegando el problema del “desorden” metropolitano en la acción política. La búsqueda del orden sistémico en la política de planificación no sólo posterga sus problemáticas esenciales, también anula y desplaza la identidad socio-espacial de los barrios y sus habitantes en aras de cambios que supuestamente mejorarán el bienestar y la calidad de vida del conjunto. Una perspectiva que ha sido ampliamente revisada y criticada por urbanistas posteriores como Charles Abrams, Jane Jacobs, Marc Fried o Herbert Hans (Sennet, 2001: 156). El planificador urbano debe asumir las consecuencias de sus acciones ya que ninguno de sus efectos es neutral. La naturaleza cambiante e incierta del devenir histórico de nuestras sociedades marca inevitablemente el futuro de cada “plan”, trascendiendo sus planteamientos pretendidamente “armónicos” e “imparciales” (Sennet, 2001: 157).

Así, el plan urbanístico de la ciudad moderna es un plan a gran escala y enfocado a la transformación de la metrópoli en su conjunto a través de procesos racionalizados y eficientes. El espacio se convierte en un lugar que ha de ser modelado para la búsqueda de fines sociales, siempre orientado hacia la construcción de un proyecto social. El contex-

to socio-político tras la Segunda Guerra Mundial es fiel testigo de estas aspiraciones. La planificación adquiere así un carácter reconstructivo y reorganizativo en el que la metrópoli se convierte en ese ente capaz de promover la igualdad, el bienestar social y el crecimiento económico. Un nuevo entorno que intentará dilucidar las incógnitas relacionadas con la búsqueda de pleno empleo o la necesidad de vivienda.

El proceso de planificación de esta época queda claramente definido desde una lógica racional-comprensiva centralizada y jerarquizada desde los organismos Estatales. El Plan experto se convierte en una herramienta capaz de dictar el rumbo social que deberá ser aplicado a las lógicas de organización del territorio como nuevo medio de producción. Así, se produce un salto en la concepción de la Gran Ciudad desde su proceso evolutivo más clásico, para centrarse en el territorio y su espacio como nuevo marco de análisis y planificación; es decir, “la base conceptual y técnica del Plan” marcará el recorrido en las teorías sobre planificación, como “soporte físico” necesario para el desarrollo económico: un gran ejemplo de esta nueva concepción sobre la planificación lo tenemos en el Greater London Development Plan de 1944 (Ibarra Robles, 1982: 35).

Desde la ordenación del crecimiento urbano incontrolado y densificado, contenida en los Planes Reguladores de principios del siglo XX, se recurre a una nueva lógica empleada en la congelación de ese crecimiento, en un intento por descentralizar las funciones sobre el territorio favoreciendo la extensión de la ciudad hacia nuevos espacios del área metropolitana. La evolución del proceso de planificación incorpora así un nuevo enfoque de preocupación por el espacio territorial mediante la “gestión sectorial del urbanismo por autoridades y organismos verticales” semi-públicos. Todos los países europeos de la segunda mitad del siglo XX optan por este tipo de planificación, al menos hasta los últimos años de la década de los 60 (1960) (Ibarra Robles, 1982: 36-37).

En relación con las crisis que surgen en la planificación a partir del colapso de las principales ciudades industriales, la preocupación urbana de los años 70 y 80 considerará la ciudad desde sus dificultades más básicas para orientar sus soluciones a través de mecanismos de inversión pública y de una planificación de actividades centradas en el entorno urbano y el medioambiente. Problemáticas como la justicia social, el derecho democrático al espacio urbano, el derecho a la renovación y construcción de equipamientos dentro en los barrios más deteriorados por la actividad industrial y la limpieza medioambiental, serán algunos de los objetivos más relevantes (Castells, 1971; Harvey 1973; Lefebvre, 1976a; Scott & Soja 1996; Scott, 2008).

La problemática urbana en la ciudad contemporánea vendrá marcada por una reformulación político-económica del urbanismo y por la atención a las nuevas dinámicas socioculturales de los actuales fenómenos urbanos. De acuerdo con Allen Scott (2008), las reformulaciones sobre el nuevo desarrollo industrial y urbano surgen como cuestionamientos entorno a la conflictiva conceptual y metodológica representada por las siguientes influencias contextuales:

- Las corrientes del *neoliberalismo* durante las década de los 80-90 del siglo pasado, consolidaron una constelación seductora inducida por los alicientes magnificadores de las políticas gubernamentales a cargo de los países capitalistas más avanzados. Se trata, pues, de nuevos estímulos ideológicos que se traducen en los crecientes rigores de la austeridad fiscal, con el consiguiente y significativo repliegue de la representación pública como organismo regulador de las políticas socioeconómicas, en sus distintos niveles locales, regionales y nacionales.
- Y es en este sentido, que la *globalización*¹ como caja de resonancia

¹ Respecto a la entidad más específica y significativa de la fenomenología globalizadora, interesan las reflexiones de Peter Sloterdijk. En su extensa trilogía de las “Esferas” o “Globos” (2014) como imágenes de una cosmovisión originaria y sincrónica se descubre, según este autor, “la verdadera historia” de la globalización terrestre a través de los fundamentos filosófico-antropológicos, políticos y territoriales que, inexorablemente (“como una segunda naturaleza o destino”), condicionan y/o reconducen el proceso globalizador en sus relaciones conflictivas con el espacio. Resumen en paráfrasis sus apartados más concernientes:

- “Mundo Sincrónico”. Especifica este autor que con “la eliminación de la lejanía” y “sobre todo mediante los grandes avances técnicos de la segunda mitad del siglo XX (...), la globalización se estabiliza en si misma progresivamente como un complejo de movimientos rotantes y oscilantes que se mantienen por su propio ímpetu”: “...con tal de que el dinero se haya detenido en él, ningún punto de la superficie de la tierra puede eludir el destino de convertirse en un emplazamiento”, con “...peculiar independencia de toda filosofía y demás expresiones de la teoría reflexiva”. Y continúa este autor avisándonos con sugestivas digresiones alegóricas, de que “...La revolución liquidadora o licuefactora sigue rodando, las olas crecen (...) “... y todas las ciudades se han convertido en ciudades portuarias, pues cuando las ciudades no van al mar los mares vienen a ellas” (...) con “la nueva supermercancia informativa sobre corrientes navegables en los océanos de datos”; de modo que, “en este sentido –afirma-, Davos es hoy una ciudad de mar”.

Pero, en consecuencia, lo que valora Sloterdijk, mayormente, es “...el incesante contar con los otros lejanos, los extraños al propio receptáculo”; el resultado antropológico de la globalización, “como la síntesis lógica de la humanidad en un poderoso concepto de especie, y su mitificación en un mundo sincrónico de tráfico y circulación, producto de denotados esfuerzos y logros abstractivos y constrictores” (...): un “tráfico en sentido contrario del retorno de los europeos a sí mismos”, de cuya mezcla resulta “el multiculturalismo o hibridación de los mundos de símbolos...”. He aquí, concluye, “el autodescubrimiento progresivo de la humanidad” como “escenario del pensamiento contemporáneo en la historia universal de lo contingente” (Sloterdijk, 2014: 848-855).

- “El camino hacia las sociedades de paredes finas”. Es por lo que Sloterdijk ante la problemática del “desvanecimiento de las concepciones tradicionales”, nos previene sobre la ilogicidad de “los pueblos sedentarios” cuando, con su “obsesiva equiparación de lugar y sí mismo..., conciben el propio suelo como el a priori de su sentido de la vida y

mundial, indujo a las respectivas localizaciones ciudadanas hacia nuevas dinámicas de interrelaciones competitivas. Digamos que, conforme al criterio de Edward W. Soja, la *globalización* unidimensionalizó la conceptualización “global” del desarrollo urbano, regional y nacional, desde una perspectiva asignada a la fuerza de los procesos macroeconómicos, tejidos por la vinculación “económica” de las “relaciones internacionales” y sus estudios conjuntos de “estrategia y gestión” (Soja, 2008: 286-290).

Añadamos al respecto que la re-estructuración industrial de los años 80 (1980), como expresión de la mayoría de sus urbanistas y planificadores, pone de manifiesto que los problemas más onerosos de la decadencia urbana y del desarrollo desigual entre las regiones, se relacionan tanto con los importantes cambios localizados en la organización y en la tecnología corporativas de la producción industrial, como con las escisiones socio-laborales que de ellas derivan.

de su identidad...”; porque “la lógica de la razón territorializada” es una “territorial fallacy” entrañada en “las herencias más eficaces y problemáticas” que legitiman “aparentemente” la utilización política de la fuerza con “la llamada defensa de la patria”.

Peter Sloterdijk acepta suscribiendo a Martín Albrow que, “tras la modernidad las comunidades políticas habrían entrado en una nueva constelación (‘de estructura post-histórica’), más allá del Estado nacional. Reconoce que si “la tendencia al sí mismo multilocal” y por tanto, “multicultural” y “poliétnico”, son características de una “modernidad avanzada (...), toda comunidad política real habrá de dar una respuesta al doble imperativo de la determinación del sí mismo y del lugar. Advierte, en este contexto, “la tensión política y moral” del mundo globalizado dada “la más llamativa diferencia entre pobres y ricos”, y “el agotamiento progresivo de la biosfera por los requerimientos excesivos al agua, aire y suelos”. Y, en conclusión, aboga este autor “por la conversión nolens volens de la humanidad en una comunidad de intereses” mediante el surgimiento de una “nueva cultura racional en camino hacia sociedades de paredes finas y permeables” (Sloterdijk, 2014: 863-870).

Deducimos que los distintos efectos de la crisis industrial, urbana e internacional, se patentizaron a través de los respectivos enfoques que, sobre todo en la década de los 70 (1970), representaron los más arduos contendientes del “*pensamiento binario*” o de “*la lógica binaria y polarizante*”; así lo entiende Soja con referencia a las tendencias generadas por el perfil más tradicional del concepto de una globalización dicotómica, categóricamente afincada en las alternativas globales de desarrollos mutuamente excluyentes: “*endógeno*” y “*microanalítico*” frente a la posición “*exógena*” y “*macroanalítica*”, personificada por el “*sistema mundo capitalista*” (Soja, 2008: 286-87).

Pero, tras la contumacia de estos debates conceptuales, obcecados por los esencialismos categóricos de la dialéctica globalizadora, surgen en la década de los 90 (1990) otros referentes epistemológicos, políticos, profesionales e intelectuales que, interpolando expresiones de Soja, significan “*un nuevo giro del discurso de la globalización*” que resquebraja “*la rigidez de los binarismos (...) generando una recombinación alternativa*” entre lo global y lo local (Soja, 2008: 286-89).

En consecuente contraste con la escala particular asociada al Estado-Nación de los últimos 200 años, el concepto de *glocalización* surge como un proceso específico de homologaciones aperturistas y avenimientos conciliadores, capaces de una reconstrucción *socioespacial* del urbanismo contemporáneo, más humana y adaptablemente concebido. No en vano el término *glocalización* mereció incluirse en el *Oxford Dictionary of New Words* (1991:34) de la mano de sus más cualificados usuarios como estudiosos de las conceptualizaciones que atañen a la geografía global (Swyngedouw, 1992; Robertson, 1994; Cox, 1997; Soja, 2008). Y en este entorno no me resisto tomar prestada la cita de Edward Soja (2008: 290) en relación al texto de Erik Swyngedouw:

“El quid de la cuestión no reside, por lo tanto, en si lo local o lo global tiene prioridad teórica o empírica en la conformación de las condiciones de la vida cotidiana, sino en el modo en que lo local, lo global y otras escalas geográficas relevantes (aunque en perpetuo cambio), son el resultado, el producto de procesos de cambio socioespacial. En otras palabras, la escala espacial requiere ser entendida en términos de algo que producido; un proceso que es siempre profundamente heterogéneo, conflictivo y controvertido. La escala se transforma en el terreno y en el momento, tanto en términos discursivos como materiales en los que las relaciones de poder socio-espaciales son impugnadas y los compromisos son negociados e regulados” (Swyngedouw, 1997:140).

1.2.2. Especificaciones sobre la complejidad planificadora

Las grandes aglomeraciones urbanas actuales, con gran volumen poblacional y su complejidad productiva, se han convertido en atractivos polos tecno-empresariales de inversión económica y atracción turística. La descentralización y la flexibilidad productivas, la primacía de los centros urbanos innovadores, la dispersión geográfica de fábricas, oficinas y centros comerciales, y el predominio de nuevos servicios financieros han concentrado sus respectivas actividades en unas pocas metrópolis, ampliando notablemente sus horizontes competitivos. La ciudad de los empresarios y de la competitividad productiva y servicial ha ido acrecentando sus espacios convirtiéndolos en lugares hábil y complejamente conectados. Y así también sucedió con las ya discutidas connotaciones conceptuales y cualitativas de lo urbano, desde términos como la *ciudad radial* o la *ciudad lineal*, a los de *ciudad informacional*, *ciudad-red*, *ciudad-región global*, *ciudad global*, *ciudad creativa*, *ciudad inteligente*, *smart city* etc. (Castells, 1995; Harvey, 1989a; Sassen, 1991; Clark, 1996; Scott, 1998; Landry, 2000; Hall, 2000; Komninos, 2002; Peck & Tickell, 2002; Curwell et al., 2005; Hollands, 2008).

Se trata, por tanto, de un proceso en el que los sistemas de planificación urbana han ido adquiriendo una mayor complejidad. La perspectiva geométrica e independiente de la planificación urbano territorial anterior a los años 1960 es cuestionada por sus dificultades en la consecución de los objetivos diseñados dadas sus particulares carencias y desconexiones con la planificación económica de la región. De los criterios dictados por la tradicional planificación se deriva hacia una planificación estratégico-territorial donde pierde importancia la forma del conjunto urbano para centrar la atención en los factores infraestructurales que fomentan la re-estructuración del territorio.

La planificación se torna más flexible y respetuosa con las nuevas dinámicas de cambio socioeconómicas y territoriales. La figura del Plan General en cuestión se convierte en una guía o una estrategia general coordinada hacia nuevos procesos de toma de decisiones entre la planificación, la programación económica y el planeamiento físico. Dos buenos ejemplos de esta nueva aproximación pueden encontrarse en la revisión del Greater London Development Plan (1965) (revisión del Plan del Greater London Development Plan de 1944 y en la formulación del “Schéma Directeur d’Aménagement et d’urbanisme de la Région de Paris” (Merlín, 1978; De Terán; 1979; Ibarra Robles, 1982: 39).

Estas derivaciones en los Sistemas de Planificación surgieron a partir de los cambios producidos con la aparición de la nueva ciencia *cibernética* surgida en 1948 de la mano del matemático estadounidense Norbert Wiener (Hall, 2002a: 211). Con estos sistemas, las distintas partes

permiten ser discriminadas a partir del estudio preciso de sus respectivas correlaciones, facilitando la alteración o variación de su comportamiento en función de su orientación hacia el logro de nuevos objetivos.

La razón de este control y seguimiento es posibilitar la percepción global del sistema conscientes de la relativa estabilidad de sus métodos, dado que las acciones generadas en un sector específico del sistema pueden ocasionar efectos inesperados en otros. Se establece así, una estrecha correlación entre el Plan o el Sistema de Control y el Sistema que pretende controlar; se trata de un proceso que posteriormente ha sido aplicado a la planificación espacial a partir de dos importantes orientaciones: la de la planificación económica del espacio y la percepción psicosocial del mismo. Por tanto, las distintas relaciones de carácter socio-económico que concurren dentro del sistema urbano-regional y su vinculación al espacio geográfico donde éstas se enmarcan, conforman una perspectiva prioritaria en función de la nueva planificación urbano regional, concretando así sus funciones divididas en fases específicas de diagnóstico, de acción, de implementación y de seguimiento (Hall, 2002a).

El control de la relación entre el sistema urbano-regional y su espacio, en las economías Norteamericanas y Europeas, ha tenido que afrontar, según nos advierte Peter Hall, la superación de dos niveles, el de controlar la capacidad de inversión pública, principalmente en materia infraestructural, como carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, colegios, hospitales, lugares de recreo, vivienda pública, etc., y, en un segundo nivel, la consecución de un notable poder que le permita marcar la adecuada distancia de su relación con el sector privado, dada su valiosa aportación para la materialización del desarrollo en forma de incentivos y desincentivos para la inversión, el desarrollo industrial, el control social sobre los usos del suelo o el impacto sobre el medioambiente (Hall, 2002a: 216).

Ambos factores varían en su escala, según el tamaño y las características de la población y el contexto nacional del país en que se inscriben. Se deduce, por tanto, que la tarea del planificador urbano en este proceso consiste en su continua interacción con el sistema que intenta transformar, pues se trata de un sistema que, aunque nunca en su totalidad, sí cambia parcialmente como efecto de múltiples procesos que escapan a las medidas de vigilancia de los planificadores (Hall, 2002a: 216-218).

La implementación del plan habría de ser cuidadosamente evaluada en sus distintos periodos siguiendo una secuencia de modelización selectiva de sus éxitos y fracasos. El objetivo de esta exploración es lograr la instauración de un sistema de seguimiento que regule los distintos resultados y ajustes entre las acciones planificadoras y las respuesta del medio urbano-regional a las mismas. Asimismo, debería disponerse de un sistema de control flexiblemente capacitado para solventar las deficiencias detectadas en la fase de monotorización. Si algo se ha aprendido de

este proceso es que la correspondencia entre la realidad y el modelo no siempre es la mejor ya que se encuentra expuesta a desviaciones de todo tipo. Incluso en los sistemas de planificación más eficientes existen disonancias provocadas por la imposibilidad de prevenir las incertidumbres y cambios globales a los que todo contexto socio-económico está supeditado.

Conviene considerar al respecto la intrincada concomitancia entre las propensiones políticas de los distintos modelos de gobierno y la formalidad de sus vínculos con los variados sistemas de planificación. La responsabilidades de las implicaciones políticas pusieron de manifiesto, sobre todo a partir de los 70 (1970), la relevancia societaria de la participación pública, ciudadana y comunitaria; y no es extraño que el alcance de estas concurrencias solidarias se contrastara, más significativamente en las ciudades eminentemente industriales, cuyas crisis derivaron en el deterioro de las infraestructuras sociales y medioambientales de sus arrabales y barriadas: unos desmoronamientos que dejan al descubierto la intencionalidad de las decisiones y propuestas asociadas a los intereses de los poderes más influyentes y sólidamente representados. Muchos de los equívocos y contradicciones internas concurrentes en la elección y actuación de los planes, procrean conflictos generacionales que perpetúan los resentimientos y escisiones inculporatorias entre las decisiones históricas y las demandas problemáticas de la nueva actualidad.

Habremos de advertir, por tanto, que en muchas situaciones problemáticas interviene la interacción de decisiones procedentes de distintos ámbitos y tiempos políticos: las influencias externas de grupos de presión a través de comunidades sociales o de entes privados al reclamo de sus propios intereses; toda una complejidad de conflictos y valores, a distintos niveles de la escala social, cuya resolución rebasa las limitadas posibilidades de cálculo asequibles a un proceso concreto. Pero, en cualquier caso, deducimos que la planificación urbana habrá de proceder de forma exploratoria e instructiva conforme al criterio de un recurso democrático, capacitado para intercambiar recomendaciones que, en ningún caso debieran absolutizarse como imposiciones apriorísticamente resolutivas de las distintas problemáticas.

Cuando nos ocupamos de la actualización de los sistemas de planificación en los diferentes niveles de la urbanización comunitaria, no podemos inhibirnos de su ensamblamiento o articulación etimológica y conceptual en la sólida encarnadura semántica de la *Polis*, la *Política* y/o lo *Político*. Es por lo que la academia de la lengua abunda en las matizaciones conceptuales y aplicativas de esta constelación terminológica en función de sus específicas afinidades significativas, aunque partiendo de la definición tradicional y abarcativa de la *Política*, comúnmente entendida como el “*arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados*”.

Pero la atribución al “*gobierno de los Estados*” como referente incondicional e indiscutible de criterios y acciones políticas, no garantiza la selección y “prosecución democráticas” de los ideales “civilizatorios” ni la preservación de los derechos naturales del individuo que fundamentan y articulan el consecuente nacimiento de los Estados. Y es en este sentido que el diccionario avanza desde los condicionamientos y servidumbres restrictivo coactivas y jerárquicas, implicadas en las actividades políticas tradicionales, hacia la liberación flexible, socializada y diríamos que “urbanizada” de las distintas acciones que cualifican la dinámica de la modernidad Política; no ya sólo considerada como *actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos*, sino como “*actividad del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión, con sus votos o de cualquier otro modo*”; por si fuera poco, también se ocupa la academia de la lengua de las actitudes y modales educativos e incluso “afectivos” que, por extensión, se suponen implicados en las acepciones de la actividad “*Política como cortesía y buen modo de portarse*” o como “*Arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado*”.

Pero a parte contemplaciones socioculturales, por cuanto aquí más concretamente nos ocupa, resumimos que la política urbana contemporánea se inserta en un campo de juego político y social más amplio que en sus orígenes más clásicos. El nuevo contexto fomenta que gran parte de los problemas y acciones desempeñados actualmente en la metrópoli haya cambiado en muchos de sus contenidos y significados. Los objetivos de la planificación urbana más específicos siguen atendiendo a las disfuncionalidades urbanas que operan dentro del espacio metropolitano, pero están más centrados que nunca en la gestión, desarrollo y control del suelo y sus propiedades. Las distintas formas de movilización urbana y sus resultados, destapan una realidad social y urbana más compleja y enmarañada que en aquellos procesos de planificación donde la correspondencia entre cada acción política y el caso concreto que pretendía remediar era al la vez más ajustada y particular (Scott, 2008).

1.2.3. La lógica neoliberal en las políticas y procesos de planificación urbana

Las complejas transformaciones socio-económicas y urbanas del espacio metropolitano y sus sistemas de organización no ocurren de forma inopinada y fortuita. Con la crisis del modelo *fordista* y el gran proceso de re-estructuración industrial y productivo llevado a cabo por las principales metrópolis de la antigua industrialización, surge una nueva corriente de pensamiento, conocida como *Nueva Economía*, que surge al rescate de las corrientes liberales más puras, promovida por pensadores neoliberales, planificadores urbanos, empresarios y economistas, como pro-

motores de la desregulación y flexibilización económicas de los procesos productivos.

Sabemos que, durante los años 70, son el fuerte aumento de la inflación, la crisis del petróleo, el alto déficit público alcanzado por los Estados Unidos y el fracaso de los acuerdos de Breton Woods, los factores que posibilitan el surgimiento de toda una serie de discursos liberales renovados, liderados por los gobiernos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher. La privatización de la empresa pública, la des-regulación del mercado laboral, la proliferación y flexibilización del libre mercado, son sus principales insignias (Harvey, 2006, 2007).

Un camino que, como afirma Pierre Bourdieu, termina erigiéndose como “sistema de creencias y valores” con “un sentido común económico” que marca el cambio socio-estructural de finales del siglo XX y que incide directamente en la conformación del siglo XXI (Bourdieu, 2001). De acuerdo con Bourdieu este *“modelo de política económica (...) universaliza el caso particular de la economía americana, dándole de esta forma una enorme ventaja competitiva, práctica y también simbólica”* (Bourdieu, 2001:30), evidenciando la función del modelo estadounidense ampliamente “criticable”, pero particularmente defendido en Europa por la “locomotora económica alemana”. Un modelo, en definitiva, que según Bourdieu se basa en tres postulados teóricos contrastados también empíricamente: el primero, *“que la economía sería un territorio separado gobernado por leyes naturales y universales que los gobiernos no deben contrariar”*; el segundo, *“que el mercado sería la mejor manera de organizar la producción y los intercambios de manera eficaz y justa en las sociedades democráticas”*; y tercero, que *“la “globalización” exigiría la reducción de los gastos estatales, sobre todo en el terreno de los derechos sociales en materia de empleo y seguridad social”*. (Bourdieu, 2001:31).

Pero en contraste con otras alternativas de planificación urbana, podríamos afirmar que la no-intervención de los sectores públicos en el mercado, su falta de interés por las infraestructuras sociales, la educación pública o la incentivación cultural, han supuesto, inevitablemente, un acercamiento a nuevas políticas urbanas basadas en la promoción y construcción de megaproyectos infraestructurales, en la desaparición de la regulación pública del espacio y el comercio urbanos, y en la flexibilización del mercado laboral: sutiles estrategias seductoras que estimulan la inversión de los grandes capitales extranjeros, convirtiendo el espacio metropolitano en una atmósfera de continua tensión competitiva tras la ocupación de algún lugar clasificatorio en el ranking de la Nueva Economía Global.

El *marketing urbano*, se ha convertido así en el centro de atención de agentes público/privados para la realización de políticas de desarrollo económico, donde la ciudad tiende a discriminarse con los distintivos ornamentales que la cualifican simbólicamente como foco atractivo de

inversiones y recursos notoriamente significativos. Se inicia un proceso de *urbanización especulativa* que, postergando las peculiaridades culturales y humanas de lo urbano como sede de una entrañable ciudadanía, y como exponente democrático del área metropolitana y su región, prioriza los intereses sesgados y fragmentarios que caracterizan la convivencia “des-urbanizada” de la ciudad mercantilizada: si el área metropolitana y su región conforman un sistema conjunto y armónico de capitalización-socialización, el atractivo modelo de la *ciudad-marca* habría de regular el desarrollo funcional, responsable y equitativo de ambos procesos en beneficio de la equilibrada solidez del sistema.

Ante los diferentes retos y desafíos planteados con la aparición de la fuerte crisis de las ciudades industrializadas surgen distintos debates sobre la necesidad de re-estructuración y reactivación económicas de sus modelos productivos mediante la transformación y regeneración de sus espacios urbanos. Planteamientos que intentan, de forma directa y cortoplacista, la escenificación de todo un entramado económico y productivo, representado por un cambio de imagen que re-estructura la economía productiva urbana. Ciertamente, este cambio de imagen y de modelo productivo produce la necesaria mejora e incentivación de la calidad de vida y el bienestar ciudadanos, con un énfasis importante en el medioambiente, el tránsito y la peatonalización del espacio físico y las sensaciones reconfortantes de una *ciudad bella*. El nuevo atractivo urbano cumple así dos funciones importantes:

- En primer lugar, la ciudad se convierte en un nuevo área de influencia y convocatoria urbanísticas, una estrategia de marketing *urbano-global* para la captación de nuevos inversores, ya sean extranjeros, turistas, trabajadores o conferenciantes mediante seminarios, eventos culturales y artísticos, etc. La ciudad se transforma en un recurso para la competitividad o la asociación con otros sistemas de ciudades u otras estructuras urbanas en la misma situación. Una guerra de proyectos y formulas urbanísticas que convierte el área metropolitana y su región en un instrumento eficaz de persuasión sugestiva para la inversión económica y productiva con el necesario recobramiento en el ranking urbano-productivo a nivel global.
- En segundo lugar, el nuevo espacio físico urbano conlleva, simultáneamente, su conversión en un fecundo aliado con productos *culturales*, es decir, con la utilización de la cultura y sus tradiciones, del patrimonio histórico y sus infraestructuras, como dinamizadores impulsivos de un nuevo estilo urbano, más comprometido con el medio ambiente, la calidad de vida y el bienestar social. El acervo de oferta cultural y su organización infraestructural y arquitectónica dentro de la metrópoli quedan así reconocidos como mecanismos de reactivación económica y de actividades que promueven el fomento del ocio y mejoramiento de la calidad de vida urbana. Un

bienestar, en fin, basado en el consumo de ocio y en el aumento de la oferta activa de distintas alternativas y posibilidades culturales dentro de la ciudad: la ciudad limpia, transitable, bonita y dinámica se transforma así en una nueva imagen para el consumo. Los centros polideportivos, los parques, los paseos, los museos, los centros comerciales, las salas de conciertos, los restaurantes, se convierten en el buque insignia del nuevo “renacer de la ciudad” –*urban renaissance*- (Bianchi, 1990; Imrie & Raco, 2003; Lees, 2003).

1.2.4. La gobernanza y el nuevo urbanismo como reguladores de los procesos de planificación metropolitanos

Los cambios en los escenarios políticos, económicos e institucionales ocurridos en Europa y Estados Unidos durante la década de los años 70 y 80 del siglo pasado (crisis energética, crisis económica, crisis productiva, crisis política), han derivado también hacia un incremento de la complejidad político-institucional y a una crisis de las herramientas políticas tradicionales, dificultando y diversificando a gran escala los procesos de toma de decisiones, el diseño de políticas públicas y, por tanto, provocando el debilitamiento de los mecanismos que posibilitaron la construcción de un Estado de Bienestar sólido tras la Segunda Guerra Mundial.

Un enfriamiento de cuyas bases ideológicas he tratado en anteriores apartados y que pueden encontrarse en el *Informe de la Trilateral de 1975*. De acuerdo con Juan Carlos Monedero este Informe constituye el “programa de máximos del neoliberalismo”, que ha sido fuertemente reforzado por los atentados del 11 de Septiembre del 2001, provocando “retrocesos sustanciales” en los “derechos civiles, políticos, sociales y culturales” de nuestras sociedades (Monedero, 2012: 295)². En él se suscriben un conjunto de “Disfunciones Democráticas” producto, precisamente, del éxito del sistema democrático, en la forma de una serie de tendencias que impiden su correcto funcionamiento: (Crozier et al., 1975: 161):

1. “La búsqueda de las virtudes democráticas de igualdad e individualismo han dado lugar a la **deslegitimación de la autoridad general** y a la pérdida de confianza en el liderazgo general”
2. “La expansión democrática de la participación e implicación políticas, ha provocado una ‘**sobrecarga**’ (**saturación**) del gobierno y una expansión desequilibrada de las actividades gubernamentales, exacerbando las tendencias inflacionarias en la economía”
3. La competitividad política, esencial para la democracia, se ha intensificado, induciendo una **desagregación de intereses** y el declive y fragmentación de los partidos políticos”
4. “La capacidad de respuesta del gobierno democrático hacia el electorado y las presiones sociales, alientan el nacionalismo parroquial en las formas en las que las sociedades democráticas abordan sus relaciones exteriores (**parroquialismo de las relaciones exteriores**)”

² Consultar el artículo de Juan Carlos Monedero “El programa de máximos del neoliberalismo: el Informe de la Trilateral de 1975”, en la Revista Sociología Histórica, vol. 1. Pp. 295. En palabras de Monedero: “El terrorismo internacional, equiparado con el terrorismo islámico, despejó el camino para el triunfo de esas tesis, permitiendo, a su vez, retrocesos sustanciales de los **derechos civiles** en muchos países (pérdida de la inviolabilidad de la correspondencia, del secreto telefónico, del habeas corpus, de libertad de movimientos y de libre residencia; censura y amenazas de los medios de comunicación; autoritarismo en el comportamiento del poder; control de las comunicaciones; vigilancia constante con circuitos cerrados; torturas, ejecuciones sumarias y vejaciones; eliminación del estatus de preso, etc.), de **derechos políticos** (crecimiento de los organismos semi-públicos; incremento del secretismo oficial; predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo; tecnificación de las decisiones; privatización de determinadas políticas, por ejemplo, la política monetaria, entregada a Bancos Centrales independientes), de **derechos sociales** (recortes en el Estado Social pretextando la competitividad, la eficacia o el esfuerzo militar, traducidos a su vez en desregulación de la legislación laboral y de las condiciones de trabajo, recortes en la seguridad social, negación de la negociación colectiva, reducción de salarios reales, amenazas o impedimento del derecho a huelga, etc.), y de **derechos culturales** (la creciente construcción del diferente como sospechoso, especialmente cuando se quiere recuperar identidades diferentes a las occidentales).”

El desplazamiento de la política o de los conocimientos atribuidos al *buen gobierno* viene promovido, en gran parte, por los cambios experimentados en las esferas productivas, sociales, laborales y familiares de la vida comunitaria, anteriormente construida y sostenida desde el tradicional modelo de sociedad industrial (Subirats, 2010; Gurrutxaga, 2010b). La revolución *tecno-científica* y el detrimento de las economías y fuerzas de producción en favor de las entidades más financieras y especulativas, la globalización de los medios de producción, la flexibilización del mercado laboral, el creciente proceso de individualización y aislamiento social, la desigualdad social, la incorporación de la mujer al mundo laboral y los movimientos migratorios son, entre otras muchas, algunas de las racionalizaciones que “justifican” y caracterizan este nuevo escenario político e institucional, donde la incertidumbre, el riesgo y la complejidad transforman y monopolizan todos los escenarios de la vida social, política y comunitaria (Beck, 1988; Castells, 1997; Bauman, 2000; Gurrutxaga, 2010b).

Y es en este escenario donde, desde el planteamiento *neoliberal* definido como *Gobernabilidad*, surge el concepto de *Gobernanza*: un concepto novedoso y de atractiva funcionalidad semántica que aglutina una polivalencia de prestaciones significativas, amoldable a diversas perspectivas y corrientes. Pero en esta amalgama de intereses y acepciones definitorias, subyace la riqueza conceptual de los componentes más comunes y operativos del término “*Gobernanza*” que, por lo mismo, según los autores citados (Rhodes, 1996; Stoker, 1995; Gurrutxaga, 2010b), posibilitan la aplicación funcional, en diversos ámbitos de “*Gobernanzas específicas*” demandas por:

1. Su capacidad de involucrar a actores y agentes diversos, ya sea desde perspectivas transversales, (públicas, privadas, o de la sociedad civil) y/o a distintos niveles dinámicos de colectivos internacionales, nacionales, regionales, provinciales o municipales.
2. Por la necesidad de articular la complejidad de esta variedad inter-institucional y multidisciplinaria desde agrupaciones conectadas y organizadas en red.
3. O por la voluntad de incluir a la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones y en la asunción y asimilación de responsabilidades relacionadas con la eficacia y flexibilidad que dichos procesos conllevan.
4. Asimismo, por la promoción de una “ética pública”, basada en valores y comportamientos, como la transparencia y el rigor, a cargo de todos los actores, agentes e instituciones involucrados.

5. Y, finalmente, por la autonomía requerida tanto como capacidad para la toma de decisiones como para la utilización de herramientas alternativas a los hábitos burocráticos y administrativos más clásicos.

El concepto *Gobernanza* se inspira, pues, en la necesidad de un cambio progresivo de actitudes que, más liberadas de las rígidas dicotomías de los gobiernos tradicionales, implique las comparticiones gubernativas de las distintas demarcaciones, de modo que diluyan sus antiguas limitaciones entre las responsabilidades administrativas exigidas por los nuevos espacios de la vida social, económica y política de nuestra actualidad (Rhodes, 1996; Stoker, 1995). Con razón escribe Castells que “*los sistemas políticos están sumidos en una crisis estructural de legitimidad, hundidos de forma periódica por escándalos, dependientes esencialmente del respaldo de los medios de comunicación y del liderazgo personalizado, y cada vez más alejado de la ciudadanía*” (Castells, 1997: 33).

En este contexto, el concepto de *Gobernanza* ha influido de forma específica en el giro estratégico adoptado por múltiples ciudades en sus procesos de reorganización urbana. La introducción funcional de su significado ha promovido la necesidad de reformular operativamente las escalas de las políticas urbanas con la inclusión de nuevas formas de gobierno, así como la de los distintos niveles y procesos de planificación y ordenamiento territoriales. (Brindley et al., 1989).

Según Michael Keating, se ha intentado desarrollar el concepto de *Gobernanza* como una modalidad distinta o sustitutiva del de *Gobierno*, con un sentido degenerativo, relegado al “cajón de sastre”, entre los múltiples conceptos aglutinados por la filosofía de la *nueva economía*. Se ha definido el concepto de *Gobernanza* como el sistema de creación de políticas y regulación pública que va más allá del Estado, tomando el sector privado, la sociedad civil y los niveles de acción municipal y territorial, como principales ingredientes de las actividades de gestión política de países, regiones y ciudades. Y según Keating, resulta difícil comprender cómo ha sido necesaria la utilización de este neologismo, siendo así que el término *Gobierno* siempre ha superado las estructuras formales del Estado.

Desde este punto de vista, la utilización del concepto de *Gobernanza* parece significativa más bien de una pérdida de capacidad cualitativa para explicar los cambios o el nuevo papel de las ciudades y las regiones en un mundo globalizado, que un acierto conceptual, dada la situación de los regímenes normativos donde se asienta este término. Combinado con algunas interpretaciones del “*nuevo paradigma del desarrollo*”, y del “*nuevo management*”, Keating afirma que el concepto de *Gobernanza* se nutre de continuas referencias políticas a la “Tercera Vía”, donde las grandes cuestiones de la política y del conflicto social simplemente desaparecen (Keating, 2002: 379).

Siguiendo a Keating, es por esta razón que no existe una conexión automática entre el cambio económico y político. La política sigue siendo importante y las nuevas políticas territoriales son extremadamente diversas. El deber gubernamental de facilitar el crecimiento económico, la solidaridad social y el respeto al pluralismo político e ideológico, siguen siendo problemáticas cruciales que no deben escapar de los dominios de la política; quizás lo que cambia de forma radical es el contexto, con el consecuente aumento de las dificultades. En este sentido, ha sido el modelo norteamericano de “*desarrollo competitivo*” –“*competitive development*”- el que se ha conseguido implantar y difundir con mayor aceptación. Según Keating, algunos analistas asocian este cambio con las simples consecuencias de los procesos de modernización, pero, cabe cuestionarse por lo mismo, si “*el cambio*” o “*las consecuencias*” no podrían atribuirse también a la ideología neoliberal hegemónica en el mundo actual (Keating, 2002: 372).

Así, el concepto de *Gobernanza* ha llegado a sintetizarse en una variedad de estilos de planificación y ordenación territorial, y también en una serie de políticas públicas de gestión ciudadana que compiten entre sí a lo largo de los paisajes urbanísticos y de las estrategias de regeneración urbana. Estos criterios se basan también en un lenguaje común focalizado en términos como *flexibilidad, eficiencia, competitividad, aprendizaje, asociacionismo* y *nuevas redes* de colaboración intermetropolitanas. Las políticas urbanas actuales han introducido nuevas perspectivas y estrategias gubernamentales, muchas de ellas incluidas y forzadas por la presión a la que se ven sometidas las ciudades que intentan hacerse un hueco en el contexto global.

Por un lado, muchas metrópolis se han nutrido de las herramientas de liberalización económica que permitieran progresar a sus ciudades hacia mecanismos de inversión transnacional y atracción de capital extranjero. Por otra parte, dichos mecanismos han establecido nuevos patrones de funcionamiento que hacen que los gobiernos regionales y municipales de cada ciudad tengan una visión más proactiva y empresarial de la misma. En este proceso, se han ido creando nuevas estructuras inter-organizacionales que desplazan los antiguos mecanismos de planificación y diseño urbanísticos a partir de la creación de nuevos sistemas de gobierno compartido en los que se encuentran múltiples poderes y agencias de gestión semipúblicas.

Estas agencias son descritas por algunos autores como mecanismos de privatización de las políticas urbanas en un intento por redistribuir y así debilitar el poder de los gobiernos locales (Jessop, 1999, 2002; Harvey, 1989b; Hambleton & Simone, 2007). La eficacia y la competitividad en la gestión son los patrones básicos que rigen estas nuevas estructuras, componiendo así complejos entramados de poder, donde multiplicidad de agentes, incluidos los gobiernos de carácter más local, compiten por el

acceso y control de la agencia urbana (Healey, 1997). En definitiva, la *Gobernanza* parece erigirse como un concepto enfocado a la mercantilización de las políticas urbanas y la planificación empresarial, autodefiniéndose como el sujeto principal de las intervenciones urbanísticas.

En este contexto, el *nuevo urbanismo* puede ser la excusa perfecta para evitar la inversión en las políticas de desarrollo socioeconómico más tradicionales, como los servicios públicos, la vivienda pública, la educación pública o la sanidad. Esto ha supuesto la intensificación de los procesos de gentrificación urbana, la exclusión social, o el encarecimiento de la vivienda. Muchas de las zonas del antiguo modelo *fordista* han experimentado cómo la crisis de sus modelos productivos y la apuesta por este tipo de proyectos, han intensificado los problemas socio-culturales dentro de sus espacios urbanos (Storper & Walker, 1983; Storper & Allen Scott, 1989; Moulaert & Swyngedow, 1989; Moulaert, 2000; Harvey, 2006).

Cada sistema urbano alberga sus formas específicas de organización del espacio y de los procesos productivos, creando y reproduciendo nuevas formas espaciales así como nuevas crisis socio-económicas en los procesos de transición y cambio de modelo productivo (Lefebvre, 1976a). Las ciudades y las regiones afectadas por las crisis económicas y el declive industrial y urbano, suelen permanecer, muchas de ellas, ancladas en los antiguos modos de producción o, por la misma razón, inhabilitadas para la reformulación de un nuevo cambio de modelo. Y al tiempo que estos espacios urbanos decaen, resintiendo su deterioro, emergen nuevos sistemas urbanos que, en combinación con los más antiguos, convergen en innovadoras estructuras socio-espaciales y tecno-productivas.

Las antiguas zonas luchan por la reestructuración positiva de sus tradicionales modelos económicos y, en un intento por amoldarse a los requerimientos de la *nueva economía global*, procesan construyendo una nueva división espacial del trabajo: se produce, en fin, toda una dinámica repetitiva de diferenciaciones y adaptaciones socio-económicas al cambio tecnológico que nos permite evidenciar los niveles de aptitud y consistencia de las distintas regiones para discriminar entre las que, por reunir los requisitos de la *nueva economía*, demuestran su capacidad de mantenimiento y/o superación, y aquellas otras que, en caso contrario o fracasan en sus intentos de éxito o sufren la deserción del abandono (Massey, 1984; Moulaert, 2000: 20).

Es indudable que la integración de los procesos económicos globales en las grandes ciudades ha intensificado la dinámica de sus capacidades de crecimiento con *la creación expansiva* o de sectores muy relevantes para la *economía urbana*. Se deduce, en consecuencia, que los “valores” de ciertas actividades y productos económicos han sido sectorizados con el *privilegio estimativo* de un “alto valor añadido”, y es por lo que el predominio de estos sectores configura un nuevo régimen económico al servicio

de grandes transformaciones metropolitanas, en detrimento o anulación de aquellos sectores económicos tradicionalmente más idiosincrásicos y vocacionados que los nuevos “procesos de alta rentabilidad financiera”.

Según Saskia Sassen, este modelo de concentración económica ha repercutido negativamente en las estructuras ciudadanas de reproducción social, de modo que la estructuración de las nuevas jerarquías de clase, ha bloqueado la organización reguladora de los procesos de trabajo, generando nuevas formas de marginalidad y pobreza en aquellos sectores que, como hemos ya comentado, permanecieron descolgados de los procesos impuestos por la *nueva economía*.

Las estrategias de planificación urbana y de reordenación del territorio para la atracción de sectores financieros y empresariales de “alto valor añadido”, han provocado el encarecimiento de los precios del suelo y los servicios industriales y comerciales, dinamitando la economía y el comercio locales de muchos negocios metropolitanos incapaces de competir con el dinamismo comercial y productivo de las grandes multinacionales.

Los grandes centros comerciales, las cadenas hoteleras y los restaurantes de lujo, o las oficinas de prestación de servicios empresariales, han impuesto una lógica de expansión económica y productiva contraria a las necesidades de la economía local, especialmente las que se sitúan en pequeños barrios dentro de los centros urbanos. Un proceso que ha generado distorsiones enormes en el funcionamiento de los diversos mercados, desde el inmobiliario hasta el local (Sassen, 2007: 149). En palabras de Sassen: *“la polarización entre las empresas y los hogares en la organización espacial de la economía, por ejemplo, contribuye a informalizar una variedad cada vez mayor de actividades económicas en las economías urbanas avanzadas. Cuando las empresas de rentabilidad baja o moderada producen bienes y servicios cuya demanda continúa existiendo (...) en un contexto donde otros sectores importantes de la economía obtienen ganancias excepcionales, con frecuencia no pueden competir, aun cuando tengan mercado para sus productos”* (Sassen, 2007: 149).

Si algo demuestra la aparición de las corrientes ideológicas asociadas al surgimiento de la *nueva economía* es que, desde el punto de vista urbano, las ciudades y las regiones asumen actualmente un importante papel como agentes de innovación y cambio. Su capacidad de anticipación, flexibilidad y aproximación a las condiciones cambiantes del mercado, las nuevas tecnologías y la cultura, las sitúan en un lugar privilegiado en relación con los gobiernos nacionales en las que éstas se inscriben. Sin embargo, aunque con un poder más reducido que el de las agencias nacionales, el entorno micro-institucional de los agentes de la ciudad-región está más cualificado para regular el desarrollo de proyectos específicos más aprestados al entorno que gobiernan, y para establecer relaciones más pormenorizadas y habituales con las empresas multinacionales, de

modo que fomenten y faciliten el crecimiento más adecuado de los modelos productivos de la propia región.

La competitividad entre las distintas *metrópolis* se convierte en una fuente de innovación muy poderosa y eficaz, capaz de lidiar y mejorar la calidad de vida y el bienestar de las personas que las habitan, pero la competitividad también podría significarse, negativamente, como un insuperable mecanismo de exclusión social para aquellas otras *ciudades y regiones, metrópolis o espacios urbanos*, con serias dificultades de adaptación a los extraordinarios o desproporcionados condicionamientos socio-estructurales impuestos por esta lógica de crecimiento (Castells & Hall, 2001: 27).

Reconociendo los distintos problemas y diferencias socio-urbanas que se desprenden de este nuevo contexto económico, y advirtiendo lo que para muchas ciudades ha supuesto el estancamiento y detrimento más o menos considerable de sus modelos productivos, de sus estructuras laborales o de su lógica socioeconómica, también hemos de reconocer la superación de muchos países y regiones que han emergido como nuevos abanderados de este nuevo contexto económico donde la innovación, la tecnología, el conocimiento, la educación y el diseño constituyen los principales pilares de su éxito: un juego de competitividades e intereses económicos donde la ciudad-región mantiene su bandera innovadora.

1.3. Nuevos paradigmas sobre la ciudad contemporánea

El advenimiento de la ciudad moderna, al igual que el de otras ciudades en estadios de desarrollo distintos, se hace dependiente de las lógicas que condicionan su tránsito y crecimiento como parte de un ecosistema económico más amplio. En relación con los planteamientos de Allen Scott, las ciudades juegan un papel directo, y también indirecto, relevante en el sistema de crecimiento económico de cualquier espacio. La ciudad moderna hace su aparición en la historia y evoluciona como consecuencia de la dinámica capitalista legitimando la formación virtual de la localización económico-espacial en el mundo moderno. Cada versión dentro de la historia del capitalismo está asociada con tipos característicos de ciudad, siendo la ciudad y su espacio un mecanismo de respuesta a las presiones impuestas por el sistema capitalista y, al mismo tiempo, actuando como condición de reproducción social continuada dentro de dicho sistema (Scott, 1988; 2008).

Según el criterio de Allen Scott podemos concebir la ciudad en la sociedad capitalista como un conglomerado sistema que incorpora varios fenómenos (transporte, industria, oficinas, comercios, casas, trabajadores, familias, grupos étnicos) integrados en un todo funcional por un proceso de producción y acumulación dominante. Este sistema es movido por multitud de decisiones individuales y acciones coordinadas a través de mecanismos de mercado; pero también es, al mismo tiempo e inevitable y consecuentemente, un escenario que aglutina a un nivel de análisis más panorámico, la coordinación colectiva y la intervención política de las esferas más poderosas. Así, durante el siglo XX han existido diversas perspectivas acerca de la cuestión moderna, cada una de ellas profundamente perfilada por las peculiares circunstancias del lugar donde fue formulada (Scott, 2008: 19-20).

Dentro de esta dinámica de progreso, el autor distingue entre cinco eras distintas diferenciadas en razón de la influencia con que el avance tecnológico de la maquinaria moderna condicionó, hasta nuestros días, los correspondientes cambios de las ciudades: “*las eras de las máquinas*” (Scott 2008: V-IX):

- La primera, nace en el siglo XIX y se asentó en un urbanismo hacinado, fuertemente densificado y mal estructurado, donde las fábricas, los pequeños talleres artesanales y las viviendas baratas formaban parte de un mismo espacio; un espacio que divide las diferentes zonas de la ciudad orientándolas hacia nuevos focos de expansión, donde la insalubridad y la falta de higiene en sus calles, agrupan a las hordas de obreros provenientes del campo tratando de labrarse un nuevo futuro dentro de la ciudad. Esta “era” marca un punto de inflexión en los procesos de planificación urbana que perduraban aún en dinámicas de crecimiento aún tempranas e inmaduras .
- La segunda, con su composición tecnológico empresarial y organizadora centrada en la producción en masa y en las grandes economías de escala, se caracterizó por la gran extensión de sus áreas metropolitanas y una imperante división del espacio urbano social entre barrios de trabajadores de “*cuello blanco*” y de “*cuello azul*”. Esta época es fiel reflejo y máximo exponente de la división laboral características del modelo económico fordista donde la *ciudad* eminentemente *industrial* pasa a ser reconocida como tal.
- La tercera, se sitúa en la década de los setenta y ochenta del pasado siglo atrayendo nuevas formas de organización económica y social vinculadas a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y de la computación y el diseño. Este periodo ha otorgado un protagonismo antes desconocido, a cierto tipo de ciudades según su significación como focos de desarrollo económico-innovadores, donde el diseño, la producción y la formación tecnológica

forman parte de una misma estructura socio-espacial que, por lo general, se separa del papel predominante de las ya antiguas *ciudades* estrictamente *industriales*. Así, termina por erigirse un tipo de economía socio-espacial que aglutina una diversidad de actividades económicas que procesan desde la manufactura tecnológica, las finanzas, las aseguradoras o el sector inmobiliario, hasta ámbitos que conservan aún su estructura fundamentalmente industrial.

- La cuarta y última, la más actual, la protagoniza *“la economía cognitivo cultural”* (*coginitve cultural economy*) (Scott, 2008), con profundas consecuencias en la configuración de la urbanización y de la vida social de las metrópolis. Aunque este sistema continúa proliferando por todo el mundo, las ciudades representan las encrucijadas donde se inicia el nuevo orden cuyas principales actividades radican en sistemas socio-económicos locales. Según Allen Scott esta nueva *economía coginitvo-cultural* subsiste a partir de una serie de sectores entrelazados entre los que se encuentran tecnologías de producción intensiva, centros financieros de negocios, empresas e inversión, focos de diseño y manufactura en moda, industrias culturales, entidades de servicios y prestaciones personales, etc.

1.3.1. La ciudad como símbolo y espacio de consumo

Es posible encontrar un equilibrio entre los procesos socio-económicos que afectan y hacen evolucionar a la ciudad dentro de un estadio económico concreto como, asimismo, considerar su estudio desde los marcos de representación simbólica de su espacio y funciones urbanas. De acuerdo con Scott Lash, el concepto de ciudad estrictamente moderna, o el advenimiento de la ciudad posmoderna, debe ayudarnos en el estudio e interpretación de los fenómenos urbanos.

En palabras de Lash, *“si nos referimos al medio construido como algo modernista o postmodernista, estamos privilegiando su dimensión cultural, o la dimensión en la cual funciona como símbolo. Estamos diciendo también que el modo de regulación espacial de una ciudad está estructurado por el medio de significación más que por la economía y el régimen de acumulación”*. Sin embargo, *“tiene tanto sentido hablar de una ciudad ‘postfordista’, ‘capitalista desorganizada’ o ‘capitalista tardía’ como hablar de una ciudad modernista o postmodernista”*. Según continúa Lash, *“los paradigmas culturales dependen de factores materiales, sobretodo de la acumulación de capital y de la formación y fragmentación de clase; pero estos factores culturales, una vez establecidos, desempeñan un papel importante en la definición de la estructura del espacio urbano”*. (Lash, 2007: 55).

Dentro de estos paradigmas culturales, Lash hace una distinción importante entre lo que para él son dos tipos ideales de corrientes postmodernistas: la “*principal*” y la de “*oposición*”. La “*principal*” se centra en la “*implosión de lo comercial y lo cultural posicionando a los sujetos en lugares fijos*” y promoviendo una jerarquización social fundamentada en los objetos culturales que “*funcionan como símbolos de estatus*” y como principios de “*distinción*”. En el caso de las de “*oposición*”, “*los objetos culturales funcionan no para crear distinciones de envidia, sino para construir la identidad colectiva a partir del principio no-jerárquico de la diferencia*” (Lash, 2007:60-61).

Desde un punto de vista urbano, la corriente postmodernista “*principal*” resalta la importancia de la arquitectura “*individualista*”, “*aurática*”, “*ornamental*” e “*historicista*” de los nuevos distritos financieros”; la corriente postmodernista de *oposición*, por el contrario, destaca la importancia del ideal “*comunidad*”, “*de calle*”, y la noción de “*laberinto*” al más puro estilo del urbanismo “*gótico*”. “*Se propone invalidar la separación entre trabajo y ocio, entre funciones culturales y funciones económicas. Se propone superar la separación entre arquitectura y comunidad*” (Lash, 2007: 60-61).

De acuerdo con Lash, ambas corrientes, aunque opuestas en su régimen de significación, forman parte del mismo régimen de acumulación de capital conocido como “*post-fordismo*” o como “*capitalismo desorganizado*”; es decir, un desplazamiento hacia la producción y el consumo en masa, la terciarización económica, la fragmentación de la clase obrera y la nueva aparición de un individualismo concebido desde las políticas económicas neoliberales thatcheristas o reaganistas (Lash, 2007: 61). Una nueva economía de mercado que, desde el régimen de significación del *postmodernismo principal*, entiende la regulación del espacio urbano desde el mercado, mientras que el *postmodernismo de oposición* lo hace desde la “*regulación comunitaria*”.

De modo que, hablar de un proceso de cambio desde el *fordismo* al *postfordismo* o desde *capitalismo organizado* al *capitalismo desorganizado*, es hablar de “*re-estructuración productiva*” y “*desorganización social concreta*”, como lo es también hablar de modernidad y postmodernidad. De qué forma interactúa esta cultura postmoderna con el nuevo régimen de acumulación *postfordista* o de *capitalismo desorganizado*, es una cuestión necesitada de respuesta ya que “*el nuevo régimen de acumulación*” se está convirtiendo, progresivamente, en un régimen de significación, dado que una gran “*proporción de los bienes producidos son bienes de carácter cultural*” (Lash, 2007: 62).

Este nuevo régimen de acumulación basado en la economía cultural, en el objeto cultural como mercancía, fundamenta sus relaciones de producción y sus estructuras socio-laborales, también desde la diferencia

cultural y la distinción del estatus económico y social. Las ciudades se convierten asimismo, conjuntamente, en símbolos y representaciones de la nueva economía de la cultura. Comprender esta evolución en su conjunto es un proceso fundamental si queremos acercarnos al análisis de los procesos socioeconómicos y laborales dentro de la ciudad de nuestros días.

El cambio desde el modelo industrial a otro de carácter “post-industrial”, “post-moderno”, “capitalista desorganizado”, “moderno reflexivo”, “moderno tardío”, “moderno líquido”, “postfordista”, etc..., redefine la articulación que se produce entre el concepto de ocio y el de consumo desde la figura del *parque comercial*, instalada en la periferia de la ciudad³. En palabras del profesor Ander Gurrutxaga, *“la máxima a la que se aspira es la de ‘estar al día’, lo que en términos sociales y culturales significa interiorizar la cultura desprovistos de señas de identidad, y de una cultura que toma sus notas características de la inserción de los individuos en las estructuras de consumo. Si el capital social en la tradición moderna industrial dependió de vínculos y relaciones sociales cercanas al individuo, articuladas en prácticas comunitarias y bajo el soporte de los organismos que ofrece la tradición obrero industrial, la estructura cultural del parque comercial se articula mediante identidades débiles gestadas en estructuras sociales dependientes de la praxis del consumo”* (Gurrutxaga, 2010a: 480). Las nuevas funciones de la ciudad se articulan en torno a estas estructuras de consumo integradas ahora como pilar central del encuentro y la reproducción social y, por tanto, incluidas asimismo, como nuevos espacios de especulación urbanística.

Esta forma de concebir la cultura en relación con la ciudad cambia de forma significativa desde los años 70. De acuerdo Sharon Zukin, la cultura como concepto *tradicional* dentro del espacio urbano era considerada simplemente como un entretenimiento, lo bello como una forma de enaltecimiento de la vida pública. El arte era un símbolo de identidad colectiva que transmitía una aire de prestigio y distinción a las ciudades y sus élites: los monumentos, los edificios, los parques, los espacios públicos significaban una verdadera fuente de inspiración y orgullo ciudadanos como constructos de la propia civilización que los conformaba.

³ No creo oportuno entrar en un debate teórico y conceptual sobre cuál, de entre toda la terminología sociológica mencionada, sería la más apropiada para definir las circunstancias históricas y contextuales en las que nos encontramos. En cualquier caso, todos los modelos, en su justo análisis e interpretación, ayudan a que profundicemos en los cambios socio-estructurales fundamentales de los últimos treinta años. Recomiendo la lectura de los distintos autores y las propuestas teóricas construidas sobre estos conceptos, entre las que destaco, las de Scott Lash, John Urry, Daniel Bell, Anthony Giddens, Zygmund Bauman, Alain Touraine, Pierre Bourdieu, Jean Francois Lyotard y Ulrich Beck, entre otros.

La cultura *actual*, sin embargo, es “*una cultura secularizada y meramente visual más ambigua y maleable*”; responde a la demanda de patrones colectivos que compiten tanto por la definición de los símbolos como por el espacio donde plasmarlos”. La cultura se convierte, pues, en un agente de cambio que se constituye como pilar básico del mercado turístico e inmobiliario. “*La ambigüedad de esta cultura material nutre el proceso de especulación siendo, al mismo tiempo, una comodidad y un bien público, una base para el crecimiento económico y la estructuración urbana*” (Zukin, 1995:112-113).

Nace así una *economía simbólica* que combina la imagen y el producto, vende una imagen a nivel nacional y global representando a la propia ciudad, una “*economía simbólica del entretenimiento* capaz de cambiar los criterios mentales o formas de pensar de empleados o consumidores, como también el *espacio* donde estos se encuentran: hoteles, museos, restaurantes, parques de atracciones o centros comerciales etc. Un acopio indiscriminado y masivo de prácticas materiales, laborales, artísticas y de diseño contrastados en un espacio selectivamente orientado a la práctica del consumo; una “*economía simbólica*” que, aliada con la cultura pública conforma determinados espacios como lugares predilectos de consumo y entretenimiento colectivos donde acontece la vida de las ciudades (Zukin, 1991; 1995; 2009).

La “*producción de espacio*” y la “*producción de símbolos*” (Zukin, 1995: 24) se encuentran así en un intercambio comercial del que el sector público ha ido poco a poco alejándose con la consiguiente pérdida de los contenidos que definen el sentido del espacio público, actualmente, en manos del sector privado. Sabemos, es cierto, que la creación de una cultura pública conforma el espacio público como lugar de interacción social pero también construye una atractiva representación visual de la ciudad con una serie de funciones culturales que activan los mecanismos que propician la estratificación social.

Digamos que, en consecuencia, las estrategias culturales se convierten en la excusa perfecta para manipular y transformar la identidad de la propia ciudad. Ahora bien, cuando estas estrategias de cambio, especulación y transformación urbanas tienen éxito “*parecen confirmar la lógica mercantil del sector privado*”, pero, en cambio, cuando dichas estrategias fracasan, “*parecen confirmar la ineptitud de la planificación del sector público*” (Zukin, 1995: 83).

Los inversores privados y sus estrategias de mercantilización urbanas se constituyen en autores y propietarios irrefutables de todas las alternativas de éxito y su sagacidad planificadora se establece como tónica de funcionamiento y transformación habitual de los espacios urbanos en crisis (Zukin, 1995: 23-25). Pero, desde la amplia perspectiva del “*cui prodest*” cabe investigar quiénes son los beneficiarios directos de seme-

jantes astucias: si la población en su conjunto o tan sólo una proporción de la fuerza productiva que la compone. Como también podríamos preguntarnos sobre qué zonas de la ciudad se ven más favorecidas por sus artificios, o cómo repercuten tales proyectos en la identidad y la imagen local de la propia ciudad con sus significados y funciones.

Estas disquisiciones nos introducen en los presupuestos de la “*ciudad auténtica*” o de la “*autenticidad de la ciudad*”, según nos refiere Sharon Zukin en su libro *Naked City* (2010). De acuerdo con Zukin, el concepto de “*ciudad auténtica*” nos obliga a pensar en el tiempo y en el espacio en los que la ciudad es concebida desde los siguientes puntos de vista: en primer lugar, cabe pensar en la idea de una ciudad “eterna” que nunca cambia y en la satisfacción narcisista de sentirse representada por las imágenes culturales de un tiempo histórico concreto, como referente absoluto de la valoración de su experiencia urbana; así como en segundo lugar, también podemos concebir los sucesivos cambios de la ciudad desde las imágenes de autenticidad de las experiencias vividas por las distintas generaciones a través de sus respectivos tiempos y épocas.

Con estas imágenes representativas reconstruimos la idea de cómo fuera pensada la ciudad en su conjunto mediante la composición de sus casas, sus barrios o sus tiendas; para, en último término, llegar a concebir la “*autenticidad de la ciudad*” como efecto de un duelo constante entre las promesas de una nueva creación y las amenazas de su aniquilación: como una andadura o peregrinaje a través de los procesos de regeneración o gentrificación urbanas, ya fuera tras el beneficio del bienestar y el progreso, o tras la evitación o remedio de otros prejuicios o desastres, sean de carácter medioambiental o de cualquier otra índole. En este sentido, según Zukin, “*la reinención de la autenticidad de la ciudad comienza con la creación de una imagen que conecta una visión estética de sus orígenes con una visión social de sus nuevos comienzos*”, es decir, con una intrínseca conexión de continuidad tanto del pasado urbano con el presente como de éste hacia su proyección futura (Zukin, 2010: 29-34).

Desde esta lógica, el concepto de *autenticidad* se procesa y depura como un doble efecto del pensamiento reactivo: ya se trate de una *autenticidad* como forma cultural de ejercicio del poder reivindicativo sobre un espacio urbano, ante situaciones límite de clases trabajadoras ínfimas y/o bajas medias, impedidas de realizarse en determinadas zonas de la ciudad, o también de la *autenticidad* a modo de un concepto-herramienta que, ante los efectos negativos del crecimiento a gran escala, redefine los derechos socioculturales y laborales a la vida y al disfrute de la ciudad como residencia permanente de cuantos en ella conviven y trabajan: la recuperación, por tanto, del ideal de comunidad promulgado por Jacobs, Rossi o el “regionalismo crítico” (Zukin, 2010: XII; Zukin, 1988; Lash, 2007: 56).

Por lo mismo, también ocurre que la búsqueda de la eterna reinención de la ciudad como símbolo o imagen de “*marca*”, y el mantenimiento constante de su competitividad en la atracción de nuevos recursos económicos, laborales o infraestructurales, ha conllevado el desempeño de una serie de estrategias en la regeneración de la ciudad y la región, imitadas en casi todas las ciudades en periodo de transformación socio-económica y, en general, cuando las ciudades se sienten integradas aunque sea en detrimento, precisamente, de su *autenticidad*.

Así sucede cuando la imagen de promoción y marketing urbanos conforma un espacio donde los intereses de sus planificadores convergen con los deseos consumistas de la “*retórica del crecimiento*”. Es decir, cuando estas estrategias, reproducen un proceso de “*homogeneización urbana*” que, según, David Harvey, resulta de las acciones de los inversores, retirando capital de unas zonas para invertirlo en otras, en una guerra incesante por la maximización de beneficios. Estas dinámicas se producen en aras de una mejora de los Distritos de Negocio Empresariales –*Business Improvement Districts*- (Harvey, 2001; Zukin, 2010).

Por analogía, en esta lógica de reconstrucción física y simbólica, y de reinención económica de la ciudad, también se incluye la gran mayoría de los grandes proyectos de especulación del suelo urbano, con codiciados proyectos arquitectónicos, elaborados por los sectores más vanguardistas del momento. Dichos proyectos están orientados a rentabilizar y ennoblecer la imagen simbólica y artística de la metrópoli, actuando, a la vez, como catalizadores urbanísticos y estimuladores de grandes capitales externos donde el turismo, las grandes multinacionales, la inversión en I+D+i, los centros de investigación, o la organización de conferencias, festivales, acontecimientos deportivos, etc., se consideran como los ingredientes fundamentales de sus políticas de regeneración.

Estas estrategias han acuñado el nombre de *flagship projects* reformulando, desde los años 80, toda una nueva metodología de aproximación a los procesos de regeneración urbana, a través de sistemas y mecanismos de *nueva gobernanza* entre los sectores públicos y los agentes privados. Especialmente significativos de estos casos han sido los *waterfronts urbanos*, como intentos de reestructuración arquitectónica y aperturista de las ciudades que daban la espalda a los ríos que las atravesaban, y que ahora dinamizan la vida social y cultural en torno a ellos (Kotler et al., 1994, 1997; Healey, 1990; Precedo, 1993; Brunet & Sallois, 1986; Paddison; 1993).

En esta lucha incesante entre lo tradicional y lo novedoso, entre lo auténtico y lo ficticio, las ciudades han conseguido transformarse en sistemas urbanos *genéricos*, caóticos y desarticulados (Koolhaas et al., 1995). En el breve ensayo titulado “La Ciudad Genérica”, Rem Koolhaas realiza una interesante reflexión sobre los factores que han conducido a

las ciudades a convertirse en objetos genéricos. Comienza preguntándose si son las ciudades contemporáneas tan similares entre sí como lo son los aeropuertos y si existe la suficiente base teórica para definir un modelo único de ciudad, es decir, qué ocurre cuando la identidad de una ciudad desaparece (Koolhaas, 1995: 1248).

Siguiendo textualmente a Koolhaas: *“la identidad, concebida como esta forma de compartir el pasado, es una propuesta destinada al fracaso, no sólo hay proporcionalmente cada vez menos que compartir, sino que la historia también tiene una ingrata vida a medias”,* y continúa diciendo más adelante: *“La Ciudad Genérica es la ciudad liberada del cautiverio del centro, de la camisa de fuerza de la identidad. La Ciudad Genérica rompe con este destructivo ciclo de dependencia: no es nada sino un reflejo de la actual necesidad y la actual habilidad. Es la ciudad sin historia. Es suficientemente grande para todos. Es sencillo. No necesita mantenimiento. Si se torna demasiado pequeña simplemente se expande. Si se torna vieja simplemente se autodestruye y se renueva”* (Koolhaas et al., 1995: 1248).

La *“Ciudad Genérica”* es la ciudad de los aeropuertos, de los hoteles, de los centros comerciales, de antiguos edificios en ruinas, y nuevos rascacielos; de lo multicultural y lo multirracial: es la ciudad destinada al turismo, a los negocios; un escenario donde la calle y el barrio perecen en favor del crecimiento desenfrenado e incierto, es la muerte de la planificación urbana (Koolhaas et al., 1995: 1248-1264).

El *nuevo urbanismo* se convierte así en un “peldaño más hacia la incertidumbre”. Según Koolhaas, ya no se preocupará por la construcción o preservación de objetos y estructuras más o menos permanentes, sino por la inversión en territorios con potencial económico y competitivo. Huirá de las “formas” y esquemas “definitivos” para convertirse en un “híbrido” obsesionado por la “manipulación de infraestructuras” hacia un aumento de la diversificación y el crecimiento socio-económicos, “atajos” y estrategias cortoplacistas mediante la constante “reinvención de un espacio psicológico” e “idealizado”; ya no tan interesado en lo nuevo como en la maximización y la modificación de lo ya elaborado, de lo ya planificado. Un juego desarticulado y humillante que hace de los urbanistas “jugadores de ajedrez” y, del urbanismo, una disciplina ahora en manos de agencias público-privadas y sistemas institucionales que tratan de influirla en lo “creativo”, en lo “logístico”, en lo “económico” y en lo “político” (Koolhaas et al., 1995: 959-971).

1.3.2. *Procesos de competitividad y re-estructuración socio-laboral de la metrópoli global*

Este nuevo régimen de planificación económica y urbana, basado en la cultura, el conocimiento y la información provoca en el seno de las ciudades donde se asienta, cambios en la división del trabajo social, a partir de la configuración de una estructura laboral de élites altamente cualificadas, separada de otra más proletaria y media, con acceso restringido a los empleos que esta nueva agrupación de ciudades y economías ofrecen. En términos del propio Allen Scott, este sector ha construido una especie de *economía social de la metrópolis (social economy of the metropolis)* (Scott, 2008), donde las agrupaciones urbanas conforman un sistema que entremezcla la vida social y económica desde la importancia y división de su geografía espacial. Se trata, por tanto, de un tipo de urbanización “a caballo” entre este modelo económico y los procesos de globalización.

En paralelo a la teorización de Allen Scott, sobre este paradigma de ciudades encontramos conceptualizaciones como la de *ciudad creativa* o *clase creativa* (Florida, 2002), que definen la experiencia en términos exclusivistas y discriminatorios en que también pasa a incluirse, la agrupación de trabajadores antes mencionada. Según Peter Hall, se define un tipo de población y una ocupación del espacio donde existe una “*mayoría que domina la información y una minoría que no la tiene*” o en el sentido inverso más restrictivo y actual de la expresión, “*una minoría que domina la información y una mayoría que jamás o muy difícilmente conseguirá tener acceso a ella*” (Hall, 1996: 416).

También la teoría expuesta por AnnaLee Saxenian sobre los “*Nuevos Argonautas*” (*The New Argonauts*), desvela algunas claves sobre la importancia de los trabajadores del conocimiento. De acuerdo con Saxenian, el término “*nuevos argonautas*” hace referencia a las nuevas generaciones de estudiantes en Ciencias e Ingeniería, hijos de los inmigrantes extranjeros que se trasladaron a Estados Unidos al final de la Segunda Guerra Mundial, y que posteriormente, escogieron las Universidades norteamericanas y las grandes empresas en alta tecnología como lugar de trabajo. Esta agrupación de trabajadores inmigrantes altamente cualificados (los más cualificados dentro de sus propios países), fueron capaces de integrarse en las economías locales creando sus propias estructuras e instituciones sociales de apoyo para la búsqueda del éxito económico y empresarial. La construcción de redes sociales y empresariales con sus países de origen ha posibilitado la transferencia de conocimientos institucionales, tecnológicos y empresariales, que actualmente están reconfigurando y revolucionando los procesos de competitividad tecnológica de la economía del conocimiento global (Saxenian, 2006).

El regreso a los países de origen de esta clase de trabajadores (principalmente de origen asiático como Taiwan, China, Japón, etc.), también ha abierto todo un campo de oportunidades económicas y profesionales para una nueva generación de estudiantes dentro de sus propios países. Las políticas de desarrollo territorial y metropolitano en estos países no solamente se ocuparon de recuperar su talentosa fuerza de trabajo, sino también de la creación de nuevas estructuras educativas, centros de investigación y desarrollo, de laboratorios, y de las inversiones económicas necesarias para la atracción de los sectores productivos más innovadores. Estrategias todas ellas que están transformando los modelos productivos de muchos de esos países. Y este dinamismo innovador en las nuevas regiones metropolitanas no ha provenido, en la mayoría de los casos, del Estado, sino que han sido las nuevas empresas de inversores extranjeros y de empresarios domésticos, los agentes que, desde los años 80 (1980), mantuvieron dicho impulso (Saxenian, 2006: 13).

Los gigantes urbanos donde se asienta este tipo de economías están representados por ciudades como Nueva York, Tokyo, Londres, París, Singapur, Los Ángeles, San Francisco, Boston, etc. Estas ciudades jamás hubiesen podido crecer al nivel que lo fueron consiguiendo sin la dinámica de expansión capitalista que animó su incesante progreso hasta convertirlas en ejes económicos nacionales y globales: *ciudades red*, o *ciudades globales* (Catells, 1997; Sassen, 1991), donde se inscribe un conjunto de actividades especializadas dependientes del acceso de información exclusiva controlada por poderosos servicios empresariales y agencias financieras.

Para Sassen, la concepción de la *ciudad global* se asienta sobre la base de su fuerte integración social y económica en el marco de competitividad económica global. Esta integración implica la inevitable generación de redes, procesos y agrupaciones coordinadas de agentes económicos y empresariales involucrados, en una nueva dinámica de producción, cuyo sostén y ritmo socioeconómicos, son marcados por la nueva organización del “poderoso poder financiero”. El rol de cada ciudad dentro del contexto global es ordenado jerárquicamente, a partir de la funcionalidad espacial y productiva de la metrópoli, dentro de las actividades económicas más innovadoras y emergentes, principalmente aquellas ligadas a la ciencia, la tecnología, el diseño o la cultura (Sassen, 1991).

Dentro de esta ocupación funcional y jerarquizada del espacio, es imprescindible analizar la especificidad categórica de cada lugar y de sus respectivos procesos de producción para la mejor comprensión del papel que representa cada ciudad dentro de la economía global. La categoría social, económica, política o cultural donde se enmarca cada ciudad, nos da una idea concreta de las particularidades socio-económicas y laborales de ese sistema económico global recuperando, en el proceso, las caracte-

rísticas concretas del lugar donde se materializa la globalización, habida cuenta de que el multiculturalismo y la diversidad que caracterizan a las grandes ciudades, son tan relevantes como el poder de influencia que los mercados financieros internacionales puedan ejercer sobre ellas. La ciudad del siglo XXI, como espacio estratégico, también es clave para comprender la lógica y la reconfiguración del orden social de nuestro tiempo (Sassen, 1991, 2007).

Deducimos, pues, que el área metropolitana y su región se convierten así, en los dos principales testimonios de las tendencias macro-sociales más importantes de la actualidad. Fenómenos como la globalización, el auge de las nuevas tecnologías, los flujos de capital financiero transnacional, los nuevos poderes económicos y las especificidad de las dinámicas socio-culturales reproducidas en cada lugar, ofrecen un novedoso campo de análisis donde el área metropolitana y su región se transforman en el principal objeto de estudio.

Cada uno de estos fenómenos presenta sus propias características y tiene sus consecuencias socioeconómicas concretas sobre el campo de acción metropolitano, y la sociología recupera aquí su funcionalidad como ciencia social, analítica y comprensiva, de los acontecimientos urbanos actuales: las ciudades emergen así *“como instancia territorial o escalar dentro de una dinámica transurbana”*. Reafirmamos, por tanto, como hemos ya reconocido anteriormente, que la ciudad es concebida como una estructura compleja en la que se articulan multiplicidad de *“procesos transfronterizos”* reconstituídos como condiciones *“parcialmente urbanas”* (Sassen, 2007: 131).

En este sentido, muchos teóricos de las ciencias sociales como Anthony Giddens (1990), Ulrich Beck (1988), Zygmund Bauman (2003) o Scott Lash (2002), han señalado las deficiencias analíticas de la sociología actual para la comprensión de la sociedad contemporánea, y las dificultades teórico-sociológicas, para liberar a las ciencias sociales de su posible enquistamiento enfático en el Estado Nacional como *“contenedor”* de los procesos sociales (Sassen, 2007: 131). No abundan los sociólogos urbanos que, como Manuel Castells (1989) y Sharon Zukin (1991), hayan podido dar cuenta exhaustiva de la lógica social de los fenómenos globales fuera de sus respectivos marcos de análisis nacionales, donde las ciudades, el territorio y la región, se han convertido en categorías capaces de ayudarnos a recuperar los recursos analíticos necesarios para el estudio de los nuevos procesos sociales desde su prisma global. El área metropolitana se convierte así en uno de los principales incentivos como objeto de estudio para entender los procesos globales de hoy: un espacio estratégico para el análisis de nuevas perspectivas sociales donde lo *“político”*, lo *“económico”*, lo *“urbano”* y lo *“cultural”* juegan un rol importante en constante interacción (Sassen, 2007: 131-134).

Estas consideraciones estimulan nuestra insistencia en la comprensión de la ciudad como un fenómeno espacial que encaja en la sociedad como testigo fiel y expresivo de su organización interna y de las relaciones socioeconómicas y de propiedad que habrán de reconducirse como partes integrantes de un todo. Es por lo que la comprensión más completa de nuestra ciudad actual debe tener en cuenta los efectos sociales específicos con que los nuevos procesos globales repercuten en las formas de organización y planificación de cada área metropolitana, de modo que sus consecuentes efectos se concretan, cualitativamente, en la vida de las personas que la habitan: tal, por ejemplo, la pretendida paradoja de un desarrollo urbano sostenible, pero sin posibilidades de empleo para la gran mayoría de los ciudadanos, cuyas capacidades de aprendizaje, creatividad e innovación, impresas en todo proceso de interacción humana, están fuertemente entrelazadas con la actividad de los sistemas económicos del área metropolitana en la que habitan (Scott, 2008: 5-18).

1.3.3. De la ciudad Informacional a la ciudad Inteligente

Desde que Manuel Castells (1989,1995) introdujese el término de ciudad informacional para describir los procesos de re-estructuración productiva y laboral de las ciudades estadounidenses, sobreabundaron acepciones conceptuales y discursivas sobre la ciudad opcionalmente calificada como, global, red, creativa, inteligente, innovadora, etc.- (Castells, 1995; Harvey, 1989a; Sassen, 1991; Clark, 1996; Scott, 1998; Landry, 2000; Hall, 2000; Komninos, 2002; Peck & Tickell, 2002; Curwell et al., 2005; Soja, 2008).

Los cambios socio-productivos, el crecimiento acelerado de la población y sus distintos procesos de urbanización incrementaron notablemente la complejidad socio-técnica y socio-económica de los modelos de gestión organizativa de nuestras urbes, fundamentados sobre el eje de conexión entre desarrollo tecnológico, el crecimiento económico y la sostenibilidad medioambiental (Neirotti et al., 2014).

Factores como el consumo energético, la contaminación, el tráfico viario, la desigualdad, la vivienda y la creciente densidad poblacional, han incentivado la aplicación de soluciones tecnológicas a la planificación urbana de nuestras metrópolis. Con el protagonismo actual otorgado al ámbito *metropolitano-regional*, muy vinculado a estas problemáticas, ha emergido el concepto de *Smart City* como una nueva atribución teórica para comprender, orientar y gestionar el futuro de estos procesos desde el desarrollo urbano *inteligente* y el crecimiento socioeconómico sostenible. (Hollands, 2008; Nam & Pardo, 2011; Alawadhi et al., 2012; Campbell, 2012; Deakin & Al Waer, 2012; Deakin, 2014; Neirotti et al., 2014).

Aunque no hay un consenso conceptual e interpretativo claro sobre las características que fundamentan la definición de la *smart city* a nivel global, o sobre sus posibilidades prácticas y adaptativas de ser aplicada a diferentes contextos socio-urbanos, sí que podemos identificar el rol desempeñado por las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y las estrategias de innovación tecnológica, como denominador común en los casos que, bajo el nombre de *Smart City*, buscan mejorar la calidad de vida y la planificación urbana de nuestras ciudades (Neirrotti et al., 2014). Compaginando las reflexiones desarrolladas por Robert Hollands (2008) y Paolo Neirrotti et al., (2014), podemos delimitar tres ámbitos distintos pero relativamente funcionales y complementarios en el análisis atributivo de la *smart city*:

- El control y la planificación urbanas a través de complejos sistemas tecnológicos de almacenamiento, gestión, automatización y procesamiento de información y comunicación, orientados a la administración funcional y eficiente de datos e infraestructuras urbanísticas como las cámaras de seguridad, parkings, ordenación del tráfico, sistemas de alcantarillado, control energético, sistemas de transporte, etc. En este caso, los componentes de la *smart city* insisten en su vertiente estrictamente tecnológica, a través de complejos sistemas informativos que intervienen en la política urbana.
- La aplicación exclusiva de “tecnología punta” a la gestión de la *smart city* no puede funcionar sin la influencia del “*factor y el capital humanos*”. La buena gestión de los recursos urbanos desde organismos y agentes público- privados resulta, de acuerdo con esta perspectiva, fundamental para el posicionamiento competitivo de la *metrópoli*; depende de su capacidad para atraer inversores externos, aplicar medidas de *aprendizaje* innovadoras, mejorar los sistemas educativos y empresariales, o desarrollar y atraer perfiles socio-laborales más cualificados: depende de ello el papel desempeñado por las estructuras universitarias y de investigación, la implantación de un buen sistema de I+D+i, o la apertura hacia un sector de producción “más creativo”, son algunos de sus atributos más destacados
- Finalmente, la noción de *Smart City* también puede ser concebida desde el énfasis en su función gubernamental, mediante formas alternativas de gestión pública donde los mecanismos de participación, cooperación e interacción entre ciudadanos y administración local se amplifican y refuerzan a través de nuevos canales de comunicación virtual o *e-government*⁴ (Deakin, 2009; Reddick, 2009; Torres et al., 2009; De Sá Soares & Amaral, 2013).

⁴ Término referido al uso de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación, particularmente internet, para proporcionar servicios de acceso abierto a la información y la participación ciudadanas, con el objetivo de facilitar la interacción entre la administración pública y los ciudadanos y mejorar la transparencia política.

El término anglosajón “*Smart*” entraña una constelación semántica que trasciende la más escueta y común acepción “*inteligente*”; la “*smart city*” es, pues, una ciudad “hábil”, “lista”, “elegante”, “bien presentada”, “teledirigida”, etc.: un compendio de cualidades alusivas al “buen tono” de nuestros espacios urbanos, que compaginan la capacidad de optimización y gestión de sus distintos recursos residenciales, energéticos, naturales, de transporte, limpieza, etc., con la intervención en ámbitos menos “físicos” como los de la educación, la cultura o el acceso a la información. Contenidos que Neirotti et al. (2014: 28) han clasificado en distintos dominios y sub-dominios de intervención y planificación socio-urbana (ver Tabla 1.1.).

Tabla 1.1. Áreas de Intervención en la Smart City

Dominio	Sub-Dominio	Descripción
Recursos Naturales y Energía	<i>Red Eléctrica Inteligente</i>	Redes eléctricas capaces de interpretar el comportamiento de todos los usuarios conectados, para de forma eficiente, proporcionar un uso sostenible, económico y seguro de los suministros eléctricos
	<i>Alumbrado Público</i>	Alumbrado de los espacios públicos con farolas multifunción capaces de medir la contaminación del aire, los cambios meteorológicos, el ahorro de luz, o servir de conectores Wifi, centralizando y operacionalizando todo un complejo sistema de información ciudadana y gestión públicas.
	<i>Energías Renovables</i>	Utilización y re-utilización ecológicas del agua, el viento o la luz solar
	<i>Gestión de Desperdicios</i>	Recogida, reciclaje y gestión eficiente de los desperdicios desde fórmulas que no supongan un fuerte impacto para el medioambiente y la población
	<i>Gestión del Agua</i>	Gestión responsable del agua tanto en su cantidad como en su calidad, especialmente en las actividades que tienen que ver con el riego, la limpieza, el uso industrial, y el consumo personal.
	<i>Alimentación y agricultura</i>	Conexión inalámbrica de redes sensoriales capaces de recabar información sobre la gestión, las condiciones y el crecimiento de los cultivos. Combinando la regulación de las condiciones de humedad, la temperatura o la luz, se puede controlar el riesgo de heladas, inundaciones o periodos de sequía que pueden reducir o aumentar los daños en los procesos de cultivo y el cuidado de la tierra.
Transporte y movilidad	<i>Logística Urbana</i>	Mejora de los flujos de movilidad urbanos integrando eficientemente sus oportunidades empresariales, con las condiciones del tráfico, la geografía o el medioambiente urbanos
	<i>Info. de Movilidad</i>	Distribución del uso selectivo y multimodal de información para viajeros, pre-viaje y durante viaje, para la mejora del tráfico, la eficiencia del transporte y garantizar servicios de transporte de alta calidad.
	<i>Movilidad de personas</i>	Servicios innovadores y sostenibles de transporte urbano a través de soportes tecnológicos avanzados y orientados hacia los usuarios más proactivos.
Edificios y viviendas	<i>Gestión de instalaciones</i>	Servicios de limpieza, limpieza, alquiler, tecnología y modos de operar relacionados con instalaciones y servicios en las áreas urbanas
	<i>Servicios de edificios</i>	Los sistemas tecnológicos incluidos en los edificios: redes eléctricas, ascensores, salidas de emergencia, telecomunicaciones, procesamiento de datos, sistemas de abastecimiento de agua, y todos aquellos sistemas informáticos y mecánicos intervinientes en su funcionamiento
	<i>Calidad de la vivienda</i>	Aspectos relacionados con la calidad de vida dentro de la vivienda vinculados al confort, luz, calefacción, ventilación o aire acondicionado. Incluye todos aquellos servicios y comodidades destinadas a mejorar la habitabilidad de las personas en sus casas.
Vida Urbana	<i>Ocio</i>	Formas de estimular el turismo y proporcionar información sobre actividades de entretenimiento, ocio, y vida nocturna dentro de la ciudad
	<i>Hospitalidad</i>	Habilidad de la ciudad para acoger a estudiantes, turistas y no residentes ofreciendo servicios ajustados a sus necesidades
	<i>Control de la contaminación</i>	Control de las emisiones de CO2 y otros contaminantes, pudiendo garantizar la limpieza del aire, el agua y el medioambiente general
	<i>Seguridad pública</i>	Protección y seguridad ciudadana, tanto física como material a través de los servicios policiales correspondientes, el control público y la recolección y monitorización de los índices de criminalidad
	<i>Bienestar e inclusión social</i>	Prevención, diagnóstico y tratamiento de enfermedades a través de TIC, asegurando un buen sistema de servicios sanitarios
	<i>Cultura</i>	Distribución, participación y acceso informativo a eventos y actividades culturales para la ciudadanía.
	<i>Gestión de Espacios públicos</i>	Cuidado, mantenimiento y gestión activa de los espacios públicos garantizando el atractivo de la ciudad
Gobierno	<i>E-Government</i>	Digitalización de la administración pública a través de la gestión de procedimientos y documentación a través de las TIC, con el objetivo de optimizar el trabajo y ofrecer servicios más rápidos y abiertos al ciudadano
	<i>E-Democracy</i>	Uso de sistemas TIC como soporte electoral (votación a distancia, electrónica, etc.)
	<i>Contratación, adquisición y licitación pública</i>	Mejora, a través del sector público, de los procedimientos de licitación y gestión asociada de contratos con el objetivo de garantizar el mejor valor monetario sin disminuir la calidad
	<i>Transparencia</i>	Facilitar el acceso abierto del ciudadano a todo tipo de información pública y a la posibilidad de participar activamente en los procesos de toma de decisión de su municipio, previniendo así el abuso del sistema y la ocultación de información relevante
Economía y Personas	<i>Innovación y emprendizaje</i>	Medidas de mejora del sistema de innovación y emprendizaje en los entornos urbanos
	<i>Gestión del patrimonio cultural</i>	Uso de sistemas TIC para la evaluación de la experiencia cultural y turística del patrimonio cultural, así como de su mantenimiento y mejora
	<i>Educación digital</i>	Uso de TIC en la educación pública (tabletas interactivas, sistemas e-learning)
	<i>Gestión de capital humano</i>	Políticas de incentivación, formación y mejora del capital humano y atracción de nuevo talento, evitando la "fuga de cerebros"

Fuente: Adaptación de la tabla realizada por Neirotti et al. (2014:28).

Conocemos al respecto los ejemplos de distintas ciudades autodenominadas como “smart”, cuyas características y proyectos de planificación se asemejan a los aquí mencionados: Ottawa, en Canadá; San Diego, San Francisco o Seattle, en Norteamérica; Southhampton, en Inglaterra; Bangalore, en la India, o Brisbane, en Australia, son algunas de las más citadas (Komninos, 2002; Hollands, 2008; Deakin, 2014; Neirrotti et al., 2014). De ellas se destaca la capacidad para combinar buenas redes de comunicación e infraestructuras con tecnología punta, crecimiento empresarial, alta cualificación laboral, excelente educación, entornos culturales avanzados, participación política, transparencia institucional, sectores productivos competitivos en conocimiento científico e innovación tecnológica, y un entorno medioambiental limpio y cuidado: una integración armónica de posibilidades selectivas tendentes a la consecución de altos niveles de bienestar y calidad de vida. ¿Qué ciudad entre tantas no desearía figurar en semejante listado?

La noción de “*smart city*” o de “*smart growth*”, se ha transformado como en similares propuestas modales en la etiqueta denominativa de una estrategia de auto exaltación promocional urbana, en el contagioso ranking competitivo de la *Nueva Economía*.

Pero lo cierto es que cuando carecen de los recursos institucionales organizativos, económicos y políticos básicos para su funcionamiento ordinario, son muy pocas las ciudades del mundo capaces de satisfacer los emulantes objetivos de las *smart cities*: el acceso a bienes de primera y segunda necesidad para el conjunto de sus ciudadanos, la lucha contra la pobreza y la exclusión social, la corrupción, la contaminación, la transparencia institucional, el acceso a la educación y al empleo generalizado, el crecimiento económico, o la convivencia democrática, son requisitos elementales no garantizados para una mayoría de ciudades y no menos carentes de respetuosa consideración, aún entre las autodenominadas *smart cities*. La creciente polarización social de los espacios urbanos o la aplicación indiscriminada de *políticas neoliberales* para hacer de las ciudades entornos atractivos para la actividad empresarial, sigue siendo una constante en el urbanismo de nuestros días (Harvey, 2001, 2006).

Digamos, en consecuencia, que el resaltado “triunfo” de la *smart city* ha intensificado perniciosamente las diferencias entre las distintas ciudades y regiones: su capacidad para atraer grandes inversiones económicas, personal cualificado, o niveles altos de bienestar y calidad de vida, aumentan notablemente sus posibilidades de crecimiento y desarrollo socioeconómicos, generando fuertes desequilibrios con otros territorios, ciudades y regiones de su alrededor.

Debería establecerse un equilibrio de poderes entre el uso de tecnologías de la información, el crecimiento empresarial, el gobierno, las comunidades, y la praxis del común de las gentes. Máxime cuando una ciudad no merece el etiquetado de *smart* por la mera adopción del uso sofisticado de infraestructuras tecno-informativas, o por la simple utilización de páginas web auto-promocionales en defensa de su condición; la ciudad debería trascender las apariencias de su propia etiqueta. (Hollands, 2008: 315-316).

Si el dinamismo competitivo del futuro reside en la ciudad y la región *inteligentes* o la nueva *smart city*, pero su crecimiento y desarrollo se hace a espaldas de su ciudadanía, la ciudad se vaciaría de los significados culturales, históricos y sociales que una vez la erigieron, para permanecer en la inercia de los usos e infraestructuras que la sostienen en la actualidad y futuro más próximos. Y de ser así, la etiqueta de *smart city*, al igual que la de *industrial* en su día, podría no ser más que una máscara ideológica que oculta la naturaleza verdadera de la ciudad y de sus habituales necesidades de actualización, cambio y progreso.

CAPÍTULO II. PERSPECTIVAS ESPACIALES DE INNOVACIÓN Y CREATIVIDAD EN EL TERRITORIO Y LA METRÓPOLI CONTEMPORÁNEAS

El debate en torno a los distintas perspectivas y corrientes teóricas relativas a los modelos territoriales de innovación viene siendo un asunto recurrente desde mediados de la década de los 80 (1980). Las diferencias entre unos modelos y otros, han creado escuelas y teorías disputadas que han influido notoriamente en la redefinición de los modelos de crecimiento, competitividad o desarrollo económico de territorios y regiones a nivel global. La obsesión por encontrar un sistema alternativo al modelo de explotación industrial ha llevado a diferentes autores a la elaboración de complejos modelos donde la competitividad económica de un territorio se hace dependiente de una serie de variables, tangibles e intangibles. Estas alteraciones teóricas acerca de lo que significa la innovación territorial y cuáles son las aplicaciones sistémicas que mejor se amoldan y explican cuanto acontece en nuestros sistemas económicos, políticos y sociales, quedan bien reflejadas en la revisión crítica que realizan los autores Frank Moulaert y Farid Sekia sobre los diferentes modelos y corrientes de innovación territorial (Moulaert & Sekia, 2003).

Según afirman Frank Moulaert y Farid Sekia (2003), desde la creación del Groupe Européen de Recherche sur les Milieux Innovateurs (GREMI) creado en 1984 y liderado por Philippe Aydalot, la evolución de la relación entre los medios, las empresas, los espacios industriales, la localización de los sistemas productivos (*systèmes productifs locaux*) y su potencial innovador dentro del territorio, ha dado un giro significativo en sus dimensiones de análisis: desde los partidarios de modelos de competitividad territorial basados en el crecimiento exclusivamente económico y empresarial, a aquellos más centrados en la potenciación de la autogestión y el desarrollo endógenos del propio territorio (Aydalot, 1986; Ratti, 1992). La influencia de ciertos factores como los recursos o el capital humano, la cultura empresarial, el sistema educativo, las infraestructuras de comunicación y transporte, el capital social o la calidad de los sistemas de producción, han dado pie al surgimiento de otras tres escuelas y corrientes de análisis igualmente importantes (ver Ilustración 2.1.):

1. La *Escuela de Economía Geográfica de California* y sus reflexiones acerca de las características de los *nuevos espacios industriales*, las nociones política, social y económica del *distrito industrial*, y otras derivaciones conceptuales como las teorías acerca de los *clusters de innovación espacial*. (Scott & Storper, 1986; Storper & Walker, 1989; Soja, 1989; Porter, 1990; Saxenian, 1994).

2. La *Escuela Regulacionista* parte de una concepción de crecimiento y competitividad del territorio más centrada en los entramados y estructuras *institucionales*, es decir, una extrapolación de los sistemas de innovación clásicos, promovidos desde la coordinación institucional pero aplicados a un nivel más regional-territorial. Desde esta perspectiva se extrapolan conceptos como los de *paradigma tecnológico*, *sistema de innovación*, *modelo regional de aprendizaje*, o *sistema regional de innovación* (Cooke, 1996; Cooke & Morgan, 1998; Moulaert & Swyngedouw, 1989; Moulaert & Sekia, 2003).
3. Finalmente, la concepción *Comunitaria* de la innovación territorial aglutina elementos de las dos escuelas anteriores pero con una comprensión analítica más personalizada. Desde el reconocimiento de que existe cierta ambigüedad y diversidad de perspectivas sobre la innovación en sus niveles más regionales y locales, esta corriente de pensamiento propone la apreciación de un modelo de innovación territorial *comunitario*, centrado en el desarrollo y el progreso humanos, desde una profundización más comprensiva de lo que significa el desarrollo local de la comunidad. De esta reflexión se extraen dos alternativas: la primera centrada en las *trayectorias de dependencia* (*path dependancy*); y la segunda asociada a los conceptos de *desarrollo integrado en áreas* (*Integrated Area Development*) y la de *innovación social* (Moulaert, 2000; Moulaert & Sekia, 2003).

Las tres corrientes mencionadas han dado pie a otras variaciones conceptuales y analíticas donde las distintas dimensiones atribuidas al propio concepto de *innovación* adquieren diversas interpretaciones. Frank Moulaert y Farid Sekia establecen una clara distinción de estas perspectivas en función de seis dimensiones diferenciadas donde influye: la definición de lo que se comprende por dinámica innovadora (*core of innovation dynamics*), el rol de las instituciones, el desarrollo regional, la cultura, el tipo de relación establecida entre los agentes, y las vinculaciones con el entorno (ver Tabla 2.1.).

La crítica a la unidimensionalidad tecno-económica de muchas de las interpretaciones anteriores sobre la naturaleza de los procesos *innovadores* y su relación con el territorio, nos ha conducido hacia la consideración de visiones alternativas más *institucionales*, *políticas* y *sociales* del fenómeno *innovador*, donde el valor de la historia y la trayectoria socio-económica de cada territorio juegan un papel muy relevante. Factores como la planificación urbanística, la ordenación territorial, la planificación cultural, la estructura socio-laboral, o la integración social, se convierten así en categorías analíticas imprescindibles, al constituir la *innovación* no sólo un elemento de competitividad y crecimiento económicos, sino también un claro catalizador socio-económico en la persecución de ciertos niveles de calidad y bienestar social.

Para los modelos clásicos de innovación territorial, la mejora de la calidad de vida dentro de las regiones y las comunidades locales es sinónimo de prosperidad y crecimiento económicos, con tal de que las consecuencias de este crecimiento sean positivas para el alcance de un incremento únicamente económico; sin embargo, de acuerdo con Frank Moulaert y Jaques Nussbaumer, estos modelos no realizan distinción alguna entre “calidad de vida” y “crecimiento”, entre “cultura” y “entornos empresariales”, etc.

Los modelos de innovación territorial no suelen prestar atención a la multifuncionalidad de la economía ni a la existencia de otras esferas no-económicas de las comunidades locales y regionales tales como el medioambiente, sus características socio-culturales e identitarias (artísticas, educativas, sociales), o su idiosincrasia sociopolítica. A pesar de su reconocimiento y devoción por las dinámicas institucionales, fracasan ante la posibilidad de imaginar otras estrategias alejadas de la ontología económica y mercantil, y de su visión tecnológica del desarrollo, el conocimiento y la innovación (Moulaert & Nussbaumer, 2005: 48).

A este respecto es preciso puntualizar que esta serie de paradigmas relativos a los modelos de innovación territorial, especialmente los de *innovación social* y el *desarrollo*, realizan un uso interesado o superficial del concepto de **comunidad**, olvidando que éste ha sido uno de los pilares básicos del bagaje conceptual y analítico de la **sociología**. Desde el estudio realizado por Ferdinand Tönnies en su clásico libro *Comunidad y Asociación, el comunismo y el socialismo como formas de vida social*, el concepto de *comunidad* se ha convertido en un lugar de encuentro sociológico presente en el análisis de los procesos socio-históricos de nuestras sociedades, como patrimonio conceptual de la ciencia social.

No es posible pensar la vida en sociedad sin la *comunidad* y el *espíritu comunitarios* como *hogar* de encuentro y refugio. En palabras del Profesor Ander Gurrutxaga⁵, “*el hogar de la tipología de Tönnies se encuentra en muchos de los comportamientos de la socialidad privada, entre las industrias de la felicidad paradójica que articulan la praxis del consumo, en las prácticas que se reconocen por medio de códigos secretos basados en el lenguaje de la red de la era del conocimiento*” (Tönnies, 2011:16). Ya Alfred Schultz nos advertía de los peligros de considerar este concepto unidimensionalmente cuando afirma que el *hogar* adquiere significados diferentes para personas diferentes (Shultz, 1974: 108-119). También en los análisis realizados por Richard Sennet cuando describe cómo en la Revolución Industrial el *hogar* se transforma en el nuevo *santuario*, como una versión secularizada del refugio espiritual que se desplaza del “centro

⁵ Los recorridos sociológicos del concepto comunidad son magníficamente discutidos por Ander Gurrutxaga en su artículo “El Redescubrimiento de la Comunidad” publicado en 1991 en la Revista Española de Investigación Sociológicas o en el prólogo a la edición del libro de Ferdinand Tönnies *Comunidad y Asociación* publicada en el 2011.

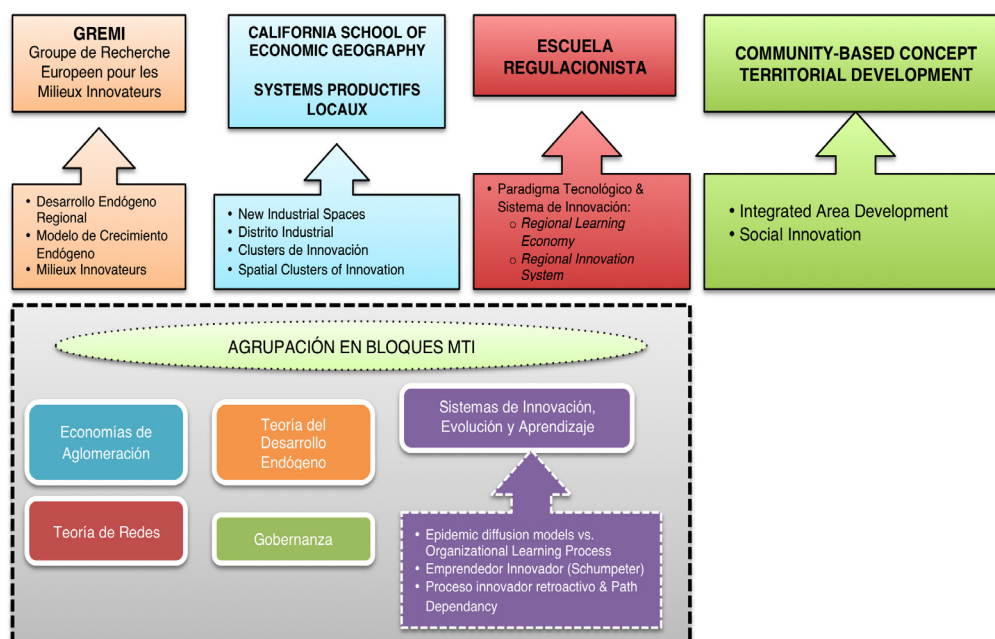
urbano al interior doméstico” (Sennet, 1991:37).

Según Zygmunt Bauman “*en la comunidad podemos contar en la buena voluntad mutua. Si nos tropezamos y caemos otros nos ayudarán a volvernos a levantar*” (Bauman, 2003:8). La fuerza de los procesos *comunitarios* rodean, asimismo, las teorizaciones acerca del *capital social* cuando es recuperado por Robert Putnam para referirse a la importancia de las *redes* generadas en nuestra vida *comunitaria* “*para la búsqueda compartida del bien común*”, “*como valor económico y social*” o “*como requisito imprescindible para la participación activa en democracia*” (Putnam, 2003: 9-13).

Describe Robert Putnam cómo rescata este concepto utilizado por Lydia Judson Hanifan, ya en 1916 para referirse a los “*elementos tangibles*” presentes “*en la vida diaria de las personas, a saber, la buena voluntad, la camaradería, la comprensión y el trato social entre familias*” como “*características constitutivas de la unidad social*” (Putnam, 2003:10). Asimismo, nos cuenta Putnam, como la urbanista Jane Jacobs utilizó el término *capital social* para referirse a los “*vínculos informales de vecindad en la metrópoli moderna*” o por el sociólogo James Coleman para resaltar “*el contexto social de la educación*”.

Aportaciones sobre la *comunidad*, todas ellas, con demasiada significación y carga conceptual como para no ser debidamente reconocidas o analizadas en profundidad en las teorías relativas a la *innovación territorial*, especialmente aquellas dirigidas al concepto de *desarrollo endógeno* o *innovación social*; perspectivas que serán estudiadas en las siguientes páginas.

Ilustración 2.1. Modelos Territoriales de Innovación.



Fuente: Elaboración propia

Tabla 2.1. Perspectivas de Innovación en los modelos territoriales de Innovación

DIMENSIONES DE LA INNOVACIÓN	MODELOS		
	<i>Mileux Innovateur</i>	<i>Distrito Industrial (DS)</i>	<i>Sistema regional de innovación (SRI)</i>
Dinámica general de la innovación	Capacidad empresarial para innovar desde las relaciones con otros agentes del mismo medio	Capacidad de los actores para implementar la innovación en un sistema común de valores	La innovación como un proceso acumulativo, interactivo y específico de investigación y desarrollo (<i>trayectoria dependiente</i>)
Rol institucional	Implicación institucional importante en el proceso de investigación (universidad, empresas, agentes públicos)	Las instituciones funcionan como agentes posibilitando la regulación social, acogiendo la innovación y el desarrollo	Las instituciones lideran la regulación del comportamiento, dentro y fuera de las organizaciones
Desarrollo regional	Visión territorial basada en el <i>medio innovador</i> y en la capacidad de los agentes para innovar en un entorno cooperativo	Visión territorial basada en la solidaridad espacial y en la flexibilidad de los distritos, la flexibilidad es característica del proceso innovador	Visión de la región como un sistema de “aprendizaje por interacción” y “control regulador”
Cultura	Cultura de confianza y conexiones de reciprocidad	Intercambio de valores entre los agentes de cada distrito industrial, confianza y reciprocidad	La fuente de aprendizaje a través de la interacción
Tipo de relación entre agentes	El rol del apoyo dentro del propio espacio: relaciones estratégicas entre la firma, los socios, los proveedores y los clientes	La red es un modo de regulación social y una fuente de disciplina. Permite la coexistencia de la cooperación y la competición	La red es un modo organizacional de aprendizaje interactivo
Tipo de relación con el entorno	Capacidad de los agentes de modificar su comportamiento de acuerdo con los cambios en su entorno. Relaciones muy ricas: tercera dimensión del espacio como soporte	Las relaciones con el entorno imponen ciertos obstáculos y nuevas ideas; es necesario ser capaces de reaccionar ante los cambios en el entorno; relaciones ricas	Equilibrio entre relaciones internas específicas y los inconvenientes que plantea el propio entorno; y las buenas relaciones
	MODELOS		
	<i>Nuevos espacios industriales</i>	<i>Sistemas de producción local</i>	<i>La región que aprende</i>
Dinámica general de la innovación	Es resultado de la investigación en I+D y su implementación; aplicación de nuevos métodos de producción	Igual que el modelo de <i>DS</i>	Similar al <i>SRI</i> pero resaltando la co-evolución de la tecnología y las instituciones
Rol institucional	Regulación social para la coordinación de las transacciones inter-empresariales y la actividad empresarial	Igual que el modelos de <i>DS</i> pero más centrado en el papel ejercido por los modelos de <i>gobernanza</i>	Al igual que <i>SRI</i> pero más centrada en el papel de las instituciones
Desarrollo regional	Interacción entre la regulación social y la producción aglomerada de sistemas	Industrialización difusa: desarrollo socioeconómico basado en un proceso evolucionado sin rupturas	Doble dinámica: tecnológica y tecno-organizacional; dinámica socioeconómica e institucional
Cultura	La cultura de la red y de la interacción social	Rol del contexto social-cultural local	Similar a los <i>SRI</i> pero centrada en la interacción entre la economía y la vida socio-cultural
Tipo de relación entre agentes	Transacciones inter-empresariales	Redes inter-empresariales e inter-institucionales	Redes de agentes en colaboración permanente
Tipo de relación con el entorno	Dinámica de formación comunitaria y reproducción social	Similar al modelo <i>DS</i>	Igual al modelo <i>SRI</i>

Fuente: Adaptación de la tabla utilizada por Moulaert & Sekia, 2003: 294. Elaboración propia.

2.1. El desarrollo endógeno

Concomitante de las teorías sobre el cambio social, los procesos de transformación socio-estructural y del desarrollo e innovación locales, integramos la teoría del *desarrollo endógeno*, dada su capacidad para explicar, englobar y articular los factores y mecanismos que intervienen en los procesos de transformación socio-económica de los países, regiones y ciudades. Esta reflexión pluridimensional es sin duda una de las primeras en liderar las iniciativas alejadas del exclusivo crecimiento económico: en ella la economía ha de responder en sí misma a otros desafíos comunitarios y regionales; la cultura y la sociedad se encuentran asociadas a una identidad comunitaria y a necesidades locales específicas; y la política, también la integra en los procesos de toma de decisiones donde determinados grupos de actores y agentes juegan un papel decisivo en el desarrollo de sus propias políticas públicas.

En palabras de Frank Moulaert y Farid Sekia, *“el territorio espacial donde ha de producirse el desarrollo reemplaza las categorías funcionales atribuidas al mismo. Es decir, el espacio económico se encuentra integrado en el “milieu de vie” de la comunidad humana donde sus miembros se encuentran unidos por una serie de valores económicos, culturales e históricos. El espacio territorial conforma un “cadre d’action” de un grupo humano particular”* (Moulaert & Sekia, 2003: 297).

Desde esta perspectiva, la teoría del *desarrollo endógeno* supone una aproximación al desarrollo local de los procesos de crecimiento y acumulación de capital de territorios, regiones o localidades con una cultura y unas instituciones autónomas (Vázquez Barquero, 2007). Esta aproximación queda también enmarcada en un contexto de globalización donde las localidades y diferentes territorios habrían de capacitarse para afrontar las dificultades y competencias globales, sin mayor menoscabo o detrimento de su identidad, de su contexto idiosincrásico cultural y del cuidado de sus políticas de desarrollo y crecimiento locales.

De acuerdo con la definición aportada por Antonio Vázquez *“el desarrollo endógeno es una interpretación que considera el desarrollo humano como la referencia que está en el centro de los procesos de transformación de la economía y de la sociedad”*. Se trata, por tanto, *“de un proceso complejo que transforma el territorio desde sus diferentes planos productivo, tecnológico, social, cultural y político”* (Vázquez Barquero, 2007: 185). El fortalecimiento y la interdependencia de cada uno de estos planos hacen del *desarrollo endógeno* un fenómeno multi-variable basado fundamentalmente, en una estrecha relación entre los factores sociales que influyen en lo económico y los factores económicos que influyen en lo social; es decir, en los elementos que inciden sobre el equilibrio socioeconómico de una país, región o territorio, para mejorar la calidad de vida y

el bienestar de sus habitantes (Arocena, 2001; Peng, 2009). La finalidad de los agentes públicos y privados ha de centrarse, en este sentido, no sólo en mejorar la productividad y la competitividad económica de sus regiones, sino también su calidad de vida y sus niveles de bienestar socio-cultural (Docampo, 2007).

Según Antonio Vázquez, este modelo de análisis teórico del desarrollo local se inicia a principios de los años ochenta (1980), cuando los gobiernos locales y regionales pasan a ser actores y agentes cruciales en el desarrollo local de políticas económicas de crecimiento que deberán afrontar las duras dificultades económicas y sociales derivadas del declive del modelo industrial (Vázquez Barquero, 2000, 2002). En palabras del propio autor, *“la conceptualización del desarrollo económico evoluciona y se transforma a medida que lo hace la sociedad, a medida que los países, regiones y ciudades tienen que dar solución a nuevos problemas y a medida que las innovaciones y el conocimiento se difunden por las organizaciones económicas y sociales”* (Vázquez Barquero, 2007: 185-187). La respuesta a estas demandas dependerá de la potencialidad estructural de la comunidad local de la región o el territorio donde dichos requerimientos se producen y, por tanto, desde el contexto socio-histórico y las características concretas de su estructura socioeconómica. Es decir, la solución adecuada de los problemas por los que atraviesa una determinada comunidad, dependerá de sus propios sistemas de producción local, institucionales y educativos, y de la planificación y diseño estratégicos de sus territorios y áreas metropolitanas; en definitiva, de la estrecha correlación producida entre las redes internas de competitividad y cooperación de los actores y agentes que componen ese territorio, región o ciudad.

El progreso socioeconómico quedará así supeditado a los recursos del territorio, a su capacidad de ahorro e inversión y a los mecanismos que propician la acumulación de capital. Estos factores crean un medio en el que los procesos de cambio y de transformación local van estructurándose en función de su interacción y de la multiplicación de sus efectos cuando el sistema de acumulación de capital se pone en funcionamiento. Este proceso es denominado como *Efecto Hanoi* y, defiende, entre otras cuestiones, que se pueden afrontar las exigencias o demandas globales desde iniciativas de desarrollo local. Los factores de acumulación de capital se resumen en la densidad institucional, la organización flexible de la producción, el desarrollo urbano del territorio y la innovación y difusión del conocimiento. Todos ellos interactúan entre sí y son, por tanto, interdependientes (ver Ilustración 2.2.). Asimismo, cada uno de estos factores está sujeto también a otras tres variables importantes (Vázquez Barquero, 2007):

1. La *autonomía en el desarrollo centrada en el propio territorio o localidad*, dependerá, a su vez, del grado de autonomía gubernamental del territorio, del grado de solidaridad y transparencias democráticas, y del propio y satisfactorio desarrollo de las políticas de regulación económica y social de su respectivas iniciativas locales.
2. El *desarrollo de los recursos humanos y culturales de la localidad* estará, asimismo, en función del nivel educativo y de la capacidad humana y profesional de sus habitantes; las posibilidades de emprendizaje y creatividad de la sociedad y de un desarrollo cultural sostenible; factores todos sujetos a los agentes culturales específicos de cada territorio y a los recursos y mecanismos destinados a potenciarlos y cuidarlos.
3. Las *políticas específicas del desarrollo local* que, de entre otras contribuciones accesorias, dependen eminentemente del fomento y de la creación de *clusters* empresariales, de la construcción de equipamientos urbanos e infraestructuras para el desarrollo y la comunicación regional, y del afianzamiento de una estructura económica regional, basada en iniciativas locales y creada desde mecanismos de competitividad localizados en el territorio y extendidos fuera del mismo (Coffey & Polèse, 1984).

Ilustración 2.2. Efecto Hanoi



Fuente: Elaboración propia.

El progreso de un país, región o ciudad trasciende, por tanto, el nivel del mero crecimiento económico y de su *renta per cápita*, ya que el progreso socio-económico, socio-cultural y político, necesitan de todas las potencialidades del desarrollo local y de su integración o afianzamiento en un marco global. El territorio se convierte, pues, en el autor principal de sus propias políticas de desarrollo, mediante la contribución de todos los integrantes que conforman su estructura total (económicos, sociales, institucionales, ambientales, políticos y culturales). Pero ya que todos es-

tos factores y sus políticas reguladoras y administrativas varían según los distintos territorios, cada territorio habrá de afrontar la gestión correspondiente a sus propias demandas o necesidades (Albuquerque, 2001; Sen, 2001; Alonso, 2006; Docampo, 2007).

2.2. La innovación social: adecuaciones contextuales y precisiones metodológicas

Durante los últimos tiempos, el concepto de innovación social se ha convertido en un recurso interesante para explicar las transformaciones y los cambios sociales que acontecen en nuestras sociedades. Han sido varias las instituciones académicas, las organizaciones y centros de investigación dedicados a investigar sobre este concepto, tratando de enmarcarlo dentro de nuestro contexto actual para explicar los fenómenos acontecidos en los tejidos económicos, tecnológicos, culturales, políticos y sociales de nuestras sociedades (Gurrutxaga & Echeverría, 2011; Gurrutxaga, 2009, 2010; Gurrutxaga & Unceta, 2012; Echeverría, 2008, 2012; Galarraga et al., 2011; Echeverría & Merino, 2011).⁶ Con todo, dicho término sigue suscitando dudas y, para muchos, se ha convertido en un título polivalente, útil y flexible; un recurso que sirve para hablar de casi todo con dos palabras que parecen estar de moda. Sin mayores pretensiones de adentrarme en los orígenes, escuelas o acepciones dedicadas al estudio de la *innovación social*, su medición o sus aplicaciones, sí considero oportuno realizar, sin embargo, un breve repaso de las que, a mi parecer, han sido las dos instituciones más significativas en su estudio: *El Centro de Investigación sobre las Innovaciones Sociales* (Centre de Recherche sur les Innovations Sociales, CRISES) y la *Young Foundation*. Tanto el primero, ubicado en Quebec, como la segunda, con origen en Inglaterra, han sido determinantes en el estudio de la innovación social.

⁶ Desde la guía analítica y metodológica impuesta por los Manuales de Frascati y de Oslo en sus distintas ediciones (1992, 2005) para medir e interpretar el concepto de innovación, la evolución de dicho concepto y sus ámbitos de aplicación ha sido más que discutida y difundida. También, la rectificación realizada en la Agenda de Lisboa, elaborada y promovida por la Unión Europea en su texto del 2005 en relación a las políticas de innovación, y su reconocimiento como mecanismo imprescindible de competitividad económica en el ámbito organizacional y en los servicios, ha disparado la ampliación de dicho concepto a nivel europeo. Dentro de esta dinámica evolutiva del término innovación en la sociedad contemporánea, también la difusión del paradigma de la innovación social originado en Canadá y Gran Bretaña, ha propiciado la aparición de instituciones, centros de investigación y fundaciones a lo largo del mundo dedicadas a su estudio. Al margen del Centre de Recherche sur les Innovations Sociales (CRISES) surgido en Canadá y de la Young Foundation, surgida en Inglaterra, conviene resaltar la proliferación de otros tantos centros dedicados a este fenómeno en todo el mundo: The National Endowment for Science, Technology and Innovation (NESTA); The Australian Center for Social Innovation (ACSI); Center for Social Innovation de Toronto; The Center for Social Innovation of Stanford University en California; Social Initiative and Social Innovation Europe en Bruselas; Forum for Social Innovation de la Universidad de Malmö, Suecia; el Zentrum für Soziale Innovation en Viena; el Instituto de Innovación Social del ESADE en Barcelona; o el Laboratorio de Innovación Social y Sinergiak de la Universidad del País Vasco y la Fundación Euskampus respectivamente, entre otros tantos.

2.2.1. Centre de recherche sur les innovations sociales

Como bien explican en su texto de presentación, el centro CRISES nace en 1988 de la mano de los sociólogos Benoit Lévesque y Paul R. Belanger. La dirección actual de la entidad está encomendada a Denis Harrison que colabora con diferentes centros y universidades de la región de Quebec. El objetivo principal de esta institución es el estudio de las innovaciones y transformaciones sociales, concentrándose principalmente en Quebec. Cuando la entidad habla de innovación social se refiere a “*las nuevas formas organizacionales e institucionales, nuevas formas de hacer las cosas, nuevas prácticas sociales, nuevos mecanismos, nuevas aproximaciones y conceptos que dan lugar a mejoras y logros concretos.*” Esta institución pretende que sus investigaciones no sólo se centren en analizar las condiciones y requerimientos para la difusión del conocimiento sino también en su interés por el estudio de los procesos de innovación (creación), y por la interrelación de estos procesos, es decir, por su configuración social y territorial (Klein & Harrison, 2006; CRISES, 2004: 1-4).

Concluyen, por tanto que la innovación está implicada en el desarrollo económico y social y en la interrelación construida entre ambos campos. Es por lo que, uno de los principales focos de estudio de este Centro se proyecta en economía social. De modo que sus investigaciones no se limitan sólo al estudio de las innovaciones formalizadas individualmente, sino también a las enmarcadas en complejos sistemas que, en última instancia, propician el surgimiento de nuevos modelos de desarrollo, es decir, “aquello que está siendo mejorado a través de la experimentación y la innovación social” (CRISES, 2004). De acuerdo con estos planteamientos, CRISES identifica una serie de ámbitos de actuación en los que la innovación social tiene cabida (CRISES, 2004: 2-4).

- *La innovación en el trabajo y las relaciones laborales.* Existe un modelo teórico clásico sobre el concepto de innovación (Schumpeter, Drucker) que a lo largo de los años ha sido empleado para interpretar y analizar las relaciones laborales que acontecen en los organigramas de las empresas y en el modelo socio-productivo de cada ciudad, región o país. Los avances en los estudios sobre la *innovación de procesos* y las *innovaciones de producto* así lo han demostrado. De esta manera, la palabra *innovación* se ha convertido en un recurso valioso utilizado generalmente para describir y añadir valor al estudio de los procesos y las formas de trabajo dentro de las organizaciones y las instituciones sociales.

- *La innovación en las condiciones de vida.* Este campo de investigación está relacionado con las innovaciones que acontecen en los servicios sociales, la sanidad, o la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Desde esta perspectiva, los usuarios y los clientes son considerados como diferentes profesionales en la co-producción de servicios y, por tanto, como potenciales accionistas de la innovación. Este campo de investigación también se vincula al análisis de los cambios producidos en las políticas sociales y a su impacto en el sector público, el mercado y la economía social. El ámbito institucional y los procesos de regulación social a la hora de gestionar e implementar las políticas económicas y sociales, son cruciales en el análisis de este ámbito.

- *Relaciones territoriales.* El fenómeno de la Globalización ha venido marcado, paradójicamente por el desarrollo de tendencias significativas en torno a los fenómenos que acontecen a nivel local, y que han producido efectos positivos en la innovación. Mientras algunos territorios (locales y regionales) se encuentran en situaciones de decadencia, otros se han consolidado como “esferas o polos de innovación”; esferas que pueden ser descritas como concentraciones de negocios e instituciones, ya sean universidades o centros tecnológicos y de investigación, y cuyas interrelaciones posibilitan, entre otras cosas, la profundización y el enriquecimiento de sus conocimientos técnicos y de su aprendizaje colectivo, construyendo, en su proceso, una fuente de riqueza y de valor añadido muy importante. Así, el nivel local puede conducir hacia el descubrimiento y el desarrollo de innovaciones sociales, a partir de recursos y campos de actuación hasta entonces desconocidos. Este puede ser un factor que ayude al desarrollo económico de las diferentes regiones, y también un catalizador que ayude a combatir la exclusión a nivel local, permitiendo a las entidades locales y regionales obtener una mayor autonomía en los nuevos sistemas de producción de los países.

Como veremos a continuación los ámbitos de investigación dedicados al estudio de la innovación social se complementan con los espacios de innovación en cuyo estudio incluíamos también a la Young Foundation. La innovación social es, en este sentido, un instrumento para contrastar e interpretar los cambios y las variaciones que se desarrollan en las diferentes esferas de una sociedad en las que coexisten acciones y procesos que propician su mejoramiento en los ámbitos económicos, políticos, culturales y sociales que se sustentan.

2.2.2. Young Foundation

La Young Foundation se crea en Inglaterra en el 2005 como prolongación del Instituto de Estudios Comunitarios (Institute of Community Studies) y el Centro de Ayuda Mútua (Mutual Aid Centre). La fundación se dedica a la identificación, investigación y análisis de nuevas necesidades sociales, creando modernas iniciativas, prácticas e instituciones capaces de entenderlas. Sus diversos campos de actuación se centran principalmente en la sanidad, la educación, la vivienda y la ciudad. Para esta fundación la identificación de estas nuevas necesidades y las estrategias destinadas a resolverlas constituyen casos de innovación social que se aplican y desarrollan con la finalidad de promover el cambio y la mejora de los entornos sociales donde vivimos (Mulgan, 2007).

Las objetivos de este grupo suponen la mediación de un amplio campo de previsiones y actividades que van desde la promoción y el apoyo de nuevos proyectos sociales a cargo de actores socialmente creativos; la investigación y la identificación de nuevas necesidades a partir de estudios etnográficos y análisis sociales; la colaboración internacional y la generación de redes de innovación que trabajan en espacios y ámbitos comunes a las distintas regiones y ciudades; y hasta la creación de un equipo local de innovación que actúa por toda Inglaterra en el desempeño de proyectos destinados a la mejora de las condiciones de vida y el apoyo y el asesoramiento a las autoridades locales. Las aportaciones de esta fundación para entender qué es la innovación social, en qué contextos se enmarca y cuáles son los usos y las interpretaciones que se le han otorgado, son imprescindibles para detectar de forma funcionalmente comprensiva los nuevos fenómenos que acontecen en nuestras sociedades.

Siguiendo uno de los informes elaborados por la propia fundación, “las innovaciones sociales son nuevas ideas, instituciones, o formas de trabajo destinadas a solventar necesidades sociales de forma más eficiente”. A menudo, la innovación implica, no solamente nuevas ideas, sino la renovación y la reutilización de ideas ya existentes, es decir, la nueva aplicación de una vieja idea” (Mulgan, 2007; Kahn et al., 2008: 19).

Estas innovaciones pueden tomar la forma de un nuevo servicio, iniciativa u organización como también de forma alternativa, una distinta actitud de aproximación hacia la organización y el desarrollo de servicios. Las innovaciones en todos estos sentidos pueden difundirse a través de cualesquiera profesión o sector, como la educación, la salud o, geográficamente, de un lugar a otro.

En este sentido, las innovaciones sociales son habitualmente desarrolladas y difundidas mediante organizaciones con objetivos eminentemente sociales. Sin embargo, las innovaciones sociales también pueden difundirse en forma de ideas, valores, software, herramientas y hábitos: no todas son obras y servicios proveídos por determinadas organizaciones (Mulgan, 2007; Kahn et al., 2008: 19).

Las innovaciones sociales pueden emanar de muchas fuentes y ser aplicadas a muchos campos, ya que pueden provenir de la academia, de la investigación, de las campañas políticas, de los negocios sociales, o de las nuevas tecnologías. En el pasado las ciudades fueron germen de innovación en transporte, energía, vivienda, comunicaciones, sanidad y bienestar. Y es que las ciudades se constituyen también como ámbitos de aplicación en la medida en que movilizan una masa de ideas diversas provenientes de diferentes entornos y disciplinas y, por lo mismo, adaptables a espacios de distintos campos: educativos, culturales y sociales (Kahn et al., 2008: 14-19).

Muchos de los problemas que afrontan nuestras ciudades actuales requieren de enfoques que sobrepasen los límites de lo meramente físico y arquitectónico, ante la necesidad de crear entornos más sostenibles que propicien la convivencia variada de personas para facilitar el desarrollo de nuevas capacidades y asociaciones, a partir del establecimiento de un sentido del lugar y de las mutuas responsabilidades de comunidades y vecindarios para apropiarse del entorno que habitan, fortaleciendo su capacidad de influencia sobre el mismo para la mejora de sus características urbanas, y de sus mecanismos de gestión política e iniciativas sociales.

Así es como desde esta aproximación a ciertos desafíos urbanos, la Young Foundation pone de manifiesto una serie de problemáticas y cambios sociales que las ciudades de hoy deberán afrontar. (Kahn et al., 2008: 14-19):

- El envejecimiento de la población
- La mejora de la calidad de vida y de los sistemas de bienestar social
- La previsión o la concurrencia de diversos desastres naturales, el terrorismo o las epidemias
- Cuestiones vinculadas al crimen y la seguridad
- Procesos de emigración e inmigración, segregación, exclusión y pobreza
- Procuración de la cohesión social y reducción de la desigualdad
- Desarrollo sostenible y crecimiento económico
- Deterioro medioambiental
- Acceso a la vivienda digna y asequible
- Oportunidades laborales y desempleo

2.2.3. Consideraciones complementarias

La descripción de las iniciativas, las definiciones y los ámbitos de aplicación utilizados por estas dos organizaciones para localizar, analizar y comprender, los fenómenos de innovación social, son exponentes demostrativos del rigor y eficacia que autentifican el concepto de innovación, en cuanto exento de las más estrictas imposiciones y dependencias de los ámbitos económicos, científicos y tecnológicos. La mejora adaptativa de nuestras sociedades a los nuevos acontecimientos y contextos globales implica que cualquier invención o proceso de renovación económico, tecnológico, político, cultural o social tiene una repercusión (positiva o negativa), sobre el conjunto de la sociedad. El éxito o el fracaso de estas medidas depende del carácter particular de cada sociedad y de los problemas a los que ésta se enfrenta. Es cierto que el nuevo contexto global pone al descubierto un conjunto de necesidades que son comunes a todas las sociedades y que, por lo mismo, son determinantes en la gestión de los procesos de cambio que se desarrollan y cursan en las mismas.

En este contexto, comprender la innovación social como una medida concreta y funcionalmente separada de distintas innovaciones y procesos socio-históricos de otras ciudades, regiones y territorios, carecería de mayor sentido. Las capacidades contenidas en el concepto de **innovación social** posibilitan conexiones relacionales con otros factores y decisiones innovadoras, de similar propensión expansiva, pero radicadas en su marco social de pertenencia. Así, pues, el impacto de estas innovaciones en las dinámicas de transformación socio-estructural no puede ser comprendido ni objetivamente valorado, sin tomar en consideración las interdependencias entre los distintos factores y los agentes implicados que posibilitan su consecución en las distintas trayectorias innovadoras y en su proceso de difusión.

Sabemos que el término *innovación* conlleva una resonancia seductora impostada en la razón lingüística por la que la Real Academia define el verbo *innovación* como “*mudar o alterar las cosas introduciendo novedades*”; y asocia el concepto de *innovación* definiéndolo, más específicamente, como “*la creación o modificación de un producto, y su introducción en el mercado*”; sobreentendemos, por tanto, que, implícitamente, la academia se siente obligada al reconocimiento nominal de las actuales usanzas de invenciones novedosas con atractivos sesgos de promesas económicas.

Todos reconocemos los ligeros criterios que motivan la precipitada trayectoria “*innovadora*” de nuestras sociedades actuales, al dictado de unos sistemas de desarrollo tecnológico al servicio tendencioso de una producción consumista. Pero nos corresponde preocuparnos de formalizar los ingredientes antropológico-culturales que fundamentan las actitudes

promotoras de los sistemas innovadores para modularlos desde una perspectiva social, sabiamente actualizada como *sociedad del conocimiento*, con desarrollos más selectivos y mensurables, supeditados a la promoción facilitadora de un progreso humanitariamente responsable.

Podríamos concluir, en resumen, que las actitudes y acciones que inspiran y conforman las decisiones innovadoras, se encuentran responsablemente “*en-RED-adas*” en la complejidad de factores comprometidos por el progreso sociocultural y humanitario, con una dirección de sentido.

La influencia de las relaciones sociales en los enfoques formulados por Max Weber o Ferdinand Tönnies (la oposición entre la *Gesellschaft* y la *Gemainschaft*) sobre el rol desempeñado por la comunidad, es fundamental para comprender las sinergias generadas en estos procesos de innovación social. Así, en la dinámica de los municipios, las ciudades y sus regiones, se evidencia la perspectiva de la comunidad proyectada desde distintos tipos de relaciones sociales: entre los diferentes gremios laborales, entre los habitantes de un mismo barrio, en los intercambios comerciales y mercantiles, en las relaciones gubernamentales, o en la cultura integradora o discriminativa de cuantos conviven conectados por una lengua y/o costumbres e ideologías colectivas; es decir, por los intereses comunitarios y los vínculos creados desde las dependencias participativas, cohesionadoras y necesitadas de una identidad asociativa orientada hacia la acción.

La naturaleza de estas correlaciones, ya sean de carácter geográfico, socio-económico, religioso y valorativo comparten el universo simbólico vinculado a la comunidad desde la que se promueven acciones y se resuelven problemas sociales. Un recorrido de ida y vuelta donde la acción estructura el propio universo relacional y, al mismo tiempo, es estructurada por el de la comunidad que la genera. En consecuencia, este sentimiento comunitario ha de ser enfocado desde la naturaleza socio-histórica e idiosincrásica de su diversidad relacional. Es desde aquí donde ha de estudiarse el impacto generado por los procesos de innovación social en cualesquiera de sus escalas o manifestaciones (Weber, 1964; Tönnies, 2011, Giddens, 2006; Moulaert & Nussbaumer, 2005).

2.3. Desarrollo integrado de áreas e innovación social

Ya comentábamos en la introducción a los modelos de innovación territorial la progresiva relevancia del concepto de territorio como objeto específico de estudio multidisciplinar en cuanto a su representación geográfica, económica, espacial, urbana y sociológica. Según la propuesta analítica del *modelo de desarrollo integrado en áreas*, la investigación de cuanto acaece en el territorio puede ser aplicada a distintos sectores (económicos, políticos, sociales, culturales), y a sus diferentes niveles espaciales y gubernamentales ya sean locales, regionales, nacionales e internacionales. El propósito de esta perspectiva es el de integrar la capacidad innovadora de actores, agentes y organizaciones en un marco colectivo de participación ciudadana y de diversidad cultural (Moulaert & Nussbaumer, 2008; Bellemare & Klein, 2011).

El territorio comprendido como región, aglomeración urbana, barrio o distrito, se transforma así en la base que posibilita la generación de proyectos e iniciativas de desarrollo económico capaces de movilizar a la sociedad civil (Bellemare & Klein, 2011: 5). La perspectiva del *Desarrollo Integrado de Áreas (Integrated Area Development)* sostiene la idea de que el desarrollo de cualquier localidad implica el estudio contrastado de su evolución histórica. La historia ha de someterse al análisis a fin de posibilitar la comprensión contextual de las variables causales de la crisis socioeconómica que nos preocupa y de las oportunidades y obstáculos concernientes a su restablecimiento. El trasfondo de políticas y estructuras regulatorias a nivel gubernamental e institucional también son cruciales para entender este proceso ya que el acercamiento político hacia aspectos como las tradiciones culturales, la recuperación de antiguas actividades económicas, el valor de los recursos y capacidades laborales y profesionales de la sociedad, los elementos de la vida socio-cultural de ese entorno y sus correlaciones sociales, constituyen variables que es necesario abordar (Moulaert, 2000: 67).

Cada territorio reproduce formas muy concretas de organización de sus espacios urbanos y regionales en relación con sus procesos productivos, generando y atestiguando, en su transcurso, los nuevos desafíos o alternativas ante la crisis en sus ámbitos espaciales y económicos. Las regiones metropolitanas y sus más distinguidas ciudades padecen a menudo estas crisis industriales y productivas, que delatan cómo las antiguas estructuras de los entramados industriales más tradicionalmente rentables desaparecen o quedan obsoletas ante la aparición de nuevas realidades socio-económicas. Pero estas situaciones críticas pueden convertirse en la apertura de una ventana hacia la incorporación de innovadoras estructuras industriales, sociales y técnicas o, por el contrario, derivar en mayores degradaciones socioeconómicas y urbanas. Se trata, por tanto, de un proceso de transición dialéctica que modifica sustancialmente la orga-

nización del trabajo, el espacio urbano, y las divisiones socio-laborales y productivas; un proceso que incorpora una serie de sinergias de cambios organizativos, tecnológicos, institucionales y sociales que pueden ayudarnos a explicar por qué ciertas regiones sobreviven a sus propios desafíos y otras quedan, inevitablemente, abandonadas a su suerte: la ciudad de Detroit desde finales de los años sesenta hasta bien entrado el siglo XXI es un claro ejemplo de estos últimos procesos. En cualquier caso, este espacio de cambio siempre constituye un marco abierto a nuevas oportunidades regulatorias e institucionales desde las que pueden superarse sus distintas carencias (Moulaert et al., 1988; Moulaert & Swyngedow, 1989; Moulaert, 2000; Jessop, 2001).

Desde las teorías y políticas de regulación la búsqueda de respuestas a estos retos ha estado uni-dimensionalizada, según Frank Moulaert, por una serie de premisas (Moulaert, 2000: 34-38):

- La racionalidad económica como único motor explicativo del comportamiento humano y su organización social, despreciando, por tanto, el impacto de la realidad social y cultural que lo circunda.
- Un acercamiento sistémico y funcional al análisis de las formas de regulación y acumulación económicas, distanciado de los mecanismos de reproducción social regidos por la lógica de funcionamiento político-económica.
- La consideración y el análisis exclusivos de los elementos macro-económicos de las estructuras de producción locales y regionales, ignorando la hibridación que se produce entre los nuevos modos de producción y los antiguos, prescindiendo, por tanto, de cualquier consideración referente a la supervivencia de estructuras productivas fieles aún al fordismo más tradicional.
- La fascinación macro-económica de los procesos de cambio y estructuración político-económicos de las naciones, se desentiende de las pugnas entre sus distintos niveles espaciales de índole municipal, provincial o autonómica relacionados con el sistema socioeconómico dominante en el país.
- La inclusión aplicativa de micro-teorías, corrientes conceptuales de la teoría económica en la práctica socio-política, completando el paradigma regulacionista desde perspectivas ancladas aún en el conservadurismo institucional, el evolucionismo económico, y la economía empresarial.
- Y finalmente el desinterés por el impacto medioambiental y los efectos que se producen en el entorno natural.

Partiendo de estos postulados, Moulaert propone la necesaria reformulación de las teorías regulacionistas hacia discursos y perspectivas más sensibles al desarrollo que al crecimiento espacial y económico. Estos principios y conceptualizaciones metodológicas son resumidos por Frank Moulaert en ocho ideas generales cuya importancia sintetizo en los siguientes puntos: (Moulaert, 2000: 40-43):

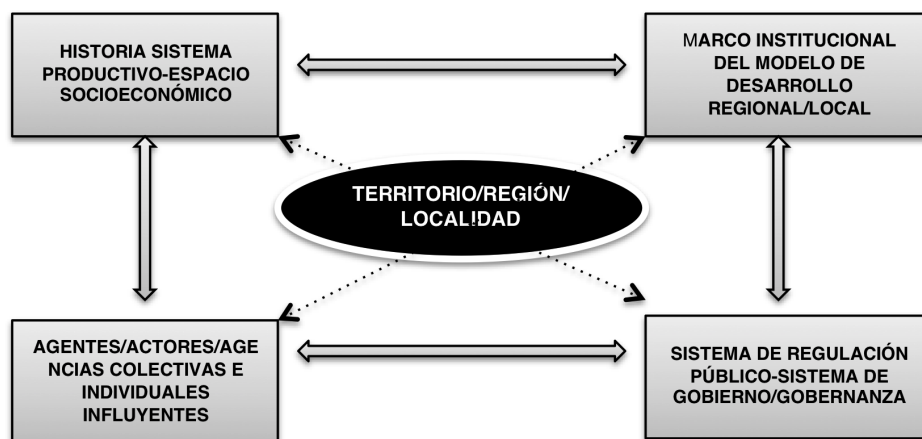
- La relación y el estudio de casos concretos de *modelos de desarrollo integrado*, desde una perspectiva más articulada con su historia y su estructura socio-económica actual y no tanto, desde unas previsiones lineales y evolucionistas por las que esa sociedad deberá transitar .
- El análisis más exhaustivo y discriminado de las particularidades de cada caso nos obliga a incluir en su desarrollo otros componentes no unívocamente económicos. Tanto las dinámicas socio-culturales como su estructura política e institucional son características idiosincrásicas de cada lugar, y cada una evoluciona en función de sus capacidades socioeconómicas. En este sentido, no todos los modelos habrían de aspirar a constituirse como economías ancladas en el predominio intensivo del conocimiento y la tecnología, ya que muchos de ellos son conformados mediante una economía diversificada, sostenida por la afluencia de servicios personalizados, pequeñas economías de escala, y pequeños y medianos talleres manufactureros con aportes de la agricultura, el turismo, la cultura, etc.
- Hemos de tener en cuenta el ámbito institucional que emerge espontáneamente de la relación entre el individuo y su comunidad, ya que desde este ámbito surgen estructuras autónomas y localizadas desde las que poder afrontar problemas, intereses e ideas comunitarias alejadas de las estructuras de gobierno más estrictamente normalizadas.
- Necesitaríamos también analizar el rol desempeñado por los variados agentes y agencias, centrándonos en el contexto socio-histórico donde se desarrollan sus acciones y sus capacidades para transformar su entorno. Todo ello requiere la consideración de la complejidad integrada en su sistema institucional, sus distintas escalas espaciales, su capacidad de gobierno y las relaciones de poder que se establecen entre todas las concurrencias en las que incluimos también las instituciones y agencias separadas de los organismos oficiales.

- Asimismo, habríamos de añadir la necesidad de un análisis que considere la dialéctica generada por las relaciones entre la naturaleza y la sociedad, a fin de que el equilibrio compensatorio entre ambas esferas, refuerce la preservación y conservación de los componentes ecológicos y medioambientales que cualifican el desarrollo social.

La incorporación de estas premisas a las teorías regulacionistas deberían contribuir a proporcionarnos un marco analítico más extenso y diverso a la hora de acercarnos a analizar el desarrollo de regiones y localidades en declive o en procesos de resurgimiento económico. Este proceso analítico se basa en los siguientes pilares concretos: (ver Ilustración 2.3.) (Lipietz, 1986; Moulaert et al., 1988; Peck & Tickell, 1992; Cooke, 1992; Moulaert, 2000:45-46):

- La historia de la región o localidad en relación con sus sistemas productivos en un espacio y tiempo sociales determinados.
- Los componentes específicos del marco institucional en que se integra esa región o localidad, qué forma presenta en la actualidad y cómo ha evolucionado desde el punto de vista histórico.
- Qué agentes, actores y agencias, individuales o colectivos, intervienen en el desarrollo del área, a través de qué políticas y con qué medios institucionales. Cómo se organizan, en qué elementos se fundamentan, y cuál es la naturaleza de sus acciones.
- El sistema de regulación público-privado que conforma la estructura de gobierno (*gobernanza*) local-regional..

Ilustración 2.3. Marco Analítico según las modificaciones añadidas por el Modelo de Desarrollo Integrado



Fuente: *Elaboración propia*

El análisis interactivo de estos cuatro referentes debería ser justificado por una categorización minuciosa de los contenidos exigibles en cada uno de ellos, a saber: (i) una clara descripción de la estructura social a nivel poblacional, demográfico, migratorio, etc.; (ii) una categorización de los elementos que subyacen en la estructura socioeconómica de cada área donde pueden incluirse la estructura de su sistema de producción, su mercado laboral, la situación social relacionada con el trabajo, las agencias políticas e institucionales, las agencias y los agentes de planificación y sus estrategias, o los movimientos sociales; (iii) la identificación discriminativa de los elementos vinculados al ámbito de regulación económica y de los factores más informales e intangibles que se alejan de él, incluidos los aspectos que no están directamente regulados por el Estado, y más propicios al control de agrupaciones e instituciones no gubernamentales y comunitarias: un conjunto de connotaciones que conforman la perspectiva del mismo sistema social; (iv) y, por último, habríamos de estudiar el comportamiento de los contenidos citados en cada uno de los tres niveles: *Local, Regional-Nacional y Supranacional* incluidos en la escala discriminativa de dichos espacios territoriales (ver Tabla 2.2).

Tabla 2.2. Subsistemas comunitarios y división de sus niveles espaciales

Subsistema	Escala espacial		
	<i>Local</i>	<i>Regional/Nacional</i>	<i>Supranacional</i>
Sistema productivo: proceso laboral, Tecnológico, estructura del mercado/sectores	PYMES Plantas subsidiarias Trabajadores independientes Negocios familiares Producción/comercio/redes tecnológicas	Nacional/regional empresa? Transferencia tecnológica? Mercado nacional/regional? Flujos de intercambio comercial/mercantil	Multinacionales corporativas Alianzas y acuerdos comerciales inter-empresariales Redes de subcontratación
Mercado laboral: habilidades, empleos, jornada laboral	Mecanismos del mercado laboral formales e informales Auto-empleo Auto-suficiencia	Integración en un mercado laboral a nivel regional Migración Traslados hogar-trabajo	Integración en la división del trabajo de empresas internacionales Migraciones internacionales
Reproducción laboral en el hogar y la educación	Economía del hogar Estructura, habilidades y relaciones de género Sistema escolar local	Migración y traslados hogar-trabajo de estudiantes, empleados. Precio de los traslados	Migración y traslados hogar-trabajo de estudiantes, empleados. Precio de los traslados
Reproducción laboral en el hogar y en el entorno de vida	Stock de viviendas Procesos de revitalización Calidad social de vecindario	Efectos de la imitación y el aprendizaje Desarrollo de perfiles de estilos de vida a nivel regional	Internacionalización y homogenización de formas y estilos de vida
Agencias políticas e institucionales	Autoridades y administraciones locales	Autoridades y administraciones locales y regionales	Autoridades y administraciones supranacionales
Agencias y estrategias de planificación	Públicas Privadas Público-Privadas	Públicas Privadas Público-Privadas	Públicas Privadas Público-Privadas
Movimientos sociales orientados: políticos, ecológicos, culturales, etc.	Movilización sobre aspectos locales y globales	Movilización aspectos regionales Movilización regional hacia aspectos locales	Movilización aspectos internacionales Movilización internacional hacia aspectos regionales y locales

Fuente: Adaptación, Moulaert, 2000:47.

Desde esta perspectiva, si lo que se pretende es realizar un estudio aún más circunscrito al ámbito de las políticas de desarrollo para la planificación concreta de las distintas áreas, habremos de precisar sus contenidos y la forma en que las acciones de las diferentes políticas afectan al desarrollo de sus específicos objetivos, según las posibilidades adecuadas a los respectivos ámbitos de planificación físico-urbana, cultural, económica, laboral o social (ver Tabla 2.3.)

Tabla 2.3. Políticas de planificación y desarrollo por áreas de impacto

Políticas de desarrollo físico-urbana	Políticas de desarrollo cultural	Políticas de desarrollo económico	Políticas de desarrollo laboral-mercado	Políticas de desarrollo social
<ul style="list-style-type: none"> - Usos del suelo - Infraestructuras de comunicaciones y transporte - Regeneración y planificación urbanas - Vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> - Protección del patrimonio cultural - Programas de apoyo a la cultura - Impacto de la economía cultural dentro cada localidad - Regeneración urbana 	<ul style="list-style-type: none"> - Inversión en I+D+i - Diversificación industrial y económica - Programas de re-estructuración y apoyo a la economía - Política de apoyo a empresas y otros sectores 	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas de empleo-desempleo - Apoyo a la educación - Políticas de inserción y formación laboral 	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios de apoyo social, programas sociales: - Salud - Tercera Edad - Marginación y exclusión Social - Discapacitados - Cuidado infantil - Conciliación

Fuente: Adaptación, Moulaert, 2000.

En cada uno de estos ámbitos habríamos de precisar la serie de variables constitutivas de cada orden de las políticas concretas. Y es que, con el *desarrollo integrado en áreas*, se pretende la capacitación de sus respectivas políticas para hacerse cargo de las necesidades e inconsistencias de las agrupaciones sociales más necesitadas y excluidas, a fin de reconducir sus demandas comunitarias mediante el recurso de estrategias enfocadas al desarrollo local. Por tanto, el modelo de *desarrollo integrado en áreas* es conceptualmente de las distintas áreas directamente vinculado a la atención y satisfacción de las peticiones más elementales de una determinada sociedad y, en este contexto su calidad *socialmente innovadora* queda justificada por las siguientes consideraciones (Moulaert, 2000; Moulaert & Nussbaumer, 2005, 2007, 2008; Bellemare & Klein, 2011):

Por su articulación conceptual con el sentido sociológico atribuido a la noción de comunidad desde la perspectiva de Max Weber y Ferdinand Tönnies, según la que, como exponía en el apartado dedicado a la innovación social (punto 2.2.1.3.), el rol desempeñado por las relaciones y las necesidades comunitarias y sus canales de comunicación, es imprescindible para encauzar estrategias y modelos de acción más horizontales y bilaterales (bottom-up) de gobernabilidad.

Especificamos también que este modelo de desarrollo se encuentra, por tanto, seriamente comprometido en la función de la economía social y en la creación de políticas socialmente innovadoras, implicadas en la elaboración de respuestas a las necesidades básicas de los grupos sociales más desfavorecidos: una vivienda, un trabajo y una educación son requisitos de derechos humanitarios, socioeconómicamente impostergables.

Esta perspectiva *socialmente innovadora* del desarrollo (orientado hacia la mejora de la calidad de vida y el bienestar social local y comunitario), y su conexión con el sistema de redes activas entre actores, agentes y recursos en diferentes escalas espaciales y configuraciones institucionales, puede ser ampliamente enriquecida desde el análisis complementario de los *discursos* hegemónicos vigentes promulgados por el *nuevo urbanismo* y su regulación *espacial*; es decir, desde las diferencias existentes entre aquello dictado por estos *discursos* y su relación con las *prácticas* concretas desempeñadas en los campos normativos, políticos e institucionales de nuestras ciudades y regiones. Todo ello enfocado desde dos ideas importantes (Moulaert et al., 2007: 206):

En primer lugar, desde la utilización del *discurso* como instrumento de legitimación política e institucional de *prácticas* específicas, a menudo conflictivas e inaplicables a ciertos contextos sociales y culturales. Esta problemática se hace especialmente patente en las dinámicas de re-estructuración urbana y espacial, promovidas por las políticas *neoliberales* dominantes a nivel global, desde la hibridación regulacionista de perspectivas planes y políticas aplicadas a contextos donde no son apropiadamente utilizadas.

En segundo lugar, esta distancia entre el *discurso* y sus *prácticas* se hace característicamente manifiesta cuando nos acercamos a analizar la dimensión espacial de ciudades, regiones y territorios a nivel global. ¿Qué ocurre cuando los *discursos* contruidos desde paquetes políticos genéricos y escalas de aplicación supranacionales son influenciados e impuestos por poderosos actores e instituciones internacionales (*grupos de presión, multinacionales, instituciones internacionales, think-tanks, etc.*)? ¿Qué sucede cuando su capacidad para construir, seleccionar, difundir o aplicar determinados valores, imaginarios o simbologías, trasciende e ignora las necesidades específicas de nuestros espacios geográficos?

2.4. La sociología cultural del espacio: hacia la construcción y el análisis *discursivo*.

La conexión entre *discurso* y *praxis* vuelve a ser un factor recurrente en las Ciencias Sociales. De acuerdo con Bob Jessop (2004, 2010), los cambios en la orientación trans-disciplinar, multidisciplinar e interdisciplinar (Palmade, 1979) de la *economía política* desde la “Ilustración” hasta nuestros días, han influido en la aparición de una *nueva economía política*, donde muchas de las barreras existentes entre *disciplinas* (políticas, jurídicas, sociológicas, antropológicas, históricas, etc.) han ido difuminándose. Esta evolución disciplinar se ha desarrollado en conjunción con el redescubrimiento del *espacio* y el *tiempo* como conceptos socialmente contruidos y relacionamente integrados en la sociedad. No es casualidad, por tanto, que acudamos a un renacimiento de ciertas corrientes intelectuales (*Marxismo*, *Ciencia de la Policía* (*Polizeiwissenschaften*)) y a la conjugación interesada de otras más novedosas, entre las cuales se encuentra el *análisis discursivo* (Jessop & Ling-Sum, 2010: 90-92).

Este renacer intelectual ha sido descrito como un “*giro cultural*” en la *economía política*, donde han cobrado mayor importancia las aproximaciones teóricas centradas en el discurso, la ideología, la identidad, la semiótica, la hermenéutica, etc.. Ello ha provocado que el *análisis discursivo* se convierta en una corriente relevante e influyente en la investigación de los fenómenos “culturales” e “ideológicos” de la *economía política* (Jessop & Ling-Sum, 2010: 93). Una de las características peculiares del mencionado “*giro cultural*” radica en la fuerza y el *poder discursivo* del lenguaje, un rol necesario en la construcción de las relaciones y acciones de poder, en la configuración identitaria, y en la posición que agentes e instituciones ocupan en ejercicio de su poder (Jessop & Ling-Sum, 2010: 93). Una “voluntad de verdad” que, según Michel Foucault, se apoya en una base institucional que “*ejerce sobre otros discursos una especie de presión y poder de coacción*” (Foucault, 2005: 22).

Junto a la aparición del *análisis discursivo* también se han producido cambios en las perspectivas urbanas y regionales de la *economía política*. El mencionado “*giro cultural*” ha ampliado su foco de análisis hacia problemáticas urbanas y regionales más cercanas a los aspectos locales y culturales; la influencia de variables socio-culturales en el estudio de la distribución y organización socio-laboral, la cultura popular, las nuevas tecnologías de la información, o las prácticas de la vida cotidiana son algunos de los nuevos campos a analizar en la era global (Soja, 1999:70). Estas transformaciones han afectado a las formas que tenemos de concebir y representar nuestros espacios: frente a los planteamientos más reduccionistas de la geografía espacial, la regulación e interpretación del espacio debe realizarse desde su condición socio-dinámica, como lugar habitado y, por tanto, dotado de relaciones sociales donde existe una

acción productiva, laboral, ociosa, cultural, de conocimiento, poder, exclusión, diferenciación, etc. (Foucault, 2005, 2007; Lefebvre, 1974, 2009; Soja, 1999, 2008).

De acuerdo con las enseñanzas de Henri Lefebvre, en lo concerniente a la relación entre espacio y producción, por ejemplo, debemos reconocer que hemos pasado claramente de “la producción de cosas en el espacio” a la “producción de espacio en sí”; un cambio cuya razón de ser se encuentra en el crecimiento de las fuerzas de producción y en el papel jugado por el *conocimiento* en la producción material. Un *conocimiento* que desde el punto de vista espacial se convierte en instrumento central de la *economía de flujos*. El *espacio* adquiere, por tanto, una importancia capital como articulador social, político, económico, productivo y también discursivo de la vida de nuestras sociedades. Este proceso de transformación socio-económica pasa por la posesión, gestión, modificación y producción colectiva de *espacios* (públicos y privados) desde la intervención interesada de los agentes y agencias legitimados para su administración, incluso si sus intenciones son, tal y como ocurre en numerosas ocasiones, contradictorias (Lefebvre, 2009: 194-196).

Toda una serie de cambios disciplinares y analíticos que confluyen, hacia lo que Tim Richardson y Ole. B. Jensen (2004) denominan *sociología cultural del espacio*; una variación analítica centrada en la dialéctica relacional entre las prácticas socio-espaciales y los significados culturales y simbólicos que los agentes sociales atribuyen a sus propios entornos. La conceptualización de dichas relaciones socio-espaciales ha de realizarse en consonancia con la conexión existente entre el lenguaje *discursivo*, su materialización *práctica* y su significado *simbólico* sobre el espacio (Richardson & Jensen, 2004).

Poniendo en perspectiva las dimensiones de cada práctica material, los significados simbólicos de la misma, la construcción de identidades territoriales, o el impacto de los flujos y la movilidad en la organización espacial a diferentes escalas (local, territorial, global) (Lefebvre, 1974; Urry, 2000, 2003), Jensen y Richardson destacan una serie de consecuencias importantes a la hora de construir su *sociología cultural del espacio* aplicándola al análisis de la misma en el contexto Europeo (Richardson & Jensen, 2004: 54):

En primer lugar, rescatan la idea presentada por David Harvey, en la que las representaciones que hacemos del espacio no solo provienen de las relaciones y prácticas sociales que nosotros desempeñamos en él, sino que poseen, al mismo tiempo, un efecto directo en la regulación de las prácticas en sí, creando, en el proceso, una compleja dialéctica socio-espacial difícil de ignorar; es decir, el *discurso* político no sólo dibuja un imaginario espacial para el futuro, sino que ejerce de vehículo para la sucesiva creación de nuevas políticas. En palabras de Harvey, “*aquellos que*

gobiernan el espacio siempre controlan las políticas del lugar”, sin olvidar añadir que *“la producción, re-estructuración y crecimiento de la organización espacial es un asunto altamente problemático y extremadamente caro, sostenido por grandes inversiones en infraestructuras físicas que no pueden ser movidas, e infraestructuras sociales que siempre son difíciles de cambiar”* (Harvey, 1989a: 233-234).

En segundo lugar, insisten en la relación entre *espacio, discurso y poder*, correlaciones en las que el pensamiento de Michel Foucault es clave. La ciudad no emerge de la nada sino que nos es mostrada y representada a través de interacciones de poder y dominación manifestadas en estrategias, discursos y diseños institucionales. De acuerdo con Foucault, *“tal es el poder del lenguaje: que aquello que es tejido de espacio suscita espacio, se cede asimismo espacio desde su apertura originaria y elimina el espacio para devolverlo de nuevo al lenguaje. Pero de nuevo se debe al espacio: ¿donde si no podría flotar y posicionarse a sí mismo, sino es en este lugar que es la página, con sus líneas y superficies, sino es en este volumen que es este libro?”* (Foucault, 2007:166).

En tercer y último lugar, es fundamental poder diferenciar qué conocimientos y conceptos son los legítimos en la construcción de la política espacial y en el gobierno de las relaciones espaciales. Es decir, de qué conocimientos se construye el *discurso* y las políticas estratégicas para la gestión del espacio. Son las palabras, los conceptos, las ideas y las nociones epistemológicas las que dan sentido a los planes y políticas urbanísticas. Conocer la procedencia de sus ideas y de los conceptos que las legitiman es imprescindible.

Tres conclusiones importantes que abren una significativa línea de análisis en nuestra tesis: resulta tan importante conocer y analizar los cambios socio-estructurales producidos en el Área Metropolitana de Bilbao y sus consecuencias actuales en sus distintos niveles espaciales (micro, meso, macro), como comprender los conceptos, ideas y entramados epistemológicos de los *discursos* que rigen las políticas de acción sobre su territorio. La procedencia de estos *discursos*, los agentes y agencias que los promulgan y cómo han llegado a construirse, son factores que no podemos ignorar.

Rescato aquí las nociones elementales de la *teoría de la estructuración* en la que la *acción* y la *estructura* se interpelan mutuamente, es decir, aquellas *“reglas y recursos envueltos recursivamente en instituciones”* que estructuran y a la vez son estructurados a través de las acciones y sistemas sociales de las sociedades a las que pertenecen, en un *tiempo* y un *espacio* dados. Acciones reproducidas por agentes e instituciones concretos que *“aplican reglas y recursos en la diversidad de contextos de acción”*, interactuando e influyéndose recíprocamente (Giddens, 2006: 60-61). Los actores y agentes detrás de cada acción pueden ofrecer, según

Anthony Giddens “*un informe discursivo sobre las intenciones y las razones de su actuar, no necesariamente podrán aducirlo sobre sus motivos*”. En este sentido, entre la denominada “*conciencia discursiva y práctica no hay separación; existen sólo las diferencias entre lo que se puede decir y lo que en general simplemente se hace*” (Giddens, 2006: 44). Dicho esto, conocer los motivos que subyacen a cada acción del *discurso* institucional es un objetivo prioritario.

Por esta razón, siguiendo las premisas promovidas por Richardson y Jensen (2004), el mayor desafío consiste en poder elaborar un marco analítico que considere las dimensiones culturales y materiales de una *sociología cultural del espacio*, de forma que pueda ser utilizado para la investigación de los procesos *discursivos* y *conceptuales* intervinientes en las políticas urbanas y de ordenación territorial. Debemos centrarnos en conocer cómo el *discurso* es integrado dentro de los entramados institucionales donde se desempeñan dichas políticas. Cada estructura social suscita el pensamiento de las razones para su existencia, sus mecanismos de acción y comunicación, la configuración de sus entramados de poder, y el efecto de todos ellos a la hora de construir determinadas políticas. Aquí el *análisis del lenguaje*, de las *prácticas* y el *poder-racionalizado* que es capaz de ejercerlas, es inevitable (Richardson y Jensen, 2004: 55-56).

Diferenciamos así tres campos analíticos interdependientes para construir nuestro entramado *analítico-discursivo* en torno a las *prácticas espaciales* (ver Tabla 2.4.):

Primero, la representación conceptual del *lenguaje* que da sentido a las prácticas en la construcción del *conocimiento experto sobre el espacio*; segundo, las *prácticas* y los planes de *acción* que se derivan de este *lenguaje* influenciando a los agentes e instituciones encargados de implementarlos; y, finalmente, las normas y los valores que, a través del *lenguaje* y sus *prácticas*, guían las distintas acciones sociales, decidiendo cuáles son relevantes y cuáles son descartables y, por tanto, configurando dinámicas de *poder* hegemónicas que gobiernan los factores normativos y conceptuales desde los que se construyen las políticas, aplicando cada discurso a su práctica espacial concreta (Richardson & Jensen, 2004: 57-65).

Tabla 2.4. Acercamiento al análisis discursivo

<p>Categorizar el lenguaje</p> <ul style="list-style-type: none">- Metáforas, símbolos, palabras claves- Historia conceptual y cambios conceptuales- Nuevos neologismos- Estilo del lenguaje (experto, común, académico)- Género y estilo (lingüístico y expresivo)- Gráficos, mapas, infografías, etc.
<p>Categorización de las prácticas</p> <ul style="list-style-type: none">- Agentes que participan (¿quiénes?, ¿cómo?)- Instituciones formales e informales intervinientes- Contextualización y ordenación de las acciones implementadas- Recursos institucionales utilizados por los agentes- Conflictos y problemáticas planteadas- Construcción del discurso (¿quién lo construye?)
<p>Categorización de dinámicas de racionalización del poder</p> <ul style="list-style-type: none">- Conceptualizaciones y formas de conocimiento- Criterios de validación del conocimiento generado- Cómo se construye este conocimiento y sus verdades- ¿Qué intereses persigue?- ¿Cuáles son las normas y valores dominantes?- Relaciones establecidas entre el poder y el conocimiento

Fuente: Richardson & Jensen, 2004: 59.

Los planteamientos de Jensen y Richardson se encuentran también reflejados en los estudios que Sara González ha realizado sobre el proceso de transformación socio-económica del Área Metropolitana de Bilbao. Toda su investigación gira en torno a lo que ella denomina *escalas de la política cultural* en la que se encuentran nociones conceptuales de la *cultura de la economía política*, la *sociología del espacio* y las *políticas de escala*. En estas *escalas*, importa destacar el papel representado por los actores y los ámbitos institucionales, es decir, cómo los actores construyen sus ideas sobre el espacio y cómo estas ideas se encuentran enmarcadas en contextos institucionales concretos.

Desde las historias intrínsecas a los cambios que se producen en los patrones espaciales de procesos socio-políticos establecidos por actores o grupos vinculados a contextos históricos o políticas específicas, y a los que Sara González denomina *escalas narrativas (scalar narratives)*, se construye todo un universo analítico-relacional que, evitando la escisión entre lo material y lo cultural o entre la práctica y el discurso, decide apostar por el análisis de las formas en la que este universo socio-económico –material y simbólico-, es representado. Los fundamentos que consolidan estos procesos de cooperación para la transformación socio-espacial son limitados ya que, según nos explica la autora, no todos los elementos materiales y culturales están a nuestro alcance o sirven a los intereses de las élites (González, 2006: 840-842). De acuerdo con Bob Jessop estos procesos implican una labor de *selección* de los distintos discursos, *retención* y repetición de dichos discursos en los entornos institucionales donde se quieren aplicar, y el *fortalecimiento* re-afirmativo de los procedimientos, regulaciones, o estructuras gubernamentales donde se quieren poner en práctica (Jessop, 2004).

En lo concerniente a la aplicación de estos discursos al proceso de re-estructuración del Área Metropolitana de Bilbao, cabe preguntarse de qué forma aparecen y cómo son aplicados conceptos tan reiterantes como los de *globalización, glocalización, gobernanza, nuevo regionalismo, competitividad, innovación, sociedad del conocimiento*, etc. Ideas y conceptualizaciones que ya han sido descritas a lo largo del marco teórico de esta tesis, y que aplicadas al caso de Bilbao, suscitan preguntas acerca de los agentes e instituciones que los promulgan, las razones que les llevan a ello y las acciones y “artefactos documentales” –planes, informes, entrevistas-, que se utilizan para llevarlos a la práctica en sus *escalas narrativas* específicas.

El Área Metropolitana de Bilbao constituye, en este sentido, un claro ejemplo de esta *coalición discursiva* compuesta por la conjunción de las principales autoridades territoriales, provinciales y locales, y una serie de actores privados, donde se ha podido construir una *cadena discursiva* más que efectiva a la hora de dilucidar el papel que debe jugar la metrópoli en su escala internacional. Según nos advierte Sara González, no debemos olvidar que esta *cadena discursiva* es ciertamente atractiva para los poderosos actores locales cuando, desde su suscripción y militancia en la ideología nacionalista vasca, enmarcan el nuevo rol del territorio y de la metrópoli bilbaína como fenómeno fundamentalmente liberado del control y el poder del Gobierno Central Español (González, 2003, 2006; Moulaert et al., 2007: 199).

Desde este punto de vista, la utilización de esta *cadena discursiva* se encuentra bien legitimada desde la aplicación de conceptos y terminologías de moda anteriormente descritos –“*región que aprende*”, “*globalización*”, “*sociedad del conocimiento*”, “*innovación*”, etc.-, que, desde su reproducción e implementación por consultoras y asesores privados, intervienen en dicha *coalición* a la hora de redactar los *planes, documentos* y políticas de acción del Área Metropolitana de Bilbao. Una serie de medidas que conforman ya el denominado “*Modelo Bilbao*” o “*Efecto Guggenheim*” tan popular y extra-ordinariamente extendido en los estudios y políticas *urbanas* de todo el mundo (González, 2005, 2006; Moulaert et al., 2007: 199).

2.5. La metrópoli como espacio de innovación y creatividad

La concepción de la metrópoli como entorno innovador no es tan extraña en la tradición de los estudios urbanos. Ya Weber la incluía en su tratado sobre *Economía y Sociedad* (1964), y Castells la enfatizaba en sus *Problemas de Investigación en Sociología Urbana* (1971), como una cualidad constitutiva de todo sistema urbano. El “*centro innovador es definido como la organización espacial de las potencialidades de creación y transformación sociales de una determinada estructura urbana, es decir, el lugar o lugares que producen un contenido social específico, cualitativamente distinto de la simple adición de los elementos sociales que la componen*” (Castells, 1971:177).

Cada proceso de planificación o reorganización de la estructura urbana, cada paso en la evolución del sistema de organización productiva del espacio, impone nuevos valores, ya sea a través de la difusión de nuevas dinámicas de comunicación intra-urbanas, o de la implantación de nuevas acciones con un contenido social altamente innovador. Así, “*el centro de innovación social se define simplemente por la creación de un medio social nuevo. El hecho de que la innovación social sea precisamente una de las posibilidades del planeamiento en las que –por diversos motivos-, con mayor o menor éxito han insistido los planificadores (públicos y privados), explica la escasez de iniciativas en este sentido. Estas abundan, sin embargo, en la recuperación, generalmente a cargo de la iniciativa privada, de una cierta marginalidad social potencialmente innovadora*” (Castells, 1971:187).

La innovación se pone de manifiesto en que, si hay un resultado novedoso sobre la estructura urbana, este resultado deriva de una articulación determinada entre el entorno urbano donde surge la innovación y el propio desarrollo del proceso que en ella se implanta. Se trata, por tanto, de una nueva disposición que puede aparecer como la consecuencia prevista por un nuevo programa de planificación, o como la desafortunada secuela de sus efectos inesperados.

Estas consideraciones nos previenen de que la selección, planificación y gestión de los procesos innovadores de la metrópoli urbana, deberían realizarse en función de los valores que dichos procesos podrían promover y aportar, a medio y largo plazo, tras los que podría invertirse el sentido inicial que motivó su elección innovadora. Es difícil prevenir la instauración de cualquier modelo innovador que garantice la ausencia de problemas o desajustes para un futuro indeterminado. En las experiencias innovadoras no escasean los ejemplos de procesos de planificación urbana que testimonian la inconsistencia perdurativa de los pretendidos objetivos concebidos, quizá como conquista de herencias imperecederas para afrontar nuevos contratiempos devenidos de distintas eventualidades, ya sean infraestructurales, de índole productiva, económica, política o social: cuando los motivos que justificaron las antiguas planificaciones desaparecen, solo nos dejan a la vista los restos inanimados de su materialidad física, como señuelos de sus viejos diseños. De aquí, la importancia de conocer las particularidades del lugar y los mecanismos de gestión que llevaron a la *metrópoli* a su forma heredada, mediante la naturaleza de los procesos que la hicieron avanzar o retroceder en el pasado (Martínez Callejo, 2009).

La ciudad como motor de innovación y creatividad produce, en principio, una dinámica de *destrucción creadora* o de *economía destructora*. Es decir, que de la destrucción o de la obsolescencia de sus infraestructuras, nace un nuevo espíritu creativo que, aplicado a los consecuentes procesos de regeneración y re-estructuración económicas de las ciudades, merece que sea repensado y actualizado (Schumpeter, 1971, 1990).

Pero también ocurre que este proceso de *destrucción creadora* incurre en la aparición de la diferenciación de lo que Scott Lash describe como *zonas vivas* y *zonas muertas* cuando toma prestadas las conceptualizaciones desarrolladas por Tim Luke (2005). Una metáfora que aplicada al contexto de los espacios urbanos y de los marcos de competitividad y desarrollo territorial, sirve para representar la desconexión de viejas *zonas* urbanas de las nuevas *corrientes* de desarrollo, y que, de la misma manera, afectan también al “enganche” o “desenganche” de las dinámicas de competitividad global de regiones y países que, tras la crisis de sus estructuras urbanas y socioeconómicas, son incapaces de subirse al tren de la innovación y, por tanto, son relegadas “involuntariamente” al calificativo de *zonas muertas*. Según la densidad, la estabilidad y la identidad de estos espacios y la categoría socioprofesional de los actores que los integran, se añade a éstas *zonas (Vivas o Muertas)*, el calificativo de *domesticadas* o *silvestres*.(Lash, 2005 63-66).

En este marco analítico cobran especial trascendencia, tal como en los procesos de innovación, las distintas escalas y niveles de planificación. La dinámica local o regional, frente a la imposición de políticas a nivel nacional o global, introduce un debate interesante acerca de la importancia de lo local, como un marco analítico de peculiar interés, en el que debería considerarse la función de la ciudadanía en el gobierno de su propia metrópoli. Los actores visualizan el territorio local como la base en la que habría de asentarse el funcionamiento de iniciativas creativas mediante modelos de desarrollo territorial integrados en diferentes sectores (económico, social, cultural), y a diferentes niveles (local, regional, nacional, internacional), habida cuenta de dimensiones económicamente fundamentales: la economía social, la economía pública y la economía de mercado (Fontan, 2011: 17-42).

Asimismo, conviene también advertir que las dimensiones económicas o tecnológicas de las innovaciones inducidas por las “tecnociencias” no constituyen, necesariamente, una medida incontrovertible para eliminar las desigualdades sociales. Como comentaba en el capítulo anterior, es ésta la razón fundamental por la que existen conexiones imprescindibles entre innovación y desarrollo territorial, o entre la creación y la institucionalización de la novedad dentro de la sociedad, aunque con dimensiones sociales y políticas específicas. Y es por lo que la creación se apoya en impulsos, formas de intuición, de invención o descubrimiento, que dimanen de iniciativas societales, dentro de ámbitos locales o colectivos; así como también los procesos de innovación se enmarcan en épocas históricas concretas, en territorios y contextos particulares, nutridos e influenciados por los entornos culturales que los acogen.

El uso social de la novedad consiste en rendir legitimidad social a su utilidad pero también en evaluar sus consecuencias negativas, cuyos efectos demandan la aparición de otra innovación que compense los defectos de la anterior. Se establecen, por tanto, unas correlaciones políticas focalizadas en los distintos liderazgos, individuales o colectivos e institucionales, en orden a la movilización de recursos que faciliten la inserción de la idea innovadora en un sistema concreto de relaciones sociales.

Dicho esto, tampoco podemos obviar que si analizamos los fenómenos innovadores en función directa y exclusiva del éxito o fracaso de sus acciones, o de las consecuencias positivas o negativas que han generado dentro de sus respectivos contextos de aplicación, caeríamos en la fácil simplificación de considerar que la eficacia de una innovación dependería únicamente de la naturaleza de los objetivos para los que fue creada o de la "naturaleza objetiva" de su novedad. En este supuesto, resultaría paradójica la consideración del factor humano como protagonista, creador y participe, actor y consumidor, principio y fin o causa y efecto, por los que los procesos de innovación se constituyen y cualifican como la "naturaleza subjetiva" procurada por los habitantes de la ciudad, a través de sus dis-

tintos colectivos y agentes institucionales y sociales. Pero resultaría así que la aportación de múltiples propuestas reduplicaría el enriquecimiento de la perspectiva, ya que dichas proposiciones podrían ser testadas y/o contrastadas de acuerdo a las normas, intereses y costumbres culturales del contexto donde la novedad pretendiera instaurarse.

Finalmente, el reflejo de estos contrastes nos anticiparía el discernimiento de la calidad funcional y objetiva de lo novedoso, según los efectos, directos o indirectos, que sus posibilidades de realización producirían en el conjunto de la población: ¿en qué mejoraría o empeoraría la población con tales aportaciones?; ¿qué porcentaje de población podría beneficiarse de forma igualitaria según las posibilidades de acceso a los nuevos espacios: restaurantes, parques, eventos culturales, congresos, vivienda etc.?; ¿Crearía el nuevo contexto urbano oportunidades laborales para la población que lo habita? Algunas de estos interrogantes podrían responderse sin mayor dificultad de forma más directa, inmediata y objetiva, otras, sin embargo, requerirían ser analizadas con mayor detención según la repercusión más individualizada que determinados cambios pudieran producir en la vida económica de la ciudad.

En cualquier caso, la capacidad de innovación reside en el potencial de los grupos humanos para cambiar el entorno que les rodea. Esta es la dinámica que, según nos precisa el profesor Ander Gurrutxaga, *“provoca el ritmo y la aceleración del cambio, la que impone más o menos velocidad a los procesos que lo definen, la que transfiere conocimientos a lo largo y ancho de la redes que gestan las interrelaciones humanas”* (Gurrutxaga, 2010a: 52). La capacidad de transformación, de cambio y de innovación de las sociedades se hace especialmente patente en la modernidad mediante el fortalecimiento de los procesos de comercialización y producción en la dinámica interna de las ciudades.

El incremento en la escala de crecimiento urbano favorece el aumento de las redes de intercambio productivo y comercial dentro de la metrópoli, ya que obliga a sus habitantes al esfuerzo por adaptarse a unas condiciones que, durante el proceso de creación de la ciudad moderna, fueron proyectadas, previsoramente, como las más facilitadoras y hospitalarias. De aquí que los fuertes incentivos innovadores, el crecimiento poblacional y su dispersión y consecuente extensión metropolitana a favor de la dinámica innovadora, propiciaran la organización y gestión controlada del caos metropolitano.

De acuerdo con el historiador David Christian, la causa fundamental del ritmo acelerado de las innovaciones en la Gran Bretaña y en la Europa del siglo XVIII, fue la intensa urgencia innovadora generada en una sociedad fuertemente condicionada por los impulsos competitivos del capitalismo global, dado que las necesidades de innovación de los procesos industriales se intensificaron de forma generalizada, y los índices innovadores se dispararon en la mayoría de las ciudades. Comprendemos, pues, que apareciera en Europa una cultura de la innovación como predisposición estimulante de un empresariado a la búsqueda y aplicación de nuevas técnicas (Christian, 2007: 439-448). Aunque dicha cultura surge especialmente en la ciudad, repercute su inercia en las zonas rurales, revirtiéndose en la aparición de nuevas formas de socialización del espacio urbano cuya estructura industrial ejerce el dominio de todo el paisaje físico de la ciudad moderna: se enmarcan así los criterios de racionalidad instrumental, y de competitividad y organización burocráticas como la hoja de ruta de la cultura institucional de la época (Weber, 1964).

2.6. La cultura de la innovación: el conocimiento como nuevo modelo productivo

La *cultura de la innovación* cambia de rumbo cuando a finales del siglo XX e inicios del XXI, los soportes de la misma son sustituidos por un nuevo modelo “societal” basado en la coalición entre la cultura y las economías intensivas en conocimiento, la terciarización económica y un sistema financiero de libre mercado que opera a escala global. Ya Daniel Bell nos advertía en su comienzo a las *Contradicciones Culturales del Capitalismo* (1977), sobre la dimensión profética y la fuerza innovadora de la *cultura de lo nuevo*; “*aquello que el artista proyecta y representa en su imaginación, anuncia la realidad social del mañana*”, y proseguía diciendo, “*un impulso dominante - el del arte- hacia lo nuevo y original, una búsqueda consciente de formas y sensaciones futuras, de tal modo que el cambio y la novedad superan las dimensiones del cambio real*” (Bell, 1977: 45). Y es que según nos advierte Bell, la sociedad de hoy ha ido más allá de la mera aceptación de esta *cultura innovadora*, la ha acuñado para sí, superando su papel “normativo” y “filosófico-moral”, para vincularla al mercado “activo” de la innovación: “*ha proporcionado un mercado que engulle ávidamente lo nuevo, porque lo cree superior en valor a todas las viejas formas. Así nuestra cultura tiene una misión sin precedentes: es una búsqueda oficial e incesante de una nueva sensibilidad*” (Bell, 1977: 45-46).

Este cambio cultural ha estado fuertemente adherido al nuevo valor socio-económico aportado por el *conocimiento*. Una conceptualización sobre el *conocimiento* que, estudiada también por Daniel Bell, escapa de las cuestiones fundamentales de una “sociología del conocimiento” al uso, asociándose, según la definición que el propio autor aporta, a aquello “*que se conoce objetivamente, una propiedad intelectual, ligado a un nombre o a un grupo de nombres y certificado por el copyright o por alguna otra forma de reconocimiento social (por ejemplo, la publicación). Ese conocimiento tiene su precio: en el tiempo empleado en escribir e investigar; en la compensación monetaria por los medios de comunicación y de educación. Se sujeta a los dictámenes del mercado, de las decisiones administrativas o políticas de los superiores o de sus colegas en cuanto al valor de los resultados, y también en cuanto a sus peticiones de recursos sociales, cuando se hacen estas peticiones*” (Bell, 1976: 207-208). Es este tipo de *conocimiento* sobre el que se asienta la “sociedad post-industrial” que, de acuerdo con Bell, puede definirse como una *sociedad del conocimiento* desde dos ideas complementarias: en primer lugar, desde sus catalizadores para la innovación basados en la investigación y el desarrollo, y que a su vez establecen una nueva relación entre ciencia y tecnología; y, en segundo lugar, desde su influencia e impacto socio-económicos en el crecimiento del PIB y la calidad del empleo (Bell, 1976: 249). Esta nueva *polis* del conocimiento científico tiene también su estratificación profesional

dividida en tres tipos de “clases”: un cuerpo científico-administrativo de élite; una “clase media de ingenieros y profesorado superior”; y un cuerpo técnico-auxiliar de trabajadores, formadores y aprendices especializados (Bell, 1976: 251).

Las teorizaciones y estudios empíricos aportados por Daniel Bell para definir el advenimiento de la “*sociedad del post-industrial*” y su estrecha relación con la “*sociedad del conocimiento*”, se complementan con las contribuciones más actualizadas de Manuel Castells, en las que reconoce *la sociedad del conocimiento* como un término generalizable a cualquier sociedad partiendo del hecho de que, a lo largo de la historia, todas las sociedades se han nutrido de información y conocimiento para avanzar, progresar y sobrevivir a sus desafíos. Ahora bien, en la actualidad, esta categorización “societal” adopta, según Castells, la forma de un nuevo paradigma tecnológico que, citando al propio autor, se compone de “*dos expresiones fundamentales: internet y la capacidad de recodificar los códigos de la materia viva (ser capaces de procesar y manipular la vida)*” (Castells, 2003:7-8). Estas manifestaciones tienen su origen en una “*una revolución tecnológica centrada sobre el procesamiento de información, la generación del conocimiento y las tecnologías de la información*” (Castells, 2003: 7-8).

El nacimiento de esta revolución tecnológica tiene lugar en la década de 1970 en Estados Unidos, Estado de California. Las sinergias construidas entre el sector emprendedor de jóvenes californianos de Silicon Valley, en directa conexión con la “economía global” y la “geopolítica mundial” transformó por completo las formas y procesos de producción, gestión y comunicación, generando en su transcurso, un modo de vida completamente nuevo (Castells, 1995, 1997). Este moderno paradigma tecnológico se conecta también con una oda cultural a la libertad, la innovación tecnológica, el emprendizaje y los estilos de vida de las universidades estadounidenses de la década de los años 1960. En palabras de Castells, “la revolución de la tecnología de la información, sólo en parte conscientemente, difundió en la cultura material de nuestras sociedades el espíritu libertario que floreció en los movimientos de la década de los sesenta. No obstante, tan pronto como se difundieron las nuevas tecnologías de la información y se las apropiaron diferentes países, distintas culturas, diversas organizaciones y metas heterogéneas, explotaron en toda clase de aplicaciones y usos, que retroalimentaron la innovación tecnológica, acelerando la velocidad y ampliando el alcance del cambio tecnológico” (Castells, 1997: 35-36).

Una característica de los componentes culturales que surgen de esta “economía informacional del conocimiento” es su capacidad para adaptarse a contextos socioculturales e institucionales diversos: norteamericanos, europeos, asiáticos, latinoamericanos, etc; es decir, los elementos culturales de los países donde esta economía es adoptada no modifican,

sin embargo, los procesos organizativos, productivos, distributivos o gestores que caracterizan a esta nueva lógica organizativa: “la empresa red”. Las estrategias implementadas por las empresas provenientes del antiguo modelo de organización industrial tuvieron que amoldarse rápidamente a este método de producción mercantil donde también rige un nuevo paradigma organizativo basado en la producción flexible, la Pequeña y Mediana Empresa (PYME), la interconexión empresarial, la importancia de la red, o sus modelos de gestión horizontal (Castells, 1997: 201-222).

Este valor atribuido a los nuevos dispositivos tecnológicos (TIC), la globalización, el nuevo rol de los mercados financieros, los fondos de inversión, y las industrias del consumo, constituyen el buque insignia de esta actualización dinámica, donde la complejidad, la incertidumbre, la flexibilidad, la red y la propia innovación impregnan las estructuras discursivas del nuevo modelo de desarrollo económico (Gurrutxaga, 2010a: 49-55).

Un modelo de *sociedad del conocimiento* que actualmente trasciende el mero alcance del crecimiento y la competitividad económicos, y que profundiza en otros concomitantes como: el desarrollo sostenible, la cohesión social, la igualdad, el equilibrio medioambiental, etc. En el informe de la UNESCO *Hacia las Sociedades del Conocimiento* (2005), en el que participaron nombres tan reconocidos como el del propio Manuel Castells, Saskia Sassen o Alain Tourain, queda plasmado, desde una perspectiva más cercana al desarrollo y la mejora del bienestar y la calidad de vida de los seres humanos, este ideal transicional al que toda sociedad debe aspirar: el Conocimiento. Y tal como formula la propia UNESCO, “*la noción de sociedades del conocimiento es más enriquecedora y promueve más la autonomía que los conceptos de tecnología y capacidad de conexión (red) que a menudo constituyen un elemento central en los debates sobre la sociedad de la información. Las cuestiones relativas a la tecnología y la capacidad de conexión hacen hincapié en las infraestructuras y en la gobernanza del gobierno de redes*” (UNESCO, 2005: 29). En este sentido, la *Sociedad de la Información* tan sólo se significa como un medio para llegar a la *Sociedad del Conocimiento* donde el centro del discurso queda asentado en los derechos y el desarrollo del ser humano (UNESCO, 2005).

Desde las perspectivas descritas hasta el momento, podemos localizar dos vertientes de la *sociedad del conocimiento* concurrentes en la *cultura de la innovación*: la primera, más asociada a la emergencia de un nuevo contexto global y su valor como modelo productivo al que aspirar; y la segunda, como motor cultural, ético y humano, más afín con un imaginario utópico, ideal y valorativo y por ello, menos real que deseado. Se trata, pues, de una moderna estructura social a la búsqueda del ansiado equilibrio entre “el mundo natural” a merced del azar, el riesgo, y la incertidumbre; “un mundo técnico” estrictamente basado en la razón y el pro-

greso humanos, que persigue el dominio y control de lo natural; el “mundo social” construido sobre un “sistema de valores compartidos”; y el “orden moral” fundado desde el respeto al ser humano por encima de todas las cosas (Bell, 1973: 146-150; Beck, 1988; Bauman, 2000): un rescate, por tanto, del viejo ideal rousseauniano y cuyo retorno asume “las operaciones más simples del alma humana”.

*Aquí vislumbramos “dos principios anteriores a la razón, de los cuales uno nos interesa sobremanera en nuestro bienestar y en la conservación de nosotros mismos, y el otro nos inspira una repugnancia natural a ver perecer o sufrir todo ser sensible y, de modo especial, nuestros semejantes. Del concurso y de la combinación que nuestro espíritu puede hacer de estos dos principios, sin que sea necesario incluir el de la sociabilidad, me parece que se deducen todas las reglas del derecho natural; reglas que la razón está forzada luego a restablecer sobre otros fundamentos cuando, a través de desarrollos progresivos, llega hasta recubrir la naturaleza” (Rousseau, 1998: 115).*⁷

2.6.1. Las empalizadas de la sociedad del conocimiento

Decía Shmuel Eisenstadt en su teoría sobre las “Modernidades Múltiples” que las grandes diferencias en el programa cultural que ofrecía la Modernidad tenían que ver fundamentalmente con las incompatibilidades en los órdenes políticos e institucionales: las tensiones generadas entre los elementos utópicos y cívicos de la construcción de la política moderna, entre las corrientes políticas más “revolucionarias” y las más “normales”, entre el interés de la “minoría” y el interés del “todo”, entre la sociedad civil y el Estado; en definitiva, entre la “individualidad” y la “colectividad”. En estas divergencias se entrañaban las profundas discrepancias en las formas de concebir la autoridad, las protestas, o el cuestionamiento de las premisas básicas del entramado moderno y sus instituciones (Eisenstadt, 2003: 51-52).

El traspaso de algunas de estas diferencias a los programas de desarrollo contemporáneos a nivel global, con la capacidad de intervención de territorios, regiones y ciudades en estos programas, conlleva sus correspondientes ritmos, capacidades y potencialidades “asimétricas”, especialmente cuando analizamos la homogeneidad de discursos y dictámenes aplicativos inspirados en el ansiado salto hacia “la sociedad del conocimiento”, difícilmente asequible para muchas sociedades (Galarra-ga, 2010, 2011). Sin mayores especulaciones, podemos evidenciar tales

⁷ Cita rescatada de la cuarta edición publicada en la editorial Tecnos en 1998 (la primera edición es de 1987) del Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres y otros escritos, traducida de su original en francés y escrita por Jean-Jaques Rousseau (Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes) en 1755.

desequilibrios y diferencias dentro del marco Europeo y en el Estado Español, donde existen países, regiones y provincias que avanzan a mayor velocidad que otras (la “Europa de las dos velocidades”, las barreras “norte-sur”), partiendo de contextos socio-estructurales favorables para unos y tremendamente perjudiciales para otros. Objetivos asequibles para algunas sociedades, como el desarrollo sostenible, la inversión en I+D+i, el desarrollo científico y tecnológico, la apuesta por la “tercera revolución industrial” (energética), o los niveles de transparencia democrática son, en cambio, difícilmente alcanzables en otras estructuras sociales (Musterd, 2009; Rifkin, 2011; Veltz, 1999; Galarraga, 2011; Gurrutxaga, 2011a).

Tenía razón Eisenstadt cuando afirmaba que los entornos institucionales y culturales de las “modernidades múltiples” estaban siempre en perpetuo cambio debido a las contradicciones y paradojas congénitas en el sistema cultural de la modernidad; un cambio incesante atribuible también a la capacidad de “apertura” y “reflexividad” del programa moderno que posibilita su re-interpretación y re-direccionamiento constantes y alternativos desde capas y sectores de los movimientos sociales (Eisenstadt, 2003: 52).

Un cambio, por tanto, propiciado también por la volatilidad de los sistemas hegemónicos a nivel internacional, en todos sus escenarios de actuación, económicos, políticos, tecnológicos y culturales. Se trata de una trayectoria de “lo moderno”, a través de diferentes procesos y etapas expansivas, en las que los conflictos entre los discursos construidos en el ambiente social de las élites políticas y económicas sigue topándose con contextos y realidades donde la supuesta funcionalidad de dichas construcciones discursivas resulta arduamente aplicable e imprudentemente adaptada (Eisenstadt, 2003: 51-51).

De forma análoga, el proyecto modernizador de la “sociedad del conocimiento” construido por la Unión Europea desde la “Estrategia de Lisboa”, o los objetivos de la “Europa 2020”, han demostrado también, un notable porcentaje de irregularidades y estrategias utópicas, que lastraron las posibilidades de lo que hubiera sido un programa de actuaciones capacitado para afrontar, de forma más equilibrada y satisfactoria, los desafíos de nuestro tiempo; y no a cambio de cierta arbitrariedad organizativa del espacio común europeo en que cada país, ciudad o región interioriza la actualización “asimétrica” de sus particularidades desde estrategias y procesos aún “inconclusos” (Galarraga, 2011; Gurrutxaga, 2011c). Algunos de los ejemplos más ilustrativos de estas asimetrías los encontramos en teorías como la “economía de archipiélago” descrita por Pierre Veltz (1999), la diferenciación entre “zonas vivas” y “zonas muertas” utilizada por Scott Lash (2005), la discriminación entre “ciudades globales” y “ciudades secundarias” o “ciudades excluidas” de Saskia Sassen (1991, 2006), o el concepto de “ciudad fractal” manejado por Edward Soja (2008), entre otras definiciones lacónicas.

2.6.2. *La Tecnópolis hacia la sociedad del conocimiento: aspiraciones y vicisitudes*

En su estudio sobre las *Tecnópolis del Mundo*, Manuel Castells y Peter Hall argumentan claramente cuál es la función de la innovación como motor para la creatividad dentro del sistema urbano. Según estos autores, en el concepto de *Tecnópolis* “se incluyen diversos intentos deliberados por planificar y promover, dentro de un área concentrada, una producción relacionada con la industria y tecnológicamente innovadora: parques tecnológicos, ciudades de la ciencia, tecnópolis y similares” (Castells & Hall, 2001: 29). Este tipo de nuevas estructuras regionales está dotado de un “medio altamente innovador” que se constituye, según sus autores, “por un sistema de estructuras sociales, institucionales, organizativas, económicas y territoriales, que crean las condiciones para una generación continua de sinergias y su inversión en un proceso de producción que se origina a partir de esta capacidad sinérgica, tanto para las unidades de producción que son parte de este medio innovador, como para el medio en su conjunto” (Castells & Hall, 2001: 31-32).

Así, los procesos de innovación tecnológica nacen de la conexión interactiva entre “micro-entornos”, compuestos por estas empresas e instituciones, y “macro-entornos” que conectan a su vez estas pequeñas estructuras con un universo organizativo más amplio. De este proceso surgen los “medios de innovación” en los que el posicionamiento de la “fuerza de trabajo innovadora” y las características del propio territorio son decisivas para su generación (Castells, 1995: 116-117). Este “medio innovador” es considerado, a su vez, como un factor necesario en la promoción de un desarrollo y crecimiento económicos de alto valor añadido desde las perspectivas políticas y sociales (Castells, 1995; Castells & Hall, 2001: 31-32).

La aparición de un contexto *innovador* de tan significadas características, nos ofrece una serie de cuestionamientos y alternativas capaces de discriminar y enjuiciar las facultades, condicionamientos y posibilidades de las distintas sociedades para subirse al tren de este modelo de desarrollo económico (Gurrutxaga, 2011a). Determinar qué entidades societarias están capacitadas según los requisitos necesarios a este fin, cuáles tienen posibilidades de proseguir tras su alcance, o cuáles han sido las razones de éxito o fracaso en los distintos lugares, son objetos de estudio a cargo de los investigadores. Importa, asimismo, reconocer que el nivel de aspiraciones o inquietudes opcionales por lograr la participación en este “medio innovador”, no significa, necesariamente, una connotación positiva para el conjunto de la sociedad que consigue dicha participación.

Como bien afirma Ander Gurrutxaga, muchos de los “recorridos por el cambio” hacia la “sociedad del conocimiento” de estos países y regiones se nutren desde el paradigma de la “innovación”. Un paradigma que ya no se nutre de los torrentes empíricos y conceptuales de la modernización clásica y cuyas corrientes metodológicas y teóricas están cada vez más alejadas de la tradición sociológica. Desde el punto de vista del autor, es muy difícil conocer los factores y las dimensiones socio-económicas que puedan explicar el éxito o el fracaso de estas sociedades hacia su objetivo modernizador.

¿Por qué unas sociedades transitan exitosamente hacia este modelo y están mejor preparadas que otras? ¿Cuáles son los elementos culturales e institucionales que nos permiten explicar esta dinámica cuando nos proponemos estudiar países del sudeste asiático como China, Singapur, Malasia, Taiwán o Corea del Sur, y los comparamos con el “modelo nórdico de desarrollo” (Finlandia, Dinamarca, Suecia, etc.), Europa Central (Alemania, Holanda), el modelo Norteamericano y el Latinoamericano o los países de Oriente Medio, África, etc.? (Gurrutxaga, 2010a: 78-79). Son cuestiones dilemáticas sobre todo cuando los objetivos a alcanzar y los procesos que marcan la ruta de cada país, se encuentran llenos de paradojas, incertidumbres, interdependencias y ritmos de cambio distintos.

Para Manuel Castells y Peter Hall (2001), el análisis de los ingredientes estructurales de los que se dotan los medios industriales innovadores, y su impacto sobre el crecimiento económico local o regional, está condicionado por la historia particular y los cambios socio-económicos experimentados por cada uno de ellos. Siguiendo este razonamiento, sus autores han realizado una clasificación tipológica de los “*medios innovadores*” más importantes de la actualidad “*como formas específicas de concentración territorial de innovación, con un potencial para generar una sinergia científica y una productividad económica*”. En función de esta clasificación distinguen los siguientes modelos de *Tecnópolis* (Castells & Hall, 2001: 31-33):

El primero estaría compuesto por complejos empresariales de alta tecnología, inmersos en un *medio innovador* fuertemente trabado por una red universitaria de alta calidad y un sólido apoyo gubernamental e institucional. El crecimiento de esta *Tecnópolis* provendría más como el resultado de un proceso escasamente previsto o relativamente imprevisto y poco planificado, que obedece mayoritariamente a un crecimiento industrial espontáneo y privatizado de empresas de alta tecnología. Los ejemplos más característicos son los de Silicon Valley y la Ruta 128 en Boston.

En el segundo tipo de *Tecnópolis* se integrarían las “*ciudades de la ciencia*”, donde no existe una correlación bilateral mutua entre el sistema de producción territorial y los laboratorios de investigación tecno-científica integrados en él. Se trataría, por tanto, de centros de excelencia científica

aislados, capaces de agrupar los mejores recursos laborales e infraestructurales para el desempeño de sus investigaciones en los distintos ámbitos tecno-científicos. Dentro de esta agrupación, los autores distinguen entre varios ejemplos, como la ciudad siberiana de Akademogorodok, Tsukuba en Japón, Tadeok en Corea del Sur, y la ciudad de la ciencia multinuclear de Kansai, Japón.

El tercer modelo de *Tecnópolis*, se constituiría como participe de una iniciativa de planificación protagonizada por los acuerdos e interacciones efectuados entre los gobiernos, las universidades y las empresas. En algunos casos, estas iniciativas toman un rumbo sesgado, dirigido estrictamente por la “planificación gubernamental”; en otros casos se trata de modelos mixtos donde el papel de la universidad-empresa cobra mayor relevancia. El objetivo de este modelo, poco definido pero del que participan muchas ciudades, sería, según sus autores, el de atraer el empleo y la producción de empresas de alta tecnología para transformar el viejo crecimiento industrial, o dinamizar un nuevo sistema productivo. La figura representativa de este modelo serían la de los *parques tecnológicos*, y los ejemplos más emblemáticos, descritos por sus protagonistas son los de Hsinchu en Taiwán, Sofía Antípolis en Francia y Cambridge en Inglaterra.

En cuarto y último lugar, los autores se centran en el único programa de desarrollo estricto de lo que sería reconocido como una *tecnópolis* dentro del “*desarrollo regional*”, aunque con cierto grado de “*descentralización industrial*”. A este grupo pertenecería, exclusivamente, el conformado por el programa de la *tecnópolis* japonesa.

Según los modelos analizados por estos autores, quizá la idea más importante que podríamos extraer como común denominador de sus respectivos análisis –tal como ellos confirman en el texto *Tecnópolis del Mundo-*, es que “*a lo largo de los años y las décadas, la mayor parte de la verdadera producción e innovación de alta tecnología del mundo sigue procediendo de zonas que no son habitualmente reconocidas como medios innovadores, y que, en realidad, puede que posean muy pocas de sus características físicas: las grandes zonas metropolitanas del mundo industrializado*” (Castells, & Hall, 2001: 33). Así, ciudades como París, Tokio, Londres, Nueva York, Munich, Boston, San Francisco, Los Ángeles, Berlín o Bangladesh, se significan como los principales centros y referentes metropolitanos de la innovación.

Para el autor Dani Rodrik, sin embargo, la capacidad para crecer y desarrollar socio-económicamente el potencial de nuestras sociedades radica en la combinación de una serie de habilidades construidas a lo largo de la historia de determinadas sociedades cuyos ingredientes básicos se encuentran en la educación, la tecnología, la innovación y las instituciones públicas. La globalización permite que muchas de estas sociedades puedan potenciar dichas habilidades al estar mejor conectadas al mundo ya

que el equilibrio entre las fuerzas del mercado, el emprendizaje privado y la coordinación estratégica de los gobiernos e instituciones públicas dentro de la esfera productiva, son los que posibilitan su crecimiento.

Así, por ejemplo, para Rodrik la innovación es un proceso que permite encauzar políticas de re-estructuración y crecimiento productivos. Sin embargo, este potencial innovador no es dependiente tanto de la oferta cuanto de la demanda. Es decir, no es la ausencia de científicos e ingenieros entrenados, de laboratorios y centros de investigación o de mecanismos de protección de la propiedad intelectual poco avanzados, lo que reduce la capacidad de innovación y re-estructuración de las economías de bajo crecimiento, sino la baja percepción de los usuarios o demandantes de innovación en la economía real: los emprendedores. Desde el momento en que identifican estas nuevas actividades como de bajo beneficio, su inversión en ellas es reducida (Rodrik, 2007: 101).

De acuerdo con Rodrik, ocurre lo mismo con la educación y el capital humano. Durante cierto tiempo, los implementadores de políticas públicas pensaron que la solución a un capital humano poco cualificado debía basarse en la mejora de las infraestructuras escolares, el profesorado, los recursos escolares y el acceso a los mismos. No obstante, a pesar de la mejora de las condiciones educativas no se originaron resultados significativos en el crecimiento productivo. El principal obstáculo en esta mejora era la baja demanda escolar; es decir, la escasa propensión a procurarse una educación en entornos donde la ausencia de oportunidades económicas tanto afecta a la deficiencia de recursos educativos como a sus deserciones (Rodrik, 2007: 101-102).

Para las autoridades del Área Metropolitana de Boston, la mejora de la calidad y el bienestar de los ciudadanos es el pilar que sostiene el entramado de progreso de la metrópoli más que la atracción por la denominada "*sociedad del conocimiento*". La innovación y las economías del conocimiento no serían más que un componente más de esa sociedad en la que intervienen también otras variables igualmente importantes que marcan el crecimiento y el desarrollo de la misma. Para los agentes que regulan la agenda y el funcionamiento del entorno regional y metropolitano de Boston, la respuesta a los desafíos de su territorio y de la ciudadanía que lo compone consiste en un compendio de variables recogidas en conceptos e ideas desarrollados en los apartados teóricos anteriores. De forma resumida expongo los más importantes:

- La intensificación o elevación de los niveles de cooperación de los inter-actores locales, regionales y nacionales, tanto del sector público como del privado, organizados en forma de instituciones educativas, centros de investigación, empresas de alta tecnología, empresas de servicios y agencias públicas de apoyo a la investigación.

- Un capital social sólido y bien articulado desde el punto de vista asociativo y cooperativo que supone la existencia selectiva de una sociedad civil pudiente, pero bien articulada y regida por la excelencia de sus buenos valores sociales y culturales.
- Justos sistemas de gobernanza competentemente adecuados a los distintos niveles locales, regionales y nacionales, y abiertos a la participación ciudadana y a la fuerte colaboración entre los agentes públicos y privados que componen los distintos ámbitos de la vida económica, política, social y cultural.
- Una notable media estadística de las capacidades formativas y educativas de la población, con suficientes perfiles de cualificaciones profesionales, bajos niveles de exclusión social y bajas tasas de desempleo. Todo esto se resume en la creación de instituciones educativas de calidad en los niveles primarios, secundarios y universitarios que garanticen el rango formativo de la población y faciliten su acceso variado a las distintas disciplinas académicas y perfiles profesionales.
- Adecuadas infraestructuras de comunicación y transporte que faciliten tanto la conexión entre los distintos espacios intra-territoriales o regionales, como la que los relacionan con otros países, regiones o ciudades.
- Infraestructuras culturales bien dotadas, abiertas al acceso de los distintos grupos poblacionales, incentivando la participación y el ocio mediante el uso público de las mismas.
- Capacidad de autogestión flexiblemente descentralizada, con holgada autonomía local, que promueva la facilitación de los procesos de toma de decisiones y la planificación y gestión urbanas de las políticas públicas.

No sería exigible, sin embargo, que todas y cada una de las citadas variables se demandasen al mismo nivel de imprescindible relevancia, dado que la aspiración a los objetivos descritos implica una variable interacción de múltiples procesos, con factores y condicionamientos socio-culturales en los que cada una de las variables mencionadas se expresan como *tipos ideales* de un conjunto característico de los nuevos espacios regionales de innovación, denominados como *territorios inteligentes* (Vergara & De las Rivas, 2005).

Finalmente, desde una perspectiva estrictamente histórica, la supremacía innovadora de unas ciudades regiones sobre otras ha dependido, de las *redes* y los mecanismos de interacción presentes en la estructura global. Son estas *redes* globales las que han dictado el rumbo y la

dirección del cambio histórico de muchas de estas sociedades (Diamond, 1998, 2006; Robertson, 2003; McNeill, 2004; Christian, 2007; Gurrutxaga, 2011a). Según el historiador Robbie Robertson, la lógica del cambio socio-histórico hay que buscarla en los procesos de interacciones humanas y en la progresiva globalización de los mismos (Robertson, 2003). Dichos procesos de interacción generan lo que David Christian denomina *redes de aprendizaje* colectivo en las que destacan dos factores importantes: el volumen y la variedad de información acumulada, y la eficacia con la que ésta era compartida. Las comunidades y ciudades con mayor acceso a este tipo de redes de intercambio informativo y comercial pueden reconocerse como las más favorecidas en la adquisición de mecanismos de *aprendizaje colectivo* y, por tanto, con una considerable ventaja competitiva respecto a otras ciudades y regiones (Christian, 2007).

Quizás sea el conjunto de todas estas vertientes lo que nos permita arrojar algo de luz sobre la actual transición hacia la *sociedad del conocimiento* y el énfasis actual en la *innovación*. Sin duda todas ellas pueden ayudarnos a explicar y centrar los debates que defienden el liderazgo de unas ciudades sobre otras, sin olvidar que, al fin y al cabo, todo proceso de cambio socio-histórico es una llamada a la lucha por la supervivencia y el progreso de las distintas sociedades.

2.7. Crisis, creatividad, imitación y cambio

Para muchos de los anteriores autores, las ciudades que en épocas de grandes y largas crisis permanecieron fuera de las redes de progreso económico y social son las que mayores dificultades presentan en la recuperación de sus modelos de producción socioeconómica. Muchos de sus problemas provienen de las dificultades para corregir sus propios errores socioeconómicos, ya sea por la carencia o limitación de sus recursos para una evaluación autocrítica de sus procesos, o por la falta de mecanismos institucionales y económicos con que afrontar su recuperación. La creatividad sería también una cualidad importante para reconvertir la situación ante estas problemáticas, pero no es fácil indagar por qué esta capacidad aparece en unas ciudades y no en otras, ni la causalidad de que en épocas determinadas de la historia existan ciudades en las que explotan sus facultades creativas, económicas o artísticas, y otras en las que fracasan sus intentos. Ejemplos de estas descargas creativas se encuentran en Manchester al final del siglo XVIII, en Berlín a mediados del XIX, en Detroit al final del siglo XIX o en Los Ángeles y San Francisco durante el siglo XX; también se singularizan, en este sentido, ciudades como París en los años 20, Atenas, Florencia o Viena (Hall, 1999).

Sabemos que la declaración de las *crisis* acontece como la presentación, más o menos súbita o inesperada, de un tiempo intenso y alarmante, decisivo y grave, en un proceso enfermizo más o menos latente, en que los ciclos económicos de sociedades post-industriales, se manifiestan con la caída generalizada de sus magnitudes económicas, principalmente de la inversión y los niveles de empleo, renta y consumo. Pero también estudiamos que el término *crisis* es un clásico cuya etimología sustantiva (κρίσις) entraña la gran riqueza semántica con que el diccionario griego nos traduce la significación polisémica se sus posibilidades de intervención activadora: *crisis* igual a “*distinción, disentimiento; disputa, explicación; juicio, decisión, elección, resolución haciendo algo*” (*sic*) o, incluso, “*acusación y condena*” (Pabón & Echauri, 1955: 305)⁸.

Toda una batería sintagmática de modalidades recurrentes en las que el concepto de *creatividad* queda implícitamente comprometido como instrumento de la capacidad humana para producir y articular distintos tipos de actividades mentales; no ignoramos que un considerable porcentaje de las posibilidades humanas de supervivencia depende de sus capacidades creativas cuando éstas se reactivan ante situaciones problemáticas, ya que la tranquilidad y la seguridad del uano en la “buena vida” no refuerzan los estímulos de la improvisación creativa. Los procesos evolutivos de muchas ciudades pueden servirnos de ejemplo en cuanto concierne a la construcción, reconstrucción y ordenamiento de sus respectivos hábitats. La superación de las crisis ha significado el agotamiento de viejos modelos y el resurgimiento de otros más novedosos, donde ha primado, desde mediados del siglo XX, el bienestar y la calidad de vida urbanas (Hall, 1999).

Desde esta perspectiva la superación por la metrópoli de los desequilibrios e inestabilidades en su proceso de desarrollo la convierte en centro de innovaciones y cambios socioculturales. La gran metrópoli surge como el foco acaparador de la innovación cultural que difunde su influencia a las regiones y países más próximos. La gran pregunta es cómo llega a producirse este estado y durante cuánto tiempo puede durar para servirle de estímulo. Existe, por tanto, una etapa de divulgación y un proceso de ensayo e imitación de las estrategias empleadas en el progreso de los fenómenos urbanos. La ciudad propaga y exterioriza este progreso como criterio característico de la cultura y de la civilización occidentales, fundamentada en el duro trabajo empresarial, la visión positiva del cambio social y la confianza en la prosperidad material (Redfield & Singer, 1954).

⁸ Extraído del Diccionario etimológico de Griego y Español, publicado por José M. Pabón y Eus-taquio Echauri en Barcelona. Tercera edición de la editorial Spes, S.A.

Así, la imitación directa de las experiencias tomadas por otras ciudades en situaciones similares se convierte en una importante herramienta. Sin embargo, pese a su gran utilidad como marco de referencia para el cambio, tampoco debería generalizarse como la mejor solución dado que la mayor parte de las crisis se encuentran fuertemente condicionadas por la marca idiosincrásica de los contextos y de la historia de cada lugar. La crisis urbana aparece cuando la gestión y la organización de una ciudad se opone a las necesidades y a los valores sociales del grueso de la población que la compone, poniendo en duda los mecanismos de desarrollo socioeconómico que la sustentan, minando así la legitimidad política y la autoridad de sus grupos y clases dirigentes.

La relación entre el espacio urbano y la sociedad se rompe en los momentos de crisis, cuando las deficiencias en la administración y en la formalización del espacio urbano propician el desgaste de las estructuras de relación social. Así, el análisis de cualquier crisis urbana representa un antecedente importante para la opción o la prosecución de cualquier proceso de cambio social intraurbano; de lo contrario, nos arriesgamos a la configuración de un lugar donde los intereses sociales y los proyectos colectivos podrían encontrarse enfrentados lo que daría lugar a una nueva reformulación de los valores sociales y de las funciones económicas que sostuvieron la urbe antes de su declive. Sin el previo conocimiento histórico de los procesos con que evolucionó la ciudad en su pasado, no podemos obtener una comprensión suficiente de las variables que motivaron su crisis ni tampoco reformular sus soluciones. En el caso de la ciudad moderna, cualquier crisis de su estructura urbana debería indagar los elementos que debilitan su estructura social, en las condiciones históricas que han acompañado a su proceso de desarrollo socioeconómico capitalista como ciudad industrial y, por tanto, dentro de sus mecanismos de planificación del espacio en cuya transformación las circunstancias políticas tendrían una influencia decisiva (Castells, 1981).

El enfoque histórico y cultural también nos permite acercarnos al estudio de la ciudad desde diversas perspectivas. Para Robert Redfield y Milton Singer existen tres formas diferenciadas (Redfield & Singer, 1954):

- En *el largo plazo*, la historia de la humanidad tiene una sola trayectoria. La aparición de la primera ciudad supone un acontecimiento revolucionario en el arranque de este recorrido, es decir, en el comienzo de la civilización. Las ciudades se erigen como símbolos de la civilización allí donde aparecen. De esta suerte, la historia de la civilización puede ser resaltada como la historia de las ciudades. Es el caso de la antigua Grecia y Roma, la Europa Medieval y Moderna; también de la colonización del norte y del Sur de América, Australia y el Lejano Este.

- En *el corto plazo*, en cambio, esta tarea queda delimitada por el estudio de los aspectos culturales significados por ciertas ciudades según su relación de dependencia funcional de los roles representados por el ejercicio de la autoridad en sus respectivas localidades, provincias o regiones. Por tanto, esta investigación queda delimitada por el periodo de tiempo a que se refieren los contenidos que motivan, por el análisis de los aspectos designados en el lugar que los produce o, todo lo más, por la amplitud del tiempo histórico de la ciudad por la que dicha investigación se proyecta.
- Por último, entre esta dos posibilidades, la del *medio plazo* se propone el abordaje histórico de las distintas civilizaciones a partir de las ciudades que originaron su desarrollo. Esta es la posición elegida cuando nos proponemos adentrarnos en el proceso urbanizador de las civilizaciones Mejicana, China, o India. En este caso, el objetivo propuesto no se limita a una ciudad particular y su región, sino a toda la secuencia de desarrollo urbano característico de esta civilización en una época determinada.

Según el autor, Louis Wirth, en su texto *Urbanism as a Way of Life*, podemos aproximarnos empíricamente al urbanismo desde puntos de vista relacionados que ya no tienen tanto que ver con la historia cuanto con la variedad de recursos de los que se dota toda ciudad: primero, desde la ordenación física característica de cada metrópoli según su población, su organización económica y su tecnología; segundo, como un sistema de organización formalizada con una estructura, unas instituciones y unas relaciones sociales determinadas; y, tercero, como un conjunto de actitudes e ideas agrupadas en comportamientos colectivos representativos y, por tanto, también sujetos a mecanismos de control social (Wirth, 1969: 158).

CAPÍTULO III. CONTRASTE ANALÍTICO: MODELOS DE PLANIFICACIÓN, COMPETITIVIDAD E INNOVACIÓN EN LA REGIÓN DEL ORESUND Y EL CONDADO DE SAN DIEGO

La Región del Oresund y el Condado de San Diego ofrecen un importante marco de referencia para explicar cómo dos regiones inmersas en el tránsito hacia la *sociedad del conocimiento*, responden desde la aplicación de respuestas y caminos diferentes. Estas trayectorias están influenciadas por factores socioeconómicos, políticos, históricos y culturales distintos, y por la implementación de sus respectivas estrategias y políticas concretas. Sus experiencias constituyen, por lo mismos, ejemplos paradigmáticos del modelo de competitividad e innovación territorial al que pretende aspirar el Área Metropolitana de Bilbao en relación con el contexto regional de la C.A. del País Vasco en el que aquella se inscribe.

El objetivo de este Capítulo es la descripción de los recorridos seguidos por ambas regiones, centrado principalmente en la evolución de sus correspondientes entornos y de cómo afectaron a su desarrollo y situación actuales. Este objetivo no persigue, por tanto, crear un marco comparativo desde indicadores y modelos analíticos comunes, sino **contrastar** dichas regiones desde la representación de sus peculiares experiencias. La elección de estos casos se ha realizado en función de una serie de criterios analíticos concretos, pues cada caso pertenece a contextos socioculturales distintos, con tipologías metropolitanas diferenciadas.

Este Capítulo se centrará, por tanto, en la descripción de estas dos experiencias desde cuatro dimensiones específicas: la contextualización geográfica y sociodemográfica de cada uno; el papel desempeñado por las circunstancias históricas de ambos en su desarrollo regional; las condiciones y condicionamientos de sus sistemas de innovación regional; y la importancia de su gobierno institucional.

Debido a la dificultades que surgen a la hora de proporcionar y utilizar datos y fuentes estadísticas homogéneos, el análisis de cada región se ha realizado recurriendo a las fuentes estadísticas oficiales de los países a los que pertenecen. Para la Región del Oresund, se han utilizado datos procedentes de los Institutos Estadísticos Danés y Sueco (*Statistics Denmark & Statistics Sweeden*), y de la base de datos compartida sobre la región (*Oresundsdatbasen*). Otras fuentes de datos han sido extraídas de los Informes de la OECD elaborados para la Región del Oresund (*OECD Territorial Reviews*), y los Índices de Calidad de Vida (*Tu Índice para una Vida Mejor/Better Life Index*) elaborados también por la OECD.

En lo que respecta a San Diego, las principales fuentes estadísticas utilizadas se han extraído de la Oficina del Censo Norteamericano (U.S. Census Bureau), los datos recopilados de la *Asociación de Gobiernos de San Diego (San Diego Association of Governments, SANDAG)*, los informes elaborados por *Price Waterhouse Coopers* en relación a las inversiones norteamericanas de capital riesgo, (*Price Waterhouse Coopers, MooneyTree Report*), y las estadísticas de patentes y rendimiento *tecnocientífico* de la *Institución Brookings (Brookings Institution)*.

3.1. Procesos de innovación y competitividad territorial en la Región del Oresund

En el marco Europeo de desarrollo regional y competitividad territorial, la Región del Oresund, situada en el estrecho del Mar Báltico entre Dinamarca y Suecia, se ha convertido en un polo estratégico de planificación, innovación *tecnocientífica* y competitividad económica para el sur de Escandinavia y Europa Continental. La construcción del Puente del Oresund, finalizada en el año 2000, ha posibilitado la integración de dos países y dos sistemas urbanos distintos –Copenhague y Malmö -, estableciendo así el desarrollo potencial de una región metropolitana funcional y altamente competitiva. Del mismo modo, esta unión ha sentado nuevas bases para la cooperación y coordinación transfronterizas propiciando alianzas económicas, administrativas, institucionales, científicas, técnicas y culturales que consolidan una nueva etapa en la historia del contexto nórdico.⁹

La construcción del Puente del Oresund ha supuesto, a su vez, un poderoso mecanismo de marketing urbano-regional, atrayendo numerosas iniciativas y recursos económicos que ayudaron a tejer una nueva red de actores y agentes regionales. Este hecho consiguió transformar lo que tan sólo era un proyecto infraestructural de planificación urbanística, en la consolidación de toda una región metropolitana –la más grande de los países Nórdicos-, sumándose así al marco de otros proyectos bandera a nivel Europeo que han funcionado como catalizadores de procesos de dinamización y revitalización urbanísticos. El Puente del Oresund se ha convertido en el símbolo matrimonial de dos sistemas, ya de por sí autónomos, competitivos y equilibrados, inaugurando un futuro compartido que transforma el área de influencia geoestratégica del Oresund en una Región funcionalmente conectada (Matthiessen, 2000: 178).

⁹ Cuando hablamos del contexto Nórdico es preciso matizar que este concepto incluye en su totalidad a los países del “Norte”, es decir: Dinamarca, Islandia, Noruega, Suecia, Finlandia, y Islas Feroe. No se debe confundir, por tanto, con el caso de Escandinavia que sólo incluye a Dinamarca, Noruega y Suecia.

La evolución de este proceso ha devenido, por tanto, en la conformación de una región con un excelente potencial innovador y competitivo que reúne las cualidades más importantes de los *sistemas de innovación* y de las *economías del conocimiento*: buenas infraestructuras y redes de transporte; prominentes niveles educativos; un mercado laboral unificado; una red universitaria, de centros tecnológicos y empresas de alto standing en el campo de las ciencias naturales, la biotecnología, las energías limpias y la industria farmacéutica, y un sistema de gobierno regional integrado por agentes y organismos de coordinación y cooperación públicos y/o privados o sin ánimo de lucro, entre los que se encuentran el Comité de Oresund, la Cámara de Comercio de Oresund, el Consejo de Negocios de Oresund, clusters científicos y empresariales, etc.

El caso de la Región del Oresund se destaca también como inscrito en el modelo de planificación nórdico con una larga tradición histórica de cooperación laboral y económica que garantiza la conformación de Estados de Bienestar sólidos. Estos orígenes se remontan a los años treinta del siglo pasado (1930), cuando se establecen los fundamentos políticos e institucionales Social Democráticos para la planificación de sistemas de pensiones, seguros de desempleo, políticas de maternidad y cuidado infantil, pensiones de discapacidad, y un mercado laboral y productivo común (Norden, 2014). Necesitamos considerar al respecto que los países nórdicos se componen de sociedades relativamente pequeñas: la población total nórdica, según datos de Enero del 2014, es de 26. 262.572 habitantes, con una densidad de población baja de 16.8 hab./km², un 7.8% de población extranjera, una tasa de desempleo media del 7,1%, y un PIB per capita de 35.100 euros –PPA- (Nordic Statistical Yearbook, 2014).

Asimismo, hemos de señalar que en las ciudades de Copenhague y Malmö, se observan ciertos deslizamientos en sus paradigmas de planificación urbanística hacia otros de corte más neoliberal; sistemas con una amplia trayectoria planificadora que han cambiado notablemente desde mediados de los 80 (1980) hasta la actualidad, influenciados en gran parte por importantes alteraciones en sus modelos productivos, derivadas de la crisis industrial (especialmente manifiesta en el Sur de Suecia).

Importa también recordar que desde la integración de Dinamarca en la Unión Europea en 1972, y la incorporación más tardía de Suecia y Finlandia en 1995, el interés y las ayudas europeas concedidas a través de los Fondos Europeos de Cohesión y Desarrollo Regional (FEDER) y los proyectos de Cooperación Territorial (INTERREG), han sido notables en la Estrategia de Desarrollo Regional del Oresund (Öresund Regional Development Strategy (ÖRUS)). Entre las intervenciones más significativas se encuentran: las ayudas al proyecto de urbanización de la zona de Örestat en Copenhague, situada entre la capital danesa y el aeropuerto de Kastrup; la financiación de la Universidad de Oresund (proyecto que ha desaparecido por carencias presupuestarias); la revitalización del Puerto

Comercial de Malmö y Copenhague; o la Alianza del Valle de Medicón (Medicon Valley Alliance) –alianza entre las universidades, las empresas y los hospitales universitarios–.

No obstante, teniendo en cuenta todos los procesos e iniciativas mencionados en esta región, es preciso añadir que desde la finalización del afamado puente en el año 2000, existen ciertos desafíos que acechan al futuro de la misma y que se manifestaron desde el inicio de la crisis económica mundial del 2008.

En el marco de su *integración laboral*, los grandes flujos de movilidad que se sucedieron desde la apertura de dicho puente, motivados por las diferencias salariales y los precios de la vivienda (más altos en Dinamarca), y las tasas de desempleo (más pronunciadas en el lado Sueco), se fueron estabilizando. El desempleo se ha incrementado en la parte danesa y los flujos de intercambio estudiantil fueron reduciéndose debido a las distintas normativas y tasas universitarias. La movilidad de los ciudadanos no Europeos prosigue como un obstáculo para la atracción de perfiles profesionales altamente cualificados y para los trabajadores extranjeros (Garlick et al., 2006; Knowles, 2012; Nauwealers et al., 2013).

Desde el punto de vista *productivo*, todavía existe un importante sector manufacturero en la región sueca de Escania, y la especialización en industrias de alta-tecnología ha dependido de un conjunto de grandes empresas, cuyas decisiones tienen un importante impacto sobre la economía regional y que, además, vienen determinadas por la coyuntura de la competitividad internacional. En la *dimensión sociocultural*, el envejecimiento de la población es un factor preocupante, y la construcción de una identidad regional común, una tarea complicada ya que, a pesar de las similitudes lingüísticas y culturales, sigue manifestándose en la identidad nacional de cada país, y en su cultura empresarial y productiva. Cabe decir, asimismo, que siendo Copenhague capital de país y Malmö una ciudad del sur de Suecia, existen percepciones sociales distintas a la hora de valorar sus procesos de integración (Hall et al., 1991a; Andersen et al., 1995; Garlick et al., 2006; Knowles, 2012; Nauwealers et al., 2013).

Desde los contenidos planteados en esta perspectiva introductoria, dedicaremos los siguientes apartados al estudio específico de las dimensiones temáticas señaladas a continuación: su contextualización geográfica y sociodemográfica; la cultura como mecanismo de integración regional y motor de competitividad económica; la contextualización histórica de sus principales procesos de planeamiento y composición sociopolítica; y las características más importantes de su sistema de innovación regional y su gobernanza.

3.1.1. Contextualización geográfica y sociodemográfica

La Región del Oresund cubre un área geográfica de 21.203 km² distribuidos entre Dinamarca (9.834 km²) y Suecia (11.369 km²). Geoes-tratégicamente la Región es una vía marítima de gran importancia ya que conecta el Mar Báltico con el Océano Atlántico y, por tanto, conforma un valioso canal de tráfico marítimo y portuario desde el punto de vista productivo y comercial. Esta Región cuenta, además, con dos Puertos de Mar situados a ambos lados del estrecho (Copenhague y Malmö), aliados por una sola compañía marítima que regula los flujos de importación y exportación comercial más importantes de la zona. A ello se suma la existencia de dos aeropuertos: el Aeropuerto Internacional de Kastrup situado a las afueras de Copenhague y el Aeropuerto de Malmö, subsidiados por la eficacia de una red de infraestructuras de transporte, por carretera y ferrocarril que conecta ambos países a través del Puente del Oresund (Ver Mapa 3.1.).

Mapa 3.1. Región de Oresund



Fuente: Oresundsbro Konsortiet, 2009.

La Región del Oresund concentra en el año 2013, 3.840.200 millones de habitantes, dos tercios de los cuales viven en Dinamarca (2.5 millones) y un tercio restante que habita en Suecia (1.3 millones). La región cubre un área de 21.203 km² con una densidad de población media de 179 habitantes por km². Esta condensación poblacional es mayor en Dinamarca (259 hab./km²) que en Suecia (110 hab./km²). La región de Öresund integra, a su vez, otras tres regiones administrativas diferenciadas, dos de ellas pertenecientes a Dinamarca y la tercera perteneciente a Suecia (Orestat database, 2014).

En el sector Danés se encuentra la Región de Hovedstaden, que en el año 2013, alberga el 31% de la población Danesa (1.749.405 habitantes), con una densidad de 683,7 hab./km². En ella se integran también el Área Metropolitana de Copenhague con 1.246.611 habitantes y la ciudad de Copenhague, capital de Dinamarca, en la que residen 569.557 habitantes (47% de la población metropolitana), con una densidad poblacional de 4061,6 hab./km². La otra región danesa se localiza al sur de Hovedstaden y da nombre a la isla de la que ambas forman parte conocida como Selandia (Sjaelland). En ella viven 816.726 personas, con una densidad poblacional de 113.1 hab./km². Conjuntamente las dos regiones agrupan un total de 46 municipios (Statistics Denmark, 2013).

El departamento Sueco lo conforma tan sólo la región de Escania (Skane) que alberga 1.274.069 habitantes en el 2013, y está situada en la punta sur del país. La capital administrativa de esta región es Malmö, habitada por 312.994 personas y que, junto con la ciudad de Lund (114.291 habitantes) y Helsingborg (132.989 habitantes), componen los tres municipios más poblados de Escania. Esta región del sur de Suecia agrupa un total de 33 municipios y salvo la ciudad de Malmö, el resto de su espacio contiene una población ruralizada y poco densificada, que se extiende hacia los municipios del interior noreste de la misma (ver Tabla 3.1.) (Statistics Sweden, 2013).

Tabla 3.1. Evolución de la población de los principales municipios que componen la Región del Oresund por sexo y ámbito regional. 1997-2013

MUNICIPIOS DANESES		1997	2000	2005	2008	2011	2013
Hombres	Copenhagen	236865	244025	246624	256404	271418	281651
	Frederiksberg	41503	42503	43111	44754	47193	48356
	Roskilde	36750	37855	39471	39908	40839	41341
	MUNICIPIOS SUECOS	1997	2000	2005	2008	2011	2013
	Malmö	120320	124804	131779	140419	148572	153711
	Lund	48009	48797	50439	53348	55579	56926
	Helsingborg	55702	56877	59257	62027	64078	65311
	Total Hombres	539149	554861	570681	596860	627679	647296
MUNICIPIOS DANESES		1997	2000	2005	2008	2011	2013
Mujeres	Copenhagen	251104	255123	254534	262170	277632	287906
	Frederiksberg	48004	48573	48744	50275	53022	54361
	Roskilde	37899	39237	40984	41377	42298	42878
	MUNICIPIOS SUECOS	1997	2000	2005	2008	2011	2013
	Malmö	131088	134775	139492	146116	154263	159283
	Lund	49629	50151	51818	54003	56087	57365
	Helsingborg	59716	60860	62805	64727	66548	67678
	Total Mujeres	577440	588719	598377	618668	649850	669471
TOTAL		1116589	1143580	1169058	1215528	1277529	1316767

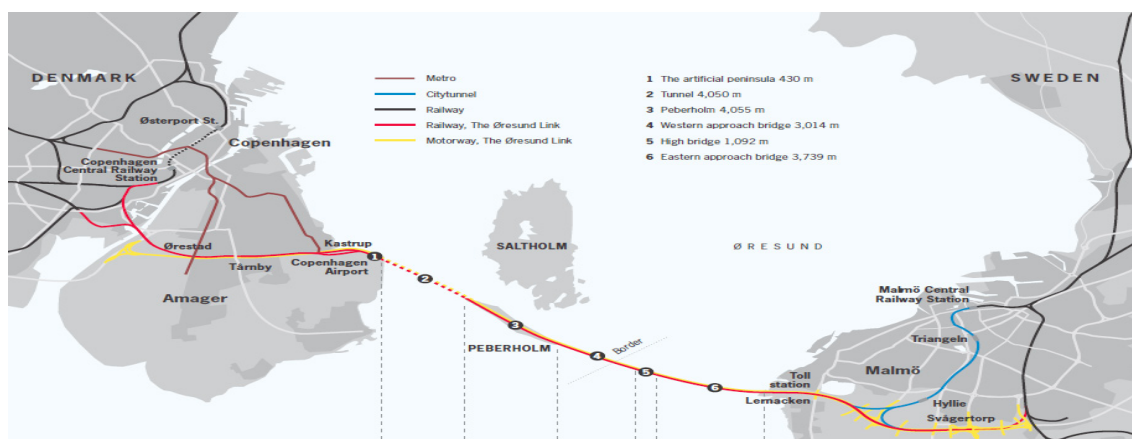
Fuente: Statistics Denmark, Statistics Sweden & Oresund databasen.

Elaboración propia. 2014.

* Datos procesados por Región Escania.

Desde el año 2000 ambos países están conectados por carretera y ferrocarril conjuntamente a través del Puente de Oresund (ver Mapa 3.2.) que recorre por encima del Mar Báltico aproximadamente 16 km desde la ciudad de Copenhague a Malmö. La construcción de este puente sienta un precedente político-institucional en el modelo de planificación Nórdico, consolidando la colaboración histórica de ambos países. Su conexión no sólo convierte a esta conexión transmetropolitana (Copenhague-Malmö) en la más grande de Escandinavia sino que la sitúa dentro del contexto Norte-Europeo como entidad geoestratégica, cultural y económica a la altura de otras áreas metropolitanas igualmente importantes.

Mapa 3.2. Recorrido del Puente de Oresund



Fuente: Oresundsbro Konsortiet, 2009.

Los pronósticos de crecimiento poblacional (ver Tabla 3.2.) elaborados por los organismos estadísticos de Dinamarca y Suecia, auguran un favorable crecimiento de la población del Oresund (3.854.906 hab.) que aumentará en 390.000 habitantes (10% aprox.) hacia comienzos del 2030. Un pronóstico de crecimiento mayor para la región danesa de Hovedstanden (capital regional), con 235.000 personas, en notable contraste con el menor aumento de la región sueca de Escania, en torno a las 175.000 personas (Oresund databasen, 2014). La predicción de crecimiento para la población en edad productiva (16-64 años) será, sin embargo, menor, aumentando en 87.000 personas en la primera y en 58.000 personas en la segunda. La región más afectada en este sentido será Selandia (situada al sur de Hovedstanden), decreciendo en unas 60.000 para el periodo 2031/2032, en el grupo de edad señalado (Orestat databasen, 2014).

Tabla 3.2. Pronósticos poblacionales para la Región del Oresund. 2001-2032.

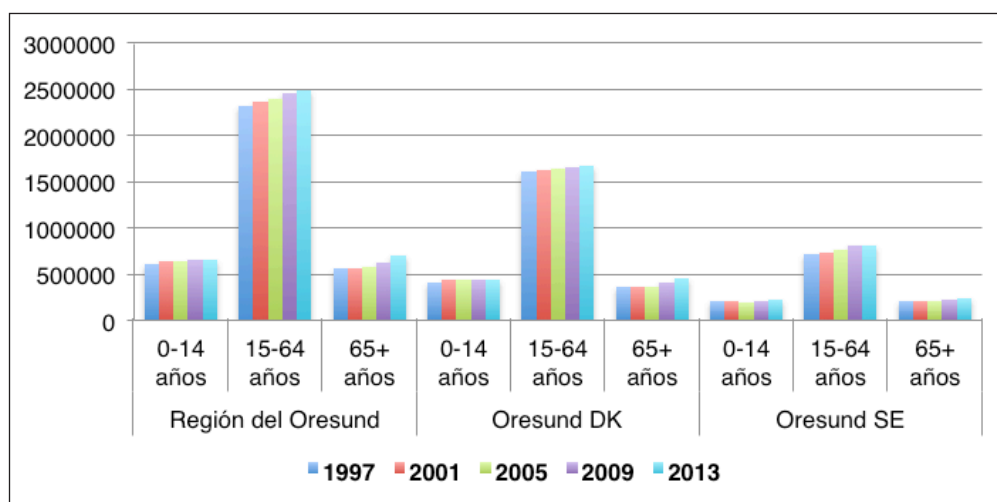
Año	Número de hab. al termino del año	Crecimiento medio anual			
		Periodo 5 años	Total	Oresund DK	Oresund SE
2001/2001	3.554.455				
2006/2007	3.637.272	2002-2006	15.553	7.545	8.008
2011/2012	3.785.429	2007-2011	31.538	16.765	14.773
2015/2017	3.900.680	2012-2016	23.082	12.539	10.544
2021/2022	4.002.106	2017-2021	21.121	10.364	10.757
2026/2027	4.093.149	2022-2026	18.865	10.671	7.694
2031/2032	4.175.572	2027-2031	16.945	10.078	6.867

Fuente: Statistics Denmark, Statistics Sweden & Oresund Trends. Elaboración propia. 2014.

* Datos procesados por Region Scania.

El fenómeno demográfico más preocupante descrito en los análisis realizados de la Región del Oresund, es el incremento del envejecimiento poblacional de los mayores de 65 años, y su efecto sobre la tasa de dependencia. Este envejecimiento poblacional (mayores de 65) está siendo más acusado en la parte danesa del Oresund, mientras que el grupo de edad comprendido entre los 20-64 se prevé que crezca más en la parte sueca (ver Gráfico 3.1.) (Oresund databasen, 2014).

Gráfico 3.1. Evolución de la población en la Región del Oresund por principales grupos de edad y país de pertenencia. 1997-2013 (población en miles)



Fuente: Statistics Denmark, Statistics Sweenden & Oresundatabasen.
Elaboración propia. 2014.

Según los pronósticos realizados por el Instituto Estadístico del Oresund (Oresund databasen), el aumento de la población en edad no productiva (0-15 años) y el aumento de la población mayor de 65 años, tendrán un fuerte impacto en esta tasa, especialmente en la zona sueca del Oresund y la Región de Selandia, donde se prevé que crezca del 0,71, en el año 2011/2012, al 0,81 en el 2031/2032, y del 0,77 al 0,98 respectivamente. Estos pronósticos han suscitado la preocupación por la sostenibilidad del Estado de Bienestar, concretamente en lo relativo a la protección infantil y sus escuelas, y a la atención de la población mayor y la vivienda (Oresund databasen, 2014) (Ver Tabla 3.3.).

Tabla 3.3. Pronóstico evolutivo de la Tasa de Dependencia. 2011-2032.

	2011/2012	2012/2022	2031/2032
Oresund DK	0,68	0,71	0,79
Oresund SE	0,71	0,77	0,81
Hovedstanden	0,64	0,65	0,72
Selandia	0,77	0,81	0,98

Fuente: Statistics Denmark, Statistics Sweeden & Oresund Trends. Elaboración propia. 2014.

* Datos procesados por Region Scania.

Sin embargo, si analizamos el mismo pronóstico referido a la evolución de la estructura por edades, el fenómeno no es tan alarmante como se apunta, al menos si lo comparamos con el porcentaje de población mayor de 65 años de la C.A. del País Vasco en el 2011 (19,8%). Los datos recogidos por el Instituto Estadístico de Oresund (Oresundstatistiks) muestran que la proporción de población mayor de 65 años crecerá del 11,7% en el 2012 al 14,3% en el 2020, subiendo en casi tres puntos porcentuales: un incremento que, pronosticado a ocho años vista, y dada la celeridad con que se produce, puede ser preocupante, pero cuya proporción se mantiene comparativamente menor a la vasca. Los otros dos grupos de edad, 0-14 años y 15-64, decrecen en el periodo señalado del 17,2% al 16,8%, y del 71,0% al 68,7% respectivamente (ver Tabla 3.4.).

Tabla 3.4. Pronóstico de población para en la Región del Oresund por grupos de edad. 2012-2020.

Grupo de Edad	2012	%	2014	%	2016	%	2018	%	2020	%
0-14 años	655420	17,21	659662	17,11	663132	17,00	666761	16,91	670031	16,82
15-64 años	2705975	71,05	2715621	70,45	2720407	69,74	2727858	69,17	2740244	68,79
65+ años	447165	11,74	479623	12,44	517168	13,26	549103	13,92	573190	14,39
Total	3808560	100,00	3854906	100,00	3900707	100,00	3943722	100,00	3983465	100,00

Fuente: Oresundsdaten. Elaboración propia. 2014.

En relación con los flujos migratorios y la movilidad laboral diaria transfronteriza, la apertura del Puente del Oresund (2000) produjo un impacto significativo sobre dichos flujos, dando lugar a un mercado laboral y de la vivienda más integrado. En los últimos 10 años, hubo un incremento importante de las migraciones, especialmente de la parte Danesa del Oresund a la parte Sueca, motivando, a su vez, un incremento en la incorporación al trabajo diario de las personas que, eligiendo vivir en la parte Sueca del Oresund, seguían conservando su empleo en la Danesa. Deducimos, pues, que estos movimientos de la población se deben fundamentalmente a la búsqueda de empleo, la compra de una vivienda o la

política migratoria de cada uno de los países en relación con la población extranjera. El factor más importante del inicio de estos procesos migratorios fue la evolución en las tasas de intercambio de la Corona Sueca a la Corona Danesa.

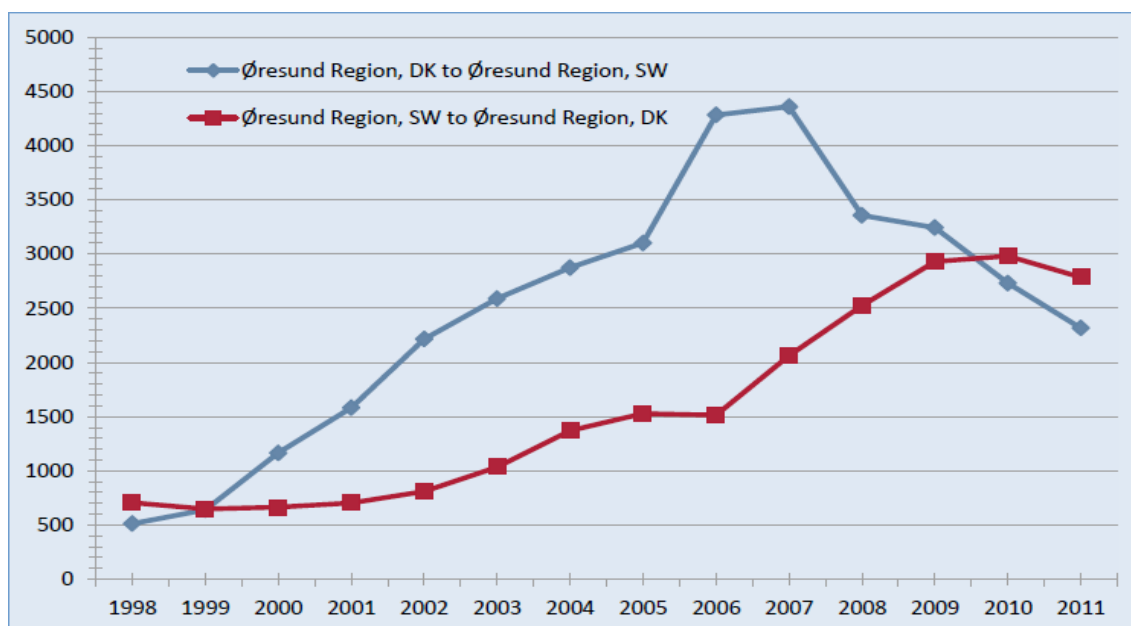
La depreciación de la Corona Sueca desde la década de los 80 (1980), ha conllevado una reducción considerable de los precios de los bienes de consumo Suecos, sobre todo en el mercado del automóvil y la vivienda, lo que también supuso un incremento relativo de los salarios en la parte Danesa. A este respecto, es preciso tener en cuenta que durante toda la década de los 90, la ciudad de Malmö entra en una dura crisis económico-industrial provocando la emigración masiva de sus habitantes y una importante crisis del empleo en toda su área metropolitana; mientras muchos ciudadanos daneses emigraban a la región de Escania a la búsqueda de viviendas o automóviles más económicos, los ciudadanos suecos viajaban diariamente a la Capital danesa movidos tras la demanda de empleo y mejores salarios (Löfgren, 2008; Baeten, 2012; Andersen, 2014).

Estos intercambios han determinado el sentido de los flujos migratorios y los desplazamientos de Dinamarca a Suecia, relocalizando familias y empleos. Procesos incentivados por la apertura del afamado Puente, y que con la llegada de la crisis económica y la estabilización de los precios en ambos países, se fueron reduciendo considerablemente desde el año 2009 a esta parte (Madsen et al., 2012: 4-8).

Desde 1998, las personas que anualmente han migrado de la parte danesa a la sueca, aumentaron de 500 en 1998, a unas 3.000 en el año 2010, llegando a su máximo en el año 2006 con un pico de 4.500, año a partir del que comienza un descenso progresivo. Sin embargo, durante este mismo periodo, el proceso inverso –migraciones Suecia a Dinamarca-, ha sido significativamente menor y más atenuado, pasando de las 700 personas en 1998, a las 3.000 en 2010, consumando su límite máximo. A partir de aquí el flujo migratorio comenzó a estabilizarse, especialmente a partir del 2008, en el que estalla la crisis económica mundial (ver Gráfico 3.2.) (Madsen et al., 2012: 7). En total, se calcula que en el periodo transcurrido entre el 2000 y el 2012, la región ha crecido en 270.000 habitantes. El 6% de este crecimiento ha tenido lugar en el lado danés, mientras que el lado sueco ha crecido en un 11% (Oresund databasen, 2014). De los 15.000 Daneses que emigran a la región de Escania entre el año 2000 y el 2011, el 64% lo hace a la ciudad de Malmö (Oresund databasen, 2014).

En cuanto a los desplazamientos diarios por trabajo de la parte danesa a la sueca y viceversa, entre 1997-2009, aumentan desde 3.300 a 19.000 personas. La gran mayoría de estos traslados corresponden a personas que viven en Suecia y trabajan en Dinamarca, mientras que, a la inversa, el nivel de personas que trabajan en Suecia y viven en Dinamarca es significativamente menor, con 1.000 personas (Madsen et al., 2012:8).

Gráfico 3.2. Evolución de las migraciones de la parte danesa de la Región del Oresund de la parte Sueca y viceversa. 1998-2011



Fuente: Extraído del análisis realizado por Madsen et al., 2012:8 y Oresundsdaten, 2012.

En lo que respecta al factor económico-monetario que ha condicionado estos flujos migratorios, el principal se relaciona con la tasa de cambio de Coronas Suecas (SEK) a Danesas (DDK): la depreciación de la primera ha tenido importantes consecuencias sobre los precios reales y los salarios, a la hora de motivar a las personas residentes en Dinamarca a emigrar a Suecia. La tasa de intercambio de Coronas Suecas a Coronas Danesas –por la compra de 100 SEK-, se deprecia aproximadamente de 150 DDK=100 SEK, en la década de los 80 (1980), a 90DDK = 100SEK en 2012. Este intercambio ha sido mayormente beneficioso para aquellas personas residiendo en Suecia y trabajando en Dinamarca. En el contexto actual, la estabilización de los precios e incluso la depreciación de la corona Danesa pueden motivar un efecto retorno, sobre todo tras la crisis mundial del 2008 (Madsen et al., 2012:14). Algunos de dichos retornos ya se están iniciando, protagonizados por familias danesas que tras un tiempo en Escania deciden regresar cuando sus hijos cumplen la edad de escolarización (Oresund datasen, 2014).

El perfil de las personas que han protagonizado estos movimientos migratorios de Dinamarca al Sur de Suecia entre el año 2001 y el 2008, se asocia con una media de edades comprendidas entre los 20-29 años (34%) y 30-39 años, con perfiles educativos medios (44%) y bajos (33%); tan sólo una media del 23% posee niveles educativos altos y los mayores de 50 y 60 años –8% y 5% respectivamente-, apenas han emigrado (Madsen et al., 2012; Oresund datasen, 2014).

3.1.2. La cultura como mecanismo de integración regional y motor de competitividad económica

La construcción de una identidad y una cultura propias en la Región del Oresund es otro de los elementos más importantes a la hora de valorar si ésta se ha constituido tan sólo desde la comunión de intereses económicos y laborales, o puede ser considerada como un espacio socioculturalmente unificado. La conciencia regional y el sentimiento de pertenencia a una región con valores y costumbres afines es más fuerte en la parte sueca que en la parte danesa. El 79% de los suecos que habitan en ella se identifican como pertenecientes a la misma más allá de su vinculación nacional y urbana, pero sólo el 44% de los daneses comparten esta visión (Oresund databasen, 2014).

A pesar de que esta región se ha transformado en la mayor de los países nórdicos, el sentimiento de pertenencia nacional de la ciudadanía de Copenhague está fuertemente ligado a su capitalidad y a las funciones que ésta representa como eje central del país. La región de Escania, sin embargo, se encuentra más alejada de la capital sueca de Estocolmo, y su población se reparte de forma más homogénea entre sus tres principales ciudades (Malmö-Lund-Helsinborg). En este sentido, la Región de Escania percibe a su vecina Copenhague, como referente específico de las ofertas laborales y un lugar más cosmopolitamente ocioso y diverso.

Aunque ambos países mantienen costumbres culturales similares, comparten una trayectoria histórica común y hablan idiomas parecidos, el imaginario nacional de cada uno de ellos es una peculiaridad que se trasluce diariamente tanto en sus entornos laborales como en el ámbito empresarial (Nawelaeurs et al., 2013). En este sentido, la apertura del Puente del Oresund fue un importante factor de integración; de acuerdo con el Índice de Integración del Oresund¹⁰ elaborado por el Comité Regional, los agentes integradores más relevantes por orden de aparición, se dan en el mercado laboral, en el de la vivienda, y en el transporte y las comunicaciones. Desde la apertura del Puente en el año 2000, los viajes diarios han aportado 4.4 billones de euros al Gobierno Danés que, en el año 2010, ingresó 740 millones de euros, provenientes de estos traslados (Oresund databasen, 2014). La gran mayoría de dichos traslados son obligados por

¹⁰ El Índice de Integración del Oresund (Oresund Integration Index) es elaborado por el Comité de Oresund, y mide cuatro dimensiones del proceso de integración regional: la del mercado laboral, la del transporte y las comunicaciones, del mercado de la vivienda, y la del entorno empresarial y la cultura. Cada una de estas dimensiones se analiza mediante una serie de indicadores vinculados al número de empleos generados en cada zona, los traslados diarios, los flujos migratorios, la compra de vivienda, la asistencia a eventos culturales, la visión de programas de televisión compartidos, volúmenes de inversión empresarial, creación de empresas, transporte de mercancías, viajes al aeropuerto, etc. Cada dimensión concreta es indicizada mediante la elaboración de un sistema de puntuación que calcula el peso proporcional de cada variable dimensional.

los desplazamientos realizados desde el aeropuerto, o debidos a la diaria incorporación al trabajo que realizan las personas residentes en la parte sueca. Sin embargo, el ámbito empresarial y la cultura desempeñan un papel menor ya que cada país tiene su forma de “hacer la cosas”, reflejada incluso en los conflictos generados a la hora de recaudar los impuestos de las personas que se han trasladado de una parte a otra (Löfgren, 2008; Oresund Integration Index, 2012).

Los Estados de Bienestar de los respectivos países también es otro importante factor de atracción económico-competitiva. La calidad de vida se convierte en uno de los elementos más buscados a la hora de atraer inversiones y fuerza de trabajo en las denominadas *ciudades creativas* (Florida, 2008). Ambos países muestran buenos indicadores en relación con la conciliación entre el trabajo y la familia, la calidad de sus democracias, sus sistemas sanitarios, la capacidad de poder adquisitivo, el acceso a la vivienda, o la calidad de su sistema educativo, entre otros.

Por describir algunos de estos indicadores, según el informe de calidad de vida elaborado por la OECD (*Tu Índice para una Vida Mejor/ Better Life Index*), en Suecia el ingreso familiar disponible neto (PPA) es de 27.456 dólares y el patrimonio financiero neto familiar es de 53.301 dólares. Tan sólo un 2.7% de la población ha estado desempleada durante más de dos años. El 74% de la personas entre los 15 y los 64 años, y el 88% de la población con educación superior consigue un empleo remunerado. La esperanza de vida es de 82 años y el gasto en salud como porcentaje del PIB es del 9,5%.

En el caso de Dinamarca, el ingreso familiar disponible neto (PPA) es de 25.172 dólares, y la población obtiene una media anual de 45.642 dólares (cifra que está por encima de la media de la OECD con 41.010 dólares). El 73% de la población en edad laboral y el 85% de la población con estudios superiores dispone de un empleo remunerado. Sólo el 2.1% de la población ha permanecido más de dos años sin empleo. La esperanza de vida es de 80 años y la inversión en salud sobre el PIB es del 10,9% (OECD, 2013).

3.1.3. Contextualización histórica

La cooperación siempre ha sido un elemento importante en la historia de los países Nórdicos. A pesar de las distintas alianzas, conflictos y guerras, la historia y la cultura de sus pueblos se han caracterizado por la mantención de una estructura social, una lengua, una religión y un sistema lingüístico similares. Desde el final de la Era Vikinga, los países de Dinamarca, Suecia y Noruega han evolucionado conjuntamente durante la Edad Media. Dinamarca, el Reino más antiguo y quizá el más avanzado

por su importancia política y militar, reinó durante siglos en muchas zonas de Suecia. Noruega consiguió integrar a Islandia, Groenlandia y la zona al norte de Goteburgo, antes conocida como Bohuslän. Suecia, en cambio, miró más hacia el Este y en el siglo XIII, Finlandia estuvo bajo reinado Sueco (Hall et al., 1991a).

Durante el asentamiento de estos reinados coexistieron varias alianzas, escasamente estables, debido más a las ambiciones particulares de cada Reino que a la oposición real a colaborar entre ellos. Así, por ejemplo, Dinamarca y Noruega estuvieron unificadas desde finales del siglo XIV, hasta comienzos del siglo XIX, y en 1397 las tres monarquías estuvieron fusionadas bajo la Unión de Kalmar. Esta alianza terminó con la invasión de Suecia en 1520 bajo el reinado de Cristián II de Dinamarca, una invasión que fue conocida como el “Stockholms Bloobad” –Baño de Sangre de Estocolmo-, por la violencia y la matanza llevada a cabo por el Reino Danés (Hall et al., 1991; Gustafsson, 2006).

En este contexto, la Región del Oresund no es una nueva construcción política, ni geográfica. El estrecho de Oresund siempre fue considerado una zona estratégica. Durante siglos el Puerto de Copenhague ha sido valorado como el más influyente y dinámico dentro de las rutas comerciales marítimas del Oresund. Desde mediados del siglo XVI, la totalidad de la Región del Oresund, incluida Escania y otros territorios Suecos, formó parte de Dinamarca. La conexión del estrecho con el Océano Atlántico a través de la Bahía de Kattegat, la erige, aún, como una de las hidrovías más importantes del mundo. Así que el control político de esta región significó un aspecto clave en la historia Danesa y Sueca. Dinamarca mantuvo el control militar a través del Fuerte costero de Kronborg en Elsinore (Helsingor), situado en la parte Danesa, y el fuerte de Kärnan situado en la parte Sueca de Helsingborg, justo en el cuello de botella que forma el estrecho de Oresund en la zona norte. El Rey Danés Erik de Pomerania introdujo el peaje de Oresund en 1429, controlando el tráfico marítimo y asegurándose de que todos los barcos que atravesaran el Elsinore pagasen el impuesto a la Corona Danesa. Durante siglos, el peaje del Oresund fue una de las fuentes de recaudación económica más importantes de la Corona, proveyendo a los Reyes de determinada independencia con respecto al Consejo Danés y, por tanto, manteniendo la propiedad aristocrática (Larsson & Thomassen, 1991; Rönnback, 2010). En 1658 el Rey Carlos Gustavo X de Suecia, marchó con su ejército sobre Copenhague recuperando los territorios al Este del Oresund (Hall, 1991b). El impuesto no pudo re-establecerse como en el pasado, pero no fue abolido hasta 1857.

A pesar de estos conflictos y de la evolución histórica concreta de cada uno de los países, el ideal de construir un Estado Nórdico ha sido una intención latente durante los siglos de historia Nórdica, aclamado siempre desde la añoranza de la Unión de Kalmar y los componentes comunes del

desarrollo histórico y cultural de los países nórdicos. Dinamarca ha sido, quizás, el mayor defensor de este ideal (Hall et al., 1991a); un ideal que llega a manifestarse tras la Segunda Guerra Mundial con el establecimiento del Consejo Nórdico en 1952. Este Consejo constituye un órgano oficial interparlamentario de la Región Nórdica con 87 miembros elegidos de Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega Suecia, las Islas Feroe, Groenlandia y Aland. Esta institución cuenta también con un Consejo de Ministros propio, dedicado a discutir aquellas políticas y propuestas de interés general para todos los países. La ambición por crear un mercado laboral y económico común bien articulado es uno de los núcleos fundamentales de este proceso de cooperación. Un objetivo que llega a alcanzarse en 1954, permitiendo la libre circulación de ciudadanos nórdicos a través de la creación del Pasaporte Nórdico y el libre mercado entre todos los países.

Esta larga tradición cooperadora, en combinación con la construcción de buenos lazos entre autoridades locales y regionales, han moldeado las bases para la colaboración transfronteriza actual. Una coordinación que ha existido de forma más o menos normalizada durante décadas pero que en los últimos años ha incrementado su nivel. Uno de los factores de mayor impulso ha sido la inversión significativa en infraestructuras, de la que el caso del Puente del Oresund es un ejemplo más evidente como, asimismo, la incentivación de la cooperación transfronteriza plasmada en la política de Cohesión Europea (Hörnström et al., 2013).

3.1.4. Evolución en las políticas de planificación urbana de Copenhague y Malmö

El proceso de planificación urbana en el que se inscribe la construcción del Puente del Oresund, está determinado por un cambio en las políticas de planificación urbanística de Copenhague y Malmö desde una visión más clásica de la planificación a procesos de transformación económicamente orientados hacia el mercado. Esta evolución se ha plasmado especialmente en un giro de las políticas encaminadas a proporcionar mayor bienestar y equilibrio socio-urbanísticos, hacia otras de corte más neoliberal, centradas en la competitividad regional y metropolitana (Andersen & Jorgensen; 1995; Mathiessen, 2000; Baeten, 2012).

Copenhague

En el caso de Copenhague, dicha re-orientación tiene lugar durante los años 80, con un impacto significativo tanto en la construcción de infraestructuras a nivel nacional como en su focalización hacia el Área Metropolitana de Copenhague. Desde finales de los años 50 (1950) hasta bien entrada la década de los 80 (1980), la política regional y urbanística estuvo centrada en el desarrollo equilibrado e igualitario de las distintas partes del país, sobre todo en lo concerniente a la integración entre los ámbitos urbanos y las áreas más ruralizadas. Sin embargo, desde 1991, tiene lugar un proceso de descentralización regional en el que las partidas económicas nacionales para el desarrollo de estos programas regionales se extinguen, dando paso a iniciativas de planificación sectoriales, orientadas a proyectos de carácter sub-nacional, mayormente propiciadas por los Fondos Estructurales Europeos (Mathiessen, 2000).

Desde principios de los 90 (1990), la mayoría de los municipios se centran en la estimulación de la actividad económica con estrategias de carácter endógeno, que promoviesen el empleo dentro de sus áreas para asegurarse un alto grado de recaudación impositiva. La adopción de la política de *clusterización* también es un aspecto clave de esta etapa, convirtiéndose en otro de los pilares imprescindibles de la nueva política económica regional hacia la construcción de grandes *clusters* sectoriales (Construcción, Bio-Medicina, TICs, Industria Alimentaria, etc.) (Halkier, 2001; Jorgensen & Aero, 2008; Fertner, 2012).

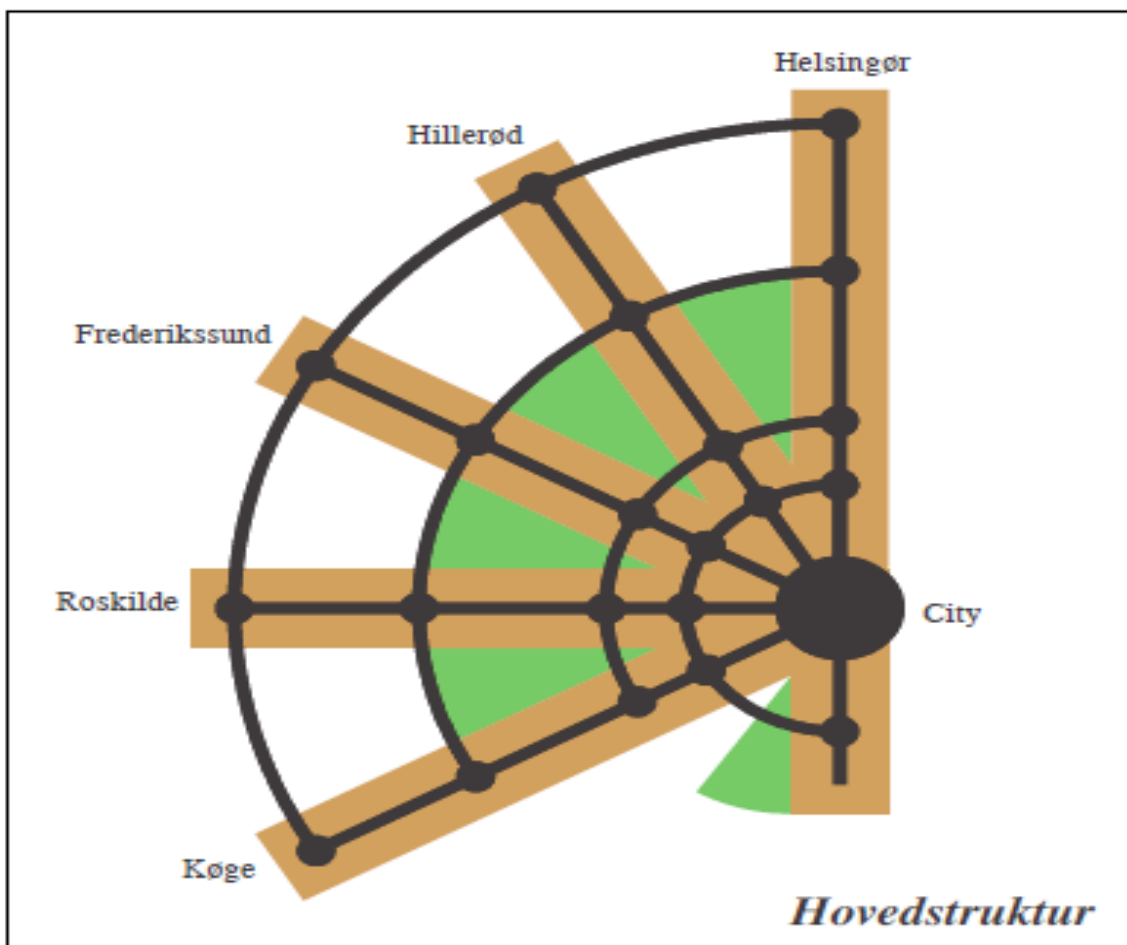
En cuanto a las políticas regionales en materia de planificación urbanística, existen cuatro planes regionales muy significativos para comprender las circunstancias del Copenhague actual.

El primero, denominado *Finger Plan* y elaborado en 1947, fue quizá el más relevante. Este proyecto se centró en el desarrollo y la urbanización del Área Metropolitana de Copenhague, concebido de forma que la capital debía estar conectada en todas las direcciones hacia el Oeste, como por “dedos radiales” (Fingers) extendidos a través de las líneas de ferrocarril. En los ejes que se formaban a partir de la interconexión de las líneas de ferrocarril con las autopistas, debía priorizarse la preservación del medio natural, dando lugar a zonas verdes que, libres de toda actividad urbanística, conectaran lo rural y lo urbano. Con este diseño, el Área Metropolitana quedaba integrada en su totalidad por ejes radio-céntricos directamente conectados al Centro de Copenhague (ver Mapa 3.3.).

El segundo, fue un Plan de carácter preliminar conocido como *The Preliminary Outline Plan* datado en 1960 que, introduciendo la idea de multi-centralidad dentro del Área Metropolitana, se orientó hacia el ámbito suburbano. También se realizó, a través del mismo, un gran esfuerzo por preservar los paisajes y el medio natural al Norte de Copenhague, lo que

obligaba a extender el proceso urbanizador hacia el Oeste para liberar las zonas centrales de la ciudad. Aunque el Plan nunca llegó a concluirse debido a los desacuerdos políticos, estableció importantes bases para el desarrollo de los siguientes. Tanto la elaboración de este Plan como del “Finger Plan” anterior, significaron un rápido proceso urbanizador que precisó, en el futuro, de la coordinación transfronteriza de la ciudad al Oeste de la capital Danesa, conectando con el resto del país, como también al Este de la misma, mirando hacia Suecia (Hall et al., 1991a; Andersen & Jorgensen, 1995).

Mapa 3.3. Extensión del Finger Plan a lo largo del Área Metropolitana de Copenhague



Fuente: Hovedstadens Udviklingsråd (HUR), 2001.

En 1972 se elaboró el tercer plan regional, conocido como “El Plan Estructural” (*The Structure Plan*). Este fue el primero elaborado por el Consejo del Área Metropolitana de Copenhague (Greater Copenhagen Council), instituido en 1973. Como autoridad responsable de la planificación pública (transportes, planificación física, planificación y coordinación de Hospitales, etc.), dicho Consejo intervino también, sobre el Plan Regional de 1989, año en el que se disolvió.¹¹ Este Plan rescata algunas de las propuestas realizadas durante los años 60 (1960) en las que se alude por primera vez a la construcción de puentes y túneles que cruzaran el Oresund, conectando Helsingor con Helsingborg y Copenhague con Malmö. También figuraba en dicho proyecto, la posibilidad de construir un nuevo Aeropuerto en la zona de Orestat, con la intención de conectarlo posteriormente a la construcción de un puente entre Malmö y Copenhague. Sin embargo, la crisis del petróleo de 1973 frustró las grandes aspiraciones de esta iniciativa suspendidas por su elevado coste; y, asimismo se abandonó el proyecto del Puente del Oresund, sustituyendo su construcción con la reforma del ya existente aeropuerto de Kastrup (Hall et al., 1991a).

El cuarto y último proyecto regional de relevancia para la comprensión del contexto actual, fue el Plan Regional de 1989. El objetivo principal de esta iniciativa fue el de rescatar las premisas básicas del *Finger Plan*, extendiendo las ramas de conexión de sus radios concéntricos, pero postergando ahora el centro histórico de la ciudad de Copenhague como centro dominante. La búsqueda de un equilibrio entre los lugares de trabajo y la vivienda fue otro de sus grandes objetivos: las funciones regionales más importantes que atrajeran a personas del extrarradio a la zona central, debían poder alcanzarse a pie, sin necesidad de utilizar el automóvil. El plan prioriza, asimismo, la construcción de un túnel que atravesase el Puerto de Copenhague, como nuevo uso del espacio abandonado dentro del Puerto; y la construcción de una nueva zona urbana conectada también por ferrocarril, con el aeropuerto de Kastrup, reservando otro espacio a las afueras de Copenhague (Orestanden), como enclave para la urbanización y asentamiento de nuevas empresas (Andersen & Jorgensen, 1995: 17).

¹¹ Debido a la modificación de las intervenciones del Plan Regional de 1972 y a la obsesión del Consejo por defenderlas, éste último fue construyéndose una mala reputación tanto en los Ayuntamientos socialdemócratas como en los más conservadores. Las aspiraciones del mencionado Plan crearon, a su vez, un clima de tensión y competitividad entre diferentes municipios, y en 1981 se decide investigar al Consejo Metropolitano, concluyendo que sería necesario establecer mecanismos de coordinación que superaran las fronteras administrativas entre provincias y municipios. En 1989 se disuelve el Consejo con la idea de simplificar la estructura administrativa de la capital regional, una acción que fue ampliamente apoyada por el Gobierno Liberal-Conservador Danés (Andersen & Jorgensen, 1995).

A partir de aquí, se inicia un rumbo distinto en el proceso de planificación Danés, liderado por la actitud del Gobierno Central hacia el rol desempeñado por el municipio de Copenhague: el clásico modelo de planificación urbano y su visión largo-placista, será sustituido por procesos de planificación más concretos. Así, a finales de 1992 se disuelve la Agencia Nacional de Planificación, para dotar de nuevas funciones a los procesos de planificación urbana: ahora serán concebidos como una guía instrumental ordenada a la implementación de macro-proyectos urbanísticos concretos ya aprobados; y es en este contexto donde se inscriben los cuatro proyectos más importantes de la década de los noventa: el desarrollo del Frente Portuario de Copenhague; la constitución de la Corporación de Desarrollo de Orestat (“Orestat Development Corporation”) encargada de gestionar el plan de expansión urbana de esta zona; el Puente del Øresund que conecta Dinamarca y Suecia; y la candidatura a la Capitalidad Cultural de Copenhague concedida en 1996 (Andersen & Jorgensen, 1995: 20-21). Todos ellos diseñados con el objetivo de incrementar el potencial competitivo y la influencia económico-política del Área Metropolitana de Copenhague a nivel global, como *ciudad del futuro, inteligente y creativa* (Engelstoft & Jorgensen, 1997).

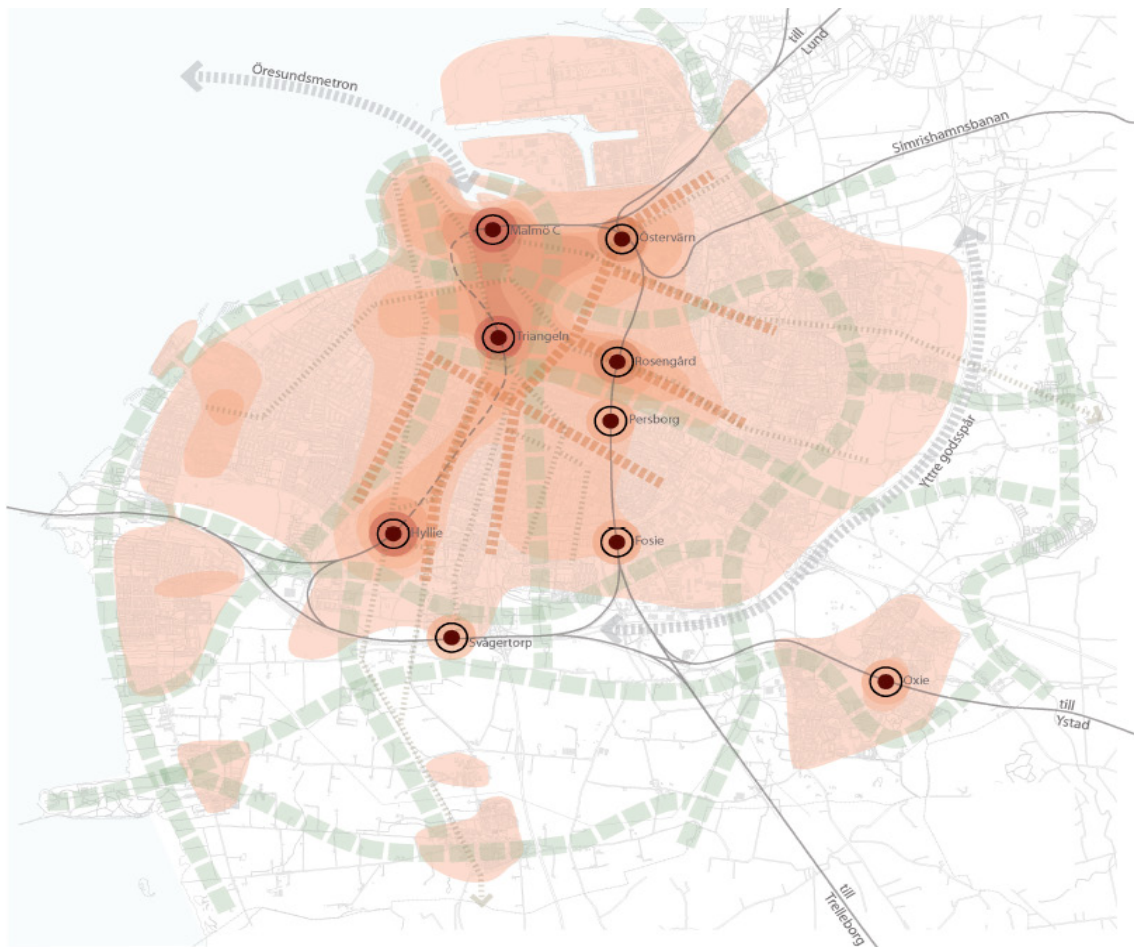
Malmö

Antes de adentrarnos en las políticas de regeneración urbana de Malmö es importante señalar que esta ciudad ha sido, durante finales del siglo XIX y todo el siglo XX, una ciudad industrial centrada en el sector Naval y la manufactura de cemento y automóviles. El Profesor de Geografía Humana, Guy Baeten de la Universidad de Lund, la describe como el último bastión del movimiento obrero Sueco y la ejemplificación de un modelo social-demócrata venido a menos, ahora contaminado por el urbanismo *neoliberal* (Baeten, 2012:22). Al igual que otras ciudades industriales a nivel Europeo, los sectores productivos mencionados entran en crisis en los años 70 y 80 (1970-1980). Los Astilleros Kockums, el principal motor económico de la ciudad, cierra en 1985 y a comienzos de los años 90 (1990), quiebran las principales industrias automovilísticas –Saab-Scania– como consecuencia de la crisis económica que golpea a Suecia a nivel Nacional, llegando a perder entre 1990 y 1995, 27.000 puestos de trabajo (Baeten, 2012; Bernstad et al., 2013; Anderson, 2014). Entre 1971 y 1991, la población decrece de los 265.505 habitantes a los 233.887 y, a partir de aquí, no se observan grandes cambios hasta mediados de los 90 (1990), año en el que comienza a recuperarse levemente llegando a los 312.994 habitantes en 2014 (Statistics Sweeden, 2014).

Es importante añadir que parte del mérito de esta recuperación demográfica hay que atribuirlo a la recepción de refugiados extranjeros acogidos por Suecia durante la década de los 90 (1990), la gran mayoría provenientes de los Balcanes e Iraq (Baeten, 2012; Bernstad et al., 2013; Anderson, 2014). Según datos del 2008 proporcionados por el Ayuntamiento de Malmö, los inmigrantes provenientes de Yugoslavia (8.658), Iraq (7.963) y Bosnia-Herzegovina (5.725), representan un 8% de la población de Malmö (Malmö Omradesfakta, 2008). Malmö posee también el mayor porcentaje de población Musulmana de Escandinavia, el 24% de su población tiene alguna descendencia de origen Musulmán (Statistics Sweeden, 2014).

En este contexto de declive económico-productivo y demográfico, las políticas de planificación urbana de la ciudad apostarán por la revitalización de sus áreas más deprimidas (ver Mapa 3.4.). Aprovechando el proceso de construcción del Puente del Oresund y los accesos a Malmö a través de la nueva estación de ferrocarril, se lanza un proyecto urbanístico de reforma del antiguo Parque Industrial, conocido como *Western Harbour* (*Puerto del Oeste*), localizado en la zona del antiguo Astillero Kackums.

Mapa 3.4. Principales focos de desarrollo estratégico en la ciudad de Malmö. 2014*










The map shows the strategy that the city basically shall grow inwards with urban concentration at public transport nodes.



Prioritized development areas.

EXPLANATIONS

-  Areas for urban development
-  Public transportation node
-  Arterial roads with potential for densification
-  Structuring green passages
-  Principled tramways and regional rail connections
-  Existing railroads
-  Outer freight railroad / Öresundsmetron

Fuente: Comprehensive Plan for Malmö, Ayuntamiento de Malmö, 2014.

(*) La leyenda del mapa describe por orden de aparición: las áreas de desarrollo urbano, los nodos de transporte público, las principales carreteras arteriales, espacios verdes, rutas de tranvía y ferrocarril, vías de ferrocarril existentes, y vías de ferrocarril de conexión con el exterior.

El objetivo de este proyecto será el de transformar este espacio en un nuevo emplazamiento de actividad *académica y tecno-científica*. Así, en 1998 se inaugura en este lugar la Universidad de Malmö, y tres años después, tras la apertura del Puente del Oresund en Junio del año 2000, la Feria Europea Ciudad del Mañana Bo01¹². El buque insignia de este proyecto es el rascacielos construido por Santiago Calatrava en el 2005 y que es conocido como Turning Torso (Tronco Retorcido), convirtiéndose en el edificio más alto de toda Escandinavia (City of Malmö, 2014).

El segundo proyecto urbanístico más relevante es el situado en el distrito de Hyllie, en el interior de Malmö. Conectado por una línea de ferrocarril subterránea que enlaza con la estación central de Malmö, se comienza en el 2007 a revitalizar este distrito socioculturalmente deprimido, para transformarlo en otro área estratégica de la ciudad. El proyecto se enfoca a convertir este espacio urbano en una de la zonas de mayor sostenibilidad energética de Suecia, basándose en un complejo sistema *inteligente* de energías renovables.

El nuevo proyecto, en proceso de finalización, constará de 8.000 viviendas -30% en alquiler-; prevé generar 8.000 empleos y la construcción de 220 comercios y restaurantes; un hotel y un centro de exhibiciones de 17.000 m²; un estadio deportivo de hockey hielo con capacidad para 15.000 espectadores; 5.000 plazas de aparcamiento, 1.300 plazas para bicicletas; y servicios de transporte en tranvía, autobús y ferrocarril. En definitiva, un distrito de servicios avanzados y de viviendas a 30 minutos de Copenhague, 12 minutos del aeropuerto y 6 minutos de la estación central de Malmö (City of Malmö, 2014).

Ambos proyectos se enmarcan dentro de las políticas estratégicas elaboradas por el Ayuntamiento de Malmö y el Gobierno Sueco para situar a la ciudad como líder en desarrollo urbano sostenible a nivel mundial. Las tres más importantes son: La Agenda Local 21 (1995) (Agenda 21), el Programa Medioambiental (Malmo's Environmental Programme 2009-2020) y el Green Plan (2003) (Anderson, 2014: 15).

¹² Este proyecto se conoce como European Bo01 City of Tomorrow Home Exhibition y su objetivo principal es mostrar las características de la Ciudad del Mañana, desde una perspectiva de sostenibilidad ecológica y eficiencia energética centrada en el diseño arquitectónico *inteligente* de viviendas. El emplazamiento de estas viviendas se sitúa en el Frente de Agua del antiguo Puerto del Oeste (*Western Harbour*) donde antes se encontraban los antiguos astilleros, y se compone de un largo paseo de madera con una serie de edificios de diseño vanguardista que miran al mar. Alrededor de estos edificios se construyeron una serie de parques y paseos rodeados de agua que se adentran en el centro urbano de Malmö.

De acuerdo con Guy Baeten, Malmö ejemplifica a la perfección la acelerada construcción de la nueva ciudad post-industrial de finales del siglo XX. A través de las políticas de expropiación y venta de suelo público, ha financiado la proyección internacional de un nuevo modelo de ciudad sostenible resucitándola exitosamente de sus ruinas industriales.

Sin embargo, según explica Baeten, existe en este asombroso proceso de regeneración, una separación abismal entre el crecimiento económico adquirido y las bases socioculturales que deben cimentarlo en el futuro: la oferta de vivienda construida no es asequible para toda la población -especialmente para parte de la población inmigrante más empobrecida-, en una ciudad con un perfil claramente multicultural, donde los comportamientos xenófobos de muchos de sus nuevos habitantes se van acentuando cada vez más. Para Baeten, Malmö es una ciudad que ha dado la espalda a su historia y a los ideales social-democráticos que una vez la erigieron (Baeten, 2012: 29-40).

3.1.5 Principales características del sistema de innovación Regional del Oresund

El sistema de innovación regional del Oresund está muy influido por la estructura económica de Dinamarca y Suecia y por el crecimiento económico experimentado desde la integración de ambas en procesos de cooperación transfronteriza. En este contexto, la inauguración del Puente del Oresund en el año 2000, ha sido un acontecimiento crucial para la construcción de sinergias entre los dos países, principalmente en cuanto se refiere a la innovación de sus procesos productivos y a las economías intensivas en conocimiento. Antes de ocuparnos del análisis específico del potencial innovador de la región conviene introducir la exposición de algunos de sus principales indicadores económicos.

Desde esta perspectiva, en el periodo del 2000 al 2009 la Región del Oresund experimenta un crecimiento importante de su PIB regional (ver Tabla 3.5.). Dicho crecimiento es, sin embargo, menor que la media alcanzada por la U.E-27, y significativamente menor que el alcanzado por la Región de Helsinki y Estocolmo, siendo estas últimas, dos de las regiones más competitivas de los países nórdicos. La Región del Oresund tan sólo crece en el periodo señalado un 6.1%, mientras que la media de la U.E-27 crece un 12.8%, y las regiones de Helsinki y Estocolmo crecen un 24% y un 30% respectivamente (Orestat database, 2014).

Tabla 3.5. Resumen de los principales indicadores socioeconómicos de la Región del Oresund

Indicador	Región Capital Dinamarca	Región Selandia (Dinamarca)	Total parte danesa del Oresund	Región de Escania (Suecia)	Región del Oresund
Población (2013)	1.749.405	816.726	2.566.131	1.274.069	3.840.200
Densidad de población hab./km²	660	113	256	110	178
Principales ciudades	Copenhague	–	–	Malmö, Lund Hel-sinborg	
Tasa de desempleo (2014/ 7 mes)	3.6	3.0	3.4	7.2	4.7
PIB Regional per capita (PPA Euros en miles (2011))	52	30	45	35	42
Crecimiento PIB 2000-2009	5.5%	-3.9%	3.4%	13.4%	6.1%

Fuente: OECD Regional Statistics (2013), Orestat database. Elaboración propia. 2014.

A pesar del potencial competitivo existente en esta región, no podemos decir que se haya producido una integración funcional completa de los dos sistemas económicos nacionales que la componen. Según datos del 2009, la Región del Oresund supone el 27% del PIB total de Suecia y Dinamarca juntos, lo cual es una muestra importante de su capacidad competitiva. La parte danesa, sin embargo, concentra ella sola el 49% del PIB total de Dinamarca, y su Capital Regional (Hovedsstanden), supone el 38% del PIB total del país; mientras que Selandia sólo representa el 11%. En el caso de Suecia, los porcentajes son menores ya que la región de Escania en su conjunto contribuye en un 11% al PIB de Suecia, porcentaje que no ha cambiado desde el año 2000 y que se mantiene significativamente menor al aportado por la región de Estocolmo al conjunto del país (42%) (Orestat database, 2014).

El sector económico que más peso tiene en la Región del Oresund es el de los servicios, ya que concentra el 78% del empleo, principalmente en los servicios a empresas, transportes y comercios. El empleo manufacturero, según datos del 2010, es más alto en las zonas de antigua industrialización como Selandia y Escania, con un 18% y 20% respectivamente. La presencia de este sector en la Capital Regional danesa es tan sólo del 11%, incluyendo el sector de la construcción (Orestat database, 2014).

El peso de las actividades intensivas en conocimiento (ver Tabla 3.6.) *tecno-científico* en los sectores económicos mencionados anteriormente –servicios y manufactura-, es bastante significativo: el porcentaje de empleo generado en servicios intensivos en conocimiento sobre el total del sector en el año 2008¹³ es del 63% en la región danesa de Hovedstaden (Capital), y del 62% en la Región Sueca de Escania¹⁴. El peso es menor en la Región danesa de Selandia (57%) pero aún así sigue siendo especialmente relevante (OECD, 2013). En el ámbito manufacturero, el porcentaje de empleo generado en manufactura de alta-tecnología es también sustancial, principalmente en Hovedstanden, Selandia y Escania, con un 46%, un 44% y un 43% respectivamente (OECD, 2013).

La inversión en I+D+i como porcentaje del PIB es también alta, situándose muy por encima de la media Europea con un 4.9% para el conjunto de la Región del Oresund¹⁵. Por países la media de inversión es más baja, tanto para Dinamarca como Suecia, con un 3,1% y un 3,4% respectivamente. La influencia del sector privado sobre la inversión en I+D+i para el conjunto del Oresund, es del 73% (OECD, 2013).

La recuperación de las inversiones realizadas en I+D+i es, probablemente, uno de los objetivos más difíciles de conseguir en cualquier Sistema de Innovación Regional. Muchas de estas inversiones no se trasladan al ámbito comercial y productivo, y en pocas ocasiones revierten sobre los productos fabricados y el mercado comercial del lugar donde se producen. Los factores que intervienen a favor de estos desafíos se relacionan con el grado de integración existente dentro de la cadena de valor del propio sistema y de la relación establecida entre las inversiones realizadas y las principales actividades económicas de la región.

¹³ No existen datos agregados para el conjunto regional del Oresund por lo que los datos extraídos pertenecen a la estadística regional elaborada por la OECD (<http://www.oecd.org/gov/regional-policy/regionalstatisticsandindicators.htm>).

¹⁴ Este indicador se construye para todo el sur de Suecia, lo cual incluye también a Blekinge, provincia contigua a Escania.

¹⁵ Dinamarca y Suecia no elaboran una estadística específicamente centrada en la I+D+i por lo que los datos presentados se extraen de los datos calculados por la OECD en el año 2009. El cálculo se realiza a partir de la insuficiencia que ejerce el PIB regional de Oresund sobre el total de los dos países, que lo hace excesivamente alto. Estos datos incluyen el sur de Suecia en su conjunto y, por tanto, a la provincia de Blekinge.

Tabla 3.6. Principales indicadores económicos de innovación en la Región del Oresund.
2008-2010

Indicador	Oresund	Dinamarca	Región Capital Dinamarca	Región Selandia	Suecia	Región Escania (Suecia)
% Población con estudios superiores sobre la fuerza de trabajo (media OECD 2010,2008)	35%	32%	39%	26%	32%	33%
Personal de I+D+i como % total empleo (2009)	no existen datos agregados	3,1%	5,2%	2,7%	2,6%	2,7% (Sur de Suecia)
Empleo en manufactura de alta tecnología sobre total empleo manufactura (% 2008)	no existen datos agregados	39%	46%	44%	43%	43% (Sur Suecia)
Empleo en servicios intensivos en conocimiento sobre total empleo servicios (% 2008)	no existen datos agregados	59%	63%	57%	63%	62%
% Gasto en I+D+i sobre PIB nacional y PIB regional (2009)*	4,9% (Sur Suecia)	3,1%	5,3%	4,0%	3,4%	4,7% (Sur Suecia)
% Gasto I+D+i empresas sobre PIB	3,6%	2,2%	3,8%	3,4%	2,5%	3,5% (Sur Suecia)
% I+D+i sector privado	73%	71%	72%	85%	73%	74%
Patentes/mi-llón hab. (media 2008-2010)	315	207	339	323	309	425

Fuente: Eurostat, OECD Regional Statistics (2013), Orestat database. Elaboración propia, 2014.

En este sentido, tanto la orientación de la inversión en I+D+i –básica, aplicada o experimental-, como el tamaño del mercado y el acceso del mismo al capital, constituyen elementos importantes de cualquier sistema. El tiempo dedicado a cada ámbito de la investigación es determinante, pero el condicionamiento más importante es el grado de especialización productiva de la región en cuestión y el contexto socioeconómico e institucional que la rodea.

En este contexto, la Región del Oresund ocupa un lugar destacado en el ámbito *tecno-científico* de especialización Nórdico-Europeo, en las ramas farmacéutica, científico-natural y de desarrollo e investigación biotecnología y telecomunicativa. El *Índice de Innovación Regional Europeo (Regional Innovation Scoreboard)*, la sitúa en la categoría de “líder en innovación” (“innovation líder”) (E.U. 2014). La gran mayoría de estas actividades se desarrollan en las áreas metropolitanas a cada lado del Oresund. En total, el sector científico-natural proporciona 55.000 empleos en el conjunto de la Región (Nawelaers et al., 2013).

La industria farmacéutica se ubica fundamentalmente en la Región Capital de Hovedstaden (Dinamarca), mientras que Selandia –la región al sur de la primera-, se especializa principalmente en tecnología médica (Orestat databasen). El Centro Internacional de Investigación en Biología Molecular (International Research Center in Molecular Biology (BRIC)) reside en la Universidad de Copenhague. La región de Escania posee un influyente vivero de Pequeñas y Medianas Empresas especializadas en biotecnología y tecnología médica. En la Universidad de Lund se encuentra el Centro Biomédico y el afamado Banco de Células Madre (Biomedical Center & Stem Cell Center). La industria en Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TICs) también es un ámbito de investigación importante, especialmente en lo que respecta al desarrollo de telefonía móvil, principalmente ubicado entre las ciudades de Malmö y Lund (Garlick et al., 2006; Nawelaers et al., 2013).

El número de empresas y las sinergias generadas entre éstas, las universidades, los centros de investigación y los hospitales, es alta (ver Tabla 3.7.). Según datos del 2008, el 60% de las empresas y la industria farmacéutica Escandinava se encuentra en la Región del Oresund que cuenta, a su vez, con 11 universidades y 26 hospitales. Existe una media de 150.000 estudiantes, 10.000 graduados superiores, y 700.000 habitantes con estudios superiores que proporcionalmente es mayor que la de Suecia y Dinamarca juntas. Esta región cuenta, además, con aproximadamente 150 empresas, de las que 20 están especializadas en el sector farmacéutico y 130 en el ámbito del diseño y fabricación biotecnológica (Moodysson et al., 2008; Nauwelaers et al., 2013).

Tabla 3.7. Principales agentes y actores, empresariales, educativos y públicos del Sistema de Innovación Regional del Oresund

Capital Regional de Dinamarca	Región de Escania	
Empresas		
<u>Ciencias Naturales:</u>		
Biotecnología y sector farmacéutico: ALK Abello, Chr. Hansen, LEO Pharma, Lundbeck, Novo, Nordisk, Novozymes, Coloplast, Ferring Pharmaceuticals Tecnología médica: Ambu int., Coloplast, Gambro, McNeil, Otiocón, Widex		
<u>TIC'S</u>		
Aleso Actebis, Altea, IBM Dinamarca, KMD, Microsoft, Simcorp, TDC, Telenor, Telia, Sonera, AF/Epsilon, TDC, Siemens, Teleca, Dell Computers. Móviles: Blackberry, Huawei, Intel, Jayway, Nokia, Qualcomm, Softhouse, Sony Mobile, ST Ericsson, Svep		
<u>Tecnologías limpias:</u>		
DONG, Novozymes, Danisco, Haldor, Topsoa, Rockwool, COWI, Grontmij Calr Bro, Vattenfall		
<u>Sector alimentario:</u>		
Aartidenen, Findus, Sensient Technologies, Danone, Sardus, Aarhus Karlsham, Steins Laboratorium, DAT-SHAUB		
Servicios empresariales y organizaciones	Copenhaguen Bio Science Park	Medeon Science Park and Incubator (life science) (Malmö)
	Nokia Bridge (Copenhague)	Ideon Science Park (Lund)
	Symbion incubator	MINC-IT (Malmö)
	Scion Science Park	Medicon Village (Lund)
	Clusters: Copenhague TIC Cluster, Copenhague Clean Tech. Cluster	Krinova-food environment, health (Eastern Skane)
	Growth Houses	Clusters: Mobile Heights, Media Evolution, Skane Food Innovation, Sustainable Business Hub
	Cities' business support services	Cities' business support services
	Copenhague Capacity (Agencia de Inversión)	Cámara de Comercio del Sur de Suecia
	Cámara de Comercio	
	Organismos de apoyo público a la investigación y Educación Superior	Cluster Medicon Valley Alliance Oresund Business Council
Universidad de Copenhague		Universidad de Lund
Universidad Técnica Danesa		Universidad de Malmö
Copenhaguen Business School		Malmö Media College
IT University of Copenhague		Universidad de Kristianstad
Universidad de Roskilde		Universidad Sueca de Ciencias Agrícolas
Organizaciones de investigación y tecnología Danesas(GTS Institutes)		

Fuente: Extraído de Nauwelaers et al., 2013:30. Adaptación al castellano y elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Oresund Institute y la OECD. 2013.

La gran mayoría de estas empresas y el capital riesgo que las financia, residen en la parte danesa, mientras que la inversión y los centros de investigación de carácter público se sitúan en la parte sueca, lo que ofrece un equilibrio beneficioso para el conjunto de la región (Moodysson et al., 2008; Nauwelaers et al., 2013; Oresund databasen, 2014). Muchas de las empresas y centros de investigación universitarios pertenecen al Medicon Valley Alliance (Alianza del Valle de Medicon); un cluster compuesto de una red de empresas, universidades y centros de investigación, distribuidos a ambos lados del Oresund y que fue fundado en 1997, como parte del programa de Cooperación Territorial Europeo Interreg III A (Garlick et al., 2006; Moodysson et al., 2008; Nauwelaers et al., 2013). En este contexto conviene mencionar también el laboratorio nacional en física nuclear y radiación sincrónica MAX-lab gestionado conjuntamente por el Consejo de Investigación Sueco, la Universidad de Lund y el fondo económico del gobierno sueco para el apoyo a la innovación VINNOVA. Este centro cuenta con un presupuesto de 330 millones de euros y 2,000 investigadores. Por último, otro de los proyectos científicos más importantes es la Fuente Europea de Neutrones por Espalación (European Spallation Source (ESS)), conformada por 17 países Europeos, un presupuesto de 1.5 billones de euros y con capacidad para 4.000 investigadores. El proyecto estará operativo en el 2019 (Nauwelaers et al., 2013).

La estrecha conexión entre los agentes y las empresas que componen el sistema de innovación regional del Oresund, su alto grado de especialización y su localización dentro del mismo contexto regional, lo convierten en un vivero perfecto para la generación constructiva de sinergias político-económicas, cimentando, a su vez, una cultura de la innovación empresarial y universitaria de alto valor añadido igualmente beneficiosa para sus sociedades. No obstante, la gestión y estructuración de todos estos procesos no se puede llevar a cabo sin el respaldo institucional adecuado, en el que juegan un notable papel los distintos organismos y agencias de la región.

3.1.6. La gobernanza de la Región del Oresund

Como apuntábamos al final del apartado anterior, la construcción y la coordinación de la red de agentes que componen la región del Oresund no puede existir sin los adecuados respaldos o asentamientos institucionales. La integración del mercado laboral, la economía, los servicios y la educación de ambos países, han encauzado exitosamente la confluencia de universidades, empresas y organismos públicos, sirviendo de bisagra de apoyo y conexión a diferentes niveles gubernamentales.

La institución pública más importante en este proceso ha sido el *Comité del Oresund* (Öresundskommiteen). Fundado en 1993 como proyecto de cooperación conjunta entre Suecia y Dinamarca, este Comité se constituye para salvaguardar y promover los intereses de la Región del Oresund, desde la participación política e institucional de diferentes municipios y actores gubernamentales: en ellos se incluyen las regiones de Hovedstanden, Selandia, y Escania; los Ayuntamientos de Frederiksberg, Copenhagen, Malmö, Helsingborg, Lund y Lanskrona; los Consejos Locales del Gobierno Regional de Hovedstanden y Selandia y la Municipalidad Regional de Bornholm. Este Comité conforma el soporte principal desde el que se coordinan las distintas actividades socioeconómicas y políticas de la región, reuniéndose una vez cada dos años. Existe un Comité Ejecutivo, representativo de este primero, que se convoca 4 veces al año (Garlick et al., 2006; Möller, 2010; Nauwelaers et al., 2013). El marco de desarrollo actual del Comité se concentra en el proyecto ORUS 2020 (Orus Development Strategy), elaborado para resolver, satisfacer, y facilitar la consecución de los objetivos europeos incluidos en la estrategia Horizon 2020. El cometido estratégico de este programa es convertir a la Región del Oresund en el entorno más propicio, sostenible y competitivo en materia de innovación, empleo, investigación, educación, cultura y logística de los países Nórdicos.

Otro de los organismos destacados en este proceso es el Secretariado del Committee del Oresund (*Oresund Secretariat*) constituido por una serie de sub-organizaciones encargadas de implementar las distintas acciones transfronterizas. El Secretariado lo conforman diez personas que coordinan distintos proyectos asistidos por una ordenación de organizaciones paralelas entre las que sobresalen por influencia: El Instituto del Oresund (*OresundsInstitutet*) cuyos objetivos son el suministro de información ciudadana a través de la edición de dos revistas –*Oresund Magazine & JOBOMAGT*–, y la realización de estudios en beneficio de la integración política, empresarial y social de la región; El *Oresund Direkt*, centrado en fomentar la integración del mercado laboral de la región mediante el estudio de sus necesidades, y el aporte de información y asesoramiento a los trabajadores de ambos lados del Oresund; y, por último, la organización *Oresund Kulture*, dedicada a la fusión armónica de las distintas entidades y acontecimientos culturales –museos, bibliotecas, teatros, salas de conciertos, casas de cultura, festivales de cine etc.- de los dos países.

Al margen del Comité del Oresund pero con equivalente influencia en los procesos de integración económica e industrial de la región, actúa la Cámara de Comercio del Oresund (*Oresund Industri and Handelskammare*). En este organismo se integran la Cámara de Comercio Danesa y la Cámara de Comercio e Industria del Sur de Suecia, esta colaboración comienza en 1999. Su cometido es proporcionar oportunidades de inversión empresarial en la región, respaldando la actividad de los movimientos

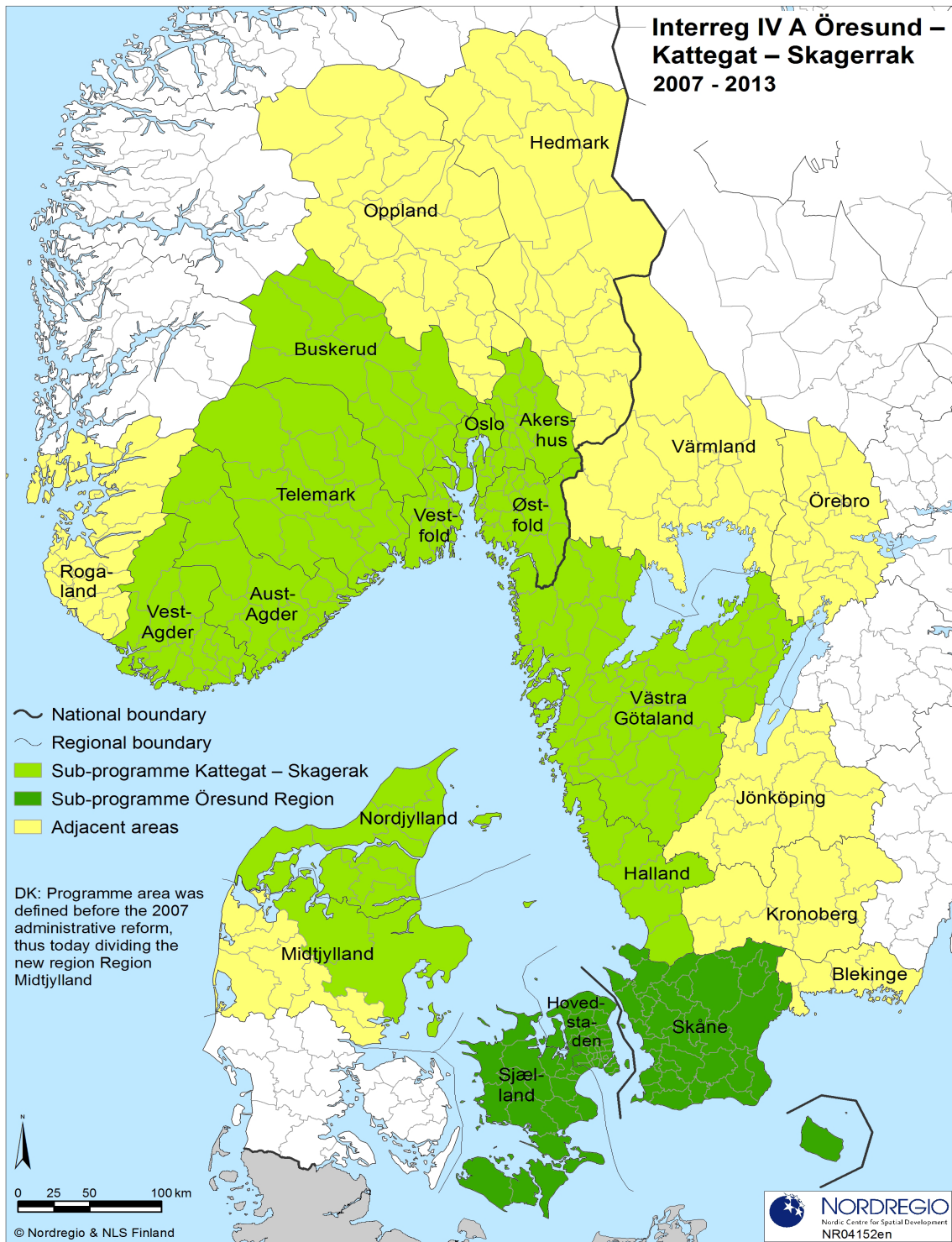
bancarios, la financiación de proyectos industriales, y la promoción interna y externa de las empresas danesas y suecas facilitando la conexión con otras entidades a nivel global (Oresund Industri and Handelskammare, 2007).

La región del Oresund cuenta, asimismo, con el respaldo político y económico de organismos gubernamentales de carácter supranacional, encargados fundamentalmente de financiar gran parte de las infraestructuras y proyectos de colaboración dentro la misma. El principal y más importante entre dichos órganos, es el Consejo de Ministros Nórdico perteneciente al Consejo Nórdico (*Norden*). Este Consejo lo integran los países de Dinamarca, Finlandia, Islandia, Suecia, las Islas Feroe y las Islas de Aland. En sus presupuestos anuales cuenta con 30 millones de Coronas Danesas para el apoyo de la política regional, distribuidos en 12 Comités transfronterizos entre los cuales se encuentra el de Oresund.

Por último, desde la incorporación de Dinamarca a la Unión Europea en 1972 y la adhesión de Suecia y Finlandia en 1995, la Política de Cohesión Europea y sus programas de Cooperación Territorial -Interreg IIIA-, han considerado esta Región como área estratégica. Los objetivos de estos programas se centran en el desarrollo de una región física y organizativamente homogénea, estimulando la cooperación transfronteriza entre sus países; la promoción del crecimiento sostenible en sus ámbitos metropolitanos y, por fin, la integración de sus mercados laborales y económicos, facilitando en ellos la movilidad de las personas y las empresas. Todo con el objetivo de mejorar la competitividad y el atractivo de dicho entorno.

Así, en consonancia con las líneas de apoyo establecidas en el Programa Operacional del Oresund –Dinamarca y Suecia-, para el periodo 2000-2006, se inauguró el 27 de Marzo del 2008, un nuevo programa de cooperación transfronteriza –Interreg IVA- integrando ya en él a Suecia, Dinamarca y Noruega a través del enlace Oresund-Kattegatt-Skagerrak (ver Mapa 3.5.). La financiación para este segundo periodo -2007-2013- es de 223 millones de euros, de los que el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), aporta 112 millones. La siguiente fase de este proyecto se aprueba en Junio del 2014, uniéndose a los objetivos de la estrategia Europa 2020, con un nuevo presupuesto de 136 millones de euros (Hörns-tröm et al., 2013).

Mapa 3.5. Programa Operacional Interreg IV-A Öresund-Kattegat-Skagerrak. 2007-2013.



Fuente: Nordregio. 2012.

3.1.7. Oresund: conclusiones específicas

El modelo de transformación desarrollado en la Región del Oresund se enmarca en un complejo juego político, económico y sociocultural del que participan dos países en busca de nuevas soluciones y oportunidades para sus sistemas urbano-regionales. Sus trayectorias históricas compartidas y su contextualización dentro de la cultura política Nórdica, definen los criterios de este atractivo proyecto regional impulsado, asimismo, por la necesidad de potenciar la capacidad innovadora de sus respectivos entornos metropolitanos como nuevos motores de la *economía del conocimiento* y la *sostenibilidad* regional de sus países. El apoyo económico mostrado por la política de Cohesión Europea certifica, igualmente, la legitimidad de los contenidos que, tras la crisis de la ciudad industrial han regulado en Europa las políticas estratégicas de competitividad y planificación territorial.

En este contexto, la construcción del Puente del Oresund es un exponente ejemplar de cómo de una iniciativa planificadora liderada por instituciones y agentes locales, puede derivarse toda una serie de consecuencias que, tras la búsqueda de la integración funcional de los entornos metropolitanos, terminan generando la aparición de nuevos fenómenos sociodemográficos y económicos, que reconvierten su espacio en un lugar estratégico para el desarrollo competitivo de servicios y actividades productivas intensivas en conocimiento. Este proyecto infraestructural ha derivado en la mejora de las capacidades académicas, productivas, laborales y sociales, incentivado los procesos de regeneración urbana, tanto de Malmö como de Copenhague, y tejiendo nuevos vínculos socioculturales en lo que pretende ser una región unificada.

Sin embargo, pese al éxito de dicho proyecto en la mejora competitiva de su contexto regional, existen otros componentes culturales e identitarios que, más allá del pragmatismo vital utilizado por sus habitantes a la hora de buscar un empleo o un lugar más económico en el que vivir, se resisten a considerar esta metro-región como un emplazamiento institucional y políticamente integrado: ambos países siguen manifestando sus peculiaridades nacionales en las distintas formas de construir su imaginario laboral y productivo; diferencias que se inscriben en sus sistemas legislativos y en sus códigos socioculturales.

La conjunción de todas estas consideraciones resulta conflictiva cuando pretende simplificarse desde su integración regional. La lógica de competitividad en la que se enmarcan estos procesos tampoco puede escapar de las ambiciones económico-productivas y socio-laborales de los habitantes daneses y suecos. Tanto Copenhague como Malmö compiten por la atracción de recursos y servicios que mejoren la calidad de vida y el bienestar de sus ciudadanos, y no todos pueden aspirar o reunir las

condiciones formativas y competenciales para trabajar en los sectores de la *economía del conocimiento*. En este sentido, las aspiraciones concernientes al potencial competitivo de las regiones intensivas en *conocimiento e innovación* puede empatizar con determinados agentes y perfiles socio-laborales, pero ser ajeno al conjunto de la población.

3.2. Procesos de Innovación y Competitividad en el Condado de San Diego

El condado¹⁶ de San Diego es uno de los casos de innovación regional más importantes de los Estados Unidos. El crecimiento y la consolidación de su economía del conocimiento se construyen sobre bases muy parecidas a las del exitoso e internacionalmente elogiado caso de Silicon Valley (California), ya que concurren en circunstancias espaciales y contextos socioculturales similares, con agentes y modelos institucionales parecidos, y en el marco de un crecimiento urbano descontrolado que se dispara desde mediados del siglo XX hasta la actualidad (Castells, 1995, 1997, 2004; Saxennian, 1994) .

La estructuración de esta economía de la innovación y el conocimiento sobre el espacio urbano, comparte sinergias y procesos interactivos afines dentro del patrón Californiano, donde la acumulación de conocimiento científico, la alta cualificación del capital humano, el acceso a financiación específica –de riesgo y de fondos gubernamentales-, y la red socio-institucional de agentes militares, empresariales y académicos, han sido importantes catalizadores del ulterior fortalecimiento de este modelo productivo (Castells, 1995, 1997, 2004; Saxennian, 1994).

El caldo de cultivo en que emerge este potencial procreativo se remonta a la implantación de la estructura de Defensa Militar de la Marina Norteamericana y la industria aeroespacial de comienzos del siglo XX en el centro portuario de San Diego y la isla de Coronado. Este hito, asociado a la función desempeñada por los centros de investigación instaurados a mediados de los años 50 y la década de los 60 -Instituto de Investigación de Scripps (1955) y el Instituto Salk (1960)-, y el traslado de la Universidad de California al distrito ¹⁷ de la Jolla, donde estas instituciones se establecen en Noviembre de 1960, conforman las bases de lo que, posteriormente, ha sido la industria biotecnológica, biomédica, farmacéutica, o de telecomunicaciones de San Diego.

El desarrollo de dichos clusters biotecnológicos y tele-comunicacionales tejió, a su vez, una importante red de colaboraciones que, asociadas con otras empresas y agentes tecnológicos, consumaron la consolidación de las *capacidades* y el *potencial innovadores* de esta región (Scott, 1991; Anderson, 1993; Porter; 2001; Shragge, 2001; Walshok et al., 2002; Was-

¹⁶ La demarcación administrativa norteamericana la clasifica como condado (“county”). Siempre que se utilice esta denominación estamos hablando en términos metropolitanos y, por tanto, de región metropolitana o metro-región.

¹⁷ Distrito que se extiende al noroeste de centro urbano de San Diego (Downtown), bordeando la costa hasta la playa de Solana y extendiéndose hacia el interior nordeste del Pacific Heights (Altos del Pacífico). Este distrito lo integran: La Jolla, University City (Ciudad Universitaria), Torrey Pines, Torrey Heights, Carmel Valley (Valle de Carmel), Del Mar Mesa, y Pacific Heights.

hock & Shragge, 2013). En la actualidad estos sectores están integrados en cuatro clusters diferentes: el de Información y Telecomunicaciones (72.043 empleos); Tecnología Aeroespacial y Navegación Marítima (32.099); el Biotecnológico y Farmacéutico (22.636); y el de Productos y Dispositivos Biomédicos (12.012) que, en conjunto, suman 138.790 puestos de trabajo directos (SANDAG, 2010)¹⁸. En su entorno existen distintos vínculos, redes sociales y servicios empresariales, muchos de las cuales confluyen en la agrupación UCSD CONNECT, fundada en 1985. Este organismo fue creado por distintas iniciativas y liderazgos de la Universidad de California para establecer una red de conexiones entre los ámbitos académicos, financieros y empresariales, destinados a fortalecer el apoyo y la comercialización de los procesos de innovación *tecno-científicos* (Anderson, 1994; Porter, 2001; Walshock et al., 2002).

San Diego, es también un destino *turístico* de primer nivel internacional reconocido por la calidad de sus playas, su clima y el estilo de vida californiano que lo convierten en un entorno atractivo para visitantes, desde estudiantes y trabajadores del conocimiento, hasta turistas de todo tipo y condición. La industria del ocio y la hostelería (Leisure and Hospitality) generó, según datos del 2013, 163.300 empleos, posicionándose entre una de las cinco industrias más influyentes del condado tras los servicios de gobierno estatales y locales, los profesionales y empresariales, el transporte, el comercio, y los servicios educativos y sanitarios¹⁹.

Dentro de la tradicional *planificación urbanística* norteamericana, el Condado de San Diego se configura como una región intrínsecamente descentralizada y extendida en su espacio, casi como una segunda falange al sur del Condado de Los Ángeles. En este sentido, su proceso de desarrollo urbano es distinto al surgido en Europa; el crecimiento suburbano y desintegrado forma parte de la propia cultura planificadora estadounidense, donde la propiedad y el uso del vehículo privado se imponen a los modelos de transporte público funcional y coherentemente diseñados, y a la amable representación espacial de las metrópolis europeas. La congestión de tráfico urbano y la contaminación son algunas de sus principales consecuencias, pero también el crecimiento incoherente y desestructurado de zonas suburbanas y nuevos barrios residenciales. En un día laborable se produce una media de 10.8 millones de traslados de que el 82% se realiza en vehículos privados; tan sólo un 13% de estos traslados son no motorizados (SANDAG, 2006). El crecimiento desmesurado de la población desde 1980 también ha encarecido notablemente el precio de la vivienda.

¹⁸ San Diego's Association of Governments (SANDAG). Asociación de Gobiernos de San Diego.

¹⁹ State of California Employee Development Department Database. 2014.

La ciudad de San Diego es además una *metrópolis transfronteriza* con fuertes vínculos históricos, sociales, culturales y económicos con la ciudad de Tijuana y la región de Baja California. Su estrecha relación forma parte de la identidad sociocultural de la región, convirtiéndola en la frontera más trasegada del mundo, con un relevante mercado comercial desde la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994 (NAFTA). Méjico es el principal país importador de bienes provenientes de California, solamente en el 2013 se importaron bienes por valor de 23,9 billones de dólares, el 14% de la exportación del Estado de California en ese año. Asimismo, California es el principal mercado de exportación de Méjico, importando en el 2013 bienes por valor de 36,2 billones de dólares. En cuanto a los traslados por vehículo, en este mismo año se produjo una media aproximada de 56 millones de traslados transfronterizos (SANDAG, 2014).

Sin embargo, pese a las altas fluctuaciones de mercancías y pasajeros, los dos países están lejos de estar totalmente integrados socioeconómicamente. La frontera es también el vivo símbolo de *dos sistemas socioeconómicos separados*, con dos estructuras de gobierno distintas, y niveles de renta per cápita radicalmente diferenciados. La actividad migratoria transfronteriza, tanto de carácter legal como ilegal, es una importante connotación social: una migración que no sólo proviene de Méjico, sino también de Guatemala, del Salvador y otros países Latino Americanos. Los procesos de transmigración –personas que viven en Tijuana y que cruzan la frontera a diario para trabajar en San Diego-, es otro destacado hecho que define las paradojas y peculiaridades que caracterizan los respectivos trasiegos regionales.

La confluencia de todos estos factores definen la realidad sociocultural de esta región, profundamente conservadora a nivel político y geográficamente aislada de los entornos de innovación al norte de California. Su larga tradición como espacio fronterizo, la ausencia de empresas tradicionalmente asentadas (“old money”), y el giro económico generado por la crisis de la industria militar de principios de los años 90, han derivado en la construcción de una comunidad empresarial joven, bien articulada y conectada, que propician el desarrollo de sectores altamente innovadores y un mayor crecimiento urbano (Walshok et al., 2002; Walshok & Shragge, 2013).

La evolución de esta región encierra, sin embargo, otras serie de elementos que, al igual que se complementan con el crecimiento de su economía del conocimiento, también desvelan importantes paradojas. San Diego se mantiene como una economía de servicios, sobre todo en lo concerniente a los servicios de apoyo empresariales y profesionales, gubernamentales, inmobiliarios y turísticos. Del mismo modo, al tiempo que la región se ha convertido en el nido perfecto para el desarrollo de procesos *tecno-científicos* de alto valor añadido y de empleos bien remunerados, el 13% de sus habitantes y el 9% de las familias viven por debajo de los niveles de pobreza federal.

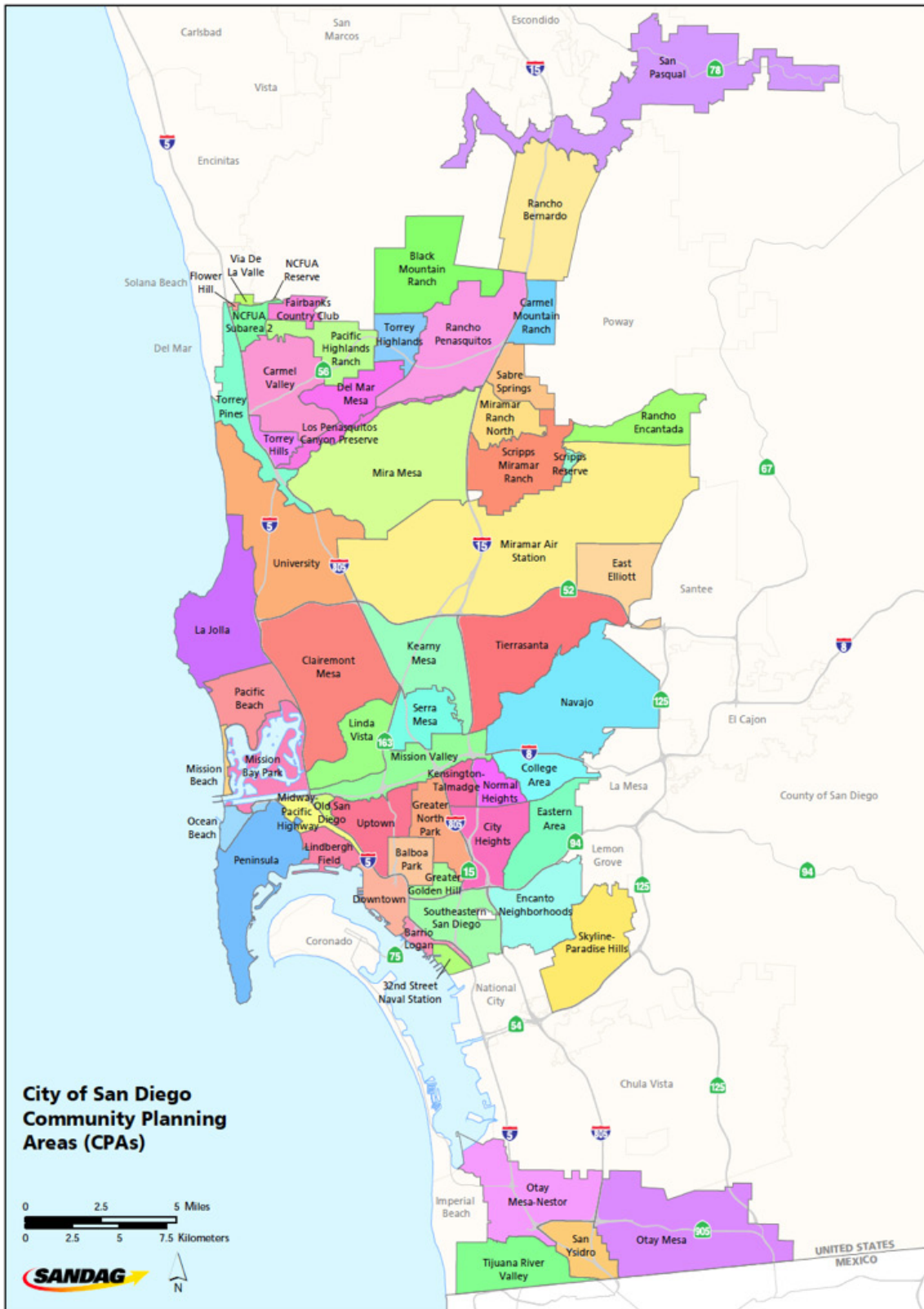
3.2.1. Contexto geográfico y sociodemográfico

El Condado de San Diego alberga 3.211.252 habitantes divididos en 18 ciudades distintas²⁰, de las que San Diego es su capital. La ciudad de San Diego cuenta con 1.355.896 habitantes y nueve distritos diferentes con una densidad de población de 2.592,5 hab./km² (ver Mapa 3.6.). San Diego es la segunda metro-región más grande de California después de Los Ángeles, y la decimoséptima mayor de los Estados Unidos. La edad media de su población a nivel metro-regional (condado), es de 34,9 años y el porcentaje de población extranjera sobre el total, es del 23,9% (U.S. Census Bureau, 2012). Geográficamente la región se encuentra un tanto encajonada: mira al Océano Pacífico al Oeste, limita con Camp Pendleton –base del Cuerpo de Marines-, al Norte, termina en la frontera internacional con Méjico al Sur y está separada por una cordillera montañosa y el desierto, al Este.

La región tiene una extensión de 11.000 km², dividida en tres tipologías geográficas distintas: una llanura que se expande aproximadamente 40 kilómetros desde el Océano Pacífico hacia el Este; una cordillera montañosa que se eleva casi 2.000 metros sobre el nivel mar; y el resto es un gran desierto que va desde las Montañas de Laguna al Condado Imperial –*Imperial County*-. La mayoría de la población reside y trabaja en el mismo Condado y menos del 4% se traslada diariamente fuera de la región. El 54% se concentra en la Ciudad de San Diego o en las ciudades vecinas de Chula Vista, Imperial Beach, Coronado o Ciudad Nacional. El 11% reside en las ciudades costeras al Norte del Condado como Carlsbad, Del Mar, Encinitas, Oceanside o Solana Beach, y el tercio restante reside a 40 kilómetros de la costa, en el interior de la región en una zona no incorporada como ciudad.

²⁰ El Condado de San Diego incluye las siguientes ciudades: Carlsbad, Chula Vista, Coronado, Del Mar, El Cajón, Encinitas, Escondido, Imperial Beach, La Mesa, Lemon Grove, National City, Oceanside, Poway, San Diego, San Marcos, Santee, Solana Beach, Vista y toda una zona urbana al noreste (300.000 habitantes) que, aunque sin denominación concreta, pertenece al condado.

Mapa 3.6. Ciudad de San Diego

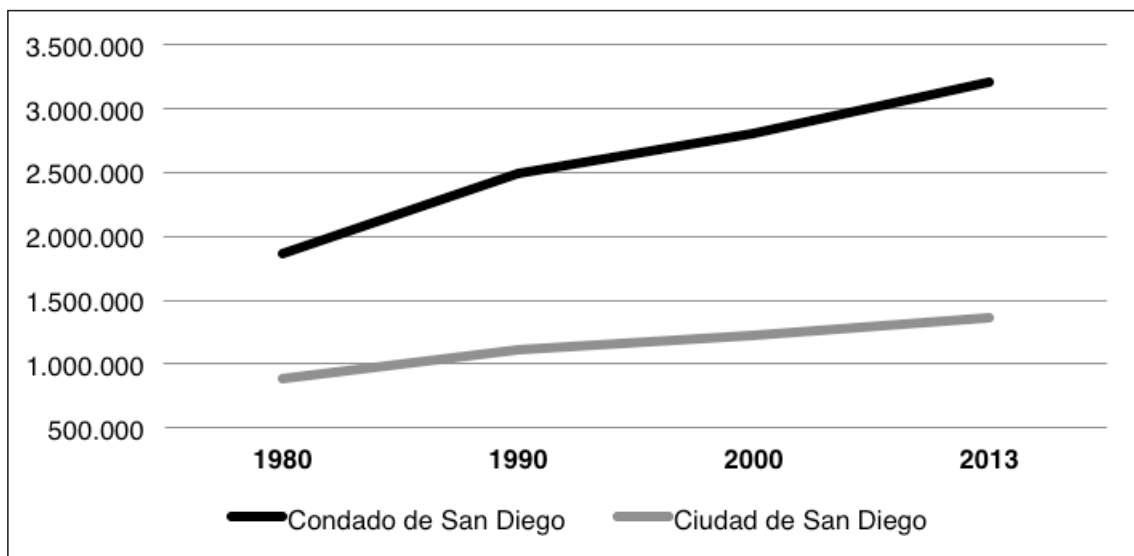


Fuente: SANDAG.2014.

La gran mayoría de los habitantes en este condado es de raza blanca²¹ (76,6%), los de origen de origen hispano y latino representan el 33% de la población, seguido por los de origen asiático con un 12%. Los ciudadanos de procedencia afroamericana tan sólo suponen un 5% de la población total. A nivel municipal, la población de raza blanca representa el 59% y la de origen Hispano-Latino, el 29%. La proporción de población de procedencia asiática es algo mayor (16%) que a nivel regional (U.S Census Bureau, 2010).

El rápido proceso de urbanización del condado de San Diego se manifiesta a través de su acelerado crecimiento demográfico: entre 1980 y 2013 se experimenta un aumento poblacional del 72%, pasando de 1.861.846 habitantes a los 3.211.252 actuales. La ciudad, en cambio, experimenta un crecimiento más lento aunque igualmente considerable, con un incremento residencial del 55% para el mismo periodo (U.S Census Bureau, 2013) (ver Gráfico 3.3.). En cuanto a la distribución de la población por edades, San Diego es una sociedad mayoritariamente joven: el 69% de su población regional se encuentra entre los 15-64 años, y el 19% entre los 0-15 años de edad. Tan sólo un 11% se sitúa por encima de los 65 años (U.S. Census Bureau, 2010) (ver Tabla 3.8).

Gráfico 3.3. Evolución de la población del Condado y la ciudad de San Diego. 1980-2013



Fuente: U.S. Census Bureau. Elaboración propia. 2014.

²¹ La categorización estadística establecida por el Censo Norteamericano divide a la población según su procedencia racial. De modo que la clasificación utilizada en la descripción del Condado de San Diego y su ciudad distingue entre: población de raza blanca; afroamericano; nativo (indio/Alaska); asiático; nativo hawaiano o de otra isla del pacífico; dos o más razas; hispano o latino; y población de raza blanca, no hispana o latina.

Tabla 3.8. Estructura de la población del Área Metropolitana de San Diego por edad y sexo. 2010

	Población	%	Hombres	%	Mujeres	%
0-15 años	596168	19,26	305057	19,63	291111	18,88
15-64 años	2147720	69,39	1095997	70,54	1051723	68,22
65+ años	351425	11,35	152625	9,82	198800	12,90
Total	3095313*	100,00	1553679	100,00	1541634	100,00

Fuente: U.S. Census Bureau. Elaboración propia. 2010.

(*) Los datos por sexo no están actualizados para el año 2013, por lo que el cálculo se ha realizado según el censo del año 2010.

San Diego es la novena ciudad más rica de Estados Unidos tras las de Washington D.C, San Francisco o Nueva York, y la segunda ciudad más rica de California, por delante de Los Ángeles (U.S. Census Bureau, 2012). La mediana de ingresos por familia (medium household income) está en los 60.330 dólares, y el ingreso medio por persona es de 25.158 dólares al año. El precio de la vivienda también denota a esta metrópoli como una de las más caras para vivir –la segunda de California tras San Francisco–; la mediana en el precio de la vivienda se sitúa en los 396.500 dólares y la de alquiler en 1.237 dólares. La mayoría de la población posee una vivienda en propiedad (55%), y el 45% vive en régimen de alquiler.

A pesar de situarse en los rankings como una de las regiones estadounidenses más competitivas y ricas, sus indicadores sociales desvelan grados de desigualdad y pobreza preocupantes. Uno de cada cinco niños vive en situación de pobreza, el 14% de las personas de este condado vivían por debajo del nivel de pobreza federal²², al igual que el 10% de las familias. El 54% de los individuos en esta situación son mujeres y el 46%, hombres. El 34% de las personas que viven en condiciones de pobreza posee un trabajo, y el 17% de la población carece de acceso a un seguro sanitario (U.S. Census Bureau, 2013²³).

²² El nivel de pobreza federal se sitúa en el año 2012 en los 11.170 dólares para los individuos y en 23.050 para las familias (4 miembros). Actualmente (2013/2014/2015) este nivel se sitúa en los 11.670 para los individuos y en los 23.850 dólares para las familias nucleares (4 miembros).

²³ American Community Survey 2009-2013. San Diego County.

La distribución espacial de la pobreza se concentra en municipios específicos del Área Metropolitana: las tasas más altas en la zona norte son las de las jurisdicciones de Vista (20,3%) y Escondido (21,6%); y en la zona sur, sur-este, las correspondientes a los municipios del Cajón (23,5%) y de San Diego (16%). Otras áreas análogamente afectadas son National City, Chula Vista o Imperial Beach, todas ellas situadas en la parte sur más cercana a la frontera. Durante la época más dura de crisis económica (2008-2011), son estas áreas, junto con el Cajón, las que mayores ²⁴tasas de desempleo alcanzan (14%-19%) (U.S. Census Bureau, 2012).²⁴

²⁴ American Community Survey, September 2012. San Diego County.

También en estas zonas urbanas del sur de San Diego (Chula Vista, San Ysidro, National City, etc.) es donde mayor volumen de trabajadores transfronterizos se concentra— gentes que viven en Méjico y cruzan la frontera a diario desde Tijuana hacia su trabajo en San Diego—. Los cruces se hacen a pie, y una vez llegados a la parte norteamericana utilizan el Tranvía de San Diego (San Diego Trolley), y los servicios públicos de transporte, por autobús y tren, situados en Old Town para dirigirse al Norte. Aunque es difícil extraer datos exactos, se calcula que así se trasladan diariamente entre 50.000 y 70.000 trabajadores, la gran mayoría Hombres (80%) con visados de turista o estudiantiles — tan sólo un 33% posee Green Cards—, otros muchos cruzan ilegalmente. Los empleos desempeñados son, en general, de carácter manual —construcción, jardinería, servicios de limpieza, manufactura, etc.—; tales desplazamientos se producen a diario en condiciones de gran dureza: se calcula que para llegar a tiempo a sus lugares de trabajo, han de despertarse entre las cuatro y las cinco de la mañana, para retornar entre las ocho y las nueve de la noche (Alegría, 2000, 2006; Hee & Bae, 2005; Orraca Romano, 2015).

Actualmente está en marcha un proyecto que conectará los aeropuertos de las dos ciudades —Tijuana y San Diego— a través de un puente de 155 metros de largo. Esta pasarela atravesará la frontera que separa ambos países posibilitando el flujo de pasajeros entre sus dos aeropuertos. El proyecto mencionado no prevé facilitar en modo alguno los viajes diarios motorizados que se producen por motivos laborales o comerciales, tan sólo contempla elevar la conectividad estratégica del espacio aeroportuario de esta macro-región; un espacio del que hacen uso primordialmente ciudadanos de origen norteamericano. Sin embargo, se prevé que el desarrollo de esta iniciativa perjudique notablemente al pequeño comercio y a los servicios de taxi y de transporte tijuanaenses —la mayoría de sus traslados tienen como destino la frontera—, ya que el paso por la ciudad de Tijuana será prácticamente inexistente para aquellos pasajeros que hagan uso de esta infraestructura.

3.2.2. Contextualización histórica

San Diego fue descubierta el 28 de Septiembre de 1542 por la flota Española capitaneada por el explorador Juan Rodríguez Cabrillo, consiguiendo llegar a la bahía de punta Loma a la que denominó entonces como bahía de “San Miguel”. Sesenta años después, en 1602, Sebastián Vizcaíno (1550-1629), comandante de los tres navíos denominados *San Diego*, *Santo Tomás* y *Tres Reyes*, arribó en esta misma bahía, como integrante de una expedición proveniente de Acapulco para examinar la costa Californiana en busca de un puerto apropiado para los Galeones de Manila –nombre que se otorgó a las naves españolas que cruzaron el océano pacífico desde Filipinas-, (Pourade, 1960; Ide, 1976).

La bahía se convirtió en un lugar idóneo para resguardarse, pues estaba protegida de los vientos y disponía de agua y abundante madera proveniente de los extensos bosques del interior de punta Loma. Sebastián Vizcaíno acabó denominada San Diego en honor a su patrón San Diego de Alcalá, también patrón de la Corona Española. Sebastián construyó allí un pequeño campamento con una iglesia y varias tiendas a las que también puso el nombre de San Diego. Durante siglo y medio la zona permaneció totalmente desierta, debido a su complicada localización y aislamiento, hasta que, en 1769, una segunda expedición enviada por José de Galvéz arribó a sus costas. El 16 de Julio del mismo año, el Fraile Franciscano Junípero Serra fundó la primera Misión Franciscana construida en la Alta California, la Misión de San Diego de Alcalá, dando nombre posterior a la ciudad (Pourade 1960; Ide, 1976).

La región permaneció bajo dominio español hasta que Méjico consigue la independencia de España en 1821; a partir de ese momento San Diego fué gobernada por Méjico como capital no oficial de la Alta y la Baja California. Finalmente, en 1846, Estados Unidos declara la guerra a Méjico, invadiendo San Diego desde el Este. Cuatro años más tarde, en 1850, se crea el condado de San Diego, como parte de los 27 condados originarios que conformaron el Estado de California, y el 27 de Marzo de 1850 se fundó la ciudad de San Diego, con su primer alcalde: Johsua Bean. La historia de esta extensa región permanece, por tanto, unida a la de Baja California, influenciada por una herencia y una cultura históricamente compartidas y, sin embargo, divididas desde hace 165 años en dos países distintos.

La influencia de la estructura de Defensa Militar de la Marina de los Estados Unidos

No podemos comprender la evolución de San Diego ni el liderazgo ejercido por sus instituciones académicas y universitarias, sin la presencia de la Industria de Defensa Militar, y su impacto sobre el crecimiento y el desarrollo socioeconómico y urbanístico de la metrópoli durante el siglo XX. El descubrimiento de San Diego a cargo de las expediciones españolas y las primeras guerras -Méjico y España (1821), Estados Unidos y Méjico (1846)-, por el control y el gobierno de esta región, preludian su importancia geoestratégica ya desde estas primeras expediciones y avanzadillas militares. La construcción del Fuerte Real del Presidio en 1774 por los colonizadores españoles para la vigilancia y la protección militar de la bahía de San Diego, y el levantamiento del Fuerte San Joaquín en 1797, como la salvaguarda del puerto de entrada en Punta de los Guijarros –denominado más tarde por los americanos como Ballast Point- , caracterizan este primer periodo. El puerto de San Diego también se convierte en un lugar de aprovisionamiento obligado para visitantes, pescadores –industria pesquera del atún-, y las rutas comerciales hacia el norte de California, especialmente durante la *fiebre del oro* (Engstrand, 2014).

La construcción del ferrocarril transcontinental y las líneas de conexión con el sur de California y San Diego, disparan el crecimiento económico de la ciudad hasta la llegada de la crisis económica de 1893. A finales de esta década, las repercusiones de la guerra española con Cuba impulsan el reforzamiento militar del Puerto de San Diego y sus respectivos Fuertes. La visita del congresista William Kellner, en 1907, y el envío por parte de Theodore Roosevelt de la Gran Flota Blanca -16 barcos de guerra Norteamericanos- en 1908, constituyen los primeros pasos para la futura instalación de las bases de la Marina de los Estados Unidos en San Diego (Engstrand, 2014: 2-3).

Tanto Kellner como Roosevelt se declaran como defensores de esta iniciativa, inaugurándose tras sus visitas, una Estación de Cuarentena Naval y una Estación de Carbón para abastecer a los barcos. A esta iniciativa también se une años más tarde el Coronel de la Marina Joseph H. Pendleton. Estos proyectos influyen sobremanera la consolidación y el crecimiento económico del Puerto de San Diego, junto con la celebración de la Exposición de Panamá, en 1915, como promoción de la apertura del canal en 1914, a la que asisten Theodore Roosevelt y el futuro presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt. El inicio de la Gran Guerra termina de consolidar este proyecto y la posición estratégica-militar de San Diego. En 1922 San Diego es designada como base del Decimo Primer Distrito Naval (Engstrand, 2014: 2-3).

Diez años después, en 1932, Franklin D. Roosevelt es proclamado Presidente de los Estados Unidos y, tras el impacto de la dura Crisis Económica de 1929, San Diego se convierte en foco de atención gubernamental en el proceso de recuperación económica. Así, la Marina y el Ejército invierten hasta 3.1 millones de dólares en distintos proyectos; y la empresa aeronáutica *Consolidated Aircraft Corporation*, proveniente de Nueva York, instala sus bases en San Diego, trasladando sus 800 empleados y una inversión de 9 millones de dólares a la metrópoli. San Diego se convierte en el lugar idóneo para el asentamiento de la industria aeronáutica ya que dispone de un aeropuerto, buena clima, un Puerto de Mar, y las infraestructuras militares pertinentes. La llegada de la Segunda Guerra Mundial supone un boom económico para la ciudad, a la que acude mano de obra constante para trabajar en las fábricas militares y aeronáuticas, los reclutas destinados a la Guerra y grandes inversiones económicas, provenientes del Departamento de Defensa. San Diego se erige, así en el lugar de entrenamiento y preparación de las tropas militares y en uno de los centros de abastecimiento estratégico de la Industria Militar (Engstrand, 2014:3).

*El liderazgo socioeconómico de los centros de investigación
y los orígenes de la Universidad de California San Diego*

El origen de las primeras instituciones y centros de investigación científica de San Diego evolucionan en paralelo al desarrollo de la industria militar y las inversiones del Departamento de Defensa, especialmente durante la primera mitad del XX. La inauguración de estas instituciones y su influencia en la conformación de lo que hoy conocemos como la Universidad de California en San Diego (UCSD), también condicionan sobremedida el desarrollo urbano de esta ciudad y su evolución socioeconómica y cultural, liderando distintas iniciativas comunitarias y erigiendo las bases formativas y educacionales de su capital humano, sirviendo así, tanto de abastecimiento de su futura industria *tecno-científica*, como de catalizador para la atracción de distintas inversiones, centros de investigación, estudiantes y trabajadores del *conocimiento* (Anderson, 1993; Shragge, 2001; Atkinson, 2012).

La UCSD se significa también como la principal institución impulsora del florecimiento económico de San Diego tras la Segunda Guerra Mundial fomentando la germinación de nuevas empresas -nucleares, aeroespaciales, oceanográficas, electrónicas y biológicas-, y dinamizando su desarrollo comercial y residencial a través de su nueva Ciudad Universitaria.

Los orígenes de esta universidad se remontan a 1903 con la inauguración de la Asociación de Biología Marina, surgida de la alianza entre William E. Ritter (Zoólogo de Berkley), Fred Baker (cirujano local), Edward Willis Scripps (empresario) y su hemanastra Ellen Browning Scripps. Esta Asociación se ubicó primero en el Hotel del Coronado y se trasladó años después a La Jolla. Para 1912 ya contaba con un complejo de infraestructuras importantes: un laboratorio, un acuario público, un muelle, y varias cabañas donde vivían el personal docente y administrativo. Desde entonces este conjunto pasó a disposición de la Universidad de California y se renombró transformándose en el Instituto Scripps de Investigación Biológica –*Scripps Institution of Biological Research*-. Hacia mediados de los años 20 la institución ya incorporaba nuevas disciplinas en el campo de la biología y la geología marinas, la meteorología, la bioquímica o la física, generándose, en el proceso, los inicios de la ciencia oceanográfica, por lo que, el centro pasó a denominarse Instituto Scripps de Oceanografía –*Scripps Institute of Oceanography*-. El futuro fundador de la Universidad de California en San Diego, Roger R. Revelle (1909-1991), se integró en este Instituto en 1933 (Atkinson, 2012: 151-52).

La inauguración de este centro significó una relevante inversión de futuro para la ciudad: su construcción involucró a empresarios, filántropos, la Cámara de Comercio de San Diego, la Marina, científicos, cuerpo docente y otra serie de agentes municipales. La implicación de esta institución en el proceso de desarrollo social, económico y cultural de la ciudad fue asimismo significativa por cuanto contribuyó a la formación educativa, voluntaria y gratuita, de los ciudadanos a través de distintos cursos, eventos culturales, y seminarios, a cargo de sus Profesores, inmersos en las actividades de Extensión de su propia universidad (*University of California Extension*). La fundación de museos, librerías, laboratorios, teatros, equipos deportivos, galerías de arte, salas de conciertos, apoyo médico a hospitales, etc., se incluyen entre las actividades más voluntariosas y relevantes. La atracción de financiación regional, la colaboración con el sector industrial o la llamada a la incorporación de nuevos investigadores fueron componentes básicos (Shragee, 2001; Atkinson, 2012).

Asimismo, el rol de este organismo durante la Segunda Guerra Mundial aportó grandes conocimientos a la inteligencia militar de la Marina. Científicos y técnicos provenientes de la Institución y de todo el país forjaron un cuerpo de investigación designado como División de la Universidad de California para la Investigación de la Guerra –*U.C. Division of War Research (UCDWR)*-, integrado por 600 investigadores (físicos, ingenieros, psicólogos, oceanógrafos, matemáticos, biólogos, etc.). La investigación meteorológica o el desarrollo del SONAR fueron destacados hitos, tanto de la investigación militar como de otros descubrimientos y gestas de la época (bomba atómica, radar, criptografía, penicilina etc.) (Anderson, 1993). Tanto que al término de la contienda bélica, muchos temieron por el futuro mantenimiento del Instituto; pero su colaboración con el Depar-

tamento de Defensa y La Marina siguieron vigentes, dando lugar al Laboratorio de Física Marina –*Marine Physical Laboratory*-, o a la Oficina de Investigación Naval (1946), de la que fue director Roger Revelle.

En esta etapa, San Diego se transformó también en una ciudad turística atractiva, potenciando este sector mediante proyectos urbanísticos como la Bahía de Mission –*Mission Bay*-. La ciudad también reformó el Puerto de San Diego y entabló nuevas relaciones comerciales con Méjico (Shragge, 2001). Los agentes políticos y empresariales municipales sabían que el futuro de la misma pasaba por la inversión y expansión de la propia Universidad (Anderson, 1993; Shragge, 2002).

El tejido empresarial y la atracción de nuevas inversiones requería de personas bien cualificadas, capacitadas para emprender nuevos proyectos económicos. El interés por desarrollar una Universidad fue promovido por líderes empresariales como John J. Hopkins, presidente de la empresa aeronáutica *General Dynamics Corporation*, o la empresa aeroespacial *General Atomics* fundada en 1953. Había una necesidad de abastecer a estas nuevos sectores *tecno-científicos* y de reforzar el cuerpo docente e investigador de las propias instituciones (Anderson, 1993; Shragge, 2002). Dos años después de la fundación de *General Atomics*, se crea el Instituto de Investigación de Scripps –*The Scripps Reserach Institute*- dedicado a la exploración biomédica. La creación de este Instituto será el germen de posteriores avances en este campo, sobre todo mediante la incorporación de un prestigioso equipo de investigación biomédica proveniente de la Universidad de Pittsburg en 1961 (Walshok et al., 2002).

Finalmente, el 8 de Noviembre de 1960 se institucionaliza la fundación de la Universidad de California San Diego (UCSD), en la Jolla. Casi de forma simultánea, y emplazado también en la Jolla, en la Avenida de Torrey Pines se crea el Instituto Salk –*Salk Institute*- de investigación biomédica, en honor de Jonas Salk, el descubridor de la vacuna contra la polio. Los terrenos fueron cedidos por el Ayuntamiento de San Diego. Este nuevo emplazamiento sirvió de catalizador para la expansión urbanística de la zona y, en particular la localización de una Ciudad Universitaria, con nuevos complejos residenciales, centros comerciales, servicios bancarios, hospitales etc.

A finales de la década de los 60 (1968) el Profesor de la UCSD Irwin Jacobs y el Profesor de UCLA Andrew Viterbi, inauguraron Linkabit; empresa pionera en el ámbito de las telecomunicaciones. Diecisiete años después, en 1985, antiguos alumnos de ambos profesores crearon QUALCOMM, uno de los gigantes de las telecomunicaciones más reconocidos globalmente. Actualmente, esta empresa ha generado 21.000 empleos en todo el mundo, de los que 11.775 son de carácter local, con un sueldo medio de 70.000 dólares anuales. Su impacto en la economía regional es de

4,83 billones de dólares anuales y, desde su creación, se han generado al menos 30 empresas de telecomunicaciones más²⁵.

En 1978 los investigadores Ivor Royston y Howard Birndorf provenientes de la Facultad de Medicina de San Diego –*UCSD Medical School*-, fundan Hybritech; una empresa especializada en el ámbito de la biología molecular. Posteriormente, trabajadores y alumnos de esta empresa establecieron otras 50 empresas biotecnológicas y agencias de inversión de capital riesgo. Desde la crisis económica de principios de la década de los 90 (1990) y los recortes presupuestarios de muchos de los contratos establecidos con el Departamento de Defensa, han sido estas innovadoras empresas biotecnológicas y biomédicas las que han impulsado la *economía del conocimiento* en San Diego. Entre las más notables destacan: el Instituto Burnham –*Burnham Institute*-, El Centro de Cáncer Sydney Kimmel –*The Sydney Kimmel Cancer Center*-, El Instituto de Neurociencias –*Neuroscience Institute*-, o el Instituto de la Jolla de Alergología e Inmunología –*La Jolla Institute for Allergies and Immunology*- (Walshok et al., 2002).

3.2.3. Condicionamientos socioeconómicos del Sistema de Innovación Regional

En consecuencia, para centrarnos en el análisis o la comprensión del Sistema de Innovación Regional de San Diego, hemos de reconocer la influencia e impacto desempeñados por el liderazgo de la Universidad de California (UCSD), la Industria Militar y el empeño de los distintos investigadores, profesores, filántropos, empresas y agentes públicos implicados en su proceso de desarrollo. Por tanto, tras el relato de los factores históricos intervinientes en la evolución de dichos procesos, quedamos ya avocados a un breve examen de la actual estructura económica de San Diego y los condicionantes influyentes tanto en el desarrollo de su *economía del conocimiento*, como en la valoración del conjunto de desafíos socioeconómicos a los que ha de enfrentarse.

El Condado de San Diego posee un Producto Interior Bruto de 177.410 billones de dólares, situándose tras de regiones como Nueva York (1.358.416), Los Ángeles, Washington D.C. (448.741), Chicago (571.008) o San Francisco (360.395), según datos del 2012. Su tasa de desempleo es del 6% y su Renta per Cápita de 51.384 dólares. El valor total de las exportaciones en el 2012 fue de 17.183.269.138 billones de dólares. En cuanto a su estructura productiva (ver Tabla 3.9), San Diego es una eco-

²⁵ Ver el informe elaborado por San Diego Workforce Partnership and San Diego Regional Development Corporation. 2013. *The Economic Impact of Qualcomm: Driving San Diego's Technology Growth*. San Diego, CA: San Diego Workforce Partnership and San Diego Regional Development Corporation.

nomía de servicios. Los cinco sectores que mayor empleo acumulan son: las estructuras de Gobierno con 227, 600 empleos (17,33%); los servicios profesionales y empresariales con 215.500 (17,12%); el comercio, el transporte y los servicios públicos que generan 206.800 (16,62%); el ocio y la hostelería con 161.000 (12,63%); y la educación y los servicios sanitarios que acumulan 154.500 empleados (10,57%) (U.S. Bureau of Labor Statistics, 2012).

Tabla 3.9. Peso del empleo industrial generado por sectores y subsectores. 2012

Tamaño del empleo Industrial (2012)	
Industria/sector	% Total
Gobierno	17,33%
Servicios Profesionales y Empresariales	17,12%
Comercio, Transporte y Servicios Públicos	16,62%
Ocio y Hostelería	12,63%
Educación y Servicios Sanitarios	10,57%
Manufactura	7,92%
Construcción	5,86%
Actividades Financieras	5,79%
Otros Servicios	3,73%
Información	2,42%
Minería e Industria Maderera	0,03%
Industria/Subsector	% Total
Comercio Minorista	10,93%
Gobierno Local	10,91%
Servicios Profesionales, Científicos y Técnicos	9,27%
Sanidad y Servicio de Asistencia Social	8,69%
Apoyo Administrativo, Gestión de residuos y Servicios de Reparación	6,61%
Seguros y Finanzas	3,55%
Comercio al por Mayor	3,46%
Gobierno Estatal	3,22%
Gobierno Federal	3,20%
Inmobiliario, Alquiler y Leasing	2,25%
Transporte y Servicios Públicos	2,23%
Servicios Educativos	1,88%
Gestión de Empresas y Compañías	1,22%

Fuente: U.S. Bureau of Labor Statistics. Elaboración propia. 2012.

Las ocupaciones que más crecen durante la crisis económica desarrollada en el periodo 2008-2012 se distribuyen por el siguiente orden: en los servicios educativos (16,39%); la gestión empresarial (13,21%); la educación y los servicios sanitarios (12,26%) y las estructuras de Gobierno Federal (12,26%) (U.S. Bureau of Labor Statistics, 2012). Por tanto, la tendencia es hacia una mayor terciarización económica con un peso considerable del sector público gubernamental, el sector empresarial y el

ámbito educativo-sanitario. Los sub-sectores con los coeficientes de localización²⁶ más altos (ver Tabla 3.10) son las estructuras de Gobierno Federal (1.76), los servicios profesionales, científicos y técnicos (1.63), y los servicios inmobiliarios, de alquiler y leasing (1.41) (U.S. Bureau of Labor Statistics, 2012). A pesar de que algunos de estos subsectores (Inmobiliario, Alquiler, Leasing; Gobierno Federal) no tienen un peso significativo sobre el volumen de empleo total generado, su grado de concentración es extraordinariamente alto.

Las inversiones de Capital Riesgo son un importante indicador de la capacidad y el poder competitivos de toda economía, sobre todo cuando estas inversiones van destinadas al desarrollo de nuevos proyectos empresariales y de I+D+i. En el Estado de California, y prácticamente en todo el continente Norteamericano, la principal receptora de estas inversiones ha sido Silicon Valley (San Francisco/ San José), que en el año 2014, recibió 23.368.872.700 billones de dólares. San Diego ocupa un lugar destacado tanto a nivel nacional como estatal, aunque no tan elevado como el de su vecina norteaña Silicon Valley. En San Diego, la inversión de capital riesgo ha ido evolucionando favorablemente desde mediados de los años 90 (1990) hasta la crisis económica del 2008, tras haber alcanzando su máximo en el año 2000 con la recepción de 2.317.641.100 billones de dólares (ver Tabla 3.11). A partir de este periodo la inversión decrece aunque manteniéndose por encima de los máximos alcanzados en 1995. Otras regiones con volúmenes importantes de inversión son: Nueva York, Los Ángeles y el Condado de Orange y Nueva Inglaterra (ver Gráfico 3.4.). Los sectores receptores de mayores fondos son: la industria del Software (37,3%), la de Biotecnológica (15,4%), la mediática y de entretenimiento (10%) y los servicios de información tecnológica (7%)²⁷.

²⁶ La Oficina Norteamericana de Estadística del Empleo (U.S. Bureau of Labor Statistics) elabora un coeficiente de localización del empleo en el que mide el grado de concentración de cada sector en la región en relación con el territorio de referencia. Este coeficiente se divide en alto, medio o moderado. Los coeficientes situados por encima de 1,1 son de concentración alta, los posicionados entre 0,9-1,1, son de concentración moderada, y los menores de 0,9 son de baja concentración.

²⁷ Datos extraídos del informe Money Tree elaborado por Price Waterhouse Coopers y la National/Venture Capital Association en el que se muestran las inversiones de capital riesgo por región norteamericana desde el primer cuatrimestre de 1995 al cuarto cuatrimestre de 2014.

Tabla 3.10. Coeficiente de Localización Industrial. Condado de San Diego. 2012*

Industria/Sector	Coeficiente
Alta Concentración	
Gobierno Federal	1,76
Servicios Profesionales, Técnicos y Científicos	1,63
Inmobiliario, Alquiler y Servicios	1,41
Servicios Profesionales y Empresariales	1,28
Ocio y Hostelería	1,24
Gobierno	1,10
Concentración Moderada	
Construcción	1,06
Gobierno Local	1,05
Apoyo Administrativo, gestión de residuos y reparación	1,01
Información	0,98
Comercio Minorista	0,97
Otros Servicios	0,96
Gestión de Empresas y Compañías	0,95
Actividades Financieras	0,95
Servicios Educativos	0,90
Baja Concentración	
Gobierno Estatal	0,89
Comercio, Transporte y Servicios Públicos	0,86
Manufactura	0,83
Educación y Servicios Sanitarios	0,81
Comercio al por Mayor	0,81
Seguros y Finanzas	0,79
Sanidad y Asistencia Social	0,79
Transporte y Servicios Públicos	0,59
Minería y Sector Maderero	0,05

Fuente: U.S. Bureau of Labor Statistics. Elaboración propia. 2012.

(*) Los ámbitos en negrita constituyen sectores y el resto son subsectores.

Tabla 3.11. Evolución de la Inversión de Capital Riesgo por principales regiones (E.E. U.U). 1995-2014. (miles de millones de dólares).

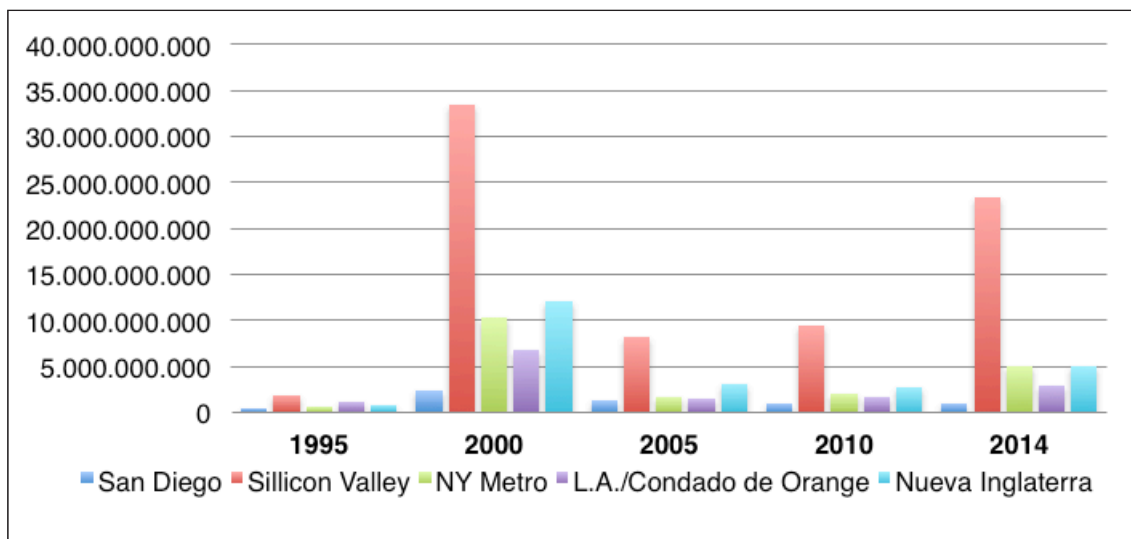
Región	1995	2000	2005	2010	2014
San Diego	276.786.700	2.317.641.100	1.218.733.600	847.930.800	805.077.600
Silicon Valley*	1.807.835.700	33.404.545.100	8.130.061.800	9.405.954.500	23.368.872.700
NY Metro	509.718.600	10.275.427.700	1.658.180.800	1.896.594.000	5.023.761.500
L.A./Condado de Orange	1.004.098.000	6.774.027.400	1.496.119.000	1.648.337.800	2.848.253.700
Nueva Inglaterra*	796.587.500	12.045.059.000	2.970.262.100	2.602.894.600	5.003.250.800
Total	4.395.026.500	64.816.700.300	15.473.357.300	16.401.711.700	37.049.216.300

Fuente: Price Waterhouse Coopers, Money Tree. Elaboración propia. 2014.

(*) Silicon Valley integra los condados de San Francisco, CA y San José, CA.

(*) Nueva Inglaterra los Estados de Massachusetts, Connecticut, New Hampshire, Vermont, Maine, Rhode Island.

Gráfico 3.4. Evolución de la Inversión de Capital Riesgo por principales regiones (E.E.U.U). 1995-2014. (miles de millones de dólares)



Fuente: National Venture Capital Association Yearbook, 2014. Elaboración propia.

(*) Silicon Valley integra los condados de San Francisco, CA y San José, CA.

(*) Nueva Inglaterra, los Estados de Massachusetts, Connecticut, New Hampshire, Vermont, Maine, Rhode Island.

El número de patentes con salida al mercado productivo también es un indicador clave del potencial competitivo de las distintas regiones. De acuerdo con el Informe *Patenting and Innovation in Metropolitan América*²⁸ elaborado por la Institución Brookings –*Brookings Institution*-, la media de patentes generada por la metro-región de San Diego para el periodo 2007-2011, fue de 3,165, alcanzando un grado de productividad de 2.3 patentes/1000 trabajadores. Las empresas que más impacto han tenido en el número de patentes producidas en esta etapa, fueron Qualcomm, INC (700), Broadcom INC (199) y la Universidad de California (133). En el Estado de California, San Francisco y San José lideran este ranking con 7,008 y 9,237 patentes respectivamente. Las compañías más punteras en ambos casos son Apple Computer Inc., Cisco Technologies Inc., Internet Business Machines, Oracle, Hewett Packard o Yahoo, entre otras²⁹.

Tabla 3.12. Promedio de patentes generadas por principales regiones (E.E.U.U.).
2007-2011

Media 2007-2011		
Región	Número de patentes	Patentes/1000 empleados
San Diego	3.165	2,3
San Francisco	7.003	3,6
San José	9.237	0,8
Nueva York	6.907	1,6
Boston	3.965	1,0
Los Ángeles	5.456	10,3

Fuente: Brookings Institution. Elaboración propia, 2013.

San Diego cuenta, además, con cinco Universidades, siendo la Universidad de California (UCSD) la más influyente, con un impacto económico sobre la metro-región de 20 billones de dólares, lo que la convierte en el mayor contratista de la misma. A ésta le siguen la del Estado de San Diego –*San Diego State*-, La Universidad de San Diego –*University of San Diego*-, La Universidad Estatal de California San Marcos –*California State University San Marcos*-, La Universidad Nazarena de Punta Loma –*Point Loma Nazarene Univeristy*-, y la Universidad Nacional –*National University*-, dedicada a la formación de trabajadores y adultos. Estas Universidades suman aproximadamente un total de 111.500 estudiantes. Esta estructura educativa se complementa con la presencia de tres centros de investigación de gran prestigio internacional: el Instituto de Investigación de Scripps –*Scripps Reserach Institute*-, el Instituto Salk de Estudios Biológicos –*Salk Institute for Biological Studies*-, y el Instituto de Investiga-

²⁸ Accesible únicamente a través de la base de datos interactiva contenida en el siguiente enlace web: <http://www.brookings.edu/research/interactives/2013/metropatenting>

²⁹ Ver también el informe elaborado por Rothwell et al., (2013) para la *Brookings Institution* titulado *Patenting Prosperity Invention and Economic Performance in the U.S. and its Metropolitan Areas*. Washington D.C.: Brookings.

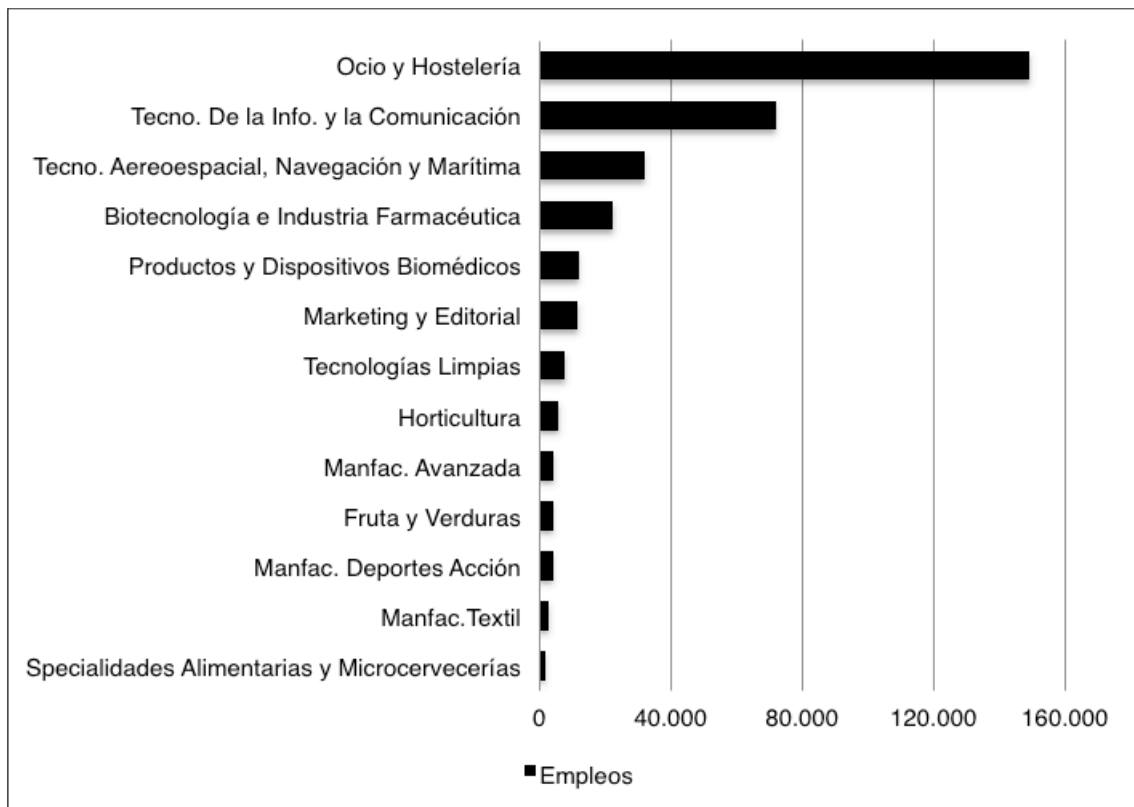
ción Médica Sanford-Burnham –*Sanford-Burnham Medical Institute*–.

El grado formativo y educacional de la población también es considerable. El 35% de la población mayor de 25 años posee una licenciatura o grado de estudios superior, el 13% ha conseguido finalizar algún Master Profesional o titulación equivalente, y tan sólo un 2% adquiere el grado de doctor. El nivel de especialización en el ámbito de la ciencia y la tecnología en San Diego es también significativo: el 49% son licenciados cuya primera carrera se realiza en el ámbito de las ciencias, la ingeniería o disciplinas relacionadas con éstas (U.S. Census Bureau, 2012).

Los Clusters como tractores de la economía regional

La región de San Diego cuenta con 13 clusters (ver Gráfico 3.5.) productivos que en total generan 331.410 empleos, lo que supone el 27% del empleo total de la región en el 2010 (SANDAG, 2012). Estas agrupaciones productivas proporcionan salarios mayores que la media regional (50.700\$) aunque existen grandes diferencias entre unos clusters y otros; por ejemplo, el de Ocio y Hostelería acumula una media salarial de 21.800 dólares, mientras que el Biotecnológico y Farmacéutico obtiene una media salarial de 107.000 dólares, seguido del Biomédico (99.500), y del especializado en productos Tecnológicos de la Información y de la Comunicación (94.400). Estas **asimetrías salariales** se reflejan también en los niveles de inversión y atracción de capital financiero y en el volumen de empleo generado por cada agrupación: el cluster que más empleo genera es el de Entretenimiento y Hostelería (149.352), muy por encima del Telecomunicacional (72.043), del Biotecnológico y Farmacéutico (22.636), y del Biomédico (12.012), y sin embargo, es el que provee de los sueldos más reducidos (SANDAG, 2012).

Gráfico 3.5. Número de empleos generados por Cluster. Región San Diego. 2010



Fuente: SANDAG, Current Employment Inventory. Elaboración propia. 2010.

En cambio, desde el punto de vista de la *inversión financiera*, el principal propulsor de la economía regional es el cluster Biotecnológico y Farmacéutico. Las instituciones públicas y privadas que componen esta agrupación recibieron en el año 2014, una financiación por valor de 491.937.541 millones de dólares, a través de 1049 subvenciones provenientes de los Institutos Nacionales de Salud –*National Health Institutes* (NIH)-, y de los que la Universidad de California (UCSD) percibió el 81% (398.739.737 \$) (NIH, 2014)³⁰. Asimismo, casi la mitad de los fondos de capital riesgo recibidos en la última década se aplicaron al desarrollo de este sector (SANDAG, 2012). Las principales actividades realizadas por las instituciones que componen esta agrupación giran en torno al diseño y desarrollo de técnicas en ingeniería genética, molecular y celular, para el diagnóstico, tratamiento y prevención de enfermedades médicas. La mayoría de las empresas y centros de investigación que integran este cluster se concentran en La Jolla (Ver Mapa 3.7.), en los alrededores de la Universidad de California y la Avenida de Torrey Pines.

³⁰ National Institutes of Health (NIH).

<http://www.report.nih.gov/award/index.cfm?ot=&fy=2014&state=CA&ic=&fm=&orgid=&distr=CA52&rfa=&pid=>. Accedido 16 de Febrero del 2015.

La ubicación y estructuración de estas actividades productivas sobre el espacio han sido ampliamente criticadas dada la previsión de sus importantes consecuencias negativas en los procesos de gentrificación urbana, con impactos medioambientales altos y efectos perjudiciales sobre el equilibrio y la sostenibilidad del empleo local. La ubicación estratégica de estos sectores productivos repercute en el encarecimiento del suelo y la vivienda, al tiempo que predetermina una selección social y residencial de sus compradores y arrendadores, del empleo generado en la zona y del tipo de personas que puede acceder a él. Estas consecuencias son claramente perceptibles en el caso de San Diego, tanto en términos de localización espacial y política de planificación urbana, como en las importantes diferencias salariales. Por ejemplo, la aprobación del Plan de Desarrollo Urbano de las Ciudades de San Diego –*San Diego's City of Villages Visión Plan*–, sólo contempla un 10% de suelo accesible para nuevo desarrollo urbano y residencial, primando aquellas zonas de mayor crecimiento económico y dinamismo empresarial, principalmente situadas en la Jolla (Sable, 2006; Casper, 2007).

Asimismo, los clusters de alta especialización *techo-científica* no son los únicos que generan valor en la región de San Diego. La manufactura de material deportivo es un sector importante por cuanto se relaciona con la industria del surf y los deportes acuáticos, que conforman parte de la cultura y el estilo de vida californianos: una cultura asociada al mar, el sol, la playa y el ocio deportivo. También conectada con el ámbito deportivo se encuentra la manufactura textil, centrada en el surf, el snowboard, el skate y la montaña, pero también en la fabricación de prendas militares. La producción de alimentos ecológicos y la fabricación de cerveza casera constituyen también uno de los ámbitos novedosos, cada vez más relevantes en la promoción de un estilo de vida saludable.

Redes

La red científica y empresarial de agentes que integran el sistema de innovación regional es una de las estructuras de mayor éxito en la evolución que ha experimentado la *economía del conocimiento* de San Diego. En 1985 una serie de líderes empresariales y académicos deciden formar CONNECT; una red de contactos que pretende aportar valor y dar respuesta a las problemáticas devenidas de los recortes presupuestarios a la inversión en I+D+i, y de la fuerte dependencia de los contratos en Defensa Militar (Walshock & Shragge, 2013).

Como contestación a esta dependencia presupuestaria el Rector de la Universidad de California (UCSD), Richard C. Atkinson exploró, junto con su equipo, una serie de medidas para fortalecer la economía regional, concluyendo al fin que era necesario establecer una estructura asociativa entre investigadores y emprendedores e inversores y proveedores de servicios; sólo así se podrían sacar adelante las iniciativas innovadoras necesarias para la conformación de nuevas compañías y empleos de calidad, como promotores de la economía de la zona y del sector inmobiliario. UCSD CONNECT surge como consecuencia de este proceso y se convierte en la red de innovación más importante de la región, socializando distintas iniciativas y proyectos para la atracción de talento y nuevas inversiones (Walshok et al., 2002: 35-36).

La financiación de esta red se efectúa con fondos de los miembros que la componen, entre los que se incluyen más de 3.000 empresas de distintos clusters y disciplinas científicas, con 30 años de actividad, el patrocinio organizativo de concursos, eventos y premios, y la atracción de más de dos billones de dólares en inversiones. Las compañías que la integran incluyen bancos, despachos de abogados, consultoras, empresas de logística, inmobiliarias, empresas de publicidad y marketing, entidades sin ánimo de lucro, fundaciones, etc. Algunas de las actividades más importantes implican la celebración de Ferias Financieras, eventos y congresos

para fomentar las relaciones entre investigadores y empresarios, y la asignación de premios a los productos más innovadores. Solamente en el ejercicio del 2013 se crearon 400 nuevas start-ups, generando 1.681 puestos de trabajo y atrayendo más de 746 millones de dólares en inversiones de capital riesgo para las empresas de la región (Walshok et al., 2002: 35-36; Walshock & Shragge, 2013).

Otros agentes de idéntica relevancia para el desarrollo de la red del sistema regional de innovación de San Diego congregan: La Alianza Científica de San Diego –*San Diego Science Alliance (SDSA)*-, dedicada a la socialización científica y educativa infantil a través del profesorado escolar, estudiantes y distintas empresas; BIOCOM, que funciona como Consejo de la industria biotecnológica a nivel regional; La Corporación de Desarrollo Económico Regional de San Diego –*San Diego Regional Economic Development Corporation (San Diego Regional EDC)*-, que agrupa a distintos sectores económicos regionales (turístico, militar, académico, deportivo, tecnológico sanitario, etc.), y ejerce de enlace con otros gobiernos locales, el Estado de California o las agencias Federales; o también La Sociedad de la Fuerza Laboral de San Diego –*San Diego Workforce Partnership*-, encargada de la captación, formación y análisis de las necesidades empresariales en conexión con la potencia laboral de San Diego.

3.2.4. Los procesos de gobernanza regional de San Diego

La estructura de Gobierno del Estado de California y los 58 Condados que la componen es ciertamente compleja y responde a niveles distintos: Federal, Estatal, Regional y Municipal. La figura del Condado o Gobierno Regional es una institución indispensable para los mecanismos de gobierno sub-estatal, centrada en dar respuesta a los intereses y necesidades locales de las ciudades y los diferentes distritos que las integran. Sin embargo, y debido a su complejidad organizativa, sus mecanismos de regulación pueden ocasionar la superposición de estructuras competenciales, la duplicidad en la oferta de ciertos servicios y/o la excesiva *compartimentalización* e independencia de muchas de sus instituciones. Estas actividades influyen en el impulso regionalista de muchos condados; en algunos casos beneficiando el potencial socioeconómico de sus ciudades y espacios urbanos y, en otros, contribuyendo a la fragmentación y la limitación de sus funciones administrativas a la hora de proporcionar mayor bienestar y calidad de vida a su ciudadanía (Bollens, 1997).

En el caso del Condado de San Diego, la región se compone de 18 ciudades, cada una con sus respectivos Ayuntamientos; doscientos distritos de carácter especial,³¹ 18 reservas de Indios Nativo-Americanos –*Native American Reservations*-, y una Asociación de Gobiernos regional denominada como SANDAG –*San Diego Association of Governments*-, con escasas competencias legislativas, principalmente ligadas al transporte (Hill, 2006).

El Gobierno del Condado provee de sanidad, bienestar, seguridad ciudadana, servicios públicos educativos, estructuras legales, y políticas de regulación y planificación del suelo. Su estructura de Gobierno se compone de una Junta de Supervisores integrada por cinco miembros, elegidos para cada uno de los cinco distritos de supervisión,³² y 47 Departamentos. Los Ayuntamientos se circunscriben a sus espacios municipales estableciendo servicios de seguridad (policial, incendios, etc.), los servicios de recogida de basuras y de impuestos, regulación del suelo, gestión de carreteras, parques, infraestructuras, servicios de recreación, etc. Todas las alcaldías son elegidas por sus ciudadanos, salvo tres que cuentan con un miembro rotatorio dentro de sus consejo de gobierno (Bollens, 1997; Hill 2006).

Los distritos de carácter especial están gestionados por el Consejo de Supervisión del condado, algunos Ayuntamientos y/o delegaciones subcontratadas para el caso. La mayoría proporcionan servicios de carácter especializado relacionados con el tratamiento de residuos, los incendios, la gestión del agua y de espacios estratégicos (puerto, aeropuerto), servicios de transporte etc. Cuentan con sus propios presupuestos y mecanismos de financiación para la regulación de sus servicios, pero carecen de autoridad para influir en la gestión política de la ciudadanía, las empresas, etc. Algunos ejemplos de estos organismos son: La Autoridad Regional del Aeropuerto del Condado de San Diego –*San Diego County Regional Airport Authority*-; El Puerto Unificado de San Diego –*San Diego Unified Airport*-; La Autoridad del Agua del Condado –*San Diego County Water Authority*-; o el Sistema de Transporte Metropolitano –*Metropolitan Transit System (MTS)*-, y del Norte del Condado –*North County Transit District (NCTD)*-. Otras agencias pertenecen al ámbito de regulación Es-

³¹ Estos distritos de componen de 200 agencias gubernamentales, gestionadas y supervisadas por Consejos de Gobierno del propio Condado y ciertos Ayuntamientos; están encargadas de administrar y gestionar recursos públicos como el agua, el tratamiento de residuos, los incendios, el suelo portuario y aeroportuario, etc.

³² El Distrito 1 se compone de toda la zona suroeste que se extiende desde la frontera con Méjico hasta parte de centro urbano de San Diego (Downtown), avanzando un poco hacia el Este hasta alcanzar montañas de San Miguel; el Distrito 2 compone toda el área del Centro Este de San Diego hasta la frontera con el Condado Imperial; el Distrito 3, integra la zona al Norte de la Jolla, expandiéndose al oeste hasta la ciudad costera de Encinitas y, al Este, hasta la ciudad de Escondido; el Distrito 4 compone toda la zona centro de San Diego, La Jolla, Pacific Beach, Mission Beach y el centro urbano; por último, el Distrito 5 integra por el Norte las ciudades limítrofes con el Condado de Orange (Oceanside, Carlsbad, etc.).

tatal o Federal en materia de control de la contaminación y la calidad del aire, el uso del suelo aeroportuario o de la calidad del agua (Hill, 2006).

San Diego integra más Reservas de Nativos Americanos que ningún otro condado de los Estados Unidos. Estas reservas están sujetas a regulaciones y leyes autónomas que tan sólo responden ante la autoridad Federal; el Gobierno Estatal, Regional o Municipal, no rige ningún tipo de competencia en estos espacios. El funcionamiento de estas Reservas opera de forma similar al de cualquier otra región o país con una cultura e identidad propias, poseen sus propios mecanismos de regulación legislativa, impositiva y de prestación de servicios. Su economía se vincula a actividades recreativas relacionados con casinos, hoteles, centros comerciales, etc. Casi el 30% de su población vive por debajo de los niveles de pobreza federal, con graves problemas de alcoholismo, perfiles educativos bajos, y malas condiciones de vida (U.S. Census Bureau, 2012).

El conjunto de agentes regionales y locales de San Diego confluye en la Asociación de Gobiernos de esta región denominada como SANDAG –*San Diego Association of Governments*-. Los orígenes de este organismo se remontan a los años 60 (1960), cuando San Diego comienza su proceso de fuerte crecimiento y expansión suburbanos. Este acelerado desarrollo derivó en la necesidad de crear una Organización de Planificación Regional, denominada *Comprehensive Planning Agency* que, en 1980, termina designándose como SANDAG. Esta Asociación la conforma un consejo de gobierno con distintos representantes municipales y regionales. Esta Junta de Gobierno de acompaña de diferentes comités elegidos desde el Ayuntamiento de San Diego, el Gobierno Regional y representantes de los distritos del condado. Las principales actividades de este organismo se subcontratan a expertos profesionales. Las funciones más importantes de esta agrupación se circunscriben a la regulación del transporte regional, el desarrollo de proyectos infraestructurales, como autopistas y otros medios de transporte, exceptuando los proyectos relativos a las zonas portuarias y aeroportuarias. La entidad se encarga, asimismo, del análisis de las necesidades en materia de vivienda, y del desarrollo del planeamiento regional en relación con los usos de suelo y el transporte. Esta planificación se materializa en el diseño de un Plan Regional conocido como *Regional Comprehensive Plan (RCP)* –Plan Comprensivo Regional- (Hill, 2006).

La gestión de estos procesos, sin embargo, se torna compleja, sobre todo cuando se trata de articular las tensiones coexistentes entre el control de los usos del suelo, la planificación de nueva vivienda y el trazado de las rutas de transporte. Tengamos en cuenta que el espacio regional de San Diego se encuentra profundamente fragmentado y disperso, con grandes zonas aún sin planificar, en su mayoría de carácter rural. A pesar de la amplia oferta de suelo disponible existen problemas con la ubicación de la población sobre estos remanentes espaciales, y presenta serias dificultades a la hora de sopesar los pronósticos de crecimiento poblacional

debido al carácter público de la oferta existente.

La expansión urbana de San Diego se basa en la construcción de viviendas y áreas residenciales de baja densidad poblacional, con domicilios de carácter uni-familiar. Menos del 1% del espacio utilizado posee viviendas de carácter multifamiliar. La escasa oferta de suelo y el modelo de planificación de baja densidad, ocasionan un acceso limitado a la propiedad, lo que ha provocado el incremento en el precio de la vivienda y de sus alquileres. Este patrón contribuye a exacerbar el crecimiento y desplazamiento urbanos, por cuanto obliga a sus habitantes a trasladarse a lugares más asequibles económicamente, alejados de los centros metropolitanos, con acceso limitado al transporte público y mayor dependencia del vehículo privado. Este modelo urbano también intensifica los procesos de gentrificación y segregación espacial, condicionando la calidad de vida y la libre movilidad de los habitantes en el contexto regional. La demanda de adecuado transporte público, no ya supeditado a las tradicionales rutas y horarios, es cada vez mayor, así como el aumento de la congestión producida por la intensidad y prolongación de los tráficós (Hill, 2006).

3.2.5. San Diego: conclusiones específicas

El liderazgo de San Diego como región innovadora y competitiva en el ámbito *tecno-científico* de las *economías del conocimiento*, desvela importantes elementos de cómo la configuración de las relaciones sociales y técnicas de producción sobre el espacio, determinan la estructuración social del mismo y sus procesos de gestión, control y crecimiento socioeconómicos.

En este contexto, no podríamos entender la evolución de estas relaciones prescindiendo del rol desempeñado por la Industria de Defensa Militar y la Universidad de California, como entidades creativas canalizadoras y financiadoras de los medios productivos que condujeron a San Diego a consolidar su posición en la *sociedad del conocimiento*. El funcionamiento en red de los vínculos generados entre la universidad, los agentes empresariales, los investigadores, y los medios de financiación, es otro factor singular de la evolución experimentada por esta región.

En directa correlación con estos procesos, San Diego también se ha erigido como un destino atractivo para distintos sectores de producción económica. El estilo de vida californiano, el buen clima, y la cultura ligada a la industria del ocio y el entretenimiento la han convertido en un lugar predilecto para estudiantes, turistas, científicos, profesores, investigadores, inversores, empresas, inmigrantes etc., que convirtió esta región en un emplazamiento reconocido a nivel global, con altos niveles de bienestar y calidad de vida.

Sin embargo, esta merecida la reputación implica una serie de paradojas a la hora de asociar el exitoso crecimiento económico de esta región con los niveles de bienestar social del conjunto de la población: San Diego, es también una extensa conurbación con más de tres millones de habitantes y amplias diferencias socioeconómicas entre los componentes que la integran. Los niveles de desigualdad social, espacial y laboral son significativos, la concentración de las actividades de alto valor añadido sobre el espacio, nos descubren las peculiaridades de las zonas más atractivas y sus diferencias singulares entre el perfil socio-laboral y de ocupación de sus respectivos residentes.

El encarecimiento generalizado del precio del suelo y de la vivienda, y la fragmentación gentrificadora del espacio urbano son algunas de las consecuencias más evidentes, sobre todo entre las zonas más cercanas a la frontera con Méjico y el noroeste de la región. Las carencias en la integración funcional de sus distintos ingredientes, el carácter extensivo y disperso del territorio, y las limitaciones de las infraestructuras de transporte público, dificultan la movilidad de aquellas personas alejadas de sus principales centros de influencia, y de las posibilidades de acceso a ciertas áreas metropolitanas cuando no se dispone del vehículo privado.

El perfil socio-laboral de sus habitantes también desvela diferencias significativas entre unos sectores productivos y otros, sobre todo en los servicios de ocio y hostelería, en contraste con los más especializados e intensivos en conocimiento. San Diego es también una región con abundantes flujos migratorios, tanto de carácter legal como ilegal, asociados a su condición transfronteriza, entrecruzada a diario por personas necesitadas de empleos o a la búsqueda de mejores remuneraciones y una mayor calidad de vida. Todos estos factores mencionados complejizan enormemente la gobernanza institucional de una región ya de por sí compleja mente *compartimentalizada*: sus diferentes niveles administrativos –federales, estatales, regionales y municipales- que compiten también a nivel interno por la protección de sus intereses sociopolíticos, la atracción de diferentes recursos –económicos, infraestructurales, educativos, etc.,-, y la mejora de sus respectivos universos jurisdiccionales.

3.3. Contraste analítico: conclusiones generales

Al comienzo de este capítulo justificábamos la elección de Oresund y San Diego como integrantes de un marco de referencia, cuyo recorrido hacia la *sociedad del conocimiento* aunque, según hemos descrito, se realiza desde distintos contextos y trayectorias, constituye, por lo mismo, un ejemplo paradigmático de modelos territoriales de innovación y competitividad. Es por lo que, como también especificábamos, nuestro objetivo no se centraba tanto en definir un marco comparativo circunscrito por la fijación, más restrictiva y excluyente, de unos indicadores analíticos *comunes* a dichas regiones, cuanto de facilitar sus *contrastos* desde la constatación de las peculiares experiencias que, en base a criterios analíticos concretos, modulan la integración funcional y empática, de sus respectivas evoluciones, más o menos, analógicas y/o convenientemente diversificadas.

Así, San Diego comparte características valiosas con el patrón californiano de innovación y competitividad regional de *Sillicon Valley*, y se configuran, sobre todo, desde las pautas de crecimiento urbano norteamericanas; es decir, ciudades fuertemente fragmentadas, dispersas y poco integradas, sobre espacios regionales extensos de baja densidad residencial, donde el uso del vehículo privado prima sobre las infraestructuras de transporte público. La Región del Oresund, en cambio, se enmarca en el contexto de planificación Nórdico influido, asimismo, por su cultura de cooperación y desarrollo socialdemocrática. La evolución de su crecimiento metropolitano se encuentra, por lo mismo, condicionada por esta cultura y por un énfasis en la integración funcional y sostenible de sus ciudades, más respetuosas con el medioambiente y su valor paisajístico, siempre dirigidas hacia un mayor bienestar y calidad de vida urbanos.

Pero también ambas regiones han desarrollado un excelente potencial innovador y competitivo, basado en la construcción de sectores productivos intensivos en *conocimiento tecno-científico* orientados al campo de la *biotecnología*, la *biomedicina* y las *telecomunicaciones*, entre otros. La disposición de capital humano altamente cualificado y de buenas infraestructuras para la investigación, unidas a la oferta y el prestigio universitario, o a la calidad de vida de sus entornos, son cualidades compartidas presentes en ambos casos; todas ellas reflejadas como valiosos factores de atracción, localización e inversión productivo-espacial de sus metroregiones. La aparición de estos recursos descansa, igualmente, sobre una importante red de actores y agentes *empresariales*, *universitarios* y *científicos*, respaldados por estructuras institucionales sólidas. Sin embargo, la consecución y los resultados obtenidos en cada caso es diferente, por cuanto su evolución histórica y cultural desemboca en aproximaciones heterogéneas, tanto desde el protagonismo de los agentes y agencias implicados, como en la capacidad y volumen de sus inversiones.

Concluyamos, en fin, que San Diego y la Región del Oresund son conocidas como espacios transfronterizos, con poblaciones que superan los 3 millones de habitantes. En el caso del Oresund, más allá del contexto histórico y geográfico compartido de Suecia y Dinamarca, su condición transfronteriza se fundamenta en la construcción del Puente del Oresund; un proyecto de planificación infraestructural globalmente publicitado con vistas a hacer de la unión de estos países un importante motor de competitividad e innovación regional. San Diego, por el contrario, desarrolla una relación más asimétrica con su ciudad vecina (Tijuana-Méjico); aunque las dos poseen una evolución histórica común e importantes relaciones comerciales, constituyen dos estructuras gubernamentales e institucionales desiguales, con economías poco integradas, especialmente en cuanto se refieren al ámbito laboral-productivo de la *innovación* y el *conocimiento*.

SEGUNDA PARTE

DE LOS PROCESOS DE ORDENACIÓN
TERRITORIAL A LA INNOVACIÓN
METROPOLITANA

CAPÍTULO IV. NUEVOS MODELOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EUROPA Y EL PAÍS VASCO: HACIA LA POTENCIACIÓN DE LA CIUDAD Y LA REGIÓN COMO MEDIOS PARA LA INNOVACIÓN Y LA COMPETITIVIDAD INTERTERRITORIAL

4.1. La ordenación territorial en el marco Europeo: La Carta Europea de Ordenación del Territorio

Las acepciones y contenidos de lo que hoy entendemos por ordenación del territorio han sido ampliamente debatidas e interpretadas por distintos agentes y actores –académicos y profesionales-, pertenecientes a disciplinas varias –geografía, derecho, urbanismo, arquitectura, sociología, etc.-, convirtiéndola en un concepto multidisciplinar en el que convergen aspectos sociales, medio ambientales, económicos, culturales y políticos (Sáenz de Buruaga, 1982; García Álvarez, 1981; Torres Riesco, 1982; Orivé, 1993; Faludi, 2002; Lozano Valencia, 2003; Kunzmann, 2011). Más allá de su carácter racionalizador, previsor e integrador de cuanto ha de ubicarse en el espacio, la ordenación del territorio ha sido interpretada desde múltiples funciones y significados (Sáenz de Buruaga, 1969; Eneriz Olaechea, 1991; Orivé, 1993; Hildenbrand, 1996; Agoues, 1996; Zoido, 1995; Gómez Orea, 2002; Urkidi Elorrieta, 2007), puliendo sus contenidos hasta erigirse en un procedimiento fundamental para entender y visualizar la incidencia territorial de las actuaciones y políticas públicas desempeñadas en cualquiera de sus niveles espaciales (europeo, nacional, regional, etc.); todas ellas importantes en los procesos de diagnóstico, planificación, implementación y mejora del bienestar y la calidad de vida de las personas que habitan el espacio.

A su carácter multi e interdisciplinar hay que añadir también la diversidad europea de significados y tradiciones planificadoras, siendo la ordenación territorial una disciplina constantemente adaptada y reinterpretada de acuerdo a las particulares fuerzas legales, socioeconómicas, políticas o culturales de cada país o región, construyéndola, por tanto, desde distintas designaciones – ‘aménagement du territoire’, ‘town and country planning’, ‘Raumordnung’, ‘ruimtelijke ordening’ ‘planificazione territoriale’, ‘regional planning’ etc.-, que no han hecho sino contribuir a una relativa ambigüedad alrededor de lo que incluimos o rechazamos dentro de esta disciplina (Council of Europe, 1983; European Commission, 1997; Faludi, 2002; Kunzmann, 2011). La accidentada imprecisión del término a nivel europeo queda relativamente resuelta cuando el Consejo Europeo aprueba el 20 de Mayo de 1983, La Carta Europea de Ordenación Terri-

torial –European Regional/Spatial Planning Charter-, adoptando en ella el término “genérico y neutral” regional/spatial planning que, aunque traducido de forma directa al castellano, significa planificación regional/espacial, es interpretado en España como Ordenación del Territorio (Council of Europe, 1983; European Commission, 1997).

Así, evitando incurrir en debates y diferencias acerca de la precisión o imprecisión de los significados que, desde la década del 1960, vienen dándose acerca del concepto de ordenación territorial, extraigo aquí la propuesta elaborada en la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983), en la que se define la ordenación territorial como *“una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”*. Concebida, por tanto, desde su dimensión europea *“contribuye a una mejor organización del territorio europeo y la búsqueda de soluciones para los problemas que sobrepasan el marco nacional, y trata así de crear un sentimiento de identidad común teniendo en cuenta las relaciones Norte-Sur y Este-Oeste”* (Council of Europe, 1983:2).

Entre sus características fundamentales se encuentran *“el hombre y su bienestar, así como su interacción con el medioambiente”*, siendo su principal objetivo la oferta *“de un marco y una calidad de vida que aseguren el desarrollo de su personalidad en un entorno organizado a escala humana”* (Council of Europe, 1983:2). La ordenación del territorio ha de ser **democrática, global, funcional, y prospectiva** considerando *“la existencia de numerosos poderes de decisión individuales e institucionales que influyen en la organización del territorio, el carácter aleatorio de su estudio prospectivo, las limitaciones del mercado, las peculiaridades de los sistemas administrativos, la diversidad de las condiciones socioeconómicas y el medioambiente”* (Council of Europe, 1983:2).

El carácter ideal de esta serie de atributos es complementado con una serie de objetivos fundamentales entre los que se encuentran (Council of Europe, 1983):

- El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones atendiendo a las peculiaridades sociales, económicas, políticas y culturales de cada región, garantizando su equilibrio y su interconexión con otros territorios.
- La mejora de la calidad de vida en materia de vivienda, trabajo, cultura y ocio, respondiendo a las distintas aspiraciones de los grupos de población.

- La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medioambiente, respetando y administrando responsablemente su entorno natural, los recursos del suelo y del subsuelo, el aire y el agua, los recursos energéticos, la fauna y la flora y el patrimonio cultural y arquitectónico.
- La utilización racional del territorio, atendiendo al control de la implementación, organización y desarrollo de los grandes complejos urbanos e industriales y sus grandes infraestructuras, asegurando el equilibrio y protección de las zonas agrícolas y forestales.

El cumplimiento de esta serie de funciones ha de realizarse desde la gestión y la coordinación políticas, labor que ha de posibilitar la integración a organismos públicos y privados capaces de influir en la organización del espacio. Para ello, la ordenación del territorio también debe (Council of Europe, 1983):

- Garantizar la coordinación entre los distintos sectores abarcando su distribución poblacional, sus actividades económicas, las condiciones del hábitat, los equipamientos colectivos y las fuentes de energía; incluyendo también el transporte, el abastecimiento y el saneamiento de aguas residuales, la protección del medio ambiente, los usos del suelo, los recursos naturales, históricos, culturales, etc.
- Organizar la coordinación y la cooperación entre los diversos niveles de decisión y la distribución equitativa de los recursos financieros, asegurando también la coordinación entre sus distintos niveles de gestión: local, regional, nacional, europeo y fronterizo.
- Facilitar y habilitar mecanismos de participación de la ciudadanía atendiendo, proporcionando y construyendo estructuras de comunicación y procedimientos institucionales bilaterales.

Todas las puntualizaciones mencionadas deben atender la ordenación del territorio desde todas sus expresiones regionales: rurales, urbanas, fronterizas, montañosas, costeras, etc., haciéndose cargo de sus debilidades, decadencia y carencias socio-estructurales: cambios en los modelos productivos, laborales y vitales; deterioro y re-estructuración de su base industrial, sus equipamientos e infraestructuras, etc.; procesos de transformación cada vez más agravados por las condiciones de competitividad global resultantes *“de la nueva división internacional del trabajo”* (Council of Europe, 1983).

Nociones y cualidades típico-ideales consideradas política, social, económica, cultural, histórica y geográficamente correctas pero que a la hora de ser puestas en práctica, encierran un alto grado de complejidad y dificultad. Cada una de ellas es también, ya sea por separado o conjuntamente, explicativa de las problemáticas y particularidades contextuales y socio-históricas de cada territorio, no pudiendo negar ni excluir ninguna de ellas y, por tanto, obligándonos a discernir continuamente entre unos espacios y otros, entre el desarrollo desigual y diferenciado de unos territorios y otros. Tarea que al ser aplicada y construida en el contexto ideal europeo también cae en múltiples contradicciones y paradojas: regiones europeas más desarrolladas que otras, ciudades y áreas metropolitanas mejor integradas que otras, países más implicados e influyentes que otros, etc.; factores que hacen que la significación de ordenación territorial planteada en la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983) genere ciertas dudas o que cuando menos, sea “ingenuamente” aplicada a la realidad europea de nuestros días.

4.1.1. La Perspectiva Europea de Ordenación Territorial

La construcción del discurso y la perspectiva de ordenación y planificación del territorio Europeo ha sido un proceso costoso y, hasta la década de los años noventa, precariamente representado. Desde la primera Conferencia Europea de Ministros responsables de la Planificación Regional y Espacial (CEMAT) celebrada en Bonn en 1970, hasta la elaboración de la primera Agenda Territorial Europea, presentada en el año 2007, transcurrieron exactamente treinta y siete años. Un largo trayecto que ha involucrado a distintos actores y agentes institucionales y que, por lo mismo, cursó de forma discontinua, entre intermitentes avances y retrocesos (ver Tabla 4.1.).

Tabla 4.1. Instituciones más influyentes en la política de ordenación y planificación territorial Europea

INSTITUCIÓN	DESCRIPCIÓN
Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea	Administradora de parte de los Fondos Estructurales Europeos FEDER, FCS e IAP, y encargada de garantizar la cohesión socio-económica y territorial a través de la reducción de desequilibrios entre regiones y países europeos
Conferencia de Ministros del Consejo Europeo Responsables de la Planificación Regional y Espacial (CEMAT)	Su primera conferencia en materia de ordenación territorial se organiza en 1970 en Bonn. Es representativa de los 47 Estados Miembros del Consejo Europeo y responsable de la dimensión territorial en materia de ordenación, derechos humanos, democracia y desarrollo sostenible. Desde su primer encuentro se han organizado un total de quince Conferencias
Comité de las Regiones (CDR)	Creado para la defensa y revisión de los distintos puntos de vista regionales y locales en asuntos de índole territorial, socio-económica, educativa, medioambiental, cultural, etc. Esta compuesto de 353 miembros y se divide en seis comisiones distintas. Desde el Tratado de Lisboa su protagonismo es mayor ya que la Comisión Europea está obligada a su consulta y asesoramiento desde la fase pre-legislativa
Comité de Ordenación Territorial en la Región del Mar Báltico (Committee of Spatial Development (CSD))	Artífices del informe Visiones y Estrategias al Entorno del Mar Báltico (VASAB) tan influyente en la estrategia de cooperación transnacional INTERREG y en la creación de una política de ordenación territorial compartida. Los países que lo componen son: Bielorrusia, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Latvia, Lituania, Noruega, Polonia, Rusia y Suecia

Fuente: Elaboración propia y Comisión Europea., 2013.

En las reflexiones acerca de la importancia del territorio como nueva dimensión de la política europea, la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT)³³ (European Spatial Development Perspective *ESDP*),

³³ La Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT) deriva de los primeros impulsos hacia la elaboración de políticas concertadas como los documentos de “Europa 2000”, “Europa 2000+” o el vigente “Europa 2020”. Los primeros intentos hacia el desarrollo de una perspectiva europea para la ordenación territorial se inician en el Consejo de Lieja de 1993. A partir de aquí, ha sido el Comité de Ordenación Territorial de la Comisión Europea el que a lo largo de la década de los años 90 y, desde distintas presidencias, se ha dedicado a definir los principales parámetros de esta Perspectiva. Los primeros pasos hacia la PEOT tienen lugar en 1994 con la elaboración de los Principios de Leipzig, más tarde vendrá el Primer Borrador Oficial de la PEOT

aprobada por la Comisión Europea en Postdam en Mayo de 1999, fue la que estableció las pautas ideales de la integración, cooperación y sostenibilidad de la política de planificación espacial europea (European Commission, 1999).

En su primera declaración de intenciones el documento comienza planteando que, debido a la diversidad económica y cultural europea, su política de desarrollo espacial no debe buscar la estandarización de las identidades locales y regionales de la Unión, lo que iría en detrimento de la calidad de vida de sus ciudadanos. Insiste, sin embargo, en la importancia del mercado único Europeo y en la necesaria competitividad interregional en materia económica, laboral e infraestructural, aclarando a continuación que, precisamente para garantizar un mayor equilibrio y cohesión sociales, capaz de combatir las disparidades entre territorios, es necesario promover un equilibrio espacial y geográfico en la distribución del crecimiento entre los mismos. Así, el desarrollo espacial del territorio europeo a largo plazo debería acreditarse por la influencia de tres factores importantes: la integración económica de sus Estados Miembros; el protagonismo creciente de las comunidades locales y regionales, como reguladoras de sus propias agendas y espacios territoriales; y el crecimiento económico de la Unión mediante la estrecha colaboración entre sus miembros (European Commission, 1999: 7-10).

La apuesta por esta perspectiva espacial forma parte, en realidad, de un proceso más amplio de “Europeización” (Börzel, 2002), donde las principales estrategias para el desarrollo espacial habrían de caracterizarse por la **competitividad entre ciudades y regiones europeas**, aunque manteniendo siempre cierta ecuanimidad entre cooperación y competencia (European Commission, 1999). De esta forma, la PEOT nos aporta un marco analítico para analizar la implicación coordinada de la planificación entre los Estados Miembros, a nivel transnacional, anticipándonos, al mismo tiempo, la perspectiva de un nivel más amplio de actividad planificadora dentro de la Unión Europea. Pretende, pues, concertar los sistemas urbanos, sus infraestructuras y conocimientos, sus riquezas culturales y naturales, con las perspectivas tradicionales de planificación espacial construidas principalmente por Francia, Holanda, Alemania y la Dirección General de la Comisión Europea para la Política Regional (Faludi, 2004, 2010; Jensen & Richardson, 2004). Todo con el fin de crear un desarrollo espacial sostenible y organizado, en torno a un sistema urbano de carácter **policéntrico**, pero bien conectado a través de redes infraestructurales transnacionales que potencien el crecimiento económico de sus distintas regiones (European Commission, 1999).

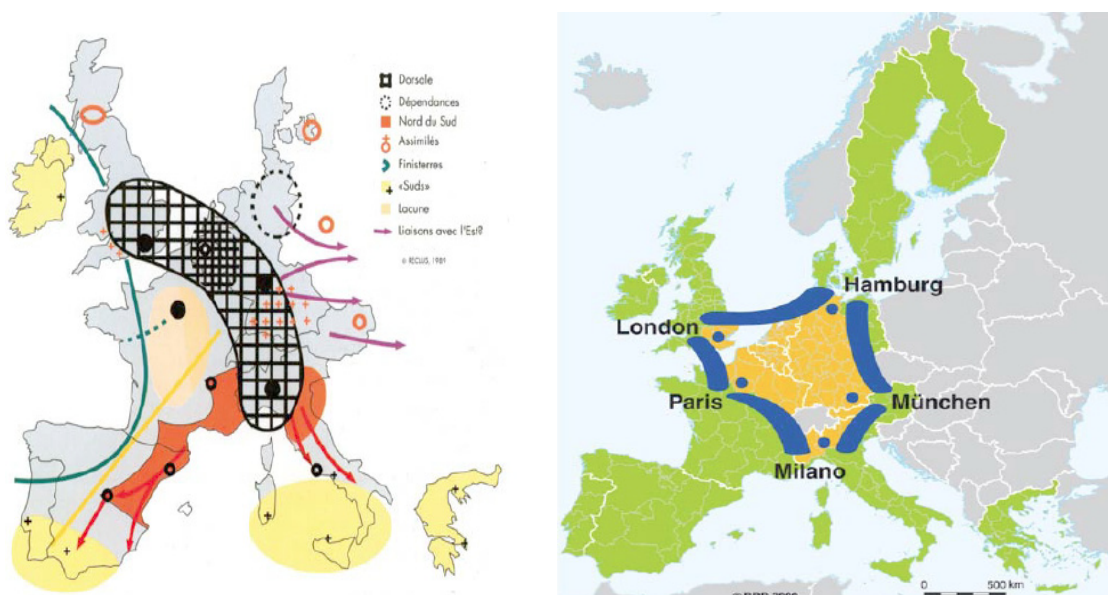
elaborado en Noordwijk, Holanda en 1997, dando paso al año siguiente al Borrador Completo finalizado en Glasgow, Reino Unido. Las conclusiones y reflexiones finales añadidas a los dos borradores anteriores tienen lugar el 10 y el 11 de Mayo de 1999 en Postdam con la aprobación definitiva de la PEOT.

4.2. Paradigma ideal vs. complejidad del sistema policéntrico Europeo: hacia la especialización funcional y competitiva de las regiones europeas

En realidad, la condición de “Perspectiva”, que no de agenda planificadora desvela en este documento Europeo, ya desde sus inicios, cierta propensión hacia la arbitrariedad planificatoria de hipotéticas acciones y agendas futuras, en un proceso influenciado por los presupuestos de financiación y planificación de las políticas europeas. De hecho, en el tercer capítulo del documento se señalan algunas de las singulares pretensiones políticas con sus respectivas opciones de ser aplicadas en el territorio Europeo (European Commission, 1999). Aspectos como la orientación espacial de estas políticas, las tensiones sinérgicas entre la **policentralidad** de los espacios urbanos con su interacción entre las áreas rurales y las nuevas áreas urbanas, el desarrollo integrado de las redes de transporte, el acceso al conocimiento y la información, la difusión de la innovación y conocimiento, o la conservación del patrimonio cultural y natural, conforman las principales propuestas a seguir.

No obstante, tras el discurso idealizado y aparentemente contributivo de la PEOT, las buenas intenciones para la creación de una política común de planificación se obstaculizan cuando han de ser diseñadas, aplicadas y gestionadas por un entramado institucional europeo especialmente complejo, donde coexisten presiones e intereses contrapuestos en relación con la política Espacial Europea y sus diferentes niveles regionales. De hecho, durante el proceso de gestación de esta “perspectiva planificadora” han prevalecido una serie de intereses contrapuestos (Jensen & Richardson, 2004; Faludi, 2004). De acuerdo con Andreas Faludi, todo lo que la PEOT ha conseguido es realizar una descripción verbal del “*corazón*” de Europa, más conocido como el “*Pentágono Europeo*” y que comprende las principales ciudades de Londres, París, Milán, Munich y Hamburgo, la única zona geográficamente pertinente de la integración económica a nivel global o, como bien afirman de forma explícita las PEOT “*la única zona dinámica de integración en la economía mundial*” (European Commission, 1999: 20). El colectivo francés de geógrafos del grupo RECLUS, liderado por Roger Brunet se refirió también a esta zona como “*Blue Banana*” o “*Banana Azul*” para designar la principal área de influencia de la *megalópolis europea*. Brunet defendía la necesidad de desarrollar un mayor equilibrio espacial en Francia, desde el refuerzo del liderazgo competitivo de otras ciudades francesas que no fuesen París; algo determinante para una mayor presencia de Francia dentro de la mencionada franja (ver Mapa 4.1.) (Brunet, 1989; Göttsche-Stellman et al., 2011)

Mapa 4.1. El modelo de “Plátano Azul” y el “Pentágono Europeo” como principales áreas de influencia Europeas



Fuente: Brunet, 1989; Schön, 2000; Göttsche-Stellman et al., 2011.

Según datos de ESPON (European Spatial Planning Observatory Network/ Observatorio Europeo en Red de la Ordenación del Territorio), se trata de una zona que compone el 14% del área de la EU27, integrando al 32% de su población y que acumula el 43% de su PIB (ESPON, 2004). La insistencia en la necesaria interconexión económica e infraestructural de esta red de ciudades las ha definido como “*regiones metropolitanas estratégicas a nivel global*”, cuyo valor aparentemente más importante es su crecimiento y atracción mediante la concentración de **funciones económicas** y de servicios globales. Cerca, pero aún excluidas de esta agrupación, se encontrarían ciudades como Barcelona o la región de Oresund en Dinamarca (European Commission, 1999: 20; Faludi, 2004: 157).

La realidad es que, más allá de este “núcleo” o “epicentro” europeo, existen disensiones correlacionales entre las perspectivas espaciales de los países del sur y los del norte Europeos. Conforme a la visión de la autora Rosella Rusca en relación al desarrollo de la PEOT, las rivalidades Norte-Sur tienen que ver más con diferencias en la herencia cultural e identitaria de ciertos lugares que, trasladadas al ámbito de la planificación espacial, inducen las implicaciones disparitarias en la cultura administrativa y planificadora del Norte-Sur Europeo (Rusca, 1998). Esta división se complementa y/o acentúa con los beneficios financieros que se derivarán de la nueva relación entre la PEOT y los Fondos Estructurales Europeos: la inclusión de estos apoyos económicos en la planificación espacial europea puede alterar radicalmente los criterios y objetivos básicos que sustentaban unas financiaciones concernidas, en principio, por las dificultades socioeconómicas de los países afectados, para extenderlas,

traslaticamente, a la resolución de otras problemáticas más centradas en la agenda espacial de cada región (Giannakourou, 2005).

Asimismo, el concepto de **policentralidad** (ver Tabla 4.2.) sobre el que se erige la PEOT, no deja de ser un término controvertido y rodeado de ciertas dificultades aplicativas, según su condición continental, nacional, regional o urbana. La hipótesis central desde la que parte la PEOT es que una estructura urbana **policéntrica** contribuye a un desarrollo regional más equilibrado, reduciendo las diferencias entre regiones, mejorando la competitividad Europea y su mayor integración dentro de la economía global desde un desarrollo más sostenible.

Tabla 4.2. Clasificación analítica de la policentralidad según las PEOT*

	Análisis	Indicador
Morfológico	Distribución de áreas urbanas en un determinado territorio. Unidad de análisis central: Áreas Urbanas Funcionales (FUR: Functional Urban Areas)	Número de ciudades, distribución, tamaño, jerarquía, población
Relacional	Análisis de las relaciones entre las FUR	Nivel de conectividad, gobernanza, cooperación, división social del trabajo, nivel de complementación (población, transporte, turismo, industria, conocimiento, capacidad de decisión pública y privada)
Continental/ Nacional	Muchas ciudades en distintos niveles donde se estimula el crecimiento y la competitividad de las ciudades alejadas del centro continental o nacional (pentágono europeo, capitales nacionales)	Tamaño, localización geográfica, grado de conectividad y accesibilidad internacional
Regional/Local	Dos o más ciudades que se complementan funcionalmente y cooperan entre ellas, estimulando roles de cada una, su división social del trabajo, sus niveles de cooperación gubernamental	Masa crítica, nivel de movilidad intra e inter metropolitano, distribución económico-sectorial, distribución poblacional, nivel de complementariedad, etc.

Fuente: Elaboración propia.

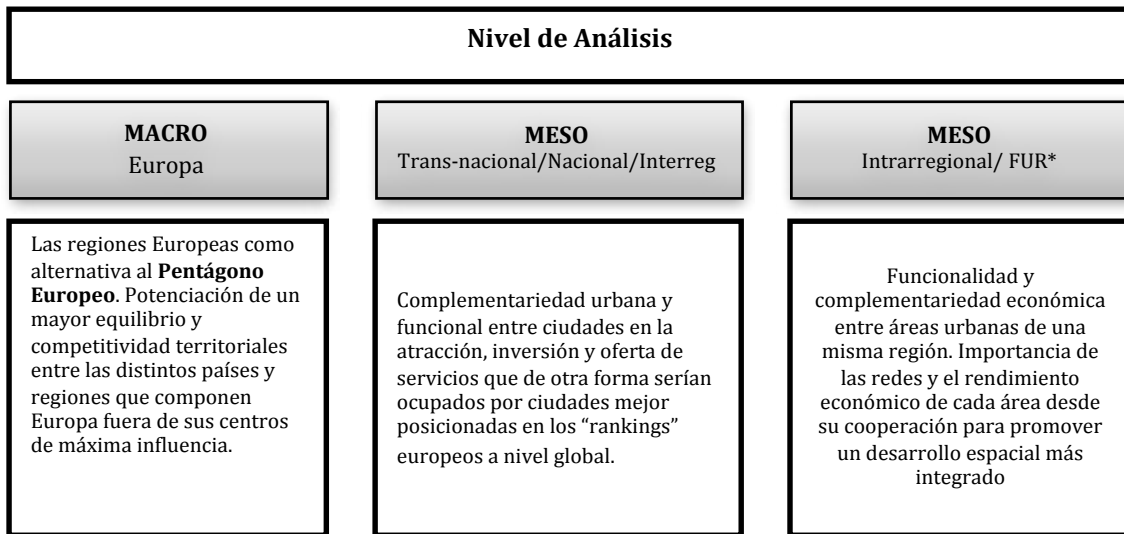
(*) FUR: *Functional Urban Area* (Área Urbana Funcional).

Según ESPON (2004), esta hipótesis ha sido contrastada demostrando que la **policentralidad** se convierte en un medio para mejorar los objetivos de políticas en materia de competitividad económica, equidad social y desarrollo sostenible, estableciendo una correlación positiva entre el PIB per cápita de estos países y su estructura policéntrica, así como también, un consumo menor de energía, ligado también a esta condición. Si bien estas correlaciones podrían deberse también a otro tipo de factores, según ESPON (2004), entre los nuevos miembros de la UE, los países más policéntricos muestran menores diferencias de ingresos entre sus regiones centrales y periféricas, demostrando que existe un mayor equilibrio territorial dentro del propio país. Este es un aspecto que podría generalizarse también a nivel Europeo.

Sin embargo, suponiendo que la concepción de un territorio Europeo **policéntrico** beneficiara el aumento de los flujos de capital y de conocimiento globales, mejorando la conexión de las regiones y áreas metropolitanas ajenas al “*Pentágono Europeo*” (Londres, París, Milán, Múnich, Frankfurt, Hamburgo, etc.), las condiciones **macro, meso y micro** (ver Ilustración 4.1.), que definen y diferencian a unas de otras en su grado de policentralidad según su **tamaño, localización o conectividad**,³⁴ no serían suficientes para saber si estas regiones y áreas metropolitanas pueden mejorar dicho grado; es decir, habría que incluir otro tipo de particularidades socio-demográficas, económicas, políticas o culturales, siendo igualmente importantes las sinergias establecidas entre ellas como factores decisivos de su complejidad organizativa; elementos, todos ellos, intrínsecos a la cultura administrativa, política y planificadora de cada país y, por tanto, difícilmente extrapolables a países y regiones europeas con tradiciones **monocéntricas** o ritmos de crecimiento económico distintos.

³⁴ Según la PEOT, el nivel de policentralidad de un país es clasificado de acuerdo a tres dimensiones: su tamaño, su localización y su conectividad. Así, los países más policéntricos son aquellos cuyo sistema urbano no está dominado por una sola ciudad, y por tanto, poseen una distribución urbana más dispersa y poco polarizada dentro de su territorio. La eficiencia y la eficacia de su sistema urbano ha de estar basada en un alto grado de accesibilidad y conectividad entre sus ciudades medias y pequeñas en relación con las ciudades principales, proporcionando una distribución de funciones equilibrada en materia económica, laboral, política, social y cultural.

Ilustración 4.1. Nivel de Análisis Policéntrico

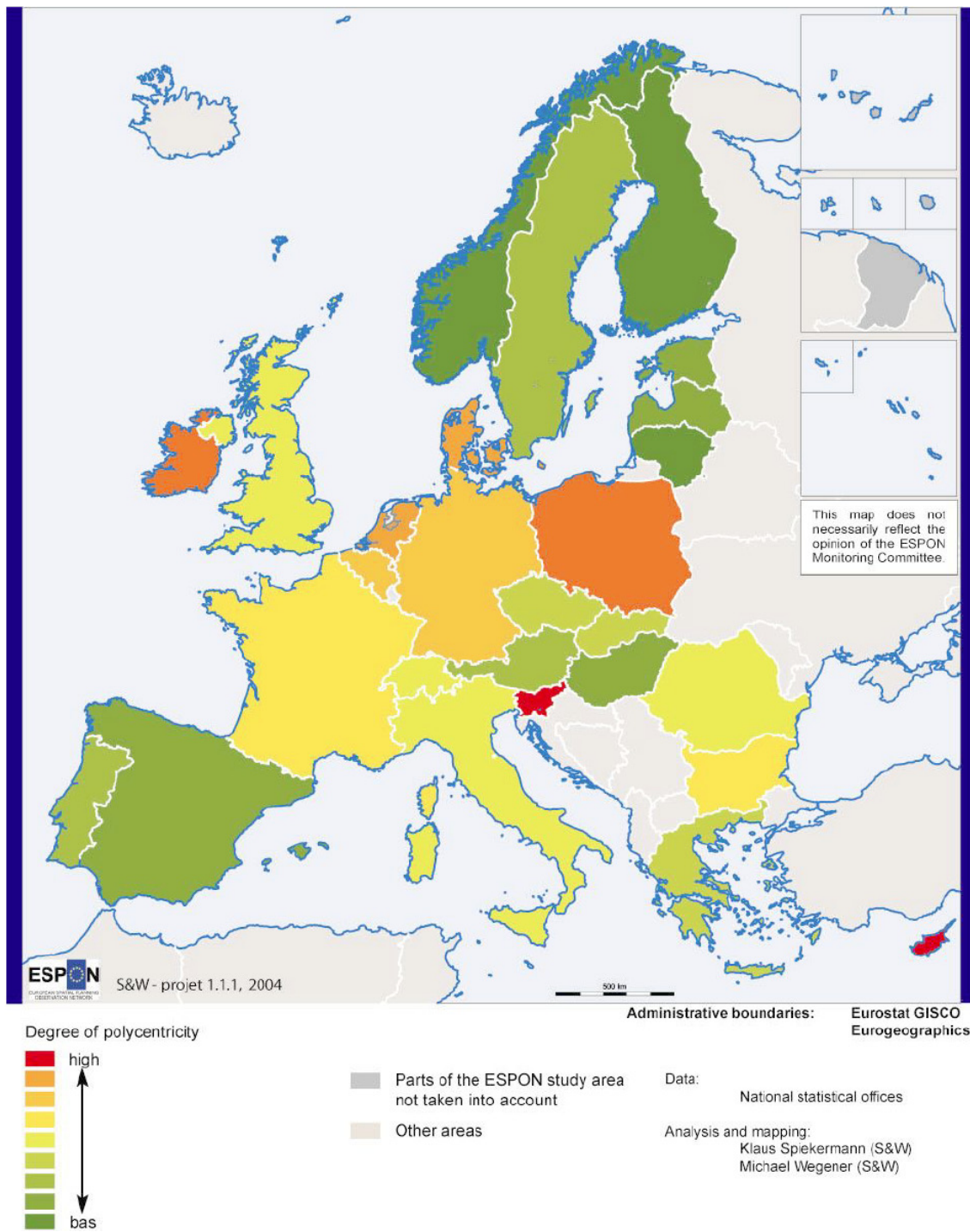


Fuente: Elaboración propia.

(*) FUR: Funcional Urban Area.

Si siguiéramos tan sólo las dimensiones relativas a su tamaño, localización y conectividad, los países europeos más **policéntricos** serían Slovenia, Irlanda, Polonia, Dinamarca y Holanda, de la que Slovenia y Holanda son las que puntúan favorablemente en las tres dimensiones descritas; Polonia posee un sistema urbano muy equilibrado en relación con su tamaño, e Irlanda y Dinamarca tienen una buena distribución de Áreas Urbanas Funcionales (Functional Urban Areas, FUR) en todo su territorio (ESPON, 2004: 5). En una escala de policentralidad más baja se encontrarían países como Alemania, Reino Unido o Italia, mientras que países como Noruega, Finlandia, España, Hungría, Portugal o Suecia, serían clasificados principalmente como monocéntricos (ESPON, 2004:5) (ver Mapa 4.2.).

Mapa 4.2. Nivel de Policentralidad Europea por países*



Fuente: Eurostat. Directorate-General for Regional and Urban Policy., 2004.

(*) Clasificación en función del grado más alto o más bajo de policentralidad.

La especialización funcional de cada región o área metropolitana es igualmente importante, ya que son las funciones desempeñadas por cada una las que diferencian y complementan a unas con otras estableciendo, en el proceso, sinergias que fortalecen su integración económica y política, tanto en su entorno regional, como en el país al que pertenecen. De este modo, aunque el rol desempeñado por las Áreas Urbanas Funcionales (Functional Urban Areas, FUR), no es equiparable al del sistema urbano nacional o Europeo del que forman parte, existen determinadas funciones que, consideradas en su conjunto, ejercen un papel muy significativo en sus tres niveles de análisis macro, meso y micro (Europeo, interregional, intrarregional). La Red de Observación Europea de Desarrollo Territorial (ESPON) evalúa la relevancia de estas Áreas de acuerdo a siete variables distintas (ver Tabla 4.3.): **población, transporte, turismo, manufactura, conocimiento, toma de decisiones** en los sectores público y privado.

Tabla 4.3. Ámbitos de especialización funcional de los nodos urbanos Europeos

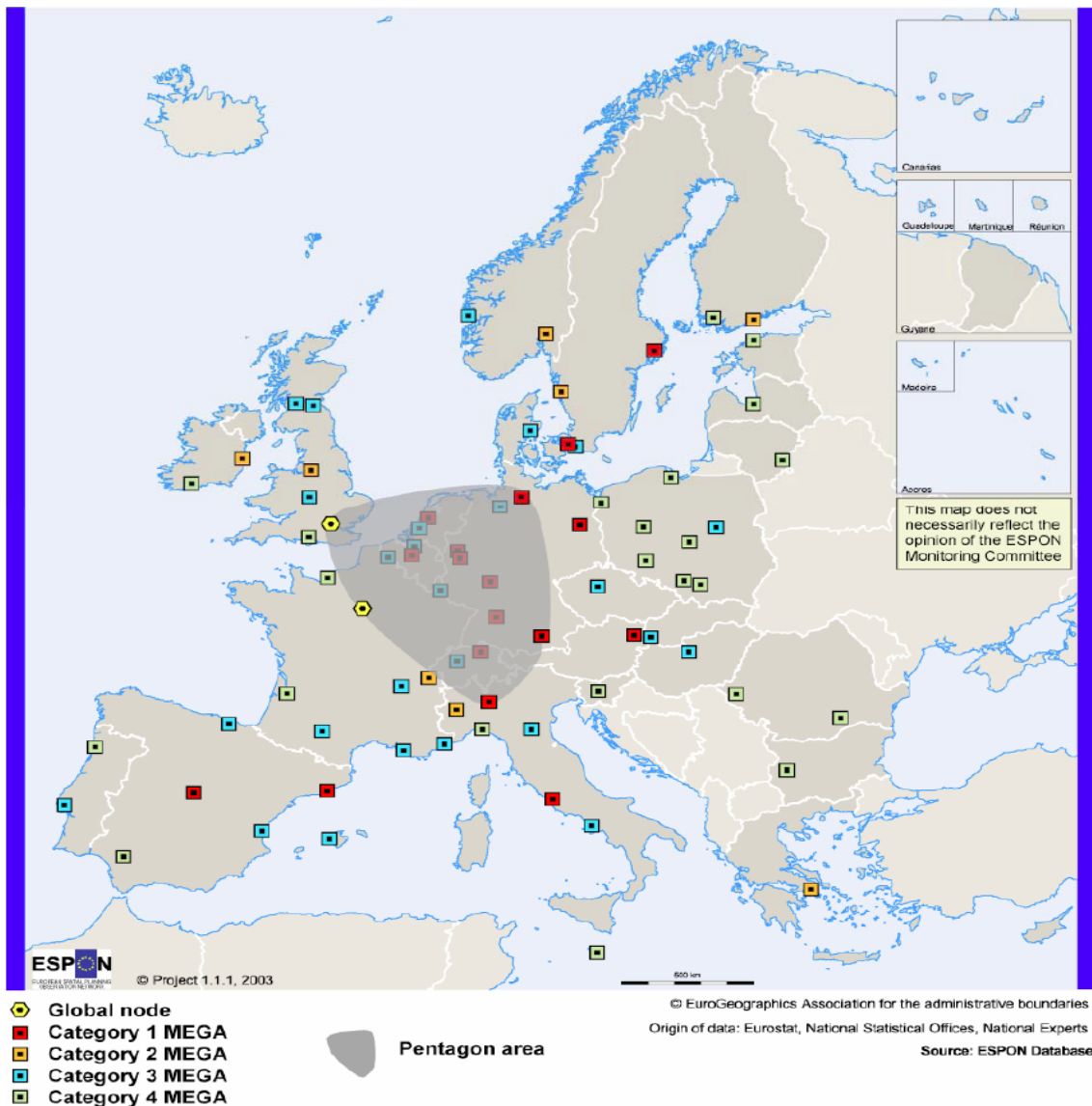
Variable	Descripción de la Función
<i>Población</i>	El peso demográfico es un indicador clave para la atracción de inversiones del sector público y privado y la centralidad de los servicios económicos, políticos e institucionales implantados. Las aglomeraciones urbanas más grandes se concentran dentro del denominado “Pentágono Europeo” (Londres, París, Milán, Hamburgo, Múnich)
<i>Transporte</i>	Cualquier intercambio económico, comercial o laboral requiere un buen sistema de infraestructuras de transporte y comunicación (puertos, aeropuertos, etc.) un alto grado de accesibilidad, así como un intercambio constante de flujos de información, movilidad laboral, etc. Este grado de relevancia tiende a ser de carácter monocéntrico, ubicado en las principales ciudades de cada país, y en el caso Europeo vuelve a concentrarse en el “Pentágono Europeo”.
<i>Turismo</i>	El turismo es un importante factor para la atracción de visitantes e inversión extranjera. Los destinos turísticos más relevantes en Europa se concentran en el mediterráneo y en los Alpes y se suelen diferenciar mucho de las funciones adquiridas por las ciudades europeas más globales salvo en los casos de Londres, Roma o París.
<i>Manufactura</i>	La industria manufacturera sigue siendo un sector importante de la economía europea central para muchas de sus ciudades. El peso de este sector vuelve a concentrarse en el “Pentágono Europeo” salvo en países como Polonia y otras capitales regionales.
<i>Conocimiento</i>	El papel otorgado a la ciencia, el conocimiento y la innovación constituye un importante valor económico y cultural en aquellas ciudades europeas donde se concentra. Estas ciudades no sólo se caracterizan por tener universidades y centros de investigación de relevancia internacional sino por su gasto en I+D+i y su preocupación por la formación, la retención y la atracción del “talento” a nivel internacional.
<i>Toma de decisiones ámbito privado</i>	La relevancia de determinadas ciudades no sólo se mide por su peso demográfico y sus niveles de competitividad, sino también por el atractivo generado hacia los inversores privados. La localización de las sedes de las principales firmas y multinacionales europeas en determinadas ciudades constituye otro importante factor de atracción, ya que estas ciudades están dotadas también de una buena accesibilidad y de buenos servicios empresariales y financieros. El liderazgo del “Pentágono Europeo” vuelve aparecer en lo concerniente a esta función.
<i>Toma de decisiones ámbito público</i>	Las jerarquías entre sistemas urbanos también se producen en relación con el peso y el poder de los niveles administrativos e institucionales concentrados en ellas. Las capitales nacionales siguen siendo los principales nodos de los sistemas institucionales y administrativos Europeos, especialmente las más cercanas al “Pentágono Europeo”

Fuente: ESPON, 2004 y elaboración propia.

No obstante, también desde el punto de vista funcional existe una mayor concentración de ciudades cuya relevancia sigue agrupándose en el denominado “Pentágono Europeo”; algo contra lo que es muy difícil competir si estas ciudades se erigen como líderes europeas en todas las funciones descritas, especialmente en las económicas, políticas, institucionales y administrativas. Todas estas ciudades se han evaluado de acuerdo a la posición que ocupan en cada una de las mencionadas funciones dando lugar a una jerarquía de la que forman parte 76 Áreas Urbanas Funcionales (sobre un total de 1595), clasificadas como “Áreas Metropolitanas Europeas en Crecimiento” (MEGA (Metropolitan European Growth Areas)), con diferentes categorías. El 60% de las más importantes (las

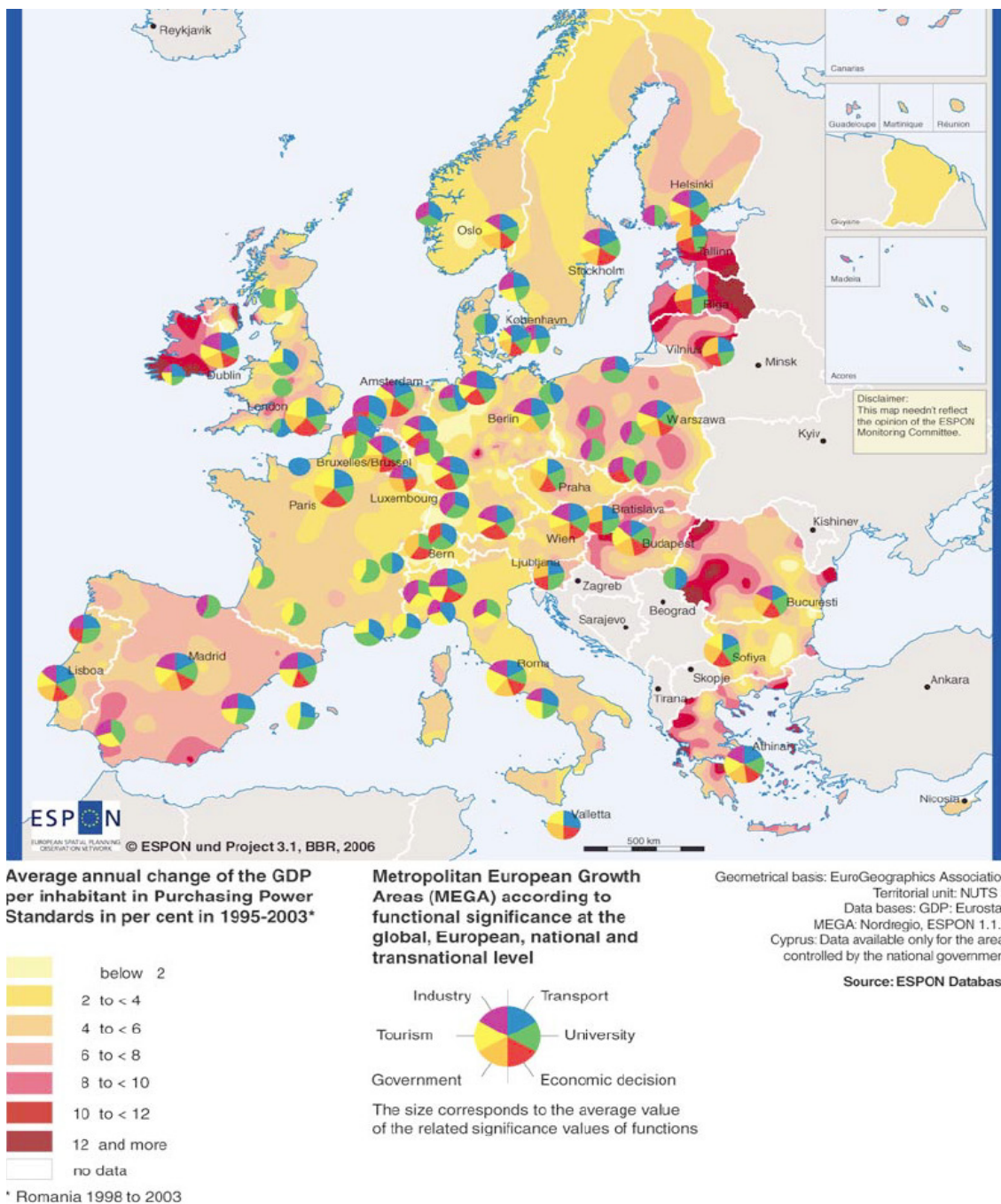
que obtienen categoría 1) se sitúan en la zona del “Pentágono Europeo”, donde también se encuentran ubicadas las únicas dos ciudades clasificadas como nodos a nivel global: Londres y París. El resto de las ciudades posicionadas en la máxima categoría son capitales nacionales o ciudades con pesos poblacionales muy altos. (ver Mapas 4.3. y 4.4.).

Mapa 4.3. Tipología MEGA



Fuente: Eurostat. Directorate-General for Regional and Urban Policy. 2003.

Mapa 4.4. Significación Funcional de las Áreas Metropolitanas Europeas en Crecimiento (MEGAs)*



Fuente: Eurostat. Directorate-General for Regional and Urban Policy. 2006.

(*) Datos clasificados según el porcentaje de cambio en la media anual del PIB por habitante en PPA (Paridad del Poder Adquisitivo) desde 1995-2003, salvo en Rumania desde 1998-2003; y el grado de significación funcional de las MEGA en la escala global, Europea, nacional y transnacional.

4.2.1. *Desafíos de la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial en los procesos de gobernanza e integración europeos*

Lo que hoy consideramos como “perspectiva” o “agenda” de planificación a nivel Europeo es, en realidad, un producto concebido y elaborado por las tradiciones planificadoras de tres países concretos y la Comisión Europea (Böhme, 2003; Faludi, 2004, 2011). Las distintas orientaciones se han manifestado a través de las sucesivas rotaciones presidenciales de la Comunidad Económica Europea.

Por un lado, la concepción Europeísta de Jean Monnet y la creación de la Delegación para la Gestión del Territorio y la Acción Regional (*Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale* (DATAR)) en Francia, o la Agencia Nacional de Planificación Espacial (*National Spatial Planning Agency*) en Holanda; por otro lado, actuaba la tradición más reguladora y menos proactiva de la política espacial, liderada por Alemania y sus *Länder*, donde han sido los planes sectoriales, en conjunción con la inversión privada, los implementadores más destacados de la planificación (Faludi, 2004, 2010).

Desde la perspectiva geográfica muchos analistas coinciden en que la PEOT sigue favoreciendo a este “núcleo” fundador (Rusca, 1998; Jensen & Richardson, 2004; Faludi, 2004, 2010). Los países nórdicos, salvando el caso de Dinamarca, han seguido su propia dinámica planificadora, sin prestar demasiado interés a este grupo debido a sus discrepancias con la visión dicotómica entre el centro y la periferia urbanas de la que ellos se sienten excluidos, precisamente por ser considerados como periferia Europea (Böhme, 2002, 2003). Desde el Centro Nórdico de Desarrollo Espacial (*Nordic Centre for Spatial Development* ((NORDREGIO)), autores como Kai Böhme han trabajado en la posibilidad de concebir una perspectiva de desarrollo espacial estrictamente Nórdica dentro del marco Europeo (Böhme, 2002, 2003).

Análoga a la anterior perspectiva de carácter geográfico, también coexisten las perspectivas que describen estas escisiones desde un fuerte componente ideológico. Para Georgia Giannakourou, desde la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional en 1975 (FEDER) y su reforma en 1984, el enfoque de planificación espacial ha ido adquiriendo una dimensión más globalizada a partir de la diferenciación de dos tipos de áreas de actuación: las regiones que precisaban apoyo económico debido a su escaso desarrollo, y aquellas regiones o áreas que se encontraban en un proceso de claro declive industrial (Giannakourou, 1996: 599). Así consta en la división actual de las zonas subvencionadas por los Fondos Estructurales Europeos, para las que se crearon dos objetivos diferenciados según “regiones menos desarrolladas” y “regiones en proceso de reconversión” (European Commission, 1999:16).

Nos refiere esta autora que el siguiente paso tras estas escisiones, vino de la aprobación del Acta Única Europea de 1986, en la que comenzó a plantearse con mayor seriedad la necesidad de crear un mercado único europeo que reforzaría también la cohesión socio-económica entre los países miembros. Pero esta perspectiva unitaria de cohesión socioeconómica, significó una espada de doble filo, ya que propició la eterna disyuntiva ideológica entre el refuerzo a los partidarios de una mayor intervención del Estado, y los adictos a la aplicación de Políticas Liberales que reforzaran los principios competitivos y mercantilistas de la integración espacial europea. (Giannakourou, 1996: 599-613).

Una escisión que, sin duda, contribuyó al desvanecimiento progresivo de las actividades políticas más tradicionalmente establecidas, mediante la profusa institucionalización de entramados corporativos y organizaciones semiprivadas; un proceso, en fin, que fue diluyendo sus principales responsabilidades y obstaculizando el control democrático e institucional de sus nuevas funciones (Jensen & Richardson, 2004:30). Este distanciamiento ha reforzado significativamente la empresarialización de las capacidades requeridas para la toma de decisiones en las regiones y localidades europeas, facilitando las posibilidades competitivas de gran parte de sus entornos metropolitanos y agilizando su gestión de los usos del suelo.

Esta orientación ha sido especialmente reforzada por la PEOT, mediante la sucesiva incorporación de estrategias funcionalmente representativas influyentes en el desarrollo de las ciudades y regiones urbanas, como lugares dinámicos, atractivos y especialmente competitivos (European Commission, 1999: 22-23). Así queda marcada la trayectoria futura de las funciones que deberán adoptar las regiones metropolitanas. Aspectos ya mencionados en anteriores capítulos de esta tesis, pero que vuelven a enfatizarse a nivel institucional europeo, recapitulizados con los siguientes matices y objetivos (European Commission, 1999: 22-23):

- El rol estratégico del territorio Europeo, como "*ciudades puerta*" de acceso a la Unión Europea. De aquí que se considerasen como imprescindibles tanto las infraestructuras de comunicación y transporte (aeropuertos, puertos, etc.), como la organización de servicios internacionalizados, a través de ferias y exposiciones internacionales, eventos culturales, etc.
- El control sobre la expansión urbana de la ciudad de modo que resulte un lugar compacto y transitable como, asimismo, la mejora de su potencial económico en materia de empleo, innovación y diversificación productiva.

- La lucha contra la exclusión y los desequilibrios de índole territorial mediante la regeneración e inclusión de zonas urbanas en declive, el cuidado medioambiental y la gestión sostenible de los recursos naturales: agua, energía, etc.

Concluimos, por tanto, que el fenómeno urbano en la perspectiva europea de ordenación territorial (PEOT), se orienta desde la formulación de una serie de estrategias europeas, cuya trayectoria deviene centrifugada, a niveles transnacionales, por la dinámica de aquellas interconexiones metropolitanas que, según la relevancia de cada nodo urbano, compone una amplia red de infraestructuras de alta calidad, integrada por **las ciudades de mayor prestigio en el ranking global**.

Entendemos así que las premisas que condicionan la Perspectiva de la Ordenación Territorial Europea (ver Tabla 4.4.), provienen de su acuciante inquietud por construir un sistema urbano desde el elitismo metropolitano global, secuenciando los desniveles disparitarios entre las distintas regiones y ciudades. Y se explica que, cuando la red metropolitana europea (la del mercado único y la competitividad socioeconómica), garantiza un abanico de prósperas oportunidades a determinadas ciudades, surjan arduos debates motivados por el azaroso porvenir de tantas otras que, incapaces de alcanzar los niveles arbitrariamente preestablecidos, permanecerán excluidas de la prestigiosa red: no en vano Londres, Hamburgo, París, Munich y Milán, fueron designadas con la paródica denominación colectiva de “El Pentágono”, como si la “Nueva Europa”, pretendiera construirse desde el predominio económico, político, empresarial y laboral de unas privilegiadas minorías megaregionales; y es que, efectivamente, así parecen confirmarlo las más serias consideraciones del pensamiento político y social, acerca de los profundos anclajes históricos que predeterminan las peculiares trayectorias de los procesos de integración europea.

Tabla 4.4. Cronograma de la Perspectiva de Ordenación Territorial Europea

AÑO	PRINCIPALES HITOS HISTÓRICOS
1970	Primera Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Planificación Regional y Espacial (CEMAT), celebrada en Bonn
1983	Reunión de la CEMAT en Torremolinos para la elaboración de la Carta Europea de Ordenación del Territorio donde se definen las bases de la Ordenación Territorial y su carácter interdisciplinar
1991	Publicación de los objetivos "EUROPA 2000" por la Comisión Europea en un intento por establecer una visión territorial de carácter Europeo
1994	Publicación de los objetivos "EUROPA 2000+" por la Comisión Europea para la puesta en práctica de una política de ordenación territorial a nivel Europeo
1994	Elaboración del informe sobre las Visiones y Estrategias al Entorno del Mar Báltico (VASAB) como perspectiva de desarrollo transnacional que inspiraron las estrategias europeas de cooperación transnacional INTERREG
1994	Elaboración de los Principios de Leipzig que se convertirán en los principios mejorados de la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT)
1996	Instauración del Fondo Estructural INTERREG IIC como primera plataforma e instrumento de cooperación transnacional y ordenación territorial de la Unión Europea
1998	Elaboración del Programa de Estudio Transeuropeo sobre la Ordenación del Territorio 1998-1999 (PETOT) (<i>Study Programme on European Spatial Planning 1998-1999 (SPESP)</i>) por los Estados Miembros de la Unión Europea para como una red de investigación de apoyo a la elaboración de políticas Europeas de Ordenación Territorial
1999	Presentación de la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT) por los Ministros responsables en Postdam, tras años de previsión y la elaboración de dos borradores anteriores presentados en Noordwijk en 1997 y en Glasgow en 1998
2000	Presentación de la Guía de Principios de la CEMAT en la Conferencia de Hannover, en la cual se realiza una ampliación de la PEOT al resto de países Europeos a partir del establecimiento de una serie de principios para el Desarrollo Espacial Sostenible del Continente Europeo
2000	Creación del Fondo Estructural INTERREG IIIB como continuación del INTERREG IIC
2001	Segundo Informe para la Cohesión Económica y Social: "Unidad de Europa, solidaridad de los pueblos y diversidad de los Territorios", en el que se incluirán los resultados del Programa de Estudio Transeuropeo para la ordenación del Territorio comenzado en 1998.
2002	Creación del Observatorio en Red de la Ordenación del Territorio Europeo (<i>European Spatial Planning Observation Network (ESPON)</i>) para el estudio y el suministro de datos territoriales en materia de Planificación y Ordenación del Territorio Europeo
2004	Propuesta Tratado Constitucional de la Unión Europea: Borrador clave, ampliamente debatido por la Unión Europea en lo concerniente a la cohesión económica y social, y también la cohesión territorial
2004	Tercer Informe de Cohesión Económica y Social: "Una nueva asociación para la cohesión, convergencia, competitividad, cooperación" en el que se incluyen nuevos aspectos de la ordenación territorial Europea y resultados del Observatorio en Red de la O.T. Europea
2007	Construcción del Objetivo nº 3 de los Fondos Estructurales Europeos
2007	Cuarto Informe de Cohesión Económica y Social: "Crecimiento Regional, Crecimiento Europeo", presentando nuevos avances hacia la cohesión socio-económica y territorial Europea
2007	Agenda Territorial Europea. "Hacia una Europa más Sostenible y Competitiva de Regiones Diversas"
2010	Agenda Territorial Europea. "Europa 2020". Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador"

Fuente: Elaboración propia y Comisión Europea. 2013.

Los valores y criterios de los que venimos tratando en el contexto de las PEOT también han sido señalados en el marco Europeo desde la publicación del *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea* (2001) donde se incide, entre otras cuestiones, en la importancia de abrir procesos y decisiones políticas desde la *ciudadanía*, es decir, “*desde mayores niveles de integración y responsabilidad*” que permitan una mejor conexión con los ciudadanos para tomar decisiones políticas más comprometidas (Comisión Europea., 2000: 8). Aspectos que se suman a un tratamiento más “equitativo” e “igualitario” entre los Estados miembros y que, desde la representatividad democrática, puntualizan como necesaria la inclusión de una serie de principios para la *buena gobernanza: apertura, responsabilidad, eficacia y coherencia* (Comisión Europea., 2000: 9-11)

En dicho contexto advierte Ander Gurrutxaga que, “*la filosofía pública que subyace a este planteamiento es que las acciones y los instrumentos han de ser concertados entre los distintos interesados (stakeholders), en la medida en que estos vayan a ser usuarios relevantes de los programas y planes derivados*” (Gurrutxaga, 2010b: 117). Y es que sin duda, se trata de una tarea que se torna complicada por la dificultad que supone integrar adecuadamente los intereses socio-económicos y políticos de los países miembros, no ya sólo desde los contextos y necesidades “sociales” de cada país, sino también desde la diversidad institucional y burocrática de los ritmos de crecimiento económico tan dispares como los que hoy, más que nunca, impone el movimiento marco europeo.

Se trata de una complejidad relacional que afecta inevitablemente a las políticas de planificación del espacio europeo dada la situación actual de su economía: una economía fragmentada en busca de una coherencia unitaria que, sin embargo, reproduce las diferencias regionales de las naciones que la componen a escala transnacional. Un contraste cada vez más exacerbado entre centro y periferia, y cuya tendencia cabalga hacia una mayor diferenciación, ya que la redistribución de los beneficios del “mercado único europeo” y el equilibrio entre regiones no parecen figurar entre los principales objetivos de la agenda comunitaria. A estas correlaciones se añaden los efectos de una globalización cuyas contradicciones quedan bien reflejadas en la desigualdad de capacidades entre las distintas ciudades, regiones y naciones para re-estructurar sus respectivas economías, y en la tibieza de decisiones empresariales para localizar y organizar sus actividades. Deducimos que las deficiencias funcionales de estas correlaciones sistémicas repercuten negativamente en el mercado laboral, en la administración usual y organizativa de los espacios urbanos y en la facilitación y la movilidad mediante la previsión de infraestructuras de transporte y comunicación, y la calidad del entorno medioambiental (Jensen & Richardson, 2004: 19).

Estas articulaciones problemáticas son las que irrumpen sorprendentemente exacerbadas en la coyuntura de la actual crisis económica, enturbiando el ámbito político y gubernamental de la Eurozona y extinguiendo a los denominados países GIPSI (Portugal, Irlanda, Grecia, España e Italia) del resto de países europeos. Como bien indica Vicenç Navarro, esta situación está reproduciendo el viejo duelo entre capital y trabajo, como motor de crecimiento económico, basado en el modelo exportador alemán, y cuya contención salarial se encuentra muy por debajo de los niveles productivos; un crecimiento productivo que no se compensa con el crecimiento de las rentas del trabajo, sino con el incremento de las rentas del capital (Navarro, 2013). Esta crisis política se traduce, asimismo, en la incapacidad de los denominados GIPSI para controlar el precio de su moneda, en la movilidad de capitales de la periferia al centro, y desde un Banco Central Europeo controlado por estructuras financieras que, eludiendo su responsabilidad sobre la revisión de la deuda pública, favoreció el crecimiento de intereses, evitando aplicar la actuación la Reserva Federal Estadounidense (que también acudió al rescate de Alemania), e inhibiéndose, por tanto, de su responsabilidad como Banco Central de los Europeos (Navarro, 2013).

En palabras de Pierre Bourdieu, *“los discursos sobre la “Europa Social” sólo han tenido hasta el momento una influencia insignificante en las normas concretas que rigen la vida cotidiana de los ciudadanos: trabajo, sanidad, vivienda, jubilación, etc. Entretanto, las directrices de competencia trastocan cada día la oferta de bienes y servicios y destruyen de manera vertiginosa los servicios públicos nacionales, por no hablar de la política que el Banco Central Europeo puede mantener al margen de cualquier debate democrático. Cabe elaborar un “código social” y al mismo tiempo conjugar austeridad salarial, reducción de derechos sociales, represión de los movimientos de protesta, etc. Por ahora la construcción Europea es una destrucción social”* (Bourdieu, 2001:15-16).

La causalidad responsable de las paradojas y desequilibrios en el actual marco Europeo podría dilucidarse como la cronificación de ciertas inercias y enviciamientos degradantes que bloquean la progresión madurativa de los modelos de *Gobernanza* requeridos por la complejidad de una estructuración democráticamente respetable y neutral; no la representada por un sistema plagado de “luchas de poder” en diferentes escalas espaciales, niveles administrativos y entramados institucionales, cual los que se reflejan en la confusa redundancia inter-relacional de las siguientes entidades institucionales, políticas y administrativas: (Richardson, 1996; Shore, 2000; Jensen & Richardson, 2004: 23-24):

- Entre las instituciones Europeas más importantes: Comisión Europea, Consejo de Ministros, Parlamento Europeo, Comité para las Regiones, etc.
- Dentro de las instituciones Europeas: Comisarios, Consejos de Administración, Estados Miembros y regiones
- Desde intereses contrapuestos a nivel Europeo que intervienen en el conjunto de su dirección e integración, dominados por grupos de interés y lobbies de presión a la búsqueda de influencia de activación política a niveles industriales, medioambientales, urbanos, etc.
- En las distintas políticas sectoriales coexisten intereses contrapuestos que definen sus acciones e implementaciones en ámbitos como la agricultura, el transporte, el medioambiente, la competitividad, etc.

Se detectan, por tanto, dos caras diferentes de un mismo sistema de *gobernanza* que difiere simultáneamente en su red institucional y en sus políticas de actuación:

Por un lado, la *gobernanza* multi-nivel representada en los principales organismos Europeos (Consejo Europeo, Consejo de Ministros y Parlamento Europeo), reproducida también en sus diferentes comités de actuación y reconocida por algunos autores como la “*comiteología*” (“*comitology*”) europea (Marks et al., 1996; Jensen & Richardson, 2004); y por otro, lo que Joseph Weiler designa como “*infranacionalismo*” (“*infranationalism*”) o “*gobernanza de segundo orden*” (“*second-order governance*”), compuesta de comisiones, subcomités, departamentos gubernamentales y otras estructuras vinculantes, cuyo funcionamiento en red es más informal, menos institucionalizado, menos visible y poco transparente: una red que resta autonomía y control a los Estados Miembros, dominada por una “*experiencia tecnocrática*” y “*funcional*” controlada desde mecanismos “*manageriales*” aislados de los “*conductos parlamentarios*” habituales (Weiler, 1999: 284).

4.3. El protagonismo de la “Región” en la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial: Los Fondos Estructurales Europeos

De acuerdo con las PEOT, desde el marco de *Cohesión Territorial* definido a finales de los años 80, las principales diferencias económicas han ido desapareciendo de los Estados miembros para reproducirse de forma más acentuada en sus regiones (European Commission, 1999). Esta tendencia podría afectar al apoyo económico pertinente a las regiones del Sur de Europa. En concreto hemos visto países como España, temerosos de esta nueva relocalización presupuestaria, reaccionando también desde la Administración Central, al empoderamiento local y regional de sus autonomías a través de la utilización de estos fondos (Morata & Muñoz, 1996; Faludi, 2004). Este ha sido el caso, por ejemplo, del programa de la iniciativa comunitaria INTERREG³⁵ que desde su creación en la década de los 90, se ha consolidado como el punto de partida para la implementación de una política espacial transnacional más amplia (Jensen & Richardson, 2004:22). Otro Fondo igualmente decisivo ha sido el *Fondo Europeo de Desarrollo Regional* (FEDER)³⁶.

Para comprender cómo se ha avanzado en la integración socioeconómica de los países Europeos es de crucial importancia que prestemos atención al proceso evolutivo de sus *Fondos Estructurales Europeos; Fondos*, que han contribuido notablemente al proceso de modernización de los nuevos países miembros, ayudando a homogeneizar Europa, pero que no han podido ocultar las diferencias que hoy se manifiestan entre sus distintas regiones, tanto dentro de los propios Estados, como a nivel geográfico entre el Norte y el Sur Europeos.

Así, en 1989 se acomete la primera reforma de estos *Fondos*, impulsada por el entonces presidente de la Comisión Europea Jaques Delors (1985-1995) y conocida como la *Reforma Delors*, definiendo una nueva **Política de Cohesión Económica, Social y Territorial**, que pasará de financiar proyectos concretos a financiar programas de intervención plurianuales. La aplicación de esta *Reforma* se dividió en dos periodos distintos (1989-1993, 1994-1999), desde tres instrumentos diferentes de ayuda estructural: el *Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)*, el *Fondo Social Europeo (FSE)* y el *Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA)*.

³⁵ El primer programa INTERREG I se pone en funcionamiento entre 1991-1993 con la intención de incentivar la diversificación de la actividad económica en áreas europeas transfronterizas como es el caso de España y de Francia.

³⁶ Este Fondo se crea el 18 de marzo de 1975 en virtud del Reglamento (CEE) nº724/75, dos años después de la última adhesión (1973) de Irlanda, Reino Unido y Dinamarca a la Unión Europea. Su objetivo primordial se centró en la reducción de las principales diferencias y desequilibrios territoriales entre regiones, especialmente de aquellas relacionadas con la estructura agraria, los cambios industriales y el subempleo estructural.

Estos fondos se construyen desde cuatro principios básicos (Comisión Europea., 2008:10):

- *Concentración* en un número limitado de objetivos con especial atención a las regiones menos desarrolladas.
- *Asociación* en el diseño y la ejecución de programas que reúnan a actores nacionales, subnacionales y de la U.E., incluidos los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales, asegurando la responsabilidad y la transparencia de las intervenciones
- *Programación* plurianual basada en el análisis, la planificación estratégica y la evaluación
- *Adicionalidad* asegurando que los Estados Miembros no substituyan los gastos nacionales por los de la U.E.

Fruto de la coordinación de los distintos *Fondos Estructurales* y sus instrumentos de financiación, los principios mencionados dieron lugar a la creación de cinco objetivos prioritarios para la Comunidad Económica Europea en el periodo 1989-1993 y que serían levemente modificados en el periodo 1993-1999 (ver Tabla 4.5.) (Comisión Europea, 2008: 10):

- *Objetivo 1:* Fomentar el desarrollo de las regiones menos desarrolladas para las cuales se emplean los tres fondos (FEDER, FSE y FEOGA).
- *Objetivo 2:* Reconversión de las regiones gravemente afectadas por la crisis industrial en las que se emplean los fondos FEDER y FSE.
- *Objetivo 3:* Combatir el desempleo de larga duración (FSE).
- *Objetivo 4:* Facilitar la inserción profesional de los jóvenes (FSE).
- *Objetivo 5a:* Renovación y adaptación de las estructuras agrícolas y silvícolas (FEOGA)
- *Objetivo 5b:* Fomentar el desarrollo de las zonas rurales (FEOGA, FEDER y FSE).

Tabla 4.5. Descripción de los Objetivos de los Fondos Estructurales Europeos para el periodo 1993-1999

Objetivo	Descripción
1	Fomento del desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas
2	Reconversión de regiones o partes de regiones seriamente afectadas por el declive industrial
3	Lucha contra el paro de larga duración y facilitación de la integración en la vida laboral de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral, promoción de la igualdad de oportunidades en el empleo entre hombres y mujeres
4	Facilitación de la adaptación de los cambios industriales y los cambios en los sistemas de producción
5	Promoción del desarrollo rural: (a) acelerando el ajuste de las estructuras agrícolas en el marco de la reforma de la Política Agraria Común y promoviendo la modernización y el ajuste estructural del sector pesquero; (b) facilitando la promoción y el ajuste estructural de las zonas rurales
6	Desarrollo y ajuste estructural de regiones con escasa densidad de población (entra en vigor a partir del año 1995)

Fuente: Elaboración propia e "Inforegio". Unión Europea, Política Regional, 2008.

Periodo 1989-1993

El presupuesto total de los Fondos Estructurales para el periodo 1989-1993 ascendió a los 69.000 millones de ecus (European Currency Unit/ Unidad Monetaria Europea), representando el 25% del presupuesto de la U.E. y el 0,3 % de su PIB total. (Comisión Europea, 2008: 13). El 64% de este presupuesto se destinó al Objetivo 1, afectando aproximadamente a 86,2 millones de habitantes europeos (25% del total). Durante el primer periodo de su aplicación (1989-1993), este Objetivo (para regiones NUTS³⁷ nivel II) se enfocó al desarrollo y ajuste estructural de áreas retrasadas cuya renta per capita se encontraba por debajo del 75% de la media comunitaria (ver Mapa 4.5. y 4.6.). Los principales países beneficiados fueron España (14.200 millones de ecus), Italia (11.400 millones de ecus), Portugal (9.200 millones de ecus) y Grecia (8.200 millones de ecus). El 35 % de los Fondos destinados al Objetivo 1 se enfocó al desarrollo de infraestructuras de transporte y medioambiente, el 34% a la inversión productiva a través de la ayuda directa e indirecta a empresas, y el 30% a la inversión en Recursos Humanos (Comisión Europea, 2008: 11-13)

³⁷ Los niveles NUTS dividen a las diferentes regiones Europeas en un función de tamaño demográfico. Así, el nivel NUTS I corresponde a poblaciones de entre 3 y 7 millones de habitantes, el nivel NUTS II a poblaciones de entre 800.000 mil y 3 millones de habitantes, y el nivel NUTS III a poblaciones de entre 150.000 y 800.000 mil habitantes.

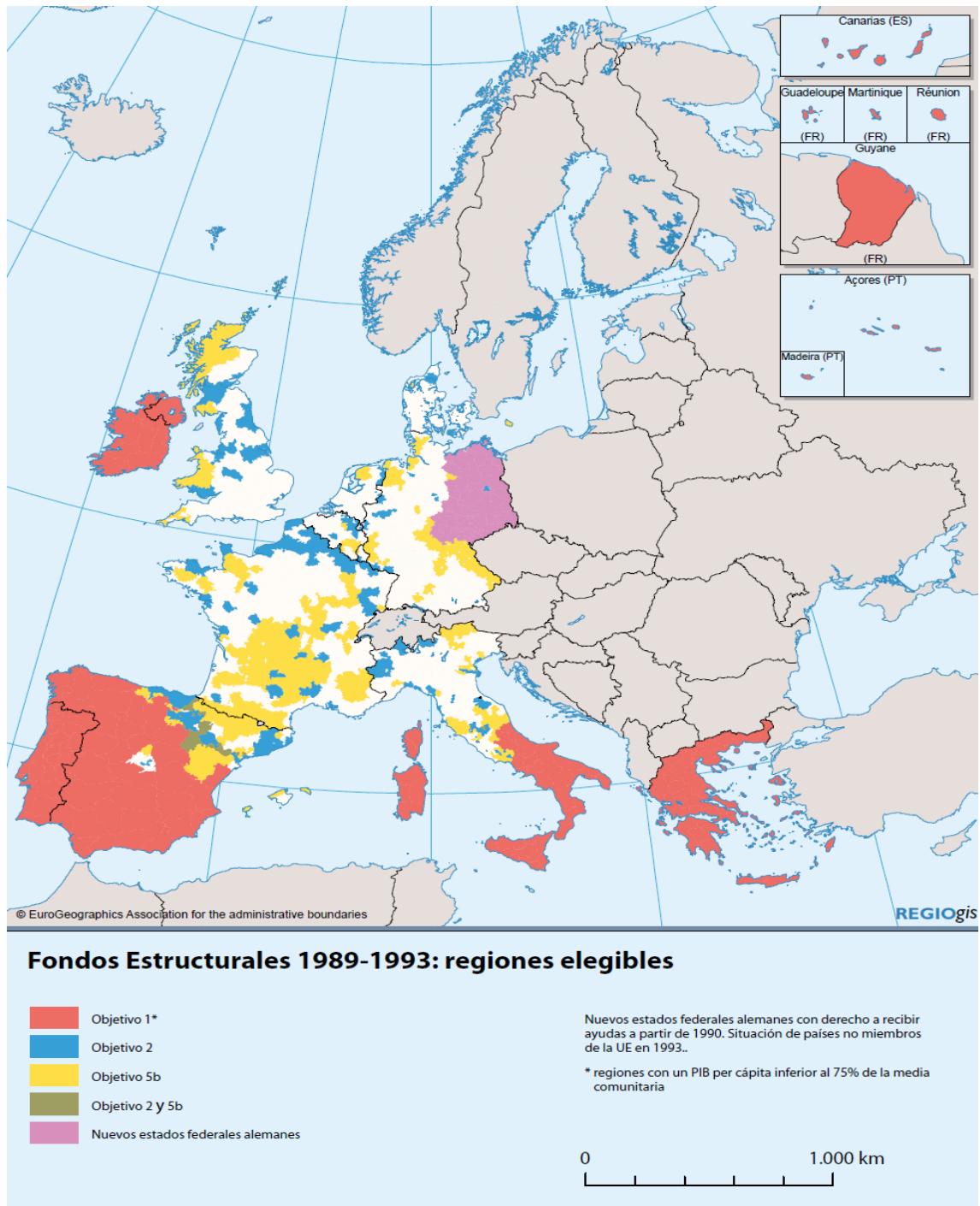
El Objetivo 2 de estos fondos se destinó al ajuste de zonas afectadas por el declive de sus entramados industriales, incluidas las comunidades urbanas y la financiación de infraestructuras cuya modernización posibilitará el desarrollo de nuevas actividades económicas, entre las que se encontraban las regiones de Cataluña, País Vasco, Norte de Inglaterra, Norte y Suroeste de Suecia, Austria, Norte de Italia, etc.

Las beneficiarias del Objetivo 2 debían cumplir con los siguientes requisitos (CEE, N° 2052/88):

- Una tasa media de desempleo superior a la media comunitaria registrada en el transcurso de los tres últimos años (1985-1988).
- Un porcentaje de empleo industrial, en relación con el empleo total, igual o superior a la media comunitaria para cualquier año de referencia a partir de 1975.
- Una disminución comprobada del empleo industrial en relación con el año de referencia a partir de 1975.

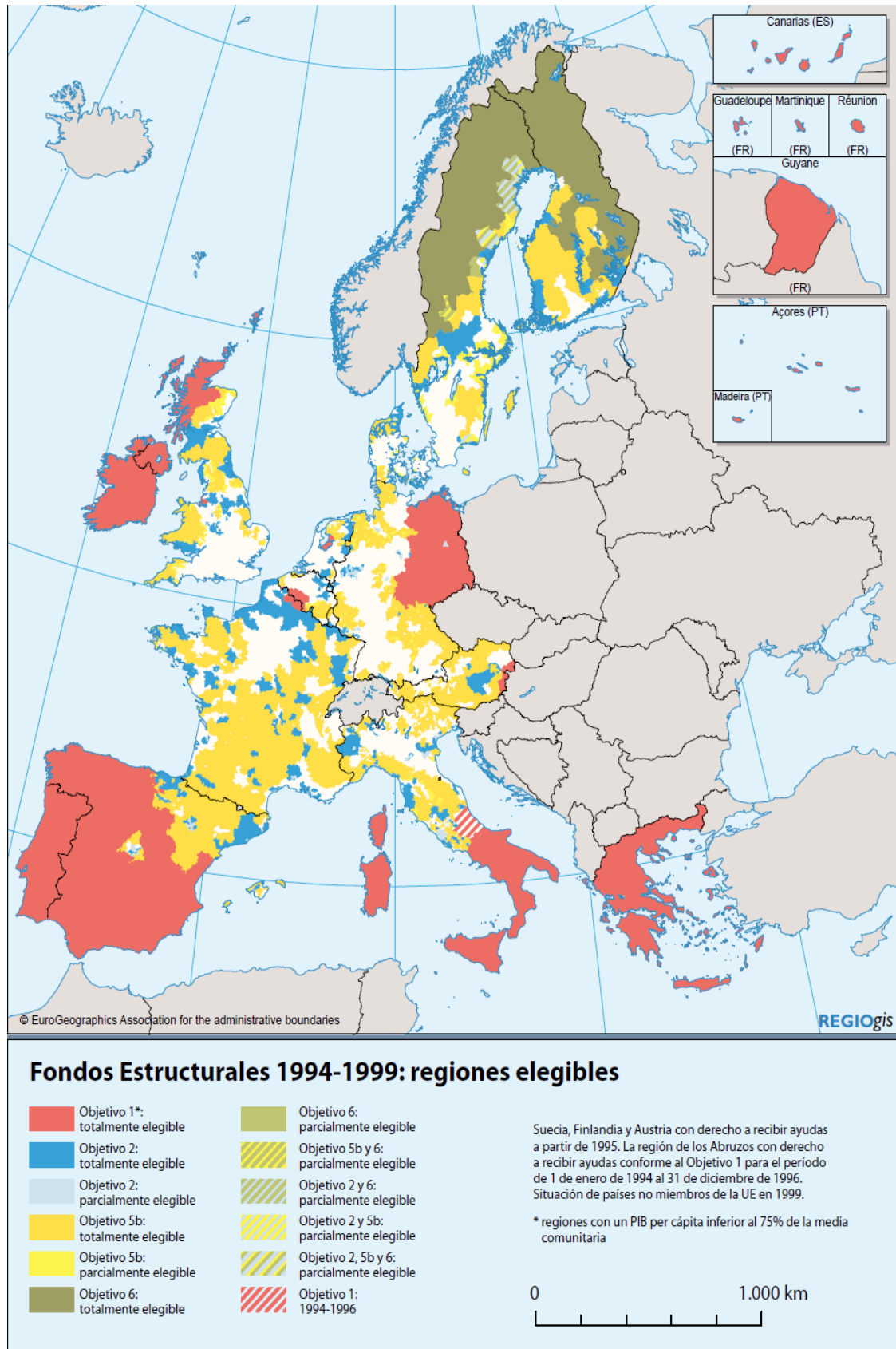
De los Fondos empleados para el Objetivo 2 salieron beneficiados 57 millones de habitantes (17% de la población), recibiendo 6.100 millones de ecus (9% del total) proporcionados por el FEDER y el FSE. Los países que más financiación recibieron fueron el Reino Unido (2000 millones de ecus), España (1.500 millones de ecus), y Francia (1.200 millones de Ecus) (Comisión Europea, 2008)

Mapa. 4.5. Distribución de Fondos Estructurales Europeos según el Objetivo de Intervención. Periodo 1989-1993



Fuente: Unión Europea, REGIOgis. 2008.

Mapa 4.6. Distribución de Fondos Estructurales Europeos según el Objetivo de Intervención. Periodo 1994-1999



Fuente: Unión Europea, REGIOgis. 2008.

Tabla 4.6. Proyectos Comunitarios de la Unión Europea. Periodo 1989-1993.

Proyecto Comunitario	Descripción
Interreg	Apoyo para la cooperación transfronteriza entre regiones vecinas. Asignación aproximada de 1100 millones de ecus*
Euroform, Now, Horizon	Apoyo a la formación profesional y creación de empleo. Asignación de 764 millones de ecus
Leader	Financiación de proyectos de desarrollo local y rural. Asignación de 455 millones de ecus
Resider, Rechar, Retex, Renaval, Konver	Reconstrucción de zonas industriales. Asignación conjunta de 1100 millones de ecus
Regis	Apoyo a proyectos en regiones periféricas. Asignación 181 millones de euros
Envireg, Regen, Primsa, Telematique, Stride	Financiación de proyectos relacionados con la protección del medioambiente, la energía, las tecnologías de la información y la investigación. Asignación 1600 millones de ecus.

Fuente: Elaboración propia e "InfoRegio". Unión Europea, Política Regional, 2008.

(*). Unidad Monetaria Europea/ European Currency Unit.

Los Objetivos 3 y 4 orientados al mercado laboral carecieron de orientación geográfica y fueron concedidos a nivel nacional con una asignación conjunta de 6670 millones de ecus repartidos principalmente entre el Reino Unido, Francia y Alemania. Por último, el Objetivo 5 se dotó de 6.300 millones de ecus, cuyos principales beneficiarios fueron Francia, Alemania e Italia. Es importante mencionar también el impacto que tuvieron los proyectos comunitarios establecidos para solventar los problemas específicos de ciertas regiones o sectores, y que se encontraban fuera de los *Fondos* principales. En total para este periodo (1989-1993) se establecieron 16 proyectos comunitarios (ver Tabla 4.6) entre los que destacan: Interreg, Euroform, Now, Horizon, Leader, Resider, Retex, Renaval, Konver, etc.

Periodo 1993-1999

El periodo 1993-1999 afectó a 97,7 millones de habitantes (25% de la población) destinando una financiación de 94.000 millones de ecus entre el FEDER, el FSE y el Objetivo 1 del FEOGA; y 14.450 millones de ecus para el Fondo de Cohesión (el 68% del total de los fondos disponibles). Según los cálculos del Informe de InfoRegio (Comisión Europea, 2008) se aplicó un presupuesto total de 168.000 millones de ecus para los Fondos Estructurales y de Cohesión, de los cuales España recibió 42.400, siendo el principal beneficiario, seguido por Alemania (21.800), Italia (21.700), Portugal (18.200), Grecia (17.700) y Francia (14.900).

El 41% de inversión del Objetivo 1 se empleó en empresas, el 30% a infraestructuras (más de la mitad en transporte) y el 24% en Recursos Humanos. El impacto de esta inversión repercutió en la creación de 700.000 puestos de trabajo netos, se ayudó a 800.000 Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), y se modernizaron 4.104 km de autopista y 31.844 km de carreteras de otra índole.

Del Objetivo 2 se beneficiaron 61 millones de personas, con un total de 9.400 millones de ecus financiados por el FEDER y el FSE. Del total de apoyo prestado para este Objetivo, el 55% se destinó a PYMES, el 29% a la regeneración física y el medioambiente (especialmente a zonas industriales), y el 21% para recursos humanos. Solamente en la aplicación de este Objetivo se crearon 567.000 puestos de trabajo adicionales brutos, con una disminución de la tasa de desempleo del 11,3 % al 8,7%. El FEDER influyó en el desarrollo de 115 millones de metros cuadrados de nuevas zonas e instalaciones industriales (Comisión Europea, 2008).

A los Objetivos 3 y 4 se destinaron 15.200 millones de ecus, al Objetivo 5 13.000 y al Objetivo 6, 697 millones otorgados principalmente a Finlandia y Suecia.

Periodo de 1999-2006

Llegado el año 1999 los Objetivos de los Fondos Estructurales Europeos se agruparon en tres nuevos bloques (ver Tabla 4.7.). Los objetivos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo Social Europeo (FSE) para financiar la política regional se centraron, a su vez, en tres nuevos principios:

- *Convergencia* entre regiones y Estados miembros menos desarrollados.
- *Potenciación* de la competitividad regional y el empleo a través de la innovación, el emprendizaje, la defensa del medioambiente y el desarrollo de los mercados laborales.
- *Cooperación* territorial Europea transfronteriza, transnacional e interregional, en aspectos como el desarrollo urbano, rural y costero.

Dentro de esta nueva política se encuentra el programa INTERREG IVC, centrado en la mejora efectiva de la política regional en áreas como la innovación y la economía del conocimiento, el medioambiente y la prevención de riesgos (Comisión Europea, 2008).

A partir del 2000 al 2006, los Fondos Estructurales Europeos quedaron divididos en tres Iniciativas comunitarias distintas: INTERREG III para las regiones fronterizas; URBAN II para las regiones urbanas; y LEADER

+ para las zonas rurales, intentando proporcionar una perspectiva integrada al desarrollo espacial y a su relevancia organizativa dentro del territorio (European Commission, 1999: 16). Durante estos primeros seis años (2000-2006) los Fondos Estructurales y de Cohesión destinaron un total de 213 millones de euros para la UE-15 y 21.700 millones de euros (Años 2004-2006) para los diez nuevos Estados Miembros (República Checa, Chipre, Eslovenia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia). El 71,6 % de este presupuesto total se empleó en el Objetivo 1 dejando 169 millones de euros (37% del total) al Objetivo 2 (Comisión Europea, 2008).

Tabla 4.7. Nueva división de los objetivos de los Fondos Estructurales Europeos. 1999.

Nº OBJETIVO	CONTENIDO DEL FONDO ESTRUCTURAL
1	Promoción del desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas cuyo PIB medio per cápita es inferior al 75% de la media de la Unión Europea. Incluyendo las regiones ultraperiféricas (departamentos franceses de ultramar, Azores, Madeira e islas Canarias) así como las zonas del antiguo objetivo nº 6 (zonas de baja densidad de población), creado a raíz de la aprobación del Acta de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia. Al igual que ocurría anteriormente, dos terceras partes de las intervenciones de los Fondos Estructurales corresponden al objetivo nº 1
2	Apoyo a la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales no incluidas en el objetivo nº1. Abarca los antiguos objetivos nº 2 y 5b y otras zonas afectadas por problemas de diversificación económica. Globalmente, se aplica en zonas que se encuentran en mutación económica, en las zonas rurales en declive, en las zonas deprimidas dependientes de la pesca, zonas industriales en declive y en los barrios urbanos con dificultades
3	Apoyo a la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo. Este objetivo actuó financieramente fuera de las regiones incluidas en el objetivo nº 1 y proporcionó un marco de referencia política para todas las medidas que se emprenderían a favor de los recursos humanos en un territorio nacional dado, sin perjuicio de las peculiaridades regionales. Este objetivo, que retoma los antiguos objetivos nº 3 y 4, constituye el marco de referencia del conjunto de medidas adoptadas en virtud del nuevo título sobre empleo del Tratado de Amsterdam y de la estrategia europea para el empleo

Fuente: Elaboración propia y Comisión Europea.1260/1999:L161/7.

El principal beneficiario volvió a ser España con 56.300 millones de euros (Alemania, Italia, Grecia y Portugal recibieron una financiación significativamente menor, entre los 20.000 y los 30.000 millones de euros por país), de los cuales se invirtieron aproximadamente 4.000 millones de euros en investigación, desarrollo tecnológico, innovación y tecnologías de la información, para más de 13.000 proyectos de investigación en los que participaron 100.000 investigadores cofinanciando, a su vez, la mayoría de los 64 parques tecnológicos españoles (U.E, 2008). Todo un despliegue de recursos económicos que contribuyeron nuevamente a la modernización de la estructura económica española, esta vez centrada en el conocimiento y la innovación, reforzando las estructuras y apoyos en materia de I+D+i; estructuras que han sido gravemente debilitadas con el recorte presupuestario aplicado en educación e investigación en los últimos años del Gobierno Español y de la que han salido beneficiados otros países de Europa y Norteamérica con la fuga de la nueva generación de investigadores y científicos españoles.

Periodo 2007-2013

El Consejo Europeo acuerda en Diciembre del 2005 el presupuesto para el periodo 2007-2013, asignando 347.000 millones de euros a los Fondos Estructurales y de Cohesión, previendo gastar el 81,5% de los mismos en las regiones de *convergencia*, es decir, en aquellas regiones con mayores disparidades económicas y sociales (países como Polonia, República Checa y Hungría, pero también España, Italia, Grecia o Portugal). Así, desde el año 2007 en adelante se unifican los principios de *convergencia*, *competitividad* y *cooperación* con los objetivos de los Fondos Estructurales y de Cohesión, esta vez más focalizados en el crecimiento, el empleo y la innovación desde una nueva redefinición de los mismos³⁸. Los instrumentos de ayuda financiera también se reducen de seis a tres, preservando tan sólo dos Fondos Estructurales, (FEDER y FSE) y el Fondo de Cohesión. Las ayudas estalecidas a través del FEOGA e IFOP son ahora sustituidas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Local y el Fondo Europeo de Pesca (FEP).

³⁸ La división de los Fondos Estructurales y de Cohesión para el periodo 2007-2013 queda reunificada en tres nuevos objetivos: i.) *Convergencia* de los Estados Miembros y de las regiones menos desarrolladas, es decir, aquellas cuyo PIB per capita es inferior al 75% de la UE; ii.) *Competitividad y empleo regionales* que comprende a las demás regiones de la UE con el objetivo de consolidar la competitividad y el atractivo de las regiones y el empleo; iii.) *Cooperación territorial Europea* basada en la iniciativa Interreg, ofreciendo apoyo a la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, así como a las redes.

Los *Fondos Estructurales Europeos y de Cohesión* constituyen así un recurso económico imprescindible para iniciar la disminución progresiva de las desigualdades básicas entre territorios. El proceso de cambio estructural y de regeneración económica de España desde finales de la década de 1980 hasta la actualidad difícilmente hubiera podido ser abordado sin su incorporación a la Unión Europea en el año 1986 y sin la recepción de los mecanismos de ayuda económica y las políticas europeas descritas. Del mismo modo, resulta complicado comprender como se han acometido los principales procesos de reforma estructural en el País Vasco sin la recepción de dichas ayudas, especialmente en la provincia de Vizcaya. Sin embargo, desde la crisis económica global producida en el año 2008, ha vuelto a surgir un distanciamiento pronunciado entre los ritmos de crecimiento de los países del Norte y del Sur Europeos, reflejando importantes diferencias en la consolidación de sus distintos modelos productivos y en la influencia socioeconómica y política de unos y de otros dentro de la Unión Europea.

4.3.1. Los Fondos Estructurales Europeos en el País Vasco. 1988-2013.

La llegada de las ayudas Europeas tuvo un gran impacto en el proceso de reconversión industrial y reestructuración económica del País Vasco. Según datos extraídos de la encuesta de población activa del Instituto Nacional de Estadística, para el año 1983, el porcentaje de empleo industrial en la C.A. del País Vasco era del 40%, decayendo casi cinco puntos porcentuales desde 1975, es decir, que de las 365.000 personas empleadas en la industria en 1975, se desciende a 268.000, perdiéndose 97.000 puestos de trabajo en 8 años. La tasa de paro en 1985 ya alcanzaba al 24% de la población, siendo la provincia de Vizcaya la más afectada debido a la caída de su entramado industrial. Solamente en esta provincia se alcanzó un 26% de paro principalmente en los barrios y municipios de la Margen Izquierda del Nervión, del cual casi la mitad (49%) afectó a la población de entre los 16-24 años.

Esta situación habilitaba al País Vasco para la recepción de los fondos Europeos principalmente en los aspectos concernientes al Objetivo 2 de los mismos, específicamente destinados a la concesión de ayudas para la reconversión industrial y la reestructuración económica. Los primeros fondos cofinanciados por el FEDER llegaron en 1988 con la subvención del 27% de los denominados como “**Proyectos Individuales Cuota 88**”, que permitieron poner en marcha un conjunto de inversiones por valor de 5.400 millones de pesetas (32,5 millones de euros), de los cuales el 50% fueron a cargo del FEDER. Las medidas más importantes llevadas a cabo incluyeron el Gaseoducto Tolosa- Rentería, el Metro de Bilbao, el Parque Tecnológico de Zamudio, la Gasificación de la Margen Derecha y la crea-

ción del Centro de Empresas e Innovación de Bizkaia (BEAZ), en Sondika. La gran mayoría de estos proyectos se ubicaron en la Margen Derecha del Nervión y supusieron el mayor volumen de subvención destinado a infraestructura industrial.

La segunda serie de ayudas a la Política Regional Comunitaria, se centró en la creación y desarrollo de nuevas actividades productivas, en la mejora del medioambiente y en la potenciación de las infraestructuras de la red de comunicación y transporte. Por cuanto se refiere a ésta, los objetivos se significaron más específicamente por la financiación de una serie de proyectos particulares a partir de su integración en los denominados **Programas Comunitarios**; programas en los que participó la Comunidad Autónoma del País Vasco en conjunción con las Diputaciones Forales y la Administración Central, con una financiación que sobrepasaba los 30.000 millones de pesetas, y que se destinó a tres principales proyectos (Aguirre & Sans, 1991:117-122; Gobierno Vasco, 2011a):

- El RESIDER (Reglamento nº 328/88) orientado a la reconversión del sector siderúrgico y a la generación de nuevo empleo. Este programa fue dividido en dos fases y presentado en el País Vasco en 1988 como RESIDER I (1988-1990) y RESIDER II (1990-1992). Su ejecución corrió a cargo del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales con una inversión total de 10.430 millones de pesetas (62,7 millones de euros) de las cuales la mitad se financió a través Comunidad Europea. Entre los proyectos más significados apoyados por el RESIDER I se encontraron la ampliación de la Feria Internacional de Muestras de Bilbao y los programas de apoyo a la innovación de las PYMEs. El RESIDER II se destinó a Polígonos Industriales (Aztain, Santa Cruz de Llodio, etc.), el Centro de Adecuación y Aplicación Tecnológica de Somorrostro, la adecuación de vertidos industriales y el Programa de Apoyo a la Financiación de las empresas (AFI) (Gobierno Vasco, 2011a).
- El RENAVAL (Reglamento nº 2506/88) enfocado a la reconversión del sector naval y aprobado en 1992 con una inversión de 5.470 millones de pesetas (32,9 millones de euros), de los cuales el FEDER también aportó la mitad. Los proyectos más destacados incluidos en este programa fueron: el Plan General de Tecnología e Innovación del Gobierno Vasco (PGTI), el Centro de Información Europea para PYMEs, el Programa Elkartegiak, la Planta de tratamiento y reciclaje de aceite usado, la recuperación de zonas mineras, y la edificación del Palacio de Congresos y de la música de Bilbao (Palacio Euskalduna)

- El programa STAR destinado a la potenciación de los Servicios Avanzados de Telecomunicaciones en las regiones más atrasadas, y el VALOREN aplicado al rendimiento de los recursos energéticos de las regiones más desfavorecidas. Ambos programas se destinaron a la financiación de inversiones por parte de la Administración General del Estado dentro del País Vasco entre los años 1987 y 1991. Entre las más importantes estuvieron la cofinanciación de la entonces empresa pública Telefónica por una importe de 2.000 millones de pesetas (12 millones de euros) a través del programa STAR; y los distintos proyectos de energías renovables como la Central Hidráulica de Ereñuzu (Renteria), la instalación de quemadores de gas natural y de residuos de madera o la evaluación de las condiciones climáticas en el País Vasco, todas ellas a cargo del programa VALOREN (8 millones de euros).

Durante el periodo 1989-1993 los Fondos Estructurales destinaron al País Vasco 511,5 millones de ecus a través de los Objetivos 2 y 5b e iniciativas comunitarias como el programa INTERREG (colaboración transfronteriza). La gran mayoría de los Fondos provinieron del FEDER (63,4%) dejando el resto de la financiación a cargo del FSE y el FEOGA. De la totalidad de acciones desempeñadas a través de estas ayudas, son significativamente importantes las desempeñadas a través del Objetivo 2 en cada uno de sus cinco Ejes de aplicación (ver Tabla 4.8).

En la etapa 1994-1999, las principales acciones desempeñadas a través del Gobierno Vasco y las administraciones territoriales se encaminan a fortalecer el proceso de revitalización económica iniciado en el periodo anterior, siendo los principales objetivos a desempeñar una continuación de los ya establecidos en las primeras iniciativas. En esta nueva fase se destina mayor apoyo al ámbito regional, fijando en el País Vasco más financiación que en la primera fase (ver Tabla 4.9.)

De especial mención son los nuevos Marcos Comunitarios (MAC) y los nuevos Programas Operativos Regionales, reservándose también un 9% de los fondos al desempeño de las distintas **iniciativas comunitarias**, entre las más destacadas: URBAN, INTERREG II, PYMES, RESIDER II, LEADER, PESCA y ADAPT. De las trece iniciativas comunitarias aprobadas por la Comisión Europea en esta etapa (1994-1999), la C.A. del País Vasco se beneficia de un total de ocho, con una financiación de 88,4 millones de ecus para campos como la reconversión siderúrgica, la modernización de las PYMES locales, la revitalización de áreas urbanas degradadas, o el desarrollo rural.

Tabla 4.8. Principales actuaciones financiadas por el FEDER en el País Vasco a través del Objetivo 2 en cada uno de sus Ejes. Periodo 1989-1993.

Eje	Actuación
1. Creación y desarrollo de actividades productivas	Proyectos de inversión destinados a la mejora de la competitividad, la creación y la modernización de la infraestructura industrial, el apoyo a los servicios y el desarrollo de recursos energéticos. Internacionalización de la economía vasca a través del apoyo al comercio exterior de las PYMEs (Sociedad de Capital Riesgo/Sociedad de Garantía Recíproca), servicios de innovación empresarial y asesoramiento en la gestión, organización y nuevas oportunidades de negocio. Acciones de apoyo a la infraestructura industrial (Programa Industrialdeak). Instalación de red de telecomunicaciones avanzadas y potenciación del gas natural como fuente de abastecimiento a nivel europeo.
2. Protección y mejora del medioambiente	Tratamiento de residuos urbanos e industriales: saneamiento de las aguas del Txingundi, encauzamiento de las cuencas fluviales del río Nervión, y abastecimiento de aguas en Guipúzcoa y el alto Nervión. Derribo, recuperación y mejora paisajística de antiguas zonas industriales.
3. Apoyo a la investigación y el desarrollo	Configuración de la red de centros Tecnológicos del País Vasco a través de la mejora de equipamientos, y la disposición de proyectos de innovación y desarrollo tecnológico. Construcción del Parque Tecnológico de Zamudio y la red universitaria de banda ancha. Ayuda a más de 200 empresas para la mejora tecnológica de sus procesos innovación de producto y de proceso.
4. Mejora de la red de comunicaciones	Elaboración de la Línea 1 del Ferrocarril Metropolitano de Bilbao (Metro Bilbao), construcción de la autovía Irurzun-Andoain, la solución Ugaldebieta IV, el corredor del Txorierrri y desdoblamiento de la carretera N-1. Mejora de la red de cercanías RENFE y el Ferrocarril de Vía Estrecha (FEVE) en la línea Bilbao-Balmaseda. Actuaciones en los Puertos Marítimos de Bilbao y Pasajes y los aeropuertos de Vitoria-Gasteiz y Bilbao.
5. Medidas de preparación evaluación y seguimiento	Cursos de formación a trabajadores desempleados, formación y reciclaje profesional, y nuevas tecnologías especializadas, de los cuales se beneficiaron 70.000 personas en la C.A. del País Vasco

Fuente: Dirección de Economía y Planificación del Gobierno Vasco. Elaboración propia.

Tabla 4.9. Distribución de la ayuda de los Fondos Estructurales según sus Objetivos y la aportación de cada Fondo. Periodo 1994-1999.

Ayuda	Cuantía
Objetivo 2	709,5 Mecus
Objetivo 3 y 4	327,5 Mecus
Objetivo 5 ^a y 5b	124,3 Mecus
Iniciativas	88,4 Mecus
Fondo de Cohesión	137,7 Mecus
TOTAL	1.387,4 Mecus
Con cargo al FEDER	608,5 Mecus
Con cargo al FSE	516,3 Mecus
Con cargo al FEOGA	57,2 Mecus
Con cargo al IFOP	68,5 Mecus

Fuente: Dirección de Economía y Planificación del Gobierno Vasco, 2011 y elaboración propia.

Conviene resaltar aquí el impacto del proyecto URBAN Galindo en Baracaldo orientado a la regeneración urbana y medioambiental de uno de los municipios de la margen izquierda más degradados y afectados por la crisis de su siderurgia. La zona Objetivo 2 vuelve a recibir un gran apoyo comunitario (3.000 Mecus), afectando al 63% del territorio y al 98% de la población de la C.A. del País Vasco (ver Tabla 4.10.).

Tabla 4.10. Principales actuaciones financiadas por el FEDER en el País Vasco a través del Objetivo 2 en cada uno de sus Ejes. Periodo 1994-1999.

Eje	Actuación
1. Apoyo al empleo y a la competitividad de las empresas	Programa de ayudas financieras a la inversión (AFI), apoyo a agrupaciones sectoriales para la promoción comercial exterior de los productos vascos, construcción de polígonos y pabellones industriales, mejora de procesos industriales y nuevos materiales, ampliación de la planta de Mercedes Benz en Vitoria Gasteiz, y la adaptación medioambiental de los sistemas de producción industrial
2. Protección y mejora del medioambiente	Actuaciones sobre las antiguas estructuras siderúrgicas: cesión de parte de los terrenos de Altos Hornos de Vizcaya para la ubicación de la nueva Acería Compacta. Recuperación de canteras y área degradadas para usos recreativos y de ocio de la población que aumentaron la calidad de vida de sus habitantes. Establecimiento de centros y redes de vigilancia de calidad medioambiental. En total se recuperan 132 Ha de espacios degradados
3. Apoyo a la investigación y el desarrollo	Mecanismos de transferencia de entre Centros Tecnológicos y empresas usuarias desde la puesta en funcionamiento de 250 proyectos de investigación en áreas de interés del sector productivo vasco. Promoción de infraestructuras tecnológicas en sectores avanzados y programas de formación e investigación de investigadores y técnicos de alta cualificación en el ámbito universitario.
4. Mejora de la red de comunicaciones	Ampliación del Puerto de Bilbao.
5. Desarrollo local y urbano	Proyectos de rehabilitación y cuidado del medioambiente urbano más degradado, construcción de infraestructuras socioculturales y acciones de promoción de la igualdad social para colectivos en exclusión. Construcción de centros de formación profesional, agencias de desarrollo local y promoción del empleo, y rehabilitación de equipamientos y edificios singulares con fines turísticos. Saneamiento de la ría del Nervión, diseño del proyecto de la depuradora del Galindo.

Fuente: Dirección de Economía y Planificación del Gobierno Vasco, Elaboración propia. 2011a.

Con la nueva delimitación de los Objetivos de los Fondos en el año 1999, se abre también un nuevo proceso de distribución de los mismos, con amplias garantías para el País Vasco. La llegada de la “Agenda 2000” y la incorporación de nuevos Estados Miembros a la UE incrementa notablemente los Fondos Europeos de Cohesión con 195.000 millones de euros para los tres Fondos Estructurales a distribuir en 7 años, y con 18.000 millones para el Fondo de Cohesión. En la C.A. del País Vasco sigue siendo el Objetivo 2 el principal canalizador de las ayudas, esta vez guiado por el Documento Único de Programación (DOCUP) que entre el año 2000 y 2006, destina 1.360 millones de inversión y una ayuda del FEDER de 610 millones; la mayor intervención prestada en la C.A. del País Vasco desde el ingreso de España en la UE (Gobierno Vasco, 2011a).

La ayuda se centró en tres nuevos ejes (Eje 1, 3 y 4) (ver Tabla 4.11.), con especial mención del Eje 3 orientado a la Sociedad del Conocimiento y las Telecomunicaciones (440 millones de euros). Comienza así, un nuevo periodo de inversión estratégica hacia actuaciones vinculadas con los procesos productivos de las economías del conocimiento y las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs). Las ayudas a la inversión y el apoyo a I+D+i supusieron 57% del total de la inversión para el periodo 2000-2006. Un 14 % se dedicó al medioambiente y a la regeneración de áreas degradadas, incluyendo en este proceso, el encauzamiento de ríos, el saneamiento y la depuración de aguas o la recuperación de residuos. La intervención en las infraestructuras de transporte también fue significativa (16% de la inversión), en particular, la línea II del Ferrocarril Metropolitano de Bilbao (Metro Bilbao) y actuaciones en Puertos menores como el de Mutriku (Gobierno Vasco, 2011a).

Tabla 4.11. Principales actuaciones financiadas por el FEDER en el País Vasco a través del Objetivo 2 en cada uno de sus Ejes. Periodo 2000-2006.

Eje	Actuación
1. Impulso y modernización del tejido empresarial de la CAPV	Inversiones estratégicas para el fomento del empleo, actividades de I+D+i, y nuevos procesos productivos respetuosos con el medioambiente. Ejemplos de estas intervenciones se pueden encontrar en ayudas como: Intek, Promeco, Pronue, Txekin, Aterpe, E-Pymes, Programas de ayudas del Gobierno Vasco (Elkartzen, ADEFIN, AFI Industria, AFI Comercio y AFI Turismo). Los proyectos empresariales más significativos financiados por el FEDER fueron ITP S.A., Mercedes Benz España S.A., y Fusilajes Aeronáuticos S.A. También se incluyeron en este Eje los programas del ICEX para la formación y trabajo en el extranjero de jóvenes en materia comercial y económica.
2. Medioambiente y Sostenibilidad	Actuaciones vinculadas al Gobierno Vasco y alas Diputaciones Forales en materia de saneamiento y depuración de aguas, colectores, eliminación de fosas sépticas. Ejemplos de estas actuaciones se encuentran en la construcción de estaciones depuradoras de aguas residuales (EDAR), gestión de residuos sólidos urbanos (RSU), centros de recogida de basuras, equipos de medición de la calidad del aire, recuperación de suelos contaminados, escombreras, minas abandonadas o canteras.
3. Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico	Ayudas y programas canalizados por el Gobierno Vasco a través de los Proyectos ETORTEK destinados al fomento de la innovación y la financiación de actividades de investigación estratégicas incluidas en la Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación. También se financiación empresas y Centros Tecnológicos con el objetivo de mejorar su competitividad en materia de investigación; centros como AZTI, ROBOTIKER, TEKNIKER e ISAMET son ejemplos de estas prácticas. La sede BIC Gipuzkoa Berrilan o el centro de telecomunicaciones de Ermua también son actuaciones importantes.
4. Transporte y Comunicaciones	Mejora y construcción de infraestructuras de transporte viario, portuario o ferroviario: desdoblamiento de la N-1 en Etxegarate, Línea II del Ferrocarril Metropolitano de Bilbao (Metro Bilbao), y el Puerto de Mutriku.
5. Desarrollo local y urbano	Financiación de actuaciones de la sociedad "Bilbao Ría 2000" para la mejora de los sistemas de transporte público y ordenación urbana del Área Metropolitana de Bilbao entre los que se encuentran: la Variante Sur, la 4ª fase y ampliación del Tranvía de Bilbao (San Mames- Basurto), el cubrimiento de la línea de RENFE (San Mames), la urbanización de la Avenida Abandolbarra, la recuperación de la Ribera del Río Galindo en Barakaldo, actuaciones de reconversión de suelo industrial en uso residencial de carácter terciario, espacios verdes, etc.; y el Centro Cultural de la Alhóndiga. La Diputación Foral de Guipúzcoa realizó actuaciones destinadas a la construcción de la red de Bidegorris, la restauración de la Basílica de Loyola, el convento de Santa Teresa, y las Iglesias de Urrieta, Hondarribia y Tolosa; o la rehabilitación del Teatro de Victoria Eugenia. La Diputación Foral de Álava utilizó estas ayudas para la construcción del Museo de Arte Contemporáneo en Vitoria, la rehabilitación integral de la Catedral de Santa María de Vitoria, o la rehabilitación y peatonalización de zonas urbanas. Es importante mencionar también el Centro de Formación de Somorrostro, la actualización de la escuela de Formación Profesional LeaArtibai, y la construcción del Centro de Promoción de Iniciativas Empresariales (CEREZO) de la Fundación Peñascal.

Fuente: Dirección de Economía y Planificación del Gobierno Vasco,. Elaboración propia. 2011a .

De crucial importancia dentro de este periodo es el Programa Regional de Actuaciones Innovadoras (PRAI) establecido entre los años 2002-2003 y financiado también por el FEDER (2,6 millones de euros). Sin la intervención de este fondo no se podrían haber impulsado la red de Centros de Investigación Cooperativa (CICs) compuesta por los CICs BIOGUNE (Biobask-Biogune) y BIOMAGUNE; otros programas como Konekta Zaitex o Empresa Digital son igualmente importantes.

No podemos olvidar tampoco el impacto del Fondo Social Europeo en la financiación del Objetivo 3 también durante periodo 2000-2006 (co-financiación y gasto en el País Vasco por importe de 575 millones de euros, con una aportación del FSE de 254 millones de euros). Estas ayudas se distribuyeron en ocho ejes distintos (ver Tabla 4.12.).

Tabla 4.12. Principales actuaciones financiadas por el FEDER en el País Vasco a través del Objetivo 3 en cada uno de sus Ejes. Periodo 2000-2006.

Eje	Actuación
1. Inserción y reinserción ocupacional de desempleados	Servicios orientados a la inserción laboral de personas desempleadas, formación ocupacional y ayudas a la contratación. Proyecto principal: Lanbide-Servicio Vasco de Empleo . Actuaciones por un importe total de 149.782€
2. Refuerzo de la capacidad empresarial	Apoyo a las nuevas iniciativas empresariales proporcionando información, formación, asesoramiento empresarial, y ayuda para la creación de nuevas empresas. Proyecto principal: Lan Ekintza . Otros proyectos para empresas de base tecnológica: Insamet. Importe total del gasto: 50.477€
3. Refuerzo de la estabilidad en el empleo y adaptabilidad	Ayuda para la formación continua de trabajadores desde su adaptación a las necesidades del tejido económico y productivo del Vasco. Proyecto principal: Hobetuz-Fundación Vasca para la Formación Continua . Importe total del gasto: 139.162€.
4. Refuerzo de la educación técnico empresarial	Programas de Garantía Social orientado a jóvenes mayores de 16 años con un abandono de la Educación Secundaria Obligatoria prematuro y sin cualificación. Proyecto principal: Programa de Iniciación Profesional del Gobierno Vasco .
5. Refuerzo del potencial humano en investigación	Transferencia de conocimiento de los centros de investigación al tejido productivo. Proyecto principal: Escuela Lea-Artibai y centros tecnológicos del País Vasco .
6. Participación de las mujeres en el mercado de trabajo	Acciones orientadas a mejorar la empleabilidad y la actividad empresarial de las mujeres, conciliación entre el trabajo y la familiar, segregación horizontal y vertical, etc. Proyectos: Grupo de empresas por a igualdad de Emakunde, campañas de sensibilización de las agencias de desarrollo de Garapen. Importe total del gasto: 65.663€.
7. Integración laboral de las personas con especiales dificultades	Medidas de apoyo enfocadas a la inserción en el mercado laboral de personas con algún tipo de discapacidad, e integración de colectivos en riesgo de exclusión. Proyecto principal: Integración laboral de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo de EHLABE. Importe total del gasto: 86.819€
8. Fomento y apoyo de las iniciativas de desarrollo local	Apoyo a las agencias de desarrollo local. Proyecto principal: Plan Estratégico Comarcal de Debegasa . Importe total del gasto: 20.330 miles de euros

Fuente: Dirección de Economía y Planificación del Gobierno Vasco. Elaboración propia.2011a.

En el periodo que transcurre entre los años 2007 y 2013, el País Vasco prácticamente sólo recibe fondos desde el nuevo objetivo de **competitividad regional y empleo**, experimentando una fuerte disminución de las ayudas financieras en relación con la etapa anterior (-75%). De este modo, y en conjunción con las premisas establecidas por la Estrategia de Lisboa y la de desarrollo regional del País Vasco, se invierten 500 millones de euros, cofinanciados aproximadamente al 50% por el FEDER. Al menos el 75% de esta inversión ha de orientarse a la investigación, la innovación,

la sociedad de la información y el desarrollo sostenible. Por tanto, los proyectos desarrollados en estos años se emplean en el Eje *Economía del Conocimiento, Innovación y Desarrollo Empresarial* desde la financiación de programas de apoyo a la I+D+i empresarial, los Centros Tecnológicos y de Investigación y la internacionalización de las PYMEs.

Entre las actuaciones más destacables de esta etapa (2007-2013) dentro del mencionado Eje y elaboradas a través de programas y ayudas del Gobierno Vasco se encuentran: InnoteK, Gaitek, Nets y Elkartzen, que unidos a otra serie de programas financiados por la Administración del Estado, entre los que se incluyen las becas del ICEX, la Dirección de Ciencia y Tecnología del MICIM, componen la agenda de ayudas y proyectos en materia de innovación, desarrollo empresarial y conocimiento científico. Igualmente valiosa dentro de estas medidas se encuentra la construcción del edificio Esperanza promovida por la Fundación Azaro como centro de la competitividad de LeaArtibai, así como el Automotive Innovation Center (AIC) implantado en Amorebieta Etxano e impulsado por la Diputación Foral de Vizcaya. Dentro del Eje destinado a los recursos energéticos y a los servicios de transporte destaca la construcción de la línea III del Ferrocarril Metropolitano de Bilbao, con una ayuda de 40 millones de euros y una inversión total de 94 millones de euros.

Concluimos, pues, que los Fondos Estructurales son un instrumento importante en la conformación de las políticas estratégicas de intervención del sector público vasco desde finales de la década de 1980 hasta la actualidad. La capacidad de asignar recursos presupuestarios siempre es compleja y limitada ya que ha de tener en cuenta las oportunidades y prioridades políticas prefijadas por cualquier Gobierno. En este caso las prioridades de la Comunidad Económica Europea en esta materia han sido y son, en la actualidad, un claro instrumento de intervención estratégica en los Ejes y ámbitos de acción expuestos. Considerando que la planificación presupuestaria y la programación del sector público supone un equilibrio entre la capacidad de gasto económico y la eficacia del mismo en su aplicación e incidencia sociales, la Comunidad Económica Europea es el referente institucional más importante dentro de los objetivos de influencia presupuestaria (fondos estructurales, programas sectoriales y horizontales), legislativa (homologaciones, competencias, energía, medioambiente, etc.) y territorial (Perspectiva de Ordenación Territorial, Política de Cohesión Territorial Policentrismo, objetivo de las ayudas, etc.) (Aguirre & Sans, 1991: 102-103). Aspectos, todos ellos, insuficientemente reconocidos por algunas administraciones tanto nacionales como regionales.

Las políticas realizadas en estos tres espacios -presupuestario, legislativo y territorial-, conforman la guía de acción estratégica de todos los Estados Miembros y en el caso específico del País Vasco poseen un peso específico tanto en la orientación del gasto económico de sus políticas, como en la elaboración de las políticas estratégicas que han guiado

el proceso de cambio socio-estructural y la construcción de su entramado institucional; un entramado institucional especialmente complejo por la composición y la integración de sus distintos niveles administrativos: Ayuntamientos, Diputaciones Forales, Gobierno Vasco, Administración Central y Administración Comunitaria. La planificación estratégica del sector público vasco durante este periodo no puede comprenderse sin su integración en este marco institucional, que tampoco es ajeno a los procesos de toma de decisiones y las ayudas presentes en los niveles macro-institucionales de los que forma parte (Aguirre & Sans, 1991: 102-103). Por tanto, la aportación de las ayudas europeas fue fundamental para la ejecución y la rapidez con la que al fin, pudieron realizarse algunos de los proyectos de reconversión económica y revitalización urbana implícitos en el cambio socio-estructural de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

4.4. La Nueva Estrategia de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco: un proceso de tránsito hacia la innovación y la competitividad territoriales

El protagonismo de la noción *regional* dentro del País Vasco se encuentra también reflejado en el origen y evolución de sus Directrices de Ordenación Territorial. La visión del País Vasco como **Ciudad Región Policéntrica**, desde su compleja red territorial, institucional y urbana, define los principales rasgos de su Ordenación Territorial reconociendo, en su proceso, que *“ninguna de las capitales vascas tiene, por sí sola, la masa crítica suficiente para poder ofrecer el complejo de servicios especializados, las infraestructuras, los equipamientos y las opciones que ofrecen las ciudades que están operando con éxito a nivel internacional”* (Gobierno Vasco, 2012a: 30). Las variables que definen la nueva Ciudad Región vasca se elaboran desde los parámetros de competitividad socioeconómica manifestados en otras Ciudades-Región a nivel internacional. Así queda reflejado en *La Modificación de las Directrices de Ordenación Territorial según su Reestudio* de Febrero del 2012 (Gobierno Vasco, 2012a).

Aspectos como la apuesta por el atractivo urbano de su sistema de ciudades; su compleja red de interconexión (integración del mundo rural y urbano); sus equipamientos culturales (Museo Guggenheim, Museo de Bellas Artes de Bilbao, Palacio Euskalduna, Palacio de Congresos del Kursaal, Artium, etc.); su oferta universitaria (Universidad del País Vasco, Mondragón, Universidad de Deusto); los espacios feriales (Bilbao Exhibition Center (BEC), Feria Internacional de la Costa Vasca (FICOBA); la red de parques tecnológicos, empresariales y centros de investigación (Estructura de Innovación y Alta Tecnología), su patrimonio cultural, histórico y urbano (69 centros históricos); el valor paisajístico y natural; su red logística (Aeropuerto, Puerto, Transporte ferroviario), etc. conforman, entre

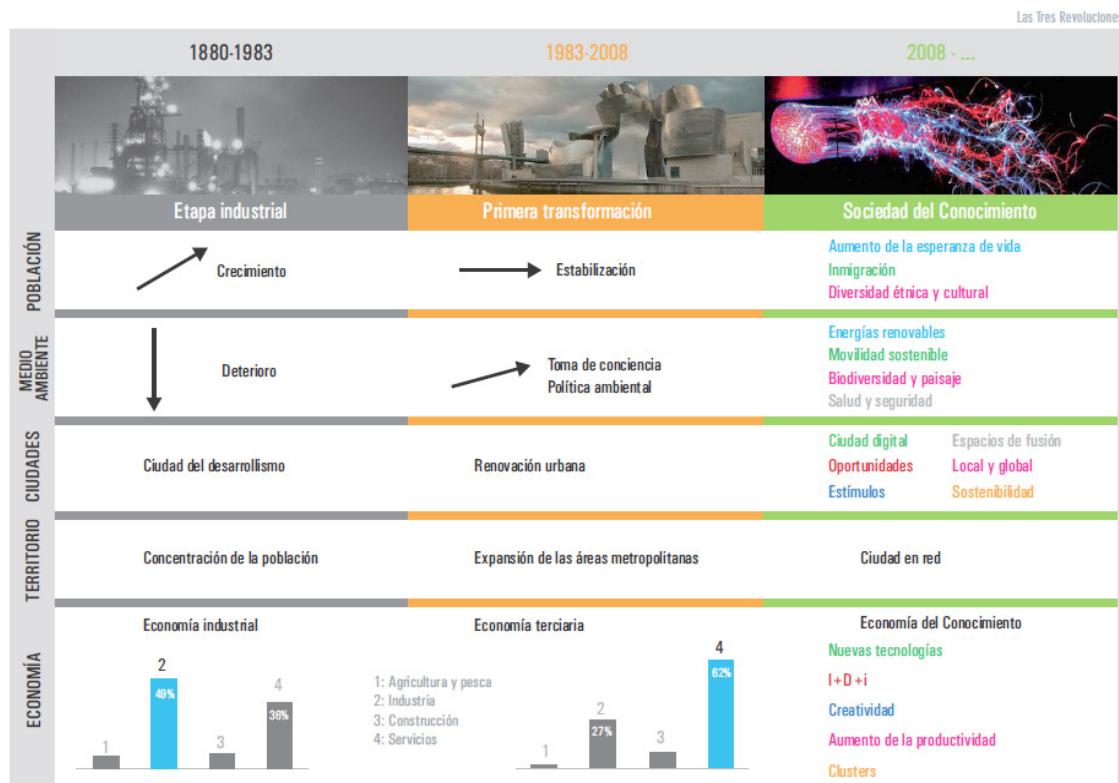
muchos otros aspectos, la estrategia **EuskalHiria**³⁹ e **EuskalHiria Plus**. La puesta en valor de este conglomerado de variables representa la base que define las claves del éxito de la **Ciudad Región Vasca** y su potencial de competitividad económica dentro de la nueva economía global (Gobierno Vasco, 2012a: 30-31).

La nueva propuesta estratégica define, a su vez, el futuro de la EuskalHiria como ecosistema de innovación inaugurando una nueva etapa de competitividad, cohesión social y desarrollo sostenible. Las DOT se posicionan, de esta forma, en el centro de los discursos teórico-académicos sobre los nuevos modelos de competitividad económica territorial, describiendo la evolución de la Ordenación del Territorio en Euskadi desde tres revoluciones distintas, apuntado actualmente hacia el concepto de *smart city*, discutido en el primer capítulo (ver Ilustración 4.2.) (Gobierno Vasco, 2012a: 10-14):

- A. Etapa industrial
- B. Revolución Urbana-Ciudad Región. EUSKALHIRIA
- C. Hacia la Sociedad del Conocimiento

³⁹ El concepto de Euskal Hiria se extrajo de la metáfora utilizada por Bernardo Atxaga en relación a una nueva forma de mirar la realidad vasca, una utopía integradora de todos los que conviven y habitan en ella. Este término se ha utilizado más tarde como artefacto político e ideológico para la definición de una estrategia de integración e internacionalización territoriales de la Ciudad Región Vasca desde su articulación en red. El concepto se encuentra implícito en todas las estrategias de ordenación y competitividad territoriales vascas, organizándose anualmente un congreso vasco sobre diferentes ámbitos y dimensiones relacionados con su estudio. Para profundizar más detalladamente en este concepto se recomienda ver el libro coordinado por Andeka Larrea *EuskalHiria: reflexión sobre la ciudad y las ciudades vascas* (2012), en el que se detallan de forma crítica y rigurosa las imprecisiones del la Euskalhiria como concepto y estrategia territoriales.

Ilustración 4.2. Nueva estrategia territorial: las tres revoluciones



Antes de analizar en detalle los contenidos específicos de la *Nueva Estrategia Territorial EUSKALHIRIA NET*, conviene hacer un breve acercamiento a la evolución de los factores fundamentales sobre los que se erigen las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País vasco aprobadas en el año 1997.

El desarrollo de estas Directrices ha constituido una innovación desde el punto de vista jurídico-normativo, ya que es la primera vez que se crea un marco legal de planeamiento territorial como instrumento de gestión equilibrado y sostenible, definiendo y estructurando un nuevo modelo territorial, urbanístico, infraestructural y ambiental para la C.A. del País Vasco. Las Directrices son también impulsoras, coparticipes, y/o testigo fiel del proceso de transformación socioeconómica de un modelo de planificación espacial y productivo-industrial en profunda crisis. Desde su aprobación en 1997 hasta su reestudio y modificación en Febrero del 2012, hemos podido observar una evolución en sus primeras perspectivas y replanteamientos territoriales, una modificación sustancial de su lenguaje y su discurso conceptual, un discurso que sin duda, incorpora muchos de los “artefactos” teórico-analíticos sobre la ciudad, la región y el territorio contemporáneos.

El marco legal sobre el que se sustenta la política de ordenación territorial de la C.A. del País Vasco se remonta a la Ley 4/1990, de 31 de Mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco (LOTPV). La aplicación de esta Ley a escala autonómica se desarrolla a partir de las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) aprobadas en 1997; mientras que su aprobación a escala comarcal se realiza a partir de los Planes Territoriales Parciales (PTP), aplicando un plan para cada una de las 15 Áreas Funcionales definidas dentro del territorio (ver Tabla 4.13. y Mapa 4.7.).

Tabla 4.13. Áreas Funcionales de la C.A. del País Vasco por provincia y número de municipios

Provincia	Área Funcional	# Municipios
VIZCAYA	Balmaseda- Zalla	10
	Bilbao Metropolitano	33
	Durango	11
	Gernika Markina	30
	Igorre	9
	Mungia	9
GUIPÚZCOA	Beasain- Zumárraga	24
	Donostialdea-Bajo Bidasoa	13
	Eibar	8
	Mondragón-Bergara	9
	Tolosaldea	27
	Zarautz-Azpeitia	10
ÁLAVA	Laguardia	15
	Llodio	8
	Álava Central o Vitoria	35
	Gasteiz	

Fuente: Elaboración propia.

Mapa 4.7. Delimitación de las Áreas Funcionales de la C.A. del País Vasco



Fuente: Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial. Gobierno Vasco.

La aplicación por sectores se realiza a partir de los Planes Territoriales Sectoriales (PTS) que, según la última actualización realizada por el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco en Diciembre del 2013, de los 16 planes promovidos están aprobados definitivamente un total de 11. Éstos últimos suponen la gestión de los instrumentos de regulación sectorial con incidencia territorial y son elaborados por el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales.

El carácter jerárquico de la planificación aparece claramente en la LOPTV, primando la importancia de las DOT, por debajo figuran las PTP y en último lugar las PTS. La escala de carácter local que vendría dada por los Planes Generales de Ordenación Urbana debe estar perfectamente amoldada a esta jerarquía. Sin embargo, este modelo integrado y coherente propuesto desde las DOT y que ejerce de guía estratégica para el resto de la planificación, tiene un carácter más bien flexible, delegando una mayor definición, concreción y protagonismo legal a los Planes Territoriales Parciales y a los Planes Territoriales Sectoriales.

Desde la estructura legal de Ordenación descrita, la *Nueva Estrategia Territorial* recogida en el documento *Modificación de las DOT, como consecuencia de su Reestudio* (2012), ha intentando reflejar una revisión renovada y actualizada de los nuevos retos de futuro a los que deberá aspirar la *Euskal Hiria*, definidos en seis importantes puntos de este documento (Gobierno Vasco, 2012a: 46):

1. Fortalecimiento integrador del **Sistema Polinuclear de Capitales** (Bilbao-San Sebastián-Vitoria), configurando cada uno de sus entornos metropolitanos como **Territorios Singulares de Innovación**.
2. Potenciación de una **Ciudad Región Policéntrica en Red** a través de una mayor articulación y conexión de sus áreas funcionales y los Ejes de Transformación que conectan las ciudades medias.
3. Mejora de las estrategias de **movilidad sostenible** para su conexión territorial interna y externa, primando el uso de sistemas de transporte colectivo.
4. Fomentar procesos de desarrollo urbano más sostenibles, controlando su crecimiento espacial, y aumentando su densidad y renovación. Todo ello con el objetivo de impulsar y dar a conocer el concepto de EUSKALHIRIA como un espacio de excelente **relevancia internacional** en desarrollo urbano sostenible.
5. Atracción del talento y la actividad innovadora internacionales desde la singularidad identitaria de nuestro territorio a través de los **Nodos de Innovación**.
6. Cuidado y mejora de los **valores paisajísticos**, respetando su excelencia y **valor medioambientales** desde la adecuada gestión de los procesos de cambio experimentados por los entornos rurales y naturales del territorio.

Cada uno de estos seis puntos busca adecuarse a las peculiaridades espaciales, urbanas y socioeconómicas de sus tres cabeceras metropolitanas, creando un equilibrio unitario entre ellas, y definiendo el posicionamiento estratégico de cada una dentro de la Futura Dinámica Territorial de la *Euskal Hiria*. Por cuanto se refiere al Bilbao Metropolitano (ver Mapa 4.8.), la aplicación concreta de estas propuestas queda plasmada en la definición de los criterios territoriales resumidos en la siguiente tabla (Gobierno Vasco, 2012a: 52-56):

Mapa 4.8. Mapa del Bilbao Metropolitano



Fuente: EuskalHiria NET. Gobierno Vasco.

Tabla 4.14. Criterios territoriales de renovación para el Bilbao Metropolitano

Criterios Territoriales del Bilbao Metropolitano	
Bilbao Metropolitano	<p>a. Priorización de las iniciativas de densificación y renovación urbanas de acuerdo con la PTP del Bilbao Metropolitano en atención a los siguientes espacios: la ribera de la Ría de Bilbao hacia el Abra Exterior, los Municipios de la Margen Izquierda (mejora de su parque de viviendas, de su atractivo urbano e incentivación de nuevas actividades económicas) y los suelos industriales abandonados. También se mejorará la integración funcional y paisajística del norte del espacio metropolitano, concediéndoles un mayor protagonismo y accesibilidad mediante los sistemas de transporte colectivo.</p> <p>b. Expansión de las actividades de la Nueva Economía hacia los espacios centrales con más tradicionales de la ciudad (Bilbao la Vieja, Casco Viejo, Ensanche y Deusto), mediante programas de renovación urbana que sean capaces de respetar y recuperar sus señas de identidad, desarrollar una buena infraestructura telemática y atraer profesionales e iniciativas empresariales que combinen el arte, el diseño y las nuevas tecnologías.</p> <p>c. Aprovechamiento del valor urbanístico y arquitectónico del Casco Antiguo y de los laderas de la ría para crear nuevas actividades de renovación urbana insertas en la nueva economía y en un desarrollo turístico más sofisticado, con vistas a consolidación de un Nodo de Innovación en el espacio central de la metrópoli.</p> <p>d. Valoración estratégica del Valle del Txorierrri en el Bilbao Metropolitano, a través de su conexión con los túneles de Artxanda y la nueva autopista (corredor del Txorierrri), como un excelente espacio de localización para el desarrollo de actividades innovadoras integrando el aeropuerto, la Universidad del País Vasco y el Parque Tecnológico. Se necesitaría una mayor accesibilidad a estos entornos, a través de sistemas de transporte colectivo mejorando, a su vez, su calidad ambiental y paisajística, y desarrollo, en el proceso, nuevas actividades económicas y áreas residenciales vinculadas a la economía del conocimiento, convirtiendo la zona en uno de los Ejes Principales de Innovación y de Transformación.</p> <p>e. Consolidación de Bilbao como centro de conexión de la Euskal Hiria con los territorios de su entorno mediante la construcción de una estación central para la alta velocidad ferroviaria con sede en Abando o San Mamés. Dicha estación funcionaría como nodo de conexión y articulación principal, enlazando la alta velocidad con el aeropuerto y los sistemas de transporte metropolitano del conjunto de la Ciudad-Región (metro, el tranvía, cercanías, autobuses urbanos e interurbanos, ferrocarril de vía estrecha, euskotren etc.). El ferrocarril se erigiría como el transporte metropolitano principal. Este nuevo espacio ferroviario se combinará con actividades y equipamientos de <i>alto valor añadido</i> capaces de aprovechar la ventaja competitiva de la nueva infraestructura.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno Vasco, 2012a: 52-56.

En el caso de Área Metropolitana de San Sebastián (ver Mapa 4.9.), las nuevas oportunidades de transformación se orientan mayormente al cuidado y mejora de su calidad paisajística y medioambiental, a los espacios urbanos más afectados por la huella de la crisis de su antigua industria, y a la creación de condiciones de accesos residenciales más atractivos y asequibles para la ciudadanía. La renovación urbana de los municipios de la Bahía de Pasaia, especialmente relacionada con sus actividades portuarias, se convierten en un foco de intervención estratégico para la renovación urbana y la implantación de un **Nodo de Innovación**. También el eje urbano de las áreas universitarias al Oeste de la ciudad, la Concha y el ensanche hasta La Herrera, conforman otro importante **eje de innovación** de usos diversos, capaces de atraer nuevas iniciativas empresariales (centros de I+D+i, universidades, servicios financieros y empresariales, etc.) y de relacionarlas con otros sectores igualmente importantes (ocio, cultura, comercio, residencia, hoteles, etc.). Asimismo, el Tren de Alta Velocidad (Astigarraga), los sistemas de transporte integrados (carretera y ferrocarril), la expansión del Parque Científico y Tecnológico de Guipuzcoa hacia Hondarribia e Irún (Parque Tecnológico de Urdanibia-Zubieta) o la articulación de la Eurociudad Bayona-Donostia-San Sebastián, constituyen otros tantos focos de intervención prioritarios en el Área Metropolitana (Gobierno Vasco, 2012a:59-60).

Mapa 4.9. Mapa Área Metropolitana de Donostia-San Sebastián



Fuente: EuskalHiria NET. Gobierno Vasco.

Por último, en lo concerniente al ámbito urbano de Vitoria-Gasteiz (ver Mapa 4.10.), sus oportunidades de futuro quedan vinculadas al dinamismo demográfico e industrial de su espacio macrocefálico que, unido a su capitalidad política, su alta conectividad, el excedente de suelo para actividades económicas, o su calidad ambiental, conforman un importante nodo urbano para la “**economía creativa** en el contexto de la Euskal Hiria” (Gobierno Vasco, 2012a:62). La peatonalización y la accesibilidad de sus espacios son también un objetivo prioritario, integrando los espacios centrales de la ciudad con las áreas universitarias. El soterramiento de las vías de ADIF constituye un factor clave en este proceso, así como la oportunidad para articular **espacios de excelencia urbana** donde el aeropuerto, la futura estación de alta velocidad, y el centro urbano se configuran como ejes para la atracción de actividades empresariales innovadoras. El Parque Tecnológico de Miñano y los espacios industriales situados al norte de Vitoria-Gasteiz también juegan un papel determinante, permaneciendo al sur de la urbe el centro histórico y la calle Dato (Gobierno Vasco, 2012a:62). El desarrollo del Parque Empresarial de Jundiz se erige también como otro importante eje logístico al sur de la C.A. del País Vasco, capaz de afianzar el dominio del Área Funcional de Álava Central.

Mapa 4.10. Área Metropolitana de Vitoria-Gasteiz

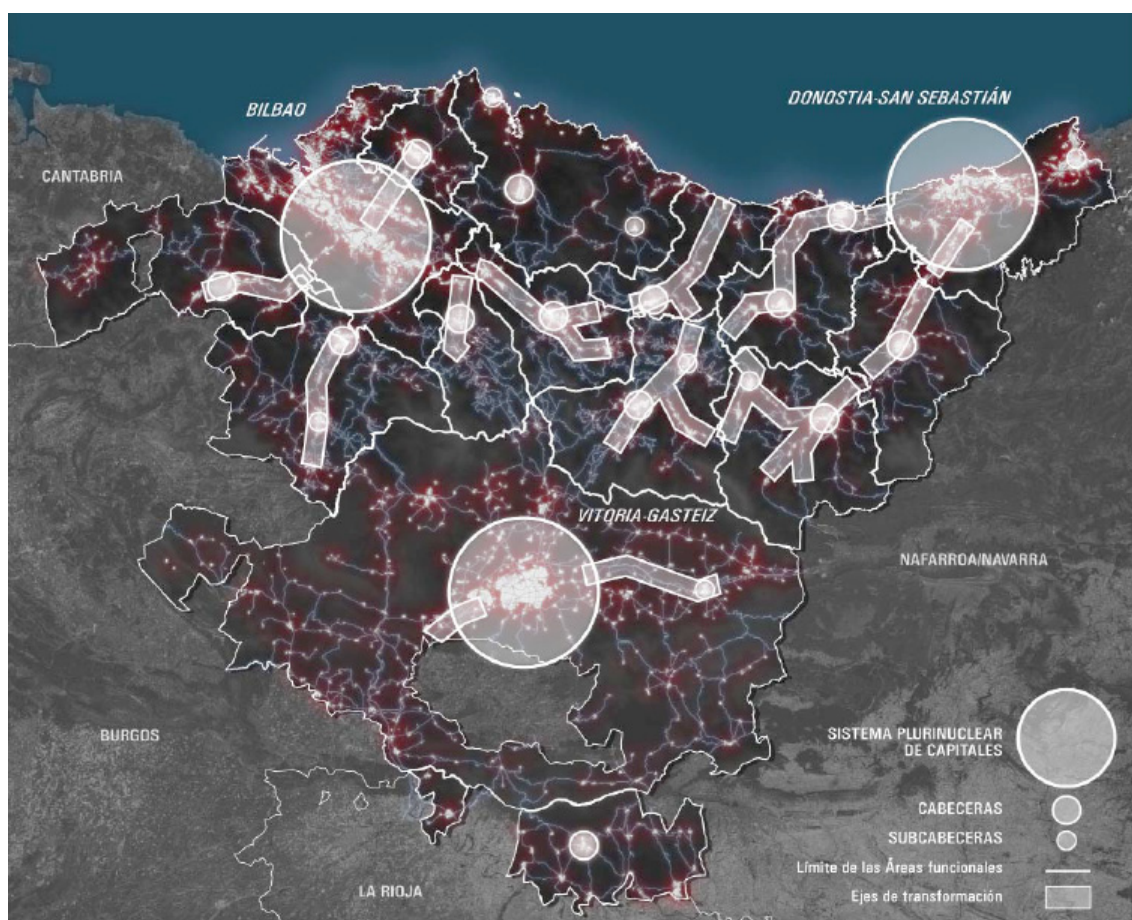


Fuente: EuskalHiria NET. Gobierno Vasco.

4.4.1. La importancia de las ciudades medias y los ejes de transformación

El protagonismo de las **ciudades medias** como articuladoras de las tres cabeceras metropolitanas anteriormente mencionadas, constituye otro elemento decisivo en el proceso integrador del **Sistema Polinuclear Vasco**. De acuerdo con la Modificación de las DOT, “su escala, su distribución territorial y sus dinámicas económicas proporcionan una oferta urbana variada de núcleos dotados de una fuerte identidad, cuyo fortalecimiento permite evitar muchos de los riesgos asociados a una excesiva concentración de población en un número reducido de grandes centros, con los costes funcionales, sociales y económicos que se derivan de ello” (Gobierno Vasco, 2012a:66). En ellas se concentra casi el 25% de la población de la C.A. del País Vasco, componiendo núcleos socio-urbanos productivamente especializados y alternativamente consolidados gracias a la dinamización provocada por el tejido económico local y algunas grandes empresas (ver Mapa, 4.11.).

Mapa 4.11. Sistema Polinuclear Vasco



Fuente: Dpto. Medioambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca. Gobierno Vasco. 2012.

Su cercanía con las áreas metropolitanas ha posibilitado la recuperación y la atracción de nuevo tejido productivo y su consecuente repoblación, (Durango, Tolosa, Llodio), pudiendo superar muchas de ellas su fase recesiva tras la crisis industrial de los años 70 y 80 (1970-1980). Son las ciudades medias más alejadas de los espacios metropolitanos y más industrializadas las que presentan una evolución negativa (Zumarraga y Legazpi, Bergara y Oñati, Soraluze-Placencia de las Armas, etc.)

Por otro lado, se encuentran las ciudades que, por hallarse estratégicamente localizadas y desvinculadas del proceso industrial, han podido asimilar los procesos expansivos de áreas metropolitanas como Bilbao o San Sebastián. Zarautz, Munguía, Balmaseda-Zalla-Güeñes y Gernika – Lumo, son un reflejo de este proceso (Gobierno Vasco, 2012a:65-66).

El proceso de articulación de estas **ciudades medias** pretende acometerse desde la implantación de una serie de “**Ejes de Transformación**” decisivos para la modulación equilibrada de la “**Ciudad Región Policéntrica en Red del País Vasco**”. De acuerdo con el Reestudio de las DOT, *“los Ejes de Transformación son ejes territoriales con soporte de transporte colectivo que articularán los procesos de desarrollo de las ciudades medias, aumentando su protagonismo con criterios de sostenibilidad y evitando los procesos de colmatación urbana en los sensibles ámbitos de los fondos de valle” (...)* *“Permiten dar coherencia a las diferentes piezas urbanas y rematarlas, limitar la urbanización difusa, mejorar la calidad ambiental y paisajística y favorecer la densidad, la renovación urbana y la aparición de espacios de innovación”* (Gobierno Vasco, 2012a:66).

El impulso a estos **Ejes de Transformación** se lleva a cabo desde el desarrollo de proyectos territoriales de carácter integral enfocados a los entornos naturales, los espacios urbanos y las reformas infraestructurales, todo ello desempañado en tres ámbitos distintos: las *áreas libres* definen los límites de los espacios construidos, erigiéndose como *pasillos ambientales* salvaguardados del proceso urbanizador, las *áreas urbanizadas*, como iniciativas de renovación densificación en espacios ya edificados, y las *corredores de movilidad* (sistemas de transporte colectivo y desplazamiento de mínimo impacto, como vías peatonales y *bidegorris*). El desarrollo de estos **Ejes de Transformación** se compone de diez sub-ejes de intervención estratégicos (ver Tabla 4.15.).

Las normativas y acciones de ordenación que afectan al desarrollo de estos **Ejes de Transformación** quedarán recogidas en los Planes Territoriales Parciales, apostando por la configuración de soportes de transporte colectivo y la adecuada conjugación de los procesos de renovación urbana, buscando la mejora de la calidad de vida de sus habitantes y el equilibrio territorial. Serán las **ciudades medias** el foco de atención prioritaria de estos Ejes, con el objetivo de mejorar y ampliar su influencia, servicios, conectividad e incidencia económico-internacional. Su diseño

y ordenación son claves para el correcto funcionamiento de la Ciudad Región Policéntrica quedando, por tanto, sujeta a los intereses del proyecto territorial.

La relación entre el **Eje de Transformación** y su Área Funcional conforma también otro importante punto de la Nueva Estrategia Territorial. El primero, como soporte estructurado de renovación, articulación y reforzamiento de los espacios centrales de las áreas funcionales; y éstas últimas, como delimitaciones administrativo-organizativas básicas de las Directrices de Ordenación Territorial manifiestas en las PTPs, y en la correspondiente demarcación del suelo (residencial, actividades económicas, áreas recreativas, etc.).

De acuerdo con este modelo territorial, “en los valles atlánticos sobre los que se desarrollarán los Ejes de Transformación se localizan 32 de las 36 ciudades no metropolitanas de más de 5.000 habitantes y 14 de las 18 cabeceras y subcabeceras de las áreas funcionales. Son los ámbitos que por su morfología lineal definen de manera más clara la estructura de los Ejes de Transformación” (Gobierno Vasco, 2012a: 74).

Tabla 4.15. Nueva Estrategia Territorial: los Ejes de Transformación.

Ejes de Transformación de la C.A. del País Vasco	
Ejes Verdes	Destinados a limitar la edificación en espacios y zonas de mayor valor natural y paisajístico, en un intento por desarrollar y recuperar ecosistemas naturales nuevos o deteriorados, pudiendo compatibilizar algunos de ellos con áreas de recreo u ocio cercanas a las áreas urbanizadas. Potencian también el cuidado y la gestión de los corredores ecológicos, localizados en las zonas de fondo de valle y en corredores fluviales de alta calidad medioambiental
Eco Bulevares	Transformación y regeneración de los usos de las antiguas carreteras vascas más cercanas a los tejidos urbanos, creando <i>ecobulevares</i> permeables y capaces de generar espacios de encuentro que permitan sistemas de transporte colectivo, y movilidad a pie y en bicicleta. Se componen principalmente de parques y espacios arbolados.
Ejes de Articulación Urbana	Muchos de los procesos de regeneración urbana de nuestras ciudades se han acometido desde planes parciales en diferentes espacios de la reforma infraestructural. Como resultado de estas estrategias se han construido espacios inconexos, carentes de cierta articulación infraestructural y tipológica, y necesitados de mayor diversidad funcional. La concentración articulada de procesos de desarrollo en estas áreas permitiría controlar su dispersión y carácter difusos, desde la creación de corredores lineales más sostenibles y sin la necesidad de ser urbanizados
Ejes de Transporte Colectivo	La creación de una buena red de transporte colectivo es fundamental en cualquier proceso de desarrollo urbano sostenible que pretenda mejorar la movilidad de sus entornos metropolitanos minimizando el impacto ambiental, económico y territorial. Los soportes ferroviarios conforman el elemento estratégico principal dentro de este eje, buscando la articulación de diversas líneas ferroviarias (tranvías, cercanías, etc.) desde infraestructuras ya existentes. Las estaciones son elementos cruciales de este proceso actuando como nodos de centralidad urbana accesibles y bien conectados.
Espacios para peatones y bicicletas	Estos espacios buscan una mayor conexión entre lugar de residencia, trabajo y equipamientos a través de los desplazamientos peatonales y en bicicleta. Su objetivo es mejorar la peatonalización y la circulación de la bicicleta a través de carriles específicos (<i>bidegorris</i>) que hagan más sencillo, atractivo y cómodo los desplazamientos urbanos.
Permeabilidad transversal	Transformación de las carreteras en vías más urbanizadas y mejor conectadas con el paisaje, a través de la disminución del impacto del tráfico y la eliminación de barreras infraestructurales, priorizando los espacios libres y la calidad urbana de la ciudad.
Intensidad urbana y mezcla de usos	La aplicación de los Planes Parciales y los Planes Especiales en el entorno urbano vasco ha creado una fragmentación creciente del uso que se realiza de sus espacios, salvo en los centros de ciudad tradicionales. Es decir, ha creado un "paisaje urbano de enclaves monofuncionales ": áreas residenciales, espacios industriales, segundas residencias, centros comerciales, zonas de ocio, etc., malamente integrados y coordinados. La mezcla de usos del suelo con actividades diversas como el empleo, distintas modalidades residenciales, opciones de ocio, etc., se hace necesaria, siendo la nueva economía el paraguas que posibilita el desarrollo integral de un entorno urbano multifuncional y fusionado de espacios para vivir, trabajar, divertirse, innovar, y crear.
Ejes de creatividad	Impulso de la creatividad como eje dinamizador de la economía y la calidad de vida de nuestros entornos urbanos, a partir de la conexión de actividades, formas de vida, ambientes y relaciones distintas. Desarrollado espacios urbanos propicios para la innovación y la creatividad, elementos fundamentales de la vida y la economía del siglo XXI en áreas tan importantes como la organización social, el medioambiente, el diseño, el empleo, la arquitectura o el urbanismo. Cada territorio creativo ha de acogerse a su propia singularidad e identidad culturales, actuando como estímulo para la atracción de las " clases creativas "
Ejes de renovación urbana	Priorización de las actuaciones de renovación urbana en los centros urbanos tradicionales, los enclaves industriales, y en la reutilización de espacios urbanos obsoletos o deteriorados. Todo ello para reforzar la imagen y la singularidad de cada entorno.
Arquitectura y urbanismo bioclimáticos	Aplicación de elementos bioclimáticos tales como el ahorro energético, las energías renovables, la construcción ecológica o la calidad ambiental a la arquitectura y el urbanismo del territorio de la C.A. del País Vasco, haciendo de él un territorio innovador y de alta calidad. Aquí son igualmente importantes la creación de un sistema de suministro energético sostenible (gestión y ahorro de agua, movilidad, gestión de residuos, biodiversidad, calidad natural y paisajística, ahorro energético, etc.)

Fuente: Elaboración propia y Euskal Hiria NET. Nueva Estrategia Territorial, 2012: 68-71.

La Llanada Alavesa y el Área Funcional de Munguía, debido a su carácter topográfico menos restrictivo, reúnen condiciones de mayor dispersión urbana, para lo cual es importante el diseño de un buen sistema de transporte colectivo bien articulado. No es el caso de las áreas más rurales o de acceso más complejo como La Rioja Alavesa o Gernika-Markina donde conviene apostar por estrategias menos urbanizadoras (Gobierno Vasco, 2012a: 74). Esta serie de criterios territoriales queda vinculado a 9 Ejes de Transformación y a 11 Áreas Funcionales (ver Tabla, 4.16.).

Tabla 4.16. Ejes de Transformación según Áreas Funcionales

	Eje de Transformación
Área Funcional	Área Funcional de Balmaseda Zalla- E.T. del Kadagua
	Área Funcional de LLodio-E.T. Alto Nervión
	Área Funcional de Igorre- E.T. Arratia
	Área Funcional de Durango- E.T. Ibaizabal
	Área Funcional de Gernika-Markina
	Área Funcional de Munguía- E.T. Munguía-Derio
	Área Funcional de Eibar-E.T. Bajo Deba
	Área Funcional de Mondragón-Bergara-E.T. Bajo Deba
	Área Funcional de Zarautz-Azpeitia- E.T. Urola
	Área Funcional de Beasain-Zumarraga- E.T. Oria
	Área Funcional de Tolosa- E.T. Oria
Área Funcional de Álava Central- E.T. Llanada Alavesa	
Área Funcional de Laguardia	

Fuente: Elaboración propia.

4.4.2. Los nodos de innovación

Finalmente, otro de los aspectos de la *Nueva Estrategia Territorial* en los que conviene incidir es el relacionado con los **nodos de innovación**. La apuesta por la competitividad y el crecimiento económico de la Ciudad Región Vasca ha de contar con estos **nodos de innovación** apostando por la inversión y el desarrollo de un modelo productivo intensivo en *innovación y conocimiento*, como componentes importantes de la *nueva economía*.

De acuerdo con las aportaciones de este modelo territorial, “*los Nodos de Innovación son una propuesta estratégica para impulsar el desarrollo de las actividades innovadoras y de los procesos de transformación económica en los diferentes ámbitos territoriales de la CAPV*” ya que “*incorporan centros de investigación tecnológicos y actividades innovadoras vinculadas a sectores emergentes de la nueva economía, en sintonía con la tradición productiva y las fortalezas de cada ámbito del territorio*”, integrando distintas “*áreas de actividad*” económica, residencial, equipamientos y elementos naturales y paisajísticos, cultura, ocio, educación

investigación, etc. (Gobierno Vasco, 2012a:92).

En conexión directa con estos **nodos** se encuentran los distintos *clusters* productivos y la **red de parques tecnológicos** de las tres capitales vascas, hasta ahora bastante aisladas entre si. Los **nodos de innovación** deberán poder acercar estos parques a los espacios urbanos a través de nuevos escenarios de actividad como los propuestos para el Txorierri, la ría del Nervión (Zorrozaure), la Avenida de la Innovación en San Sebastián, la Bahía de Pasaia, las playas de vías de Irún, y el **Eje de la Innovación** en Vitoria (Gobierno Vasco, 2012a:92-95). Estos conectarán a empresas, centros de investigación, centros tecnológicos y Universidades, configurando espacios de acogida para “*nuevos emprendedores*”. Los espacios de antigua industrialización serán los lugares de intervención prioritarios en el proceso de implantación de estos **nodos**, reemplazando sus viejos usos y funciones por innovadoras y creativas actividades empresariales dentro de la ciudad. Esta tarea corresponderá a los planes territoriales y municipales de cada localidad.

De importante valor para estos **nodos** son también los centros históricos urbanos del conjunto de la C.A. del País Vasco, ya que su identidad y singularidad arquitectónico-cultural, posibilitan el acceso a otros servicios y equipamientos urbanos (diseño, arte, creatividad, turismo, gestión inteligente de infraestructuras y servicios, etc.) desvelándose como emplazamientos idóneos para la atracción de nuevos residentes y la conformación de un espacio socio-comunitario cohesionado de bienestar y calidad de vida.

Por tanto, los **nodos de innovación** deberán posibilitar las mezclas de las actividades laborales y de ocio de los ciudadanos, incorporando nuevos usos que incidan en la transformación socio-económica de los entornos urbano-residenciales aprovechando, en el proceso, su identidad y tradición culturales a través de la anexión de innovadoras funciones y actividades productivas.

CAPÍTULO V. DESAFÍOS DE LA NUEVA PROPUESTA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA C.A. DEL PAÍS VASCO

La apuesta por la incorporación de un modelo de *innovación territorial* es claramente patente en el *Reestudio de las DOT* (2012). La combinación y articulación del futuro de la Comunidad Autónoma del País Vasco se erige sobre este planteamiento, resguardada bajo el manto de la *Ciudad Región Policéntrica* (“*Euskal Hiria Plus*”) y el tránsito hacia una *segunda transformación económica*, donde predominan de forma clara los enfoques conceptuales de los *sistemas de innovación regional* y las *economías del conocimiento*: una lógica integradora en que la *creatividad*, la *sostenibilidad*, la *inteligencia*, el *bienestar* o la *innovación* de nuestras *ciudades* y *ámbitos metropolitanos*, conforman los soportes de crecimiento y competitividad socioeconómicos del *modelo institucional* del País Vasco. Queda pendiente, sin embargo, conocer cuáles son los desafíos de este nuevo rumbo y si son plausibles sus aspiraciones de futuro.

Anteriores a la reformulación final de este *Reestudio* se realizaron una serie de evaluaciones de lo que hasta la fecha habían conseguido las *Directrices de Ordenación Territorial* (Lozano Valencia, 2003; Peñalba, 2006; Unzurruznaga, 2006; Ruiz 2006; Leonardo, 2006, Meijers et al., 2008; Urkidi Elorrieta, 2010). Más allá de los cambios incorporados a este *Reestudio* y de su contextualización conceptual con las dinámicas de la *nueva economía*, aún permanecen sin resolver ciertas incógnitas acerca del futuro demográfico, el crecimiento económico o la complejidad institucional del modelo vasco. Todas estas preguntas ya quedaron reflejadas en muchas de las evaluaciones citadas, siendo la ausencia de cooperación, cultura, o liderazgo territoriales en materia de ordenación, uno de los denominadores comunes de estas revisiones. Asimismo, la asimilación del modelo policéntrico aplicado en países europeos como Dinamarca, Holanda o Bélgica es en muchos aspectos difícilmente aplicable al de otros países cuyo modelo tradicional de ordenación ha sido monocéntrico, como es el caso de Suecia, Finlandia, Portugal, o España, entre otros. Del mismo modo, la incorporación del *policentrismo* a la *Nueva Estrategia Territorial* de la C.A. del País Vasco no supone necesariamente, un mayor crecimiento económico de futuro, ni tampoco una mejora de su *sistema de ordenación territorial* (Meijers et al., 2008).

Aunque aún es pronto para poder hacer una defensa rigurosa de las *fortalezas* de la *Nueva Estrategia Territorial*, parece que el protagonismo otorgado a las *ciudades medias* y los *ejes de transformación* podría ejercer de nexo de unión entre las principales áreas metropolitanas y así, añadir cierto dinamismo a la *Red Urbana Vasca*. Para ello, es necesario profundizar en estos aspectos teniendo en cuenta el estudio realizado por

Meijers et al. (2008), donde se analizan la “*masa crítica*”, las “*complementariedades*” y las “*interacciones espaciales*” generadas entre los tres territorios y sus áreas funcionales; tres factores considerados como imprescindibles para el desarrollo integrado y funcional de una *región policéntrica* a nivel *global* y que deben ser interpretados desde las virtudes y defectos del “**Sistema Institucional Vasco**” y la *identidad política y cultural* ligada a su territorio. Siguiendo este planteamiento cabría hacerse una serie de preguntas que pudieran orientar el futuro de esta estrategia territorial y su grado de plausibilidad, a saber:

- ¿Posee el **Sistema Institucional Vasco** una *cultura colaborativa* sólida en sus diferentes niveles de Gobierno que permita proporcionar una oferta de servicios integrados y de calidad desde un único organismo público e independiente del colectivo de Administraciones participantes?
- ¿Puede la C.A. del País Vasco ser considerada como una *Ciudad-Región Policéntrica*?
- ¿Existe una coherencia y unidad territoriales entre las distintas ciudades que componen la autonomía?
- ¿Puede establecerse realmente una *red-urbana* con el grado de influencia, accesibilidad, movilidad, horizontalidad o dinamismo socioeconómico suficientes, como para competir como región urbana en el Sistema Urbano Europeo?

En relación con esta serie de consideraciones es preciso establecer también un breve análisis del contenido del último *Informe sobre el Sistema Institucional Vasco* (2014a), y tener en cuenta la evaluación realizada de su sistema de *Gobernanza* institucional en el documento elaborado por Ander Gurrutxaga y Mari Carmen Gallastegui, titulado *Reflexión para un Sistema de Gobernanza en la Comunidad Autónoma del País Vasco* (2009), en el que se estudian y realizan una serie de propuestas en torno al sistema de *Gobernanza* del País Vasco.

Pero además, convendría que nos preguntáramos si la *Nueva Estrategia de Competitividad Territorial* encaja o es adecuada dada la defensa analítica e interpretativa que se realiza de los *Territorios Inteligentes* y las *Estrategias de Innovación Territorial*. Ya en el comienzo de la *Nueva Propuesta Territorial* se hace una descripción de la *segunda transformación* que debe abordar la Sociedad Vasca, en su tránsito hacia la *sociedad del conocimiento*; un proceso que, desde el ámbito económico, se encuentra enmarcado en la descripción de los cambios socio-estructurales producidos desde el tránsito de una economía eminentemente industrial a una de carácter terciarizado, y cuyo salto hacia el conocimiento, depende de la importancia concedida a su sistema de I+D+i, la creatividad y las actividades productivas de alto valor añadido.

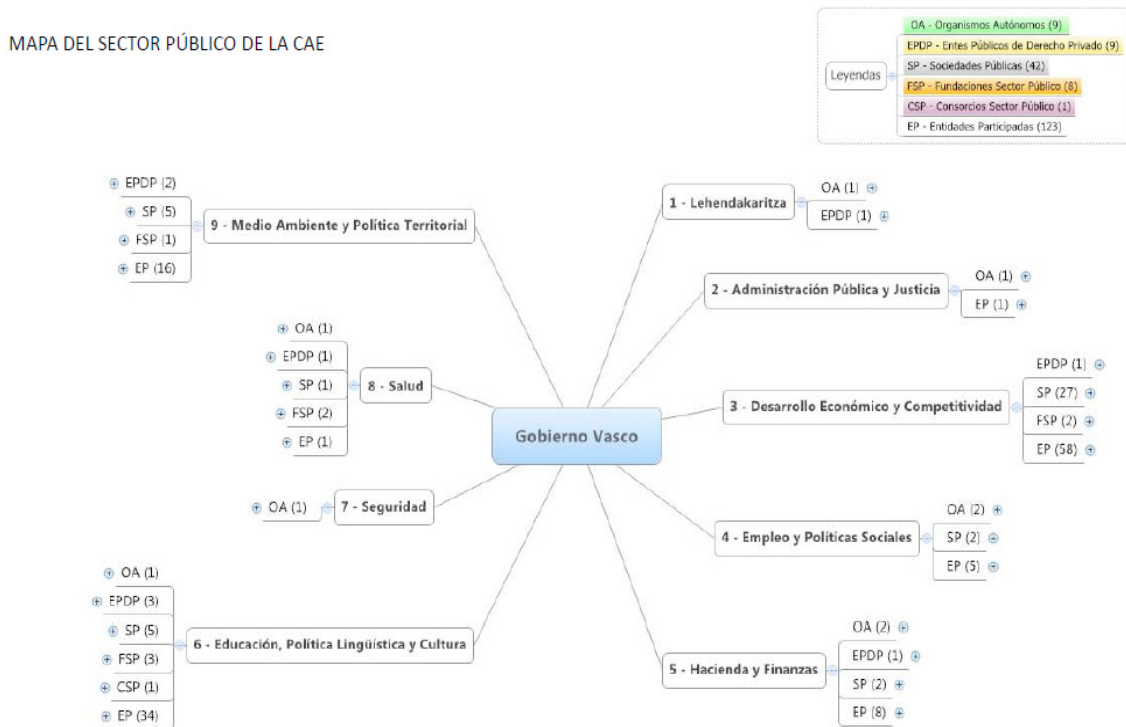
Aquí, no sólo son importantes los cambios en las *infraestructuras* del territorio y el *Sistema Regional de Innovación*, sino también las sinergias que se producen en relación con su *economía urbana*, su *mercado laboral*, su *cohesión social* y los *agentes* y *organizaciones* que lo componen (universidades, centros de investigación, empresas tecnológicas, industria creativa, organismos públicos, etc.). Esta serie de factores interrelacionados obliga a que nos hagamos otra serie de cuestionamientos igualmente importantes:

- ¿Hasta qué punto es positivo basar la *Nueva Estrategia Territorial* desde la copia y la réplica de *prácticas de competitividad* preocupadas tan sólo por la proyección internacional del territorio y su ubicación en el *benchmarking* regional a nivel global?
- ¿Podemos hacer del *territorio* un entorno más *innovador*, *inteligente* y *competitivo* si aplicamos solamente cambios físicos e infraestructurales (paisajísticos, culturales, urbanos, transporte y movilidad, etc.) que mejoran su imagen pero que no activan su dinamismo *institucional* o *económico*? ¿Podrían estos cambios resolver problemas relacionados con la realidad *sociodemográfica* del *territorio*?
- ¿Cabría aplicar un Modelo de Innovación Territorial Vasco desde la composición de un *Sistema de Innovación* poco interactivo, dependiente de la subvención pública en el ámbito privado de la actividad empresarial, y necesitado de esta ayuda en el ámbito público de apoyo a su estructura pública Universitaria?
- ¿Sería posible construir una Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación (RVCTI) que prioriza los Centros Vascos de Investigación de Excelencia (BERC), los Centros de Investigación Cooperativa (CIC) y los Centros Tecnológicos (CT) sin la presencia fuerte de la Universidad Pública Vasca (UPV/EHU)?

5.1. La complejidad del sistema institucional Vasco desde su visión multinivel

De acuerdo con el último *Informe sobre el Análisis y el Funcionamiento Institucional en Euskadi*, publicado el 8 de Enero del 2014, el modelo de atribución competencial del **Sistema Institucional** (ver Mapa 5.1.) de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ha de contemplarse desde un marco de articulación territorial y un reparto competencial del poder político amplio y complejo. Esta amplitud y complejidad competenciales se inserta en niveles institucionales distintos (Estatal, Autonómico, Provincial y Municipal) del Estado Español y de la Comunidad Autónoma Vasca, pero también dentro de la planificación política, económica, territorial y legislativa Europea. Es decir, en un modelo de carácter “colaborativo” implícito en el modelo de organización territorial del Estado, amparado por su Tribunal Constitucional, y también reflejado en el ordenamiento vasco, desde sus principios institucionales básicos: El Estatuto de Autonomía, La Ley 27/1983 de Territorios Históricos y la Ley 7/1981 del Gobierno.

Mapa. 5.1. Sector Público de la CAE



Fuente: Gobierno Vasco, 2014.

Esta estructura normativa guía y marca las reglas del juego de las relaciones institucionales y de intervención pública de las Administraciones vascas, desde los principios de “objetividad”, “publicidad”, “eficacia”, “descentralización”, “desconcentración”, “colaboración” y “coordinación”; pero que, por lo mismo, también implica una mayor “fragmentación” y “complementariedad” de sus relaciones inter-institucionales: “concurrentias legislativas y ejecutivas” propias del “federalismo integrado” o “cooperativo” del que forma parte (Gobierno Vasco, 2014a:12-19).

Es por lo que, esta estructura de Gobierno configura también inevitablemente, un “entrecruzamiento” y “solapamiento” competenciales altamente complejo y conflictivo; superposiciones que se producen, sobre todo, cuando se aplica esta distribución competencial a los Territorios Históricos, particularmente en lo relacionado con su autonomía legislativas y las competencias transferidas a través de la Ley de Territorios Históricos. Pero, además, conviene resaltar que este “solapamiento” se produce a pesar de los mecanismos y herramientas legislativas inter-institucionales e inter-administrativas (órganos consultivos, órganos gestores, órganos arbitrales, conferencias sectoriales, consejos administrativos, etc.), que buscan, común y consensualmente, la gestión eficiente y eficaz del gasto y las políticas públicas. Asimismo, a esta serie de dificultades hay que añadir la “ausencia de una cultura colaborativa” multi-nivel que dificulta la construcción de un sistema de Gobierno “integral” y “servicial” de respuesta al ciudadano (Gobierno Vasco, 2014a: 25-29).

La consecuencia directa más importante de esta falta de “coordinación” y “colaboración”, intrínsecas a cualquier modelo “federal integrado”, resulta del surgimiento de Duplicidades *externas* -con el Estado-, e *internas* -dentro de la C.A. del País Vasco-, y en tres planos distintos de carácter *Ejecutivo* (prestación de servicios públicos idénticos a destinatarios idénticos); *Normativo* (aprobación de normas y leyes sobre las mismas materias que coinciden de distinta forma con las del Estado, y dentro de la C.A. del País Vasco); y de carácter *Orgánico* (existencia de órganos iguales con cometidos semejantes), (Gobierno Vasco, 2014a: 30).

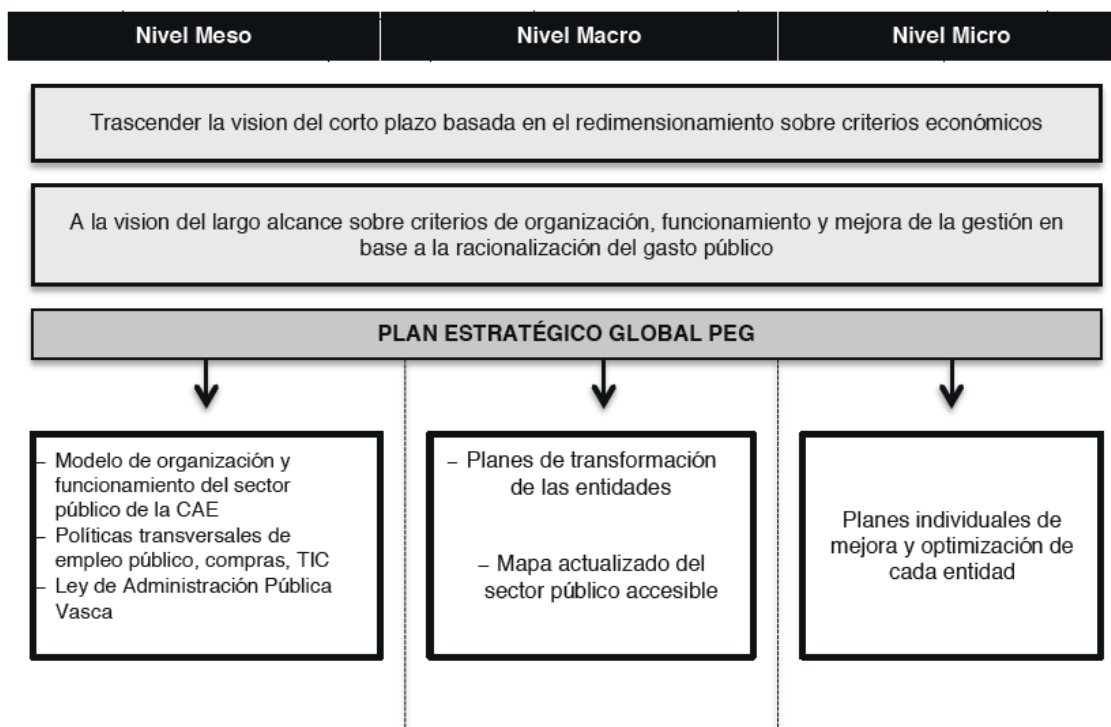
Para hacer frente a los aspectos *Normativos* de esta serie de duplicidades se ponen en marcha dos principales herramientas jurídicas: Por un lado, la *Comisión Arbitral* constituida para resolver los conflictos competenciales entre las instituciones de la Comunidad Autónoma y cada uno de sus Territorios Históricos; y por otro, la aprobación de la Ley 3/1989, de Mayo de Armonización, Colaboración y Coordinación Fiscal, por la cual los Territorios Históricos pueden mantener, establecer y regular su régimen tributario, creando, a su vez, un Órgano de Coordinación que garantice la mencionada *cooperación* y *armonización* del sistema fiscal (Gobierno Vasco, 2014a: 35-36).

En relación con las Duplicidades de tipo *Orgánico* quizás la medida más relevante es la aprobada el 30 de Julio del 2013, por la que se decide diseñar una *Estrategia de Redimensionamiento y Racionalización del Sector Público de Euskadi*. Una medida de *adelgazamiento* institucional de un 20% de las estructuras organizativas y otro 20% de las estructuras directivas del mapa público-institucional vasco desde tres niveles de intervención macro, meso y micro (ver Ilustración 5.1.). Los ajustes de carácter más inmediato se centrarán en la “*reducción en un 25% del nº de entidades públicas, el aplanamiento o adelgazamiento en un 20% de sus estructuras directivas y el ajuste del 20% de sus gastos de funcionamiento*” (Gobierno Vasco, 2013a: 51-54).

A su vez, el informe concluye que las ineficiencias y las irregularidades en el sector institucional vasco no se deben a la *complejidad* de su entramado institucional ni a la falta de soportes normativos y legislativos para su gestión, sino a la carencia de instrumentos de coordinación entre los distintos agentes que lo componen. La falta de cooperación se convierte en el elemento que mejor explica las ineficiencias e ineficacias del sistema, para lo cual se proponen como soluciones la aplicación del *principio de subsidiariedad*⁴⁰, una mejor evaluación de las políticas públicas desempeñadas, y la creación de un organismo multinivel en la forma de un *Consejo Vasco de Políticas Públicas*.

⁴⁰ Principio fundamental sobre el que se erige el funcionamiento de la Unión Europea en relación a sus procesos de toma de decisiones. Este principio queda consagrado en el artículo 5 del Tratado de la UE, determinando “el nivel de intervención más pertinente en los ámbitos de las competencias compartidas entre la UE y sus Estados Miembros”. Puede tratarse de una acción a escala Europea, nacional o local, y en todo caso, debe poder garantizar o facilitar un mayor acercamiento entre la Unión Europea y la ciudadanía, desde acciones que proporcionen una mayor autonomía local. Ver http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0017_es.htm#

Ilustración 5.1. Estrategia de Redimensionamiento y Racionalización del Sector Público Vasco. Plan de Acción



Fuente: Gobierno Vasco, 2013a. Elaboración propia.

Sin embargo, no se realizan una definición y explicación detalladas de los elementos y dimensiones de los que será dotado este *Consejo*, ni las funciones específicas que han de desempeñar. Del mismo modo, se busca solventar el problema de la cooperación y la coordinación institucionales desde la creación de una organismo nuevo, en vez de centrarse en la simplificación de los ya existentes, conforme a la estrategia de adelgazamiento institucional propuesta en el *Informe*. La creación de un organismo de estas características no hace, por tanto, sino incrementar la propia complejidad de un modelo institucional ya de por sí complejo, con carencias en las estructuras de comunicación inter-departamentales dentro del propio *Gobierno*, y en los elementos de cooperación horizontal. La urgencia en el desarrollo de herramientas cooperativas desde la planificación, los planes estratégicos o los planes interinstitucionales, se impone como una de las principales tareas a realizar en orden a una definición concreta de las competencias atribuidas a cada sector dentro del sistema; pero no se cuestiona la posibilidad de establecer nuevas configuraciones normativas y legislativas en la base constitutiva de este sistema, amparada en el *Estatuto de Autonomía Vasco*, o la *Ley de Territorios Históricos*.

Si concebimos los procesos de *Gobernanza* institucional como los instrumentos y estrategias utilizados para la gestión de la *complejidad* del propio sistema, es fundamental que sepamos identificar la diversidad de inter-relaciones que lo integran y los actores y agentes públicos que lo componen (Gurrutxaga & Gallastegui, 2009:98). Cuanto más elementos intervengan en la estructura de estas relaciones, más difícil será su interacción y el esclarecimiento de su sentido relacional. La *complejidad* intrínseca al *sistema institucional vasco*, debe hacernos reflexionar sobre la *selección* y la *discriminación* de las combinaciones que lo estructuran, sólo así puede dotársele de un mayor sentido y un mejor funcionamiento (Luhmann, 1998:26-29)

Asimismo, en el proceso de simplificación institucional propuesto en el *Informe sobre el Sistema Institucional Vasco*, queda aún por saber qué efecto van a tener estas medidas sobre la gestión y la coherencia interna del propio territorio, ya que su equilibrio espacial, la representatividad concedida a cada una de sus áreas metropolitanas o la ordenación competencial de cada provincia sigue siendo un reto a conseguir. No puede concederse la misma importancia a todas ellas, si todas pueden contener las mismas funciones, ¿cuál será el papel concedido a las Diputaciones Forales y cómo podrán mediar éstas entre el Gobierno Vasco y los Municipios que componen las distintas provincias, sin ser retocada la Ley de Territorios Históricos ni el Estatuto de Autonomía Vasco?

Se trata, pues, de un sistema polinuclear que, al mismo tiempo, es pretendidamente concebido y estructurado en orden a la defensa de una identidad y una tradición profundamente arraigadas en el territorio. Siguiendo las consideraciones de Ander Gurrutxaga *“la consecuencia, en contextos de densidad institucional, conduce a la sobre-institucionalización de las prácticas administrativas en sus relaciones con la sociedad, de tal manera que la administración es omnipresente en cualquier suceso o circunstancia que ocurre en los límites de la Comunidad Autónoma”* (Gurrutxaga, 2010b: 114). Desde esta “omnipresencia administrativa” las delimitaciones y alcances de las coordinaciones competenciales y los sistemas de acción gubernamental de cada administración, se convierten en una ardua tarea, a veces incomprensible y enmarañada, ya que nunca se llega a conocer con certeza donde comienzan unos y terminan otros. Asimismo, la importancia de establecer mecanismos de evaluación de los modelos de acción pública obliga a que se integre en este sistema político el juicio y el control político-cultural de la sociedad civil, un control que debería ser normalizado como capacidad de analizar las dificultades del propio sistema.

Digamos, en consecuencia, que identificamos tres factores que, en cada sistema de acción gubernamental, y especialmente en el vasco, habrían de ser pre-establecidos con claridad y precisión: en primer lugar, es fundamental poder definir claramente las competencias de cada nivel

de gobierno de cara a su propia gestión intra-institucional, y también en cuanto a su impacto y reconocimiento social. Es decir, posibilitar la identificación de quién y de qué manera hace cada cosa, así como las razones y objetivos de sus respectivas acciones e indicaciones. En este proceso la transparencia institucional y administrativa deberían funcionar y transmitirse impecablemente. En segundo lugar, la legitimación de las acciones competenciales que unos y otros agentes ejercen tendrían que merecerse, consecuentemente, el respetuoso reconocimiento del talento y la eficacia en las tareas políticas desempeñadas por cada cual: un reconocimiento difícil de lograr cuando entre los distintos niveles y departamentos gubernamentales existen intereses en competencia. En tercer y último lugar, en todo sistema de *gobernanza* bien estructurado, es imprescindible un ejercicio de *liderazgo* importante. Las iniciativas institucionales han de ser lanzadas y lideradas por actores y agentes concretos, previo conocimiento de sus prioridades y propuestas públicas (Gurrutxaga, 2010b: 121).

5.2. La complejidad del sistema territorial vasco desde su visión Policéntrica

Atendiendo a esta cuestión y a la relevancia del modelo de ciudad región policéntrica, sería conveniente hacer una breve mención de la importancia de tres cuestiones: i.) la carencia de sinergias colaborativas en los procesos de planificación urbana de Sistema Territorial Vasco; ii.) la influencia de la cultura y la identidad vascas; iii.) la masa crítica, la complementariedad y el grado de movilidad dentro del territorio.

5.2.1. Sinergias colaborativas en los procesos de planificación urbana del Sistema Territorial Vasco

En primer lugar, debemos reconocer que han existido ciertos déficits en la planificación y generación de sinergias urbanísticas entre las tres ciudades del Sistema Polinuclear Vasco. Mientras que el Gobierno Vasco sí ha realizado una tarea importante en materia de ordenación espacial y ordenación territorial a través de las Directrices de Ordenación Territorial, ha estado más alejado, sin embargo, de la intervención sobre las acciones de planificación urbana desempeñadas en cada uno de sus Territorios Históricos (principalmente dependientes de las Diputaciones y los Ayuntamientos municipales), y éstos últimos, a su vez, han seguido trayectorias de planificación independientes, especialmente en materia de financiación, intervención fiscal y coordinación de los distintos proyectos urbanísticos.

Si bien es cierto que la intervención en el ámbito local/municipal corresponde a los Ayuntamientos como unidad institucional más cercana al ciudadano, no podemos ignorar la existencia de cierta falta de conexión en la planificación de los diferentes cambios socio-urbanísticos de las tres cabeceras urbanas, Bilbao, Vitoria o San Sebastián. Cada una de ellas ha cursado procesos de regeneración urbana independientes y poco ligados, de la misma forma que cada Territorio Histórico ha priorizado y gestionado sus propios intereses urbanísticos, por encima del bien común regional. No ha existido por tanto, una planificación urbanística supramunicipal capaz de delimitar los roles e intereses específicos que cada una de estas ciudades ha de tener en el futuro, teniendo en cuenta, sobre todo, los retos socioeconómicos, sociolaborales y sociodemográficos a los que se enfrentan todas ellas.

En este sentido, el desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial ha dado lugar a una cultura de la planificación clara pero con varios puntos grises. Muchos Planes Territoriales Parciales y Sectoriales (PTP y PTS), se encuentran en proceso de aprobación o aún no han sido implementados, por lo que es difícil extraer conclusiones (ver Tabla 5.1. y 5.2.). En el caso de Bilbao y de Vizcaya, el proceso y la autonomía en la gestión han sido más acelerados, lo que ha permitido una mayor y más apresurada ejecución de los planes, especialmente del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao (PGOUB). Pero a la hora de desempeñar este diseño de planificación y ordenación territorial, ha existido cierta lentitud entre el desarrollo de la Ley de Ordenación (1990) y la aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial (1997), casi ocho años de retraso.

Sin embargo, aunque las orientaciones principales de estas directrices y sus criterios de ordenación no estuvieran aprobados formalmente por las Diputaciones Forales, ya se encontraban presentes en los primeros borradores de las DOT, por lo cual ya pudieron orientar los Planes Generales correspondientes, limitándose tan sólo la jerarquía vinculante a las actuaciones supramunicipales, (DOT-PTP-PTS), el resto de la planificación ha dependido principalmente de la autonomía local. De acuerdo con E. Ruiz, *“las estrategias de planificación han de ir por delante de las acciones que generan las actividades humanas sobre el territorio. En caso contrario siempre van a remolque de la iniciativa empresarial”* (Ruiz, 2006:13).

Cabría considerar, a modo de observación, que algunas de las medidas implementadas en el proceso de regeneración, por ejemplo muchas de las desempeñadas en el ámbito municipal de Bilbao, no han tenido una visión del desarrollo y la ordenación del territorio más amplia, estrategias que fueran más allá de su ámbito de actuación centro-urbanístico, o de la ejecución de proyectos concretos, en ocasiones no incluidos en el Plan General, y carentes de una cosmovisión más completa de la lógica urbana, dando su relevancia económica y socio-demográfica dentro del País Vasco.

Esta forma de pensar la planificación no ha sido exclusiva de Bilbao. Desde finales de los años 80, y durante todos los 90 hasta nuestros días, se sucedió una clara sustitución de la lógica operativa del Plan General, por la ejecución de proyectos concretos, donde se planifica sólo para esa acción; proyectos que, aunque en muchos casos, aportan buenas soluciones a la ciudad, no se coordinan con una perspectiva generalizada de la urbe y su entorno metropolitano. Ejemplos de estas acciones podemos encontrarlos en algunos de los parámetros incluidos en el Avance al Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao de 1989 y la polémica relativa a la ejecución de sus centros direccionales de actividades terciarias. Abandolbarra, los muelles de Uribitarte, la Torre de Iberdrola, y el futuro Plan de Zorrozaure son también casos destacables. Quizá haya sido este uno de los mayores exponentes del urbanismo neoliberal, donde se juega más con la propiedad y las plusvalías obtenidas de la venta de suelo, que con la planificación global del mismo.

Tampoco se ha definido de forma clara cuál debía ser el papel o el rol atribuido a cada una de las principales Áreas Metropolitanas dentro de la Comunidad Autónoma Vasca y en relación con su ideal de Ciudad Región policéntrica. Todas han querido jugar o ser participes de los mismos procesos: protagonismo político, tecnocientífico, educativo, cultural, turístico, laboral, etc.; no se ha realizado un esfuerzo por definir las virtudes específicas de cada territorio, explotando sus cualidades y articulando sus diferencias. A la superposición de infraestructuras –un superpuerto y un puerto de mar, tres aeropuertos, tres parques tecnológicos, tres campus universitarios de carácter público-, destacamos la sobreposición de sus respectivos niveles de gobierno institucional –tres diputaciones distintas-, y la funcionalidad de cada Área Metropolitana –Bilbao, Vitoria, San Sebastián- relacionada con su entorno provincial más próximo.

Tabla 5.1. Características de los Planes Territoriales Parciales de la Comunidad Autónoma del País Vasco

Planes Territoriales Parciales (Áreas Funcionales)	Iniciativa institucional	Fecha de Aprobación Inicial	Decreto/ Año de Aprobación Definitiva	Modificación	Decreto /Año de Modificación Aprobada	Número de Municipios que lo Componen
PROVINCIA DE VIZCAYA						
Bilbao Metropolitano	D.F.V.*	22 de Julio del 2003	Decreto 179/2006	Si	Decreto 36/2010	35
Balmaseda/Zalla (Encartaciones)	G.V.*	2009-2010	Decreto 226/2011	No	No	9
Durango	D.F.V.	8 de Abril del 2008	Decreto 182/2011	No	No	11
Gernika-Markina	D.P.V.	17 de Diciembre del 2011	No	No	No	30
Igorre	D.P.V.	14 de Septiembre del 2007	Decreto 239/2010	No	No	8
Munguía	D.F.V.	27 de Noviembre del 2012	No	No	No	9
PROVINCIA DE GIPUZCOA						
Donostialdea/Bajo Bidasoa	G.V. & D.P.G.*	16 de Julio del 2010	No	No	No	13
Beasain/Zumárraga (Goierri)	G.V. & D.P.G.	14 de Enero del 2003	Decreto 534/2009	No	No	22
Zarautz-Azpeitia (Urola Costa)	G.V. & D.P.G.	14 de Enero del 2003	Decreto 32/2006	Si	Decreto 14/2009	11
Eibar (Bajo Deba)	G.V. & D.P.G..	14 de Enero del 2003	Decreto 86/2005	No	No	8
Tolosa (Tolosaldea)	G.V. & D.P.G.	15 de Octubre del 2013	No	No	No	28
Mondragón-Bergara (Alto Deba)	G.V. & D.P.G.	14 de Enero del 2003	Decreto 87/2005	No	No	9
PROVINCIA DE ALAVA						
Álava Central	G.V. & D.P.A.*	4 de Febrero del 2003	Decreto 277/2004	No	No	32
Laguardia (Rioja Alavesa)	G.V. & D.P.A.	4 de Febrero del 2003	Decreto 271/2004	Si	Decreto 251/2010	15
Llodio	G.V. & D.P.A.	4 de Febrero del 2003	Decreto 19/2005	No	No	3

Fuente: Elaboración propia y Dpto. de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco.

(*) Gobierno Vasco (GV), (*) Diputación Foral de Guipúzcoa (DPG), (*) Diputación Foral de Álava (DPA), (*) Diputación Foral de Vizcaya (DPV).

Tabla 5.2. Características de los Planes Territoriales Sectoriales de la C.A. del País Vasco

Planes Territoriales Sectoriales	Iniciativa Institucional	Fecha aprobación inicial	Decreto/año aprobación definitiva	Modificación del plan
Ordenación de márgenes y ríos de la CAPV (vertiente cantábrica)	Dpto. de Ordenación del Territorio	23 de Abril de 1998	Decreto 415/98	Si. Decreto 449/2013
Ordenación de márgenes y ríos de la CAPV (vertiente mediterránea)	Dpto. de Ordenación del Territorio	13 de Noviembre de 1998	Decreto 455/99	Si. Decreto 449/2013
Red Ferroviaria en la CAPV	Dpto. de Transporte y Obras Públicas	16 de Marzo de 1998	Decreto 41/01	Si
Energía Eólica	Dpto. de Industria, Comercio y Turismo	11 de Junio del 2001	Decreto 104/02	No
Zonas Húmedas de la CAPV	Dirección de Biodiversidad	27 de Junio del 2001	Decreto 160/04	Si. Decreto 231/12
Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales	Dpto. de O.T. y de Industria, Comercio y Turismo	21 de Junio del 2003	Decreto 262/04	No
Protección y Ordenación del Litoral de la CAPV	Dpto. de Ordenación del Territorio	10 de Junio del 2001	Decreto 43/2007	No
Plan Integral de Carretera de Álava	Diputación Foral de Álava	No procede	Norma Foral 30/98 de 1998.11.23	Si. En trámite
Plan Integral de Carreteras de Vizcaya	Diputación Foral de Vizcaya	No procede	Norma Foral 8/99 de 1999.04.15	Si. Año. 2005/2007
Infraestructuras de Residuos Urbanos de Guipúzcoa	Diputación Foral de Guipúzcoa	18 de Septiembre del 2008	Decreto Foral 24/2009	No
Vías Ciclistas de Guipúzcoa	Diputación Foral de Guipúzcoa	11 de Mayo del 2010	Norma Foral 2/2013	No
EN TRAMITACIÓN				
Promoción Pública de Vivienda	Dpto. de O.T.	Pendiente	...	...
Puertos de Euskadi	Dpto. de Transporte y Obras Públicas	Pendiente	...	...
Patrimonio Cultural	Dpto. Cultura	Pendiente	...	...
Red Intermodal y Logística de Transporte	Dpto. de Transporte y Obras Públicas	Pendiente	...	...
Agroforestal	Dpto. Agricultura y Pesca	10 de Enero del 2005	...	...

Fuente: Elaboración propia y Dpto. de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco.

5.2.2. La influencia de la cultura y la identidad vascas

En segundo lugar, y muy relacionada con esta primera cuestión, es importante mencionar el impacto de los factores culturales ligados a la identidad territorial y al sentimiento nacional del País Vasco, como símbolo de la construcción y mejora de su propio entorno regional, y como elemento estructurador de las relaciones establecidas entre los habitantes que lo componen. En este caso esperaríamos encontrar un fuerte sentimiento de pertenencia al territorio ligado a factores tales como su identidad cultural y nacional, ambos potenciales instrumentos para el desarrollo integral de su entorno regional, y de las relaciones entre sus tres principales ciudades. Este sentimiento de pertenencia debería ser uno de los pilares centrales sobre los que se erige la definición de la Ciudad Región policéntrica, o el término *Euskal Hiria*. (Reicher & Hopkins, 2001; Meijers et al., 2008).

Sin embargo, las paradojas y la complejidad intrínsecas a esta realidad, son otro factor que define y estructura la realidad sociosimbólica y cultural de la identidad vasca, ya que bajo al imaginario vasco, existe un pluralismo divergente y paradójico donde coexisten y se reafirman distintas actitudes y sentimientos, ninguno de ellos basado en definiciones explícitas de lo que es “ser vasco”. Así, por ejemplo, encontramos que el sentimiento de pertenencia local ligado a cada una de las tres ciudades –Bilbao, San Sebastián, o Vitoria-, parece ser aún más fuerte. Podríamos decir que los habitantes de cada una de estas ciudades se encuentran muy enraizados en la vida local de sus propios entornos urbanos. Los vínculos vitales, familiares, laborales y comunitarios de la vida inmediata compiten y conviven con los vínculos y la pertenencia a una identidad territorial común (Gurrutxaga, 2005a; Gurrutxaga & Unceta, 2006). Alguien que nace en Bilbao, es muy posible que quiera quedarse a vivir y trabajar en su ciudad, sin alejarse demasiado de su familia y amigos. Existe cierta reticencia e incapacidad para alejarse a vivir fuera del entorno comunitario y familiar, las personas trabajan relativamente cerca de sus hogares, y muchas de las empresas vascas poseen un arraigo de carácter local.

Es precisamente este pluralismo político, cultural, geográfico, nacional y vital lo que define “el ser vasco”. En palabras de los Profesores Ander Gurrutxaga y Alfonso Unceta: *“si la tradición no tiene una sola interpretación; si el pluralismo marca los diversos aspectos de la vida social, política, cultural y simbólica; y si la cultura es un elemento divisivo; si la política se designa como un elemento de confrontación; si los contenidos y las definiciones de lo que sea la nación son objeto de debate social permanente; si las referencias a los estados nacionales son cosas distintas para unos y otros; si la lengua vasca marca un eje identitario, y si la violencia sesga las interpretaciones de la realidad, ¿cómo puede producirse la conciencia de Nosotros si no es utilizado aquello que se ata, aquello que se cose, es decir, las instituciones del curso vital y las instituciones comunes?”* (Gurrutxaga, 2005a; Gurrutxaga & Unceta, 2006: 46). Es justa-

mente en lo cotidiano, “*en la institucionalización de la vida social*”, donde se consolida la “*conciencia del Nosotros*”. Si esta realidad se encuentra atravesada por variables independientes de diversa índole como la edad, el origen geográfico de los ciudadanos, sus territorios de residencia, su lengua materna y el uso que hacen de ella, sus preferencias políticas y electorales o la variedad de sus identidades, es efectivamente la posibilidad de elegir y de posicionarse en relación con esta diversidad de oportunidades, lo que conforma y construye el entorno de convivencia compartido y “*simbólicamente construido*” del imaginario vasco; la “*fortaleza*” de la “*conciencia del Nosotros*” se encuentra “*precisamente*” en “*su aparente debilidad*” (Gurrutxaga, 2005a; Gurrutxaga & Unceta, 2006: 44-46).

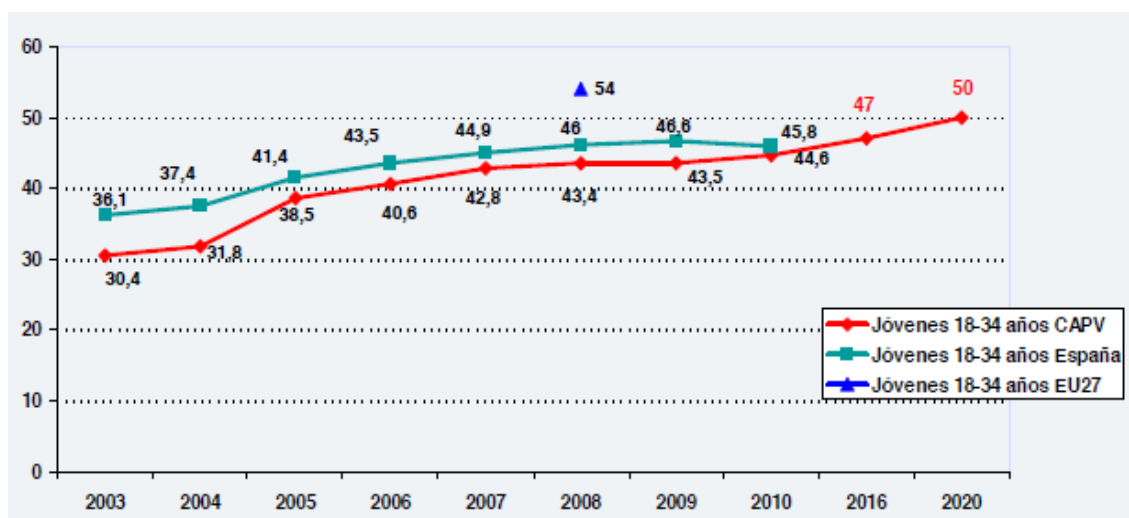
Según datos del Euskobarómetro de Mayo del 2014, tres de cada diez vascos (57%) mantienen la compatibilidad de identidades vasca y española, con un predominio de la dualidad equilibrada (32%), a la que se añade un predominio del sentimiento vasquista (20%), manifiestamente superior al españolista (5%). El españolismo extremo se reduce a un 2% de la población vasca, mientras que el exclusivismo vasquista es expresado por dos de cada cinco vascos (38%).

Por tanto, es la pregunta *¿quiénes somos?*, y sus múltiples respuestas, lo que garantiza la *cohesión social* del “*ser vasco*”: “*somos vascos porque estamos*” (Gurrutxaga, 2005a; Gurrutxaga & Unceta, 2006). En este sentido, la complejidad y la diversidad de su espacio geográfico es a su vez reflejo de la complejidad del entorno socio-cultural e institucional que la articula.

Asimismo, no podemos olvidar en la construcción social de este “ideal comunitario” “*el valor otorgado a la historicidad*” desde la cual se interpretan los factores constitutivos de su particular proceso de modernización y el tránsito hacia los nuevos valores de las *sociedades postindustriales* o las *sociedades del conocimiento*. Hitos históricos cincelados desde el surgimiento de la sociedad industrial vasca y el papel jugado por los procesos de inmigración masiva de mediados del siglo XX, movimientos que caracterizaron las dinámicas socio-urbanas de los barrios y la cultura obrero-industrial donde la lucha de clases, los procesos de movilización y unión de los trabajadores en la misma escala socio-geográfica, acontecen en paralelo a los procesos de producción y acumulación de capital industrial de la margen izquierda del Nervión: una comunidad que convivió con las características socio-urbanas de la ciudad industrial de entonces, donde la alta densidad poblacional, la contaminación, las duras condiciones de vida, y la comunión social de sus barrios, protagonizaron gran parte de los hitos de este proceso de modernización.

Sin asumir esta lógica, no podemos acercarnos a entender el pluralismo y la diversidad de las dinámicas implícitas en los procesos de cambio socio-estructural y en el relevo generacional que las caracteriza en la actualidad. Para las generaciones más jóvenes la pertenencia y el sentimiento comunitarios se vinculan con los niveles de seguridad y las opciones para definir y ordenar un marco de expectativas de futuro de carácter socio-laboral, familiar y comunitario, donde poder alcanzar ciertos niveles de bienestar y calidad de vida; un futuro ciertamente incierto. Para las generaciones intermedias y más viejas, sin embargo, *“no hay nada fuera del juego institucional”* que ha definido su posición biográfica dentro de la comunidad familiar y laboral donde se han socializado y vivido (Gurrutxaga, 2005a; Gurrutxaga & Unceta, 2006: 45). Las consecuencias de los cambios que afectan a unos y a otros se consolidan. Este cambio queda marcado, necesariamente, por la crisis del entramado industrial vasco, los procesos de terciarización económica, la revolución de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, la globalización, la llegada de la democracia, la institucionalización del nuevo Gobierno Vasco o la llegada del “sueño Europeo”, entre otros. Factores, todos ellos, que construyen los cuestionamientos sobre el “centro” y la “periferia” de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con el Estado-Nación Español; y el rol que la C.A. del País Vasco debe jugar en relación con Europa y a nivel internacional.

Este es un aspecto que vislumbramos en otros países del sur de Europa (Grecia, España, Italia y Portugal), donde la relación entre Familia, Mercado y Estado, estructura de forma muy peculiar los Estados de Bienestar de estos países (Esping Andersen, 1990; Hoekstra 2005; Flaquer, 2003; Meijers et al., 2008). Esta asignación de responsabilidades entre estos tres pilares –Familia, Mercado y Estado-, representa un valor cultural en sí mismo, donde la Familia y el entorno comunitario –amigos, trabajo, escuela-, conforman un mecanismo de socialización, solidaridad, protección, bienestar y unidad de ingresos y de recursos común (Flaquer, 2003).

Gráfico 5.1. Pronóstico evolutivo de la Tasa de Emancipación en jóvenes de entre 18-34 años en la C.A. del País Vasco, España y EU27

Fuente: Consejo de la Juventud de España, Observatorio Joven de la Vivienda en España (OBJOVI), 2010.

A estos elementos se añaden, a su vez, las diferencias socio-culturales existentes dentro de las estrategias familiares de los distintos países: los países del Sur de Europa provienen de un contexto sociocultural más familista y, por tanto, más proteccionista. Es común la retención de los hijos/as hasta el alcance de la edad del matrimonio (Gil Calvo, 2002; Gaviria, 2002). Según los pronósticos realizados por el Observatorio Joven de la Vivienda en España (OBJOVI) en el 2010, el abandono del hogar familiar en la población juvenil en el País Vasco para el año 2020 (50%) todavía será inferior a la media de la EU27 (54%) (ver Gráfico 5.1.). Los datos del primer trimestre de 2014 revelan que la tasa de emancipación de los jóvenes vascos menores de 30 años se mantiene en el 22% con respecto al trimestre anterior. Del total de jóvenes emancipados en el mencionado trimestre (57.720), el 47% tiene entre 25-29 y el 74,5% se encuentra entre los 30 y los 34 años. Otro factores importantes a tener en cuenta son las altas tasas de desempleo juvenil y precariedad laboral a las que van unidos elementos político institucionales como la ausencia de una política de vivienda en alquiler que favorezca el proceso de emancipación juvenil. La tasa de desempleo juvenil en País Vasco en el IV trimestre del 2013 para personas entre los 16 y los 24 años era del 37%, mientras que las que se encontraban entre los 24 y los 44 años era del 17% (Eustat, 2014).

Estos elementos se han agravado tras la crisis económica del 2008, y siguen jugando un rol primordial en la actualidad: son las Familias las que están soportando las altas tasas de desempleo juvenil y las que están ejerciendo de agentes de protección social, supliendo las funciones del Estado de Bienestar.

En este sentido, el envejecimiento de los hogares familiares se erige como soporte de la estabilidad socioeconómica de la C.A. del País Vasco. Las personas mayores de 65 años concentran, en el 2012, un 24,2% de los ingresos netos totales de los hogares vascos; un avance significativo con respecto al 21,4% de 2004 y el 22,7% del 2008. Estos ingresos son equivalentes en 2012 al 81,3% de los correspondientes a hogares con personas menores de 45 años (Gobierno Vasco, 2012b)⁴¹.

Asimismo, los hogares mencionados recogen el 35,9% de las transferencias económicas que se realizan a otros familiares, vecinos, amigos o instituciones con un incremento importante respecto al 25,7% acumulado en 2008. Este hecho se encuentra claramente ligado a la crisis económica de ese año: si en el 2008 las transferencias a hogares encabezados por personas menores de 45 años eran superiores a las aportadas por las personas mayores de 65 años, las primeras se reducen entre 2008 y 2012, aumentando las segundas en un 108,5% en el cuatrienio referenciado (Sanzo, 2013a). En 2008 las transferencias de hogares de las personas de mayor edad representaban un 87,8% de las realizadas por los hogares más jóvenes, un porcentaje que en 2012 es 2,18 veces superior a la de los mencionados hogares (Gobierno Vasco, 2012b).

Veremos cómo estos factores analizados desde el punto de vista sociodemográfico afectan gravemente al futuro crecimiento de la C.A. del País Vasco en el apartado desarrollado más adelante sobre el cambio sociodemográfico de la C.A. del País Vasco.

⁴¹ La Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales es elaborada por el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.

5.2.3. *Masa crítica, complementariedad y grado de movilidad dentro del territorio*

En tercer y último lugar, de acuerdo con la clasificación analítica establecida por la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT) para medir la **policentralidad** en el ámbito regional/ local, es necesario tener en cuenta el impacto de una serie de indicadores. Cuando valoramos la región y la localidad como espacios articulados de forma policéntrica estamos considerando la existencia de dos o más ciudades que son capaces de complementarse funcionalmente y de cooperar entre ellas. La estimulación de los roles de cada una, su división social del trabajo y sus niveles de cooperación gubernamental son, como se ha planteado anteriormente, elementos claves de esta relación. Para conocer cómo se comportan y se relacionan estos elementos entre sí necesitamos fijarnos en la masa crítica, el grado de complementariedad, los niveles de movilidad inter e intra-metropolitanos, o la distribución poblacional y el cambio sociodemográfico de la región o localidad que vayamos a analizar.

Masa Crítica

Desde el punto de vista de la “*masa crítica*” acumulada por la *región vasca*, conviene destacar el estudio realizado por Meijers et al. (2008) en el que se realizan importantes observaciones cuestionando la existencia de una *Red Urbana Vasca*. De acuerdo con el análisis realizado por estos autores, esta idea se basa más en consideraciones geoestratégicas y en una identidad cultural fuerte, antes que en una integración funcional eficaz de sus principales cabeceras metropolitanas (Meijers, 2005, 2007; Meijers et al., 2008).

En primer lugar, tal y como también reconoce el *Reestudio* de las DOT (2012a) y el análisis establecido por Meijers et al. (2008), ninguna de las principales ciudades vascas consideradas individualmente, posee la influencia suficiente como para generar un impacto en el Sistema Urbano Europeo. En segundo lugar, aun siendo Bilbao la ciudad vasca con mayor éxito en la reciente difusión de su proyección internacional, tampoco las ciudades vascas consideradas en su conjunto son capaces, de momento, de explotar su “masa crítica” tan bien como otras *ciudades-región* equiparables en tamaño poblacional (Valencia, Sevilla, Oporto, Turín o Marsella). Sólo en el caso de que el *Sistema Urbano Vasco* funcionase realmente como una *Red* de movilidad complementaria, puede mejorar su posición como Ciudad-Región de relevancia Europea, aunque este objetivo requiere de un mayor desarrollo (Meijers et al., 2008:13-14). Por tanto, no podemos entrar a valorarla desde su visibilidad y reconocimiento internacionales cuando, desde un punto de vista comparativo, su “masa crítica” regional es equivalente a la de una ciudad media (categorización NUTS II para ciudades entre los 800.000 y los 3 millones de habitantes).

Sin embargo, la importancia del eje Bilbao-Vizcaya en este sentido, sigue siendo una baza desde la que podría desarrollarse una mayor articulación territorial, con Vizcaya como la provincia más poblada de la C.A. del País Vasco con 1.153.351 habitantes y el Área Metropolitana de Bilbao la que más población concentra dentro de la misma. El rol de este eje como articulador de servicios e infraestructuras aún está por consolidarse desde su ordenación con el resto de provincias. No es sólo el Área Metropolitana de Bilbao la que mayor volumen de población urbana concentra, sino la que también podría generar un mayor número de sinergias entre las tres ciudades. En la estructura del sistema de ciudades planteado en las DOT se acepta el liderazgo urbano de la ciudad de Bilbao, un planteamiento que luego no ha resultado tener una vía visible *“como centro de gravedad de la actividad económica del corredor del cantábrico, dentro del marco del Eje Atlántico París-Burdeos-Bilbao, y como cabeza económica de la CAPV en el extremo del corredor del Ebro, que posibilita su conexión en Barcelona con el eje mediterráneo de nuevo desarrollo integral del sur de Europa. Difusión armónica del conjunto del crecimiento de la comunidad, organizándose interiormente con un reparto claro y complementario de papeles que evite disfuncionalidades e inversiones repetidas y contradictorias”* (Gobierno Vasco, 1997: 150). Es de especial importancia hacer mención del Plan Territorial Sectorial del suelo para Actividades Económicas, que también asume el eje Bilbao-Bizkaia como ámbito de actuación estratégico en distintos niveles:

1. Zona de actividad logística prioritaria para la localización espacial de los nuevos desarrollos de actividad económica y terciaria de carácter urbano.
2. Ámbito de interés referente para la ordenación, gestión y promoción urbanística de los suelos destinados a la actividad económica.
3. Área de incentivación para la implantación de nuevas actividades económicas.

Desde este punto de vista, las DOT han hecho su labor a la hora de definir una cabeza urbana vasca, es decir, Bilbao como primacía del sistema, con las actividades de planificación que eso conlleva. Sin embargo, es precisa la coordinación de las actividades urbanas y los equipamientos de las capitales para concebirlos como complementarios en una búsqueda de sinergias que los constituya como un nodo de centralidad europeo funcional e integrado, y por tanto, con mayor impacto e influencia a nivel Global (Ruiz, 2006:29).

Grado de Complementariedad

Para ello, hemos de fijarnos en el “*grado de complementariedad*”. La diversificación de servicios institucionales, laborales y económicos entre las distintas ciudades de un sistema urbano policéntrico, establece un grado de diferenciación altamente beneficioso para la mayor integración y funcionalidad del mismo. Del análisis de correspondencia realizado por Meijers et al. (2008) para 65 actividades económicas en las tres cabeceras metropolitanas, tan sólo 15 poseen un peso lo suficientemente relevante como para influir en la ratio de complementariedad (2%), ya que las restantes no tienen un impacto significativo en el número de empleos generados o poseen una distribución de empleo similar en las tres principales ciudades vascas.

El análisis realizado por Meijers et al. (2008) resulta con un grado de diferenciación escaso, con una ratio de complementariedad baja (0,015), indicando que las actividades del sector servicios estudiadas en Bilbao, Vitoria y San Sebastián se duplican antes que complementarse unas con otras. Duplicidades, muchas de ellas, relacionadas con el sistema institucional del País Vasco, su Ley de Territorios Históricos, sus desequilibrios demográficos y su exceso de infraestructuras y servicios públicos.

Observamos, pues, que dentro de su aparente simplicidad., las DOT encierran, desde su Gobierno, una enorme complejidad en los distintos niveles de su aplicación política y su gestión administrativa (Gobierno Vasco, Departamentos de Ordenación Territorial, Diputaciones Forales, Comarcas, Áreas Metropolitanas, Municipios, Ayuntamientos, etc.). Un despliegue institucional que ordena el territorio de tres provincias sustancialmente distintas, si consideramos no sólo su distribución y carácter orográfico, sino también su repartición demográfica y su tamaño poblacional, el cual en el año 2010 no supera los 2.174.033 habitantes (Eustat, 2013) y cuya densidad poblacional es de 301,3 habitantes por km² (Eustat, 2013). Vizcaya es la provincia que mayor porcentaje de población concentra con un 53%, seguida de Guipúzcoa con un 32% y Álava con un 15%. De las tres cabeceras provinciales el Área Metropolitana de Bilbao es la que mayor volumen poblacional acoge dentro de la provincia de Vizcaya con 907.914 habitantes, es decir, el Área Metropolitana de Bilbao concentra el 79% de la población vizcaína, y el 42% del total poblacional de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Eustat, 2013). Pese a la pérdida de influencia política y económica de Bilbao con respecto a Vitoria, según el estudio mencionando anteriormente, su tamaño poblacional influye considerablemente en la media de ratio de complementariedad económica de las tres ciudades.

A este reparto demográfico se suman elementos que aumentan más aún su complejidad, entre ellos: tres sistemas de recaudación fiscal distintos, con presupuestos públicos independientes; una cultura e identidad fuertes en cada provincia; y una duplicación de infraestructuras (culturales, educativas, transporte, comerciales, empresariales etc.), y servicios públicos escandalosamente desproporcionada para su tamaño.

Grado de Interacción y movilidad Inter-metropolitana e interprovincial

Desde el punto de vista de la “interacción y la movilidad” inter-metropolitanas e inter-provinciales, cabría esperar que la existencia de una *Red Urbana Policéntrica e Integrada*, proporcionase un alto grado de movilidad poblacional entre territorios. Según los citados autores, la adecuada generación de sinergias en una *Ciudad-Región Policéntrica* sólo se producirá si existe una elevada interacción entre áreas metropolitanas, otorgando un mayor nivel de fluidez, dinamismo y cooperación inter-metropolitanas, complementando así las funciones socioeconómicas de cada ciudad dentro de la Red (Meijers, 2007:36). Si ya el *Estudio de la Movilidad de la Comunidad Autónoma Vasca* del año 2007, revelaba un grado de movilidad débil entre las áreas metropolitanas de los tres territorios, el realizado en el año 2011⁴² (*Estudio de la Movilidad de la Comunidad Autónoma Vasca*), tampoco presenta datos demasiado alentadores.

De los 6.086.203 desplazamientos realizados en la CAPV, 4.125.400 (67,8%) tiene lugar en el propio municipio en el que se originan. El resto, 1.250.028, constituyen flujos inter-municipales producidos en la misma comarca (20%); mientras que 509.870 (8,4%) son desplazamientos entre municipios del mismo Territorio Histórico pero de comarcas distintas. Tan sólo 200.907 (3,3%) corresponden a movimientos entre distintos Territorios Históricos (Gobierno Vasco, 2012c).

Tabla 5.3. Distribución de los desplazamientos en la CAPV según tipología

	Totales	%
Dentro CAPV	6.086.203	98,2
Externo	114.368	1,8
Intra-municipal	4.125.400	67,8
Intra-comarcal	1.250.028	20,5
Intra-provincial	509.870	8,4
Inter-territorial	200.905	3,3

Fuente: Gobierno Vasco, 2012c.

⁴² Estos estudios están realizados por el *Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transporte del Gobierno Vasco*.

En cuanto a la distribución de los desplazamientos dentro de cada provincia, todas ellas tienen un peso relevante, conformándose como origen y/o destino de un total de 2.516.637 desplazamientos; es decir, un 40,6 % sobre el total de desplazamientos producidos (ver Tabla 5.4.). De las tres cabeceras metropolitanas, Bilbao es la que posee mayor capacidad de generación y atracción de desplazamientos, concentrando el 45,6% del total de movilidad de las 3 capitales, mientras que Vitoria-Gasteiz sólo concentra el 29,1% y Donostia-San Sebastián el 25,3% (Gobierno Vasco, 2012c:69).

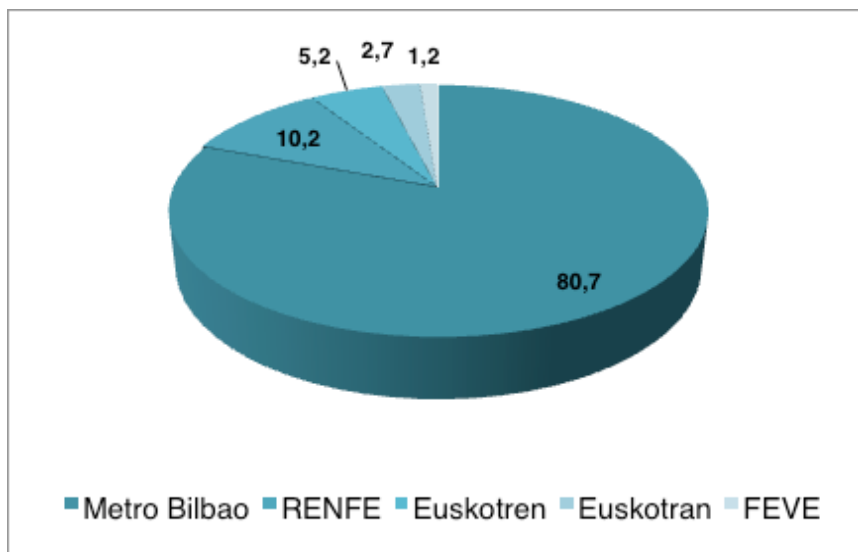
Tabla 5.4. Desplazamientos con destino a las tres capitales

Comarca de Origen		Bilbao	Donostia-San Sebastián	Vitoria-Gasteiz	Total	
CAPV	Álava	Cantábrica Alavesa	15.472	905	1.575	17.951
		Estribaciones del Gorbea	7.469	125	864	8.458
		Llanada Alavesa	8.133	...	1.522	9.655
		Montaña Alavesa	1.061.171	10.351	14.505	1.086.027
		Rioja Alavesa	2.180	356	85	2.621
		Valles Alaveses	18.334	...	554	18.889
	Total Álava		4.814	224	1.630	6.668
	Vizcaya	Arratia-Nervión	1.117.573	11.961	20.736	1.150.270
		Duranguesado	549	3.135	6.439	10.123
		Encartaciones	148	17.008	...	17.156
		Gernika-Bermeo	982	2.514	481	3.978
		Gran Bilbao	5.940	567.200	2.996	576.137
		Markina-Ondarroa	1.599	5.116	1.074	7.789
		Plentzia-Munguía	...	10.536	...	10.536
	Total Vizcaya		817	10.805	2.651	14.273
	Guipúzcoa	Alto Deba	10.036	616.314	13.641	639.991
		Bajo Bidasoa	464	79	6.580	7.123
		Bajo Deba	8.531	1.861	675.272	685.664
		Donostialdea	97	...	2.691	2.788
		Goerri	311	90	1.270	1.671
		Tolosaldea	92	...	2.296	2.388
		Urola Costa	4.341	1.297	2.168	7.806
	Total Guipúzcoa		13.837	3.328	707.441	724.606
Total CAPV		1.141.446	631.603	724.654	2.497.703	
Externo		5.146	5.544	8.244	18.934	
Total Externo		5.146	5.544	8.244	18.934	
Total		1.146.592	637.147	732.898	2.516.637	

Fuente: Gobierno Vasco, 2012c.

El automóvil es el medio de transporte más utilizado por las personas residentes en la CAPV, siendo Vitoria-Gasteiz la que mayor uso realiza del mismo para acceder a la ciudad desde el exterior (85% de los desplazamientos). En segundo lugar, se encuentra Donostia-San Sebastián, alcanzando un 67,6%, quedando Bilbao en última posición con un 54,9%. Es importante mencionar que Bilbao es la que mayor uso realiza del modo de transporte ferroviario para acceder a la ciudad, con un 29,4% (Gobierno Vasco, 2012c:69-71). El 81% de estos traslados ferroviarios se realizaron en el Metro, creciendo 1,2 puntos porcentuales con respecto al 2010. Renfe, sin embargo, ocupa una 10% de los traslados, y ha decrecido su uso en un 5,5% en relación al año anterior. El resto de medios ferroviarios, Euskotren, Euskotran, y FEVE ocupan un 5%, un 3% y un 1% respectivamente, siendo los medios menos utilizados (Ver Gráfico 5.2.). Es significativo el crecimiento en el uso del tranvía, en un 5,2% con respecto al año 2010. En total, se desplazaron en ferrocarril 111 millones de personas en el año 2011 (Consortio de Transportes de Bizkaia, 2011).

Gráfico 5.2. Reparto porcentual de viajeros en Ferrocarril en Vizcaya. 2011



Fuente: Consortio de transportes de Bizkaia, 2011.

Es conveniente puntualizar que pese a ser el automóvil el medio de transporte más utilizado, siguen manteniéndose los peajes en las autopistas de Bilbao-San Sebastián, Bilbao-Vitoria, Vitoria-San Sebastián, configurándose como un obstáculo molesto y caro a la hora de desplazarse de una provincia a otra. Del mismo modo, cabe preguntarse también por el papel que va a desempeñar el Tren de Alta Velocidad y la esperada "Y" Vasca, habiéndose diseñado en un principio tan sólo para el transporte de mercancías, e incluyendo finalmente también el transporte de personas.

Sería conveniente clarificar, cuán útil será esta nueva red ferroviaria para favorecer la movilidad entre provincias: el tiempo estimado que se empleará en cada traslado será entre los 30 y 40 minutos para trayectos entre las tres ciudades principales de la CAPV. En cuanto a su coste monetario, tan sólo se establece una estimación en relación con la línea de RENFE Madrid-Segovia en la que se fija un precio para bonos de viajes de 50 trayectos por un importe de 3,96 euros cada uno; estimación que también se aplica a los trayectos entre Vitoria y Bilbao. El precio unitario por billete sería de 9 euros (Gobierno Vasco, 2013b). El uso diario de este medio de transporte, dada la escasa movilidad inter-provincial, no parece que vaya a proporcionar mayor servicio que el de su conexión con el eje Paris, Madrid, Lisboa.

Sabemos también que debido al rol ejercido por Vitoria-Gasteiz como capital administrativa de la CAPV, es la que mayor porcentaje de desplazamientos obtiene procedentes del resto de provincias vascas (46,7%) y también del exterior a la CAPV (8.244), representando éstos últimos el 11,2% de los accesos que se producen a esta ciudad. La mayor parte de los desplazamientos del interior de la Comunidad con destino Vitoria, provienen de Vizcaya (28,2%), siendo la Comarca del Gran Bilbao la principal generadora. En lo concerniente a la ciudad de Bilbao, la mayor parte de sus flujos de acceso proceden de la propia provincia (88,8%), especialmente del resto de la Comarca del Gran Bilbao (174.458). Lo mismo ocurre con San Sebastián, con un flujo diario de 145.428 desplazamientos, el 85,7% de los cuales también proceden de la propia provincia, principalmente de la Comarca de Donostialdea (51,9%) y del Bajo Bidasoa (11,7%), (Gobierno Vasco, 2012c).

5.2.4. Cambio sociodemográfico en la C.A. del País Vasco

Los cambios sociodemográficos vislumbrados en la Comunidad Autónoma del País Vasco son otro importante indicador de su futuro desarrollo territorial. Aspectos como las nuevas actividades económicas y los modelos productivos exitosos que deberán apoyarse, la importancia de las políticas y el futuro educativo y laboral de los jóvenes, el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos (el Estado de Bienestar), o el dinamismo socioeconómico de la propia comunidad dependen, en gran medida, de los cambios y el futuro de nuestra demografía. Así, desde el proceso de segunda industrialización y migración masiva acontecido en los años 1950, han sido tres las etapas que han marcado la evolución del estado sociodemográfico actual de la CAPV: 1950-1980; 1981-2000; y del 2001 hasta nuestros días.

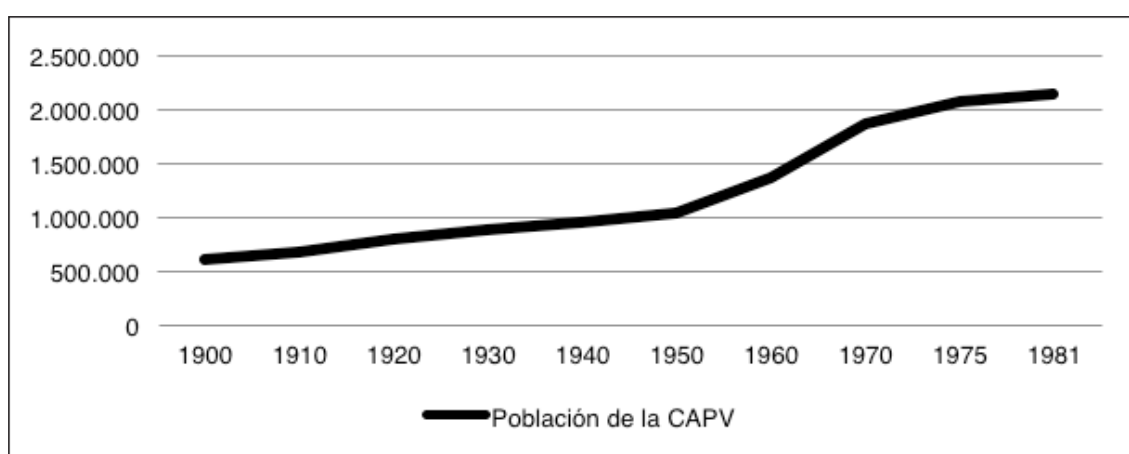
Entre 1950 y la década de 1980 se experimentó un fuerte crecimiento demográfico, de 1.039.465 habitantes en 1950 se pasa a los 2.141.809 en el año 1981 (ver Tabla 5.5. y Gráfico 5.3.). En tan sólo 25 años la población del País Vasco se duplica. Este elevado dinamismo demográfico es característico de los periodos de rápida industrialización en los que la fuerte inmigración procedente del resto del Estado es movida por la demanda masiva de mano de obra. Al crecimiento poblacional se une, por tanto, un fuerte proceso de urbanización concentrado principalmente en el Bilbao Metropolitano, siendo Vizcaya la provincia que más población alberga (55%) con 1.189.278 habitantes, y también la más densificada (609 hab/km²).

Tabla 5.5. Evolución de la población en la CAPV. 1900-1981.

Años	Población de la CAPV	% s/ España
1900	602.240	3,20
1910	672.884	3,32
1920	783.125	3,57
1930	885.601	3,70
1940	948.096	3,61
1950	1.039.465	3,69
1960	1.358.707	4,37
1970	1.867.287	5,47
1975	2.072.100	5,85
1981	2.141.809	5,68

Fuente: I.N.E. Censos de población.

Gráfico 5.3. Evolución de la Población en la CAPV. Años 1900-1981.



Fuente: I.N.E. Censos de población.

Este proceso migratorio trae consigo un rejuvenecimiento poblacional, aumentando la tasa de crecimiento vegetativo. Para 1981, una persona de cada tres tenía menos de 20, y ni siquiera 1 de cada 10 había superado los 65 (ver Tabla 5.6. y 5.7.)

Tabla 5.6. Evolución del Crecimiento Vegetativo (por mil). Periodo 1901-1981

Periodo	Tasa Bruta de Natalidad	Tasa Bruta de Mortalidad	Tasa Bruta de Crecimiento Vegetativo
1901-1910	33,77	21,82	11,95
1911-1920	29,83	19,57	10,27
1921-1930	27,81	15,81	12,00
1931-1940	19,69	13,97	5,72
1941-1950	18,84	10,92	7,92
1951-1960	21,60	8,49	13,11
1961-1970	23,21	7,59	15,62
1971-1975	20,21	7,13	13,08
1976-1981	16,99	6,87	10,12

Fuente: IKEI, Estudio de Reconocimiento Territorial del País Vasco.

Tabla 5.7. Evolución de la distribución de la población por grandes grupos de edad (%). Periodo 1960-1981

EDAD	1960	1970	1975	1981
0-19	35,1	36,1	36,0	34,4
20-64	57,2	55,6	55,2	56,5
+65	7,7	8,3	8,8	9,1

Fuente: Eustat, censos de población y viviendas.

Series históricas.

Con la llegada de la crisis económica y productiva de la industria a mediados de los años 1970, comienza una nueva etapa demográfica, invirtiendo su tendencia a partir del año 1975, lo que da lugar a flujos migratorios negativos que afectan especialmente a las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa (Ver Gráfico 5.4). Esta nueva etapa se caracteriza también por una fuerte caída de la natalidad y por una reducción del tamaño poblacional de la CAPV y de sus provincias.

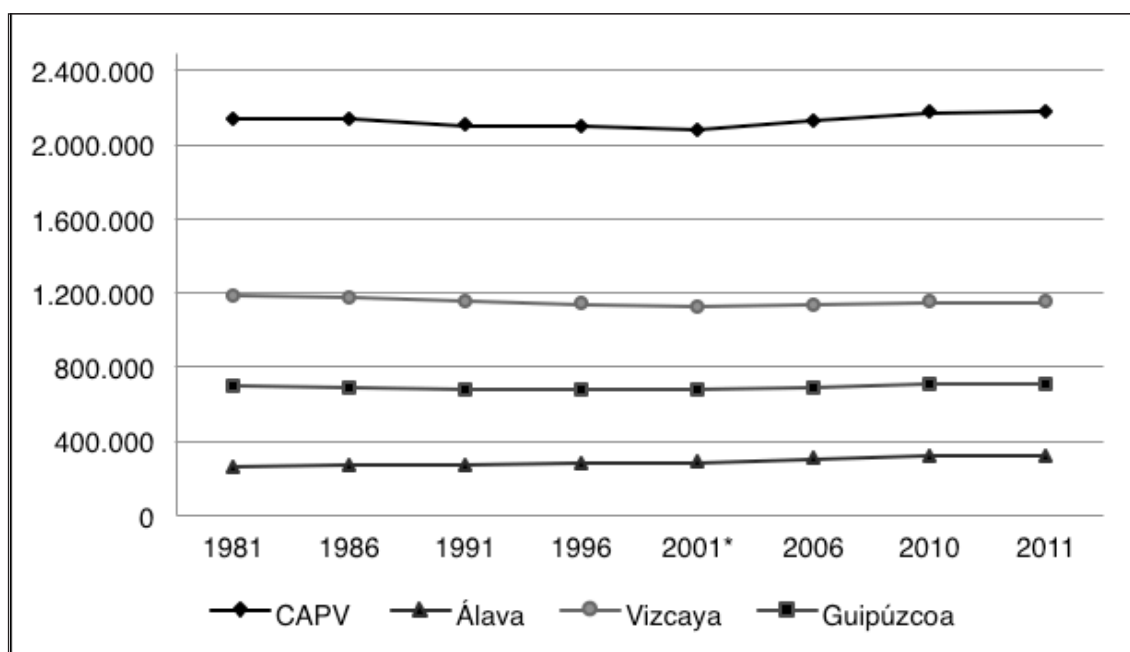
Los saldos migratorios negativos, unidos a la progresiva caída de la fecundidad, darán lugar a un importante **envejecimiento de la población**. Llegado el año 2006 la población menor de 16 años termina reduciéndose a la mitad, pasando de los 549.647 jóvenes en el año 1981 (26% de la población), a los 279.603 (13% del total). En paralelo a este cambio, la población mayor de 65 años también termina duplicándose pasando de representar el 9,2% en 1981, al 18% en el año 2006.

Tabla 5.8. Evolución de la población en la CAPV y sus provincias. Periodo 1981-2011

Años	CAPV	Álava	Vizcaya	Guipúzcoa
1981	2.141.809	257.850	1.189.278	694.681
1986	2.136.100	267.728	1.179.150	689.222
1991	2.104.041	272.447	1.155.106	676.488
1996	2.098.055	281.821	1.140.026	676.208
2001*	2.082.587	286.387	1.122.637	673.563
2006	2.129.339	305.822	1.136.852	686.665
2010	2.174.003	318.730	1.152.406	702.897
2011	2.179.815	321.254	1.153.351	705.210

Fuente: Eustat, censos de población y vivienda. Series históricas. Elaboración propia.

(*) La población presentada desde el año 1981 hasta 1996 se refiere tan sólo a la población de derecho, a partir del años 2001 desaparece esta categorización y pasa a ser población empadronada.

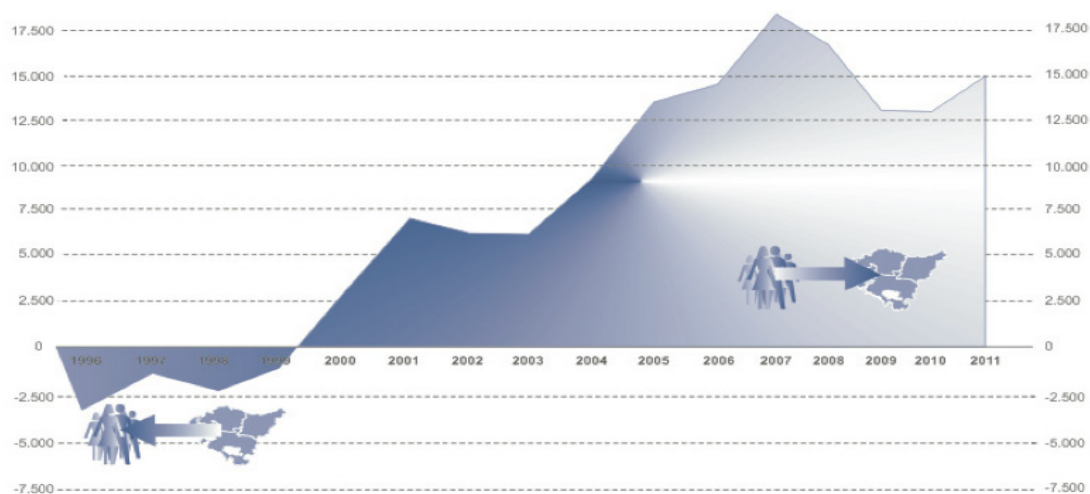
Gráfico 5.4. Evolución de la población en la CAPV y sus provincias. Periodo 1981-2011

Fuente: Eustat, censos de población y vivienda. Series históricas. Elaboración propia.

El crecimiento poblacional no termina de vislumbrarse hasta el año 2001, en que comienza una nueva fase marcada por el significativo proceso de **migración extranjera** (ver Gráfico 5.5.), poniendo fin a los flujos migratorios negativos y dando lugar a un aumento progresivo de la población. Para el año 2011, el 7,3% de la población tiene nacionalidad extranjera, un incremento casi seis puntos porcentuales por encima del censo del año 2001. En cuanto al reparto territorial de esta población, el 9,9% se concentra en Álava, aventajando tanto a Vizcaya, con el 6,8%, como a Guipúzcoa, con el 6,7%. La procedencia nacional de esta población es principalmente de origen americano representando el 43,9% del

total, y está compuesta de nacionalidades provenientes de América del Sur: Colombia, Bolivia, Ecuador y Brasil que, conjuntamente, suponen el 24,8% del total de extranjeros y el 57% del total de la población de origen americano. Las nacionalidades europeas representan el 26,3%, frente al 43,9% en España. Del total de Europeos, el 41,5% son de origen rumano. Por último, los nacionales de origen africano representan el 23,1% de los cuales el 49% son de procedencia marroquí y el 16,4% de origen argelino (Eustat, 2013).

Gráfico 5.5. Evolución del saldo migratorio en la CAPV. Periodo 1996-2011



Fuente: Eustat, Anuario Estadístico del 2013.

También es necesario destacar el crecimiento en la media anual de nacimientos con respecto a las defunciones en el periodo 2001-2009 (19.693 nacimientos y 18.992 defunciones). Mientras que entre los años 1991 y 2000 el saldo vegetativo es negativo (-13.331 personas), en el segundo tiene lugar una recuperación significativa (+ 6.308), salvo en la provincia de Vizcaya donde se siguen manteniendo valores negativos (-4.694). Las menores tasas de natalidad en Vizcaya en relación con su elevada tasa de mortalidad, explican estas diferencias con respecto a las provincias de Álava y Guipúzcoa. Dichos contrastes se deben especialmente al **envejecimiento poblacional de los principales municipios de la Margen Izquierda**, donde han tenido lugar procesos de emigración que han afectado a los más jóvenes, lo cual también ha repercutido en el número de nacimientos y defunciones de estos municipios. (ver Tabla 5.9.).

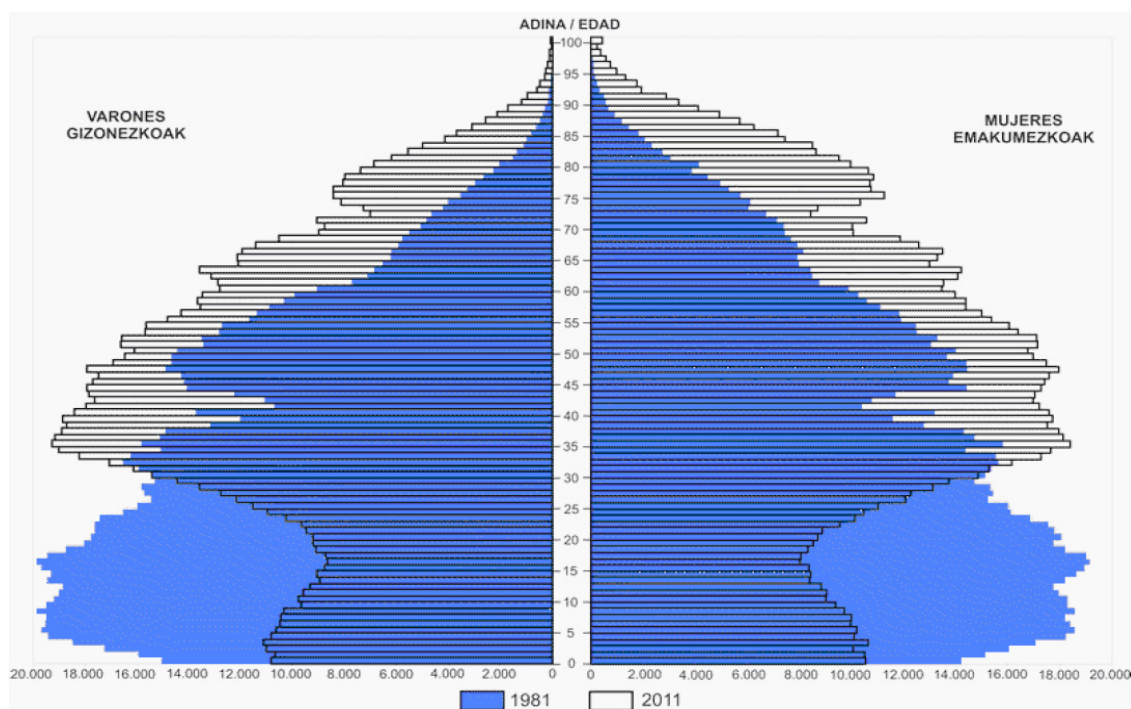
Tabla 5.9. Evolución del saldo vegetativo en la CAPV y sus provincias.
Periodo 1991-2009

Periodo	CAPV	Álava	Vizcaya	Guipúzcoa
1991-2000	-13.331	2.054	-14.027	-1.358
2001-2009	6.308	4.520	-4.694	6.482

Fuente: Eustat, Movimiento Natural de la Población.
Series históricas.

El preocupante peso de la población mayor en los principales centros urbanos que soportaron el peso de la segunda industrialización, como en la Margen Izquierda, es también un hecho extrapolable al resto del territorio. El abandono económico, poblacional y social de estos municipios es un factor a destacar. No sólo las áreas periféricas del municipio bilbaíno (Maustegui, Altamira, Recalde, Zorroza, etc.) y de su entorno metropolitano (Portugalete, Baracaldo, Sestao, Santurce, etc.), muestran estos signos de declive, también Mondragón, Bergara, Laudio, Tolosa o Eibar presentan una proporción de población envejecida cercana al 20%, destacando el caso particular de Eibar que llega a concentrar un 23%.

Por tanto, la rapidez con la que crece la edad media de la población, la extrema escasez y emigración de la población joven, y el proceso de cuasi inversión de la pirámide poblacional hace del **envejecimiento poblacional** un hecho social preocupante para el futuro dinamismo socioeconómico de la CAPV (ver Gráfico 5.6). Según datos del Censo de Población y Vivienda del 2011 proporcionado por el Eustat, el 19,8% de la población vasca tiene más de 64 años. Este porcentaje supera en más de dos puntos porcentuales la proporción que se da en España, y sólo Alemania e Italia se sitúan por encima del País Vasco en Europa. Vizcaya es la única provincia que sobrepasa este porcentaje con un 20,3% de población envejecida, dejando a Guipúzcoa más cerca de la media territorial (19,7%), y siendo Álava la que menos población mayor concentra con un 18% (Eustat, 2013).

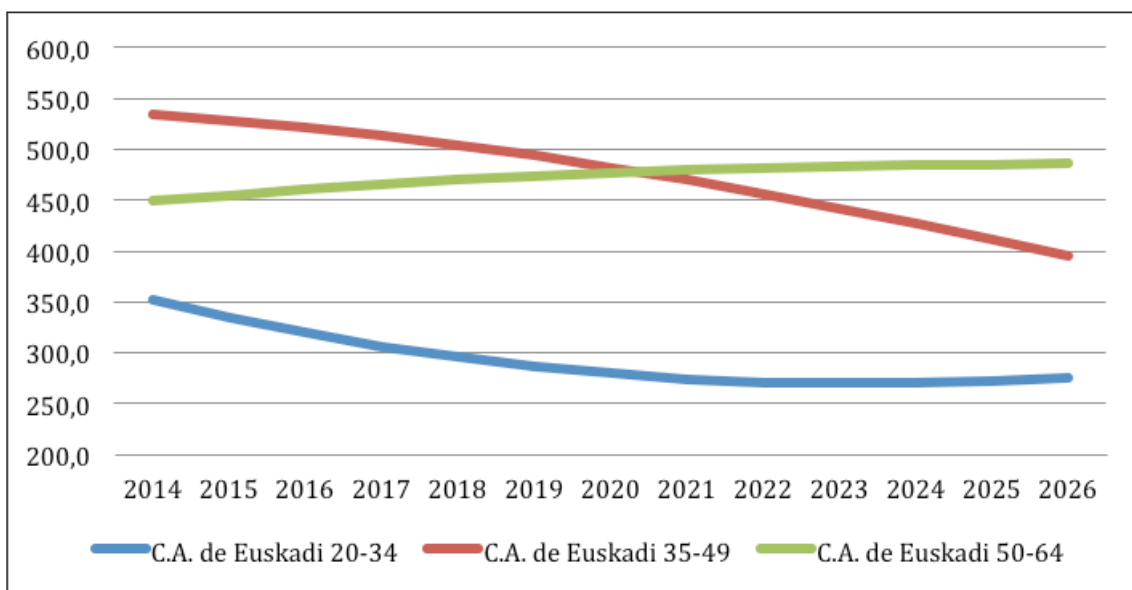
Gráfico 5.6. Pirámide de población. 1981-2011

Fuente: Eustat. Censos de Población y Vivienda.

Este proceso de envejecimiento poblacional tiene como consecuencia un conjunto de factores interrelacionados que es preciso tener en cuenta:

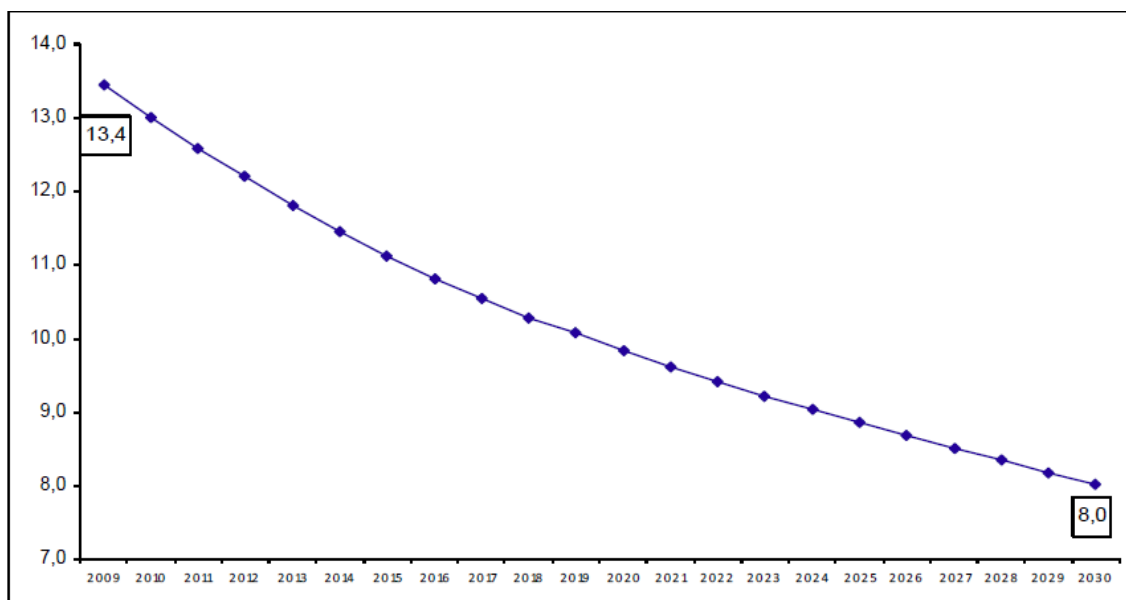
En primer lugar, el envejecimiento activo de nuestros mayores y el cuidado de los más necesitados se dificulta en gran medida si no somos capaces de crear mecanismos sociales que les permita gozar de una mayor independencia, aumentado su cuidado y su salud. Por tanto, es necesario redefinir la importancia y el rol de las personas mayores en nuestras sociedades y en nuestro ámbito familiar. El decrecimiento de la población joven y el consecuente deterioro del Estado de Bienestar dificultan en gran medida este proceso. La financiación del sistema de pensiones y el sistema de cuidados a las personas mayores se ve condicionado, así, por una perspectiva negativa en la evolución de la población activa, a consecuencia de la caída de la natalidad iniciada en la crisis de 1980. Esta evolución decreciente ha supuesto, a su vez, un proceso atenuante de la ratio existente entre población activa protectora y población de demandantes potenciales de servicios de cuidado y protección (ver Gráfico 5.7 y 5.8).

Gráfico 5.7. Población activa de la C.A. del País Vasco por año de proyección (miles). 2014-2026



Fuente: Eustat. Proyecciones de población. Elaboración propia 2014.

Gráfico 5.8. Evolución del número de activos por demandante potencial de cuidados SAD* hasta el 2030



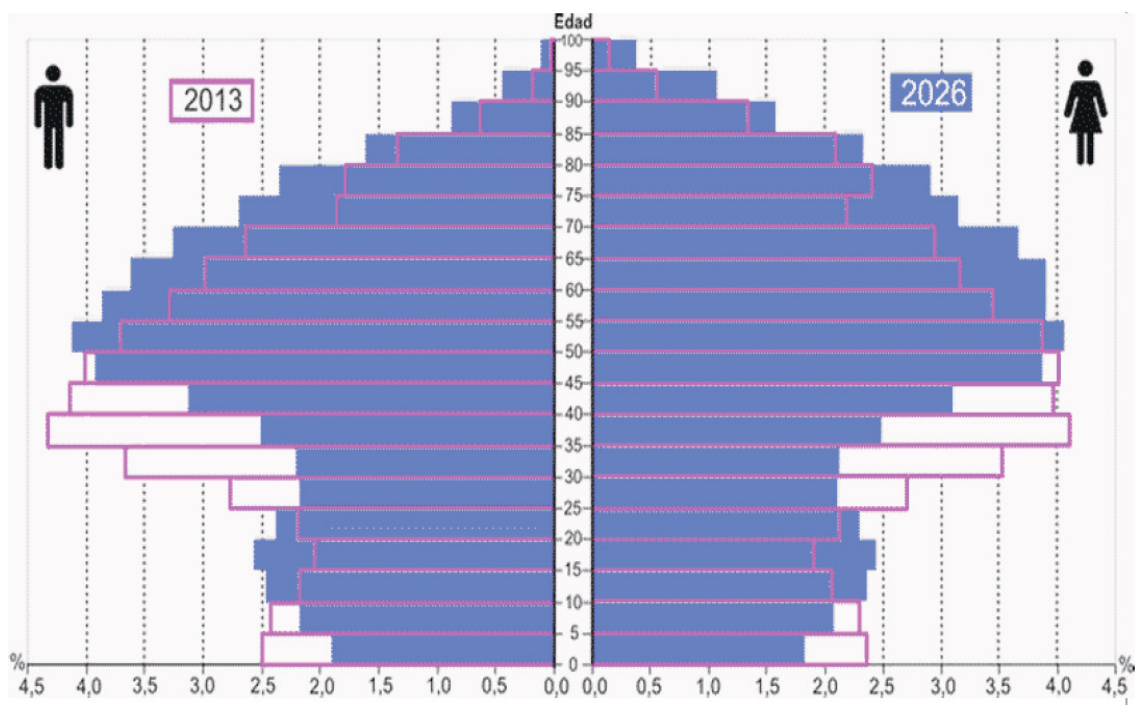
Fuente: Estimación y gráfico realizado por el Dpto. Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco a partir de las Proyecciones de Población de Eustat y la EDSS ENS, 2006.

(*) Servicios de Ayuda a Domicilio o Atención a Domicilio (SAD).

En segundo lugar, este fenómeno también tiene un impacto sociopolítico importante a medio y largo plazo, ya que el adecuado mantenimiento del Estado de Bienestar y del sistema de pensiones resulta imposible sin el sostenimiento de las finanzas públicas y un cambio en las políticas de recaudación fiscal; el incremento del poder adquisitivo de las rentas familiares no se ha equiparado con un adecuado proceso de recaudación fiscal y una reforma de la calidad del empleo y la precariedad del mismo. El retroceso del modelo fiscal ha sido claro en este sentido, produciéndose un vuelco de las rentas del trabajo hacia el capital, favoreciendo tan sólo la acumulación de las personas que ya tienen dinero, y el incremento de las brechas salariales; todo ello ha contribuido a fomentar la **desigualdad social** entre los sectores de la población que disponen de menos recursos. El debilitamiento de las clases medias, las bajas tasas de fecundidad y el aumento del paro juvenil constituyen una importante amenaza en este sentido.

En tercer lugar, la caída de la tasa de fecundidad ha sido más acentuada y prolongada que en otros países europeos y partir del año 2008 hay un estancamiento de los flujos migratorios. A pesar de presentar saldos migratorios positivos en 10.000 personas entre los años 2005 y 2006, de acuerdo con las Proyecciones de Población elaboradas por el Eustat, la población del País Vasco disminuirá en 100.000 personas entre los años 2013 y 2026 (ver Gráfico 5.9.). Este descenso afectará especialmente a la provincia de Vizcaya, con 65.000 personas, lo cual beneficiará el peso poblacional de Álava (se calcula que tan sólo perderá 6.000). En cuanto a Guipúzcoa, perderá en torno a 31.000 personas. Asimismo, se darán saldos negativos tanto en el crecimiento natural de la población como en las migraciones (ver Tabla 5.10). El aumento de las defunciones, la disminución de los nacimientos y el aumento de la esperanza de vida serán las principales causas de este decrecimiento. Ambos saldos serán negativos con unas 50.000 personas menos.

Gráfico 5.9. Pirámides de población del País Vasco. Periodo 2013-2026



Fuente: Eustat Proyecciones demográficas 2026. 1 de Enero del 2014.

Tabla 5.10. Saldos Migratorios por año según Territorio Histórico (en miles). 2010-2025

	C.A. País Vasco	Álava	Vizcaya	Guipúzcoa
2010	13,0	3,9	6,5	2,6
2015	-7,5	-1,2	-4,1	-2,2
2020	-4,3	-0,6	-2,2	-1,5
2025	0,6	0,2	0,6	-0,2

Fuente: Eustat. Proyecciones de población. Elaboración propia.

Por último, el necesario mantenimiento de la capacidad competitiva de un país en un proceso de transformación económica global como el actual es un factor difícil de sostener sin cohortes poblacionales jóvenes y una población laboral cualificada. De este modo y debido al descenso natalista, a pesar del aumento constante de la cualificación formativa de las nuevas generaciones, hay un descenso del número absoluto de personas activas menores de 30 años con estudios cualificados (FP de Grado Superior y Estudios Universitarios). Esta cifra se reduce de 147.364 personas en 1999 a 103.265 en 2011 con una caída del 29,9%. Todos los procesos descritos en los puntos anteriores dificultan, en gran medida, el fomento de esta capacidad competitiva y también el crecimiento y el bienestar socioeconómico del territorio (Encuesta de Cualificación de la Población Activa (Gobierno Vasco 2011b)⁴³.

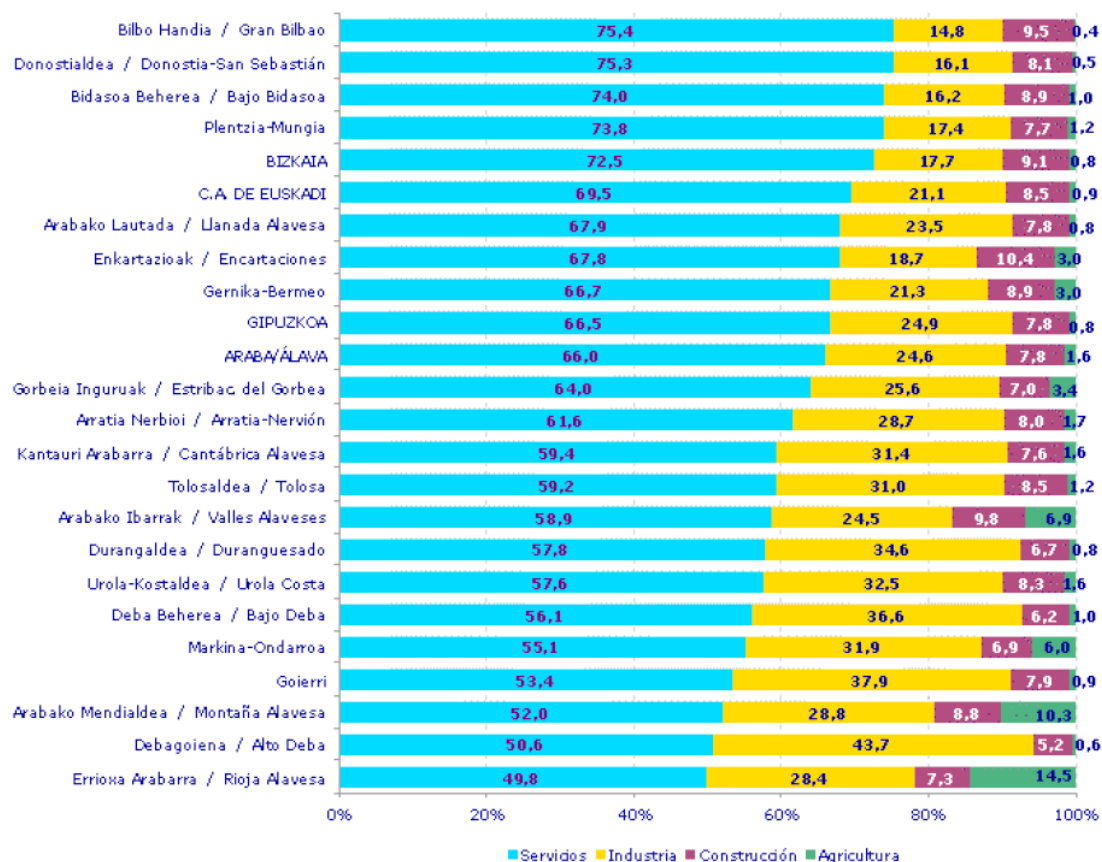
Otro importante elemento del proceso de cambio sociodemográfico de la CAPV son los desequilibrios y paradojas existentes en el propio modelo de desarrollo del Estado del Bienestar. Los procesos demográficos descritos y el acuciante envejecimiento de la población junto a los elementos citados anteriormente, reflejan ciertas contradicciones en el desarrollo socioeconómico de la CAPV, con un impacto significativo en la provincia de Vizcaya en relación con Álava y Guipúzcoa, causado por la huella del proceso de des-industrialización en la década de los 80 y 90. Este impacto se manifiesta tanto a nivel **demográfico** como **laboral** y **productivo**. Paradójicamente, es un modelo que ha garantizado grandes niveles de bienestar pero sobre una evolución generacional desequilibrada que a largo plazo ha tenido consecuencias socioeconómicas importantes para la población más joven. Estas tendencias pueden verse reflejadas tanto en la **evolución del empleo**, en la **pérdida de peso del sector industrial** (especialmente en Vizcaya) en relación con el sector servicios, y en el **aumento de la población mayor de 65 años**. Este es un efecto que se refleja claramente en los municipios de la Margen Izquierda del Nervión, donde ha habido un colectivo de jubilados próspero, debido a las políticas de prejubilaciones y la política económica empleada en el proceso de reconversión industrial. Sin embargo, estas medidas impactaron con mayor dureza sobre la población más joven, con una evolución de la población parada muy por encima de la media Europea.

⁴³ La Encuesta de Cualificación de la Población Activa (ECPA) (2011a) la lleva a cabo el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.

Por provincias, la población de 16 y más años ocupada en la industria en el año 2010 sigue siendo significativamente mayor en Guipúzcoa y en Álava, ocupando el 24,9% y el 24,6% respectivamente, mientras que en Vizcaya este sector no llega a representar el 18% de la ocupación. Sin embargo, en el caso de esta última provincia, es el sector servicios el que mayor peso acoge con un 72,5% frente al 66% de Álava y de Guipúzcoa (Eustat, 2013). Estas diferencias también se ven reflejadas a nivel comarcal. Así, en la comarca del Gran Bilbao la población mayor de 16 años ocupada en la industria no llega al 15% siendo ampliamente superada por otras comarcas de la CAPV como Markina-Ondarroa, el Goerri, el Alto Deba o el Duranguesado con porcentajes de ocupación por encima del 30% (ver Gráfico 5.10).

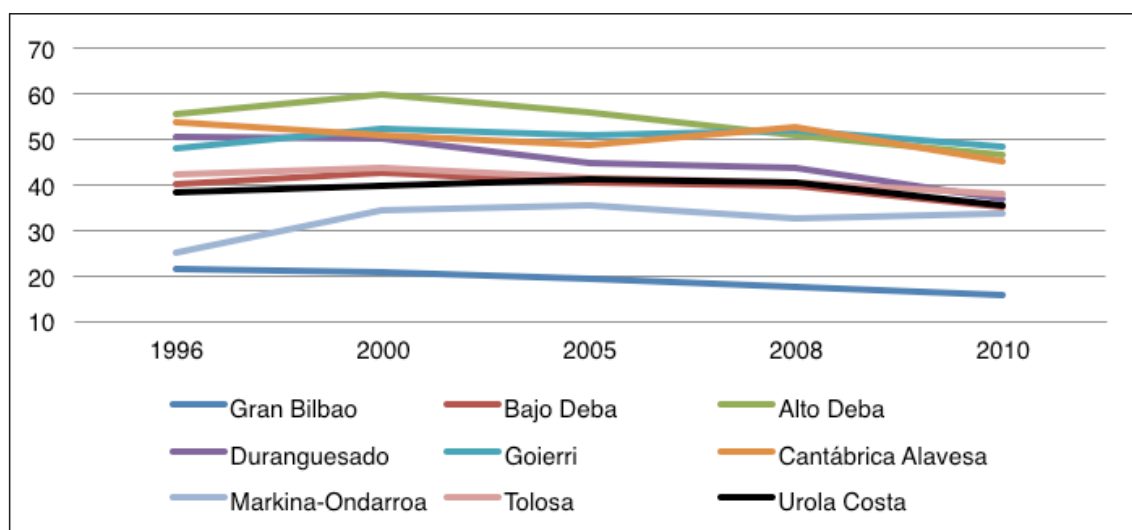
Es importante destacar también la caída del Valor Añadido Bruto del sector industrial en la comarca del Gran Bilbao en comparación con las comarcas señaladas anteriormente. A pesar de que este valor se reduce de manera importante en todas las comarcas de mayor peso industrial de la CAPV desde el año 1996, el peso de la comarca del Gran Bilbao es manifiestamente menor en relación con las comarcas que mayor valor acumulan, entre las que destacan, el Alto Deba, el Goierri o la Cantábrica Alavesa. También es importante reseñar el contraste existente en la provincia de Vizcaya entre la comarca del Gran Bilbao y las otras dos pertenecientes a esta provincia, Markina-Ondarroa y el Duranguesado, resaltando un crecimiento significativo de la primera en el marco temporal señalado (1996-2010) (ver Gráfico 5.11)

Gráfico 5.10. Población ocupada de 16 y más años por sectores económicos y comarcas (%). Primer trimestre del 2010



Fuente: Eustat. Estadística Municipal de la Población Activa.

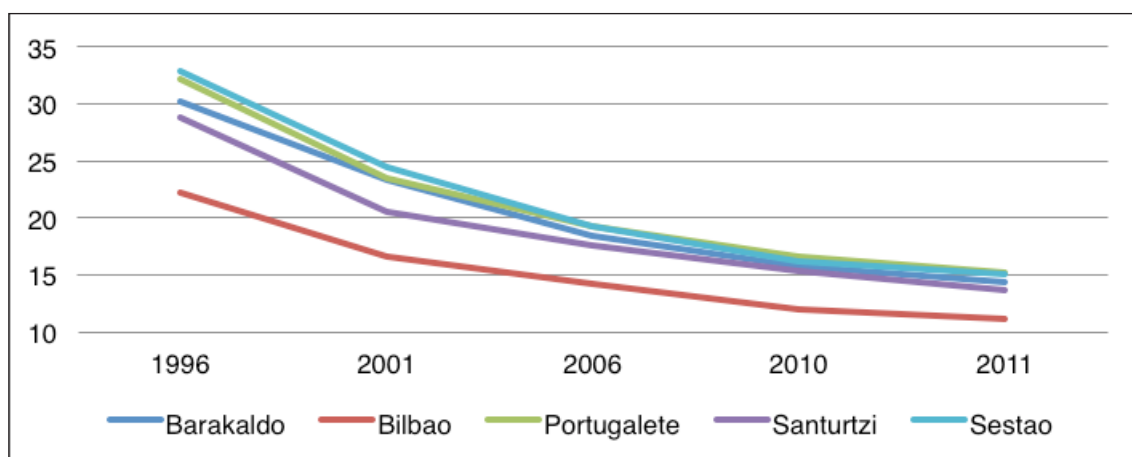
Gráfico 5.11. Evolución del Valor Añadido Bruto del sector industrial y energético según las comarcas más industrializadas (% sobre el resto de sectores). 1996-2010.



Fuente: Eustat. Información Municipal. Datos históricos. Elaboración propia.

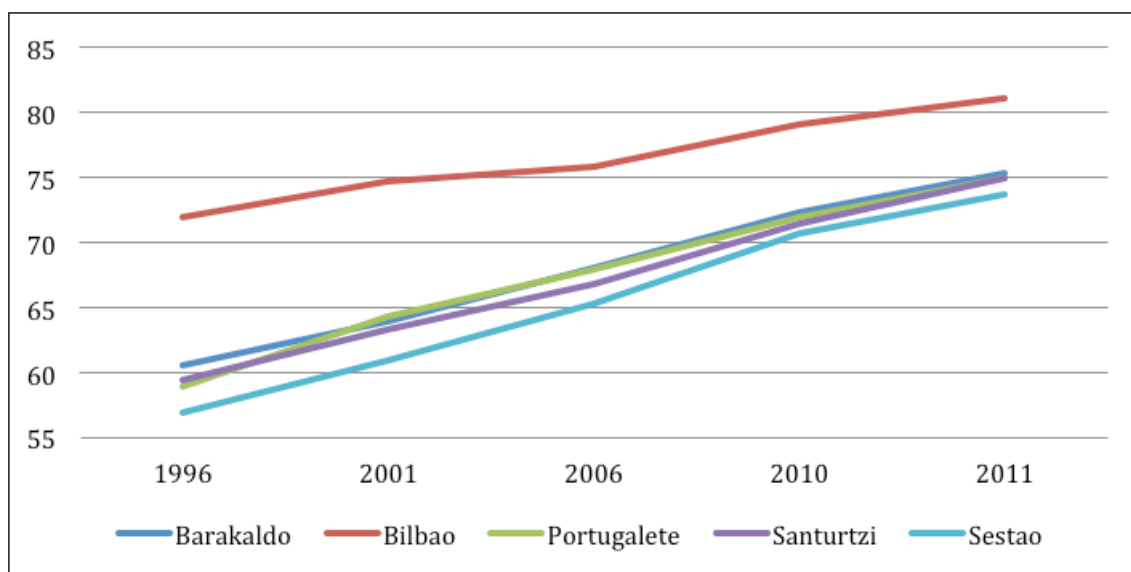
Desde el punto de vista municipal, la tendencia ocupacional en el sector industrial en el municipio de Bilbao y en los principales municipios de la Margen Izquierda (Barakaldo, Portugalete, Santurce y Sestao) también es a la baja, presentando una evolución negativa en el periodo 1996-2011 (ver Gráfico 5.12. y 5.13.) con porcentajes de ocupación que se reducen a la mitad desde el año 1996 y que son remplazados por el sector servicios. En este sentido, el rol desempeñado tanto por la provincia de Vizcaya como por el Área Metropolitana de Bilbao refleja una mayor presencia del sector servicios con respecto a las provincias de Álava y Guipúzcoa.

Gráfico 5.12. Evolución de la población de 16 y más años ocupada en el sector industrial. Municipio de Bilbao y principales municipios de la Margen Izquierda (%). 1996-2011.



Fuente: Eustat. Información Municipal. Datos históricos. Elaboración propia.

Gráfico 5.13. Evolución de la población de 16 y más años ocupada en el sector servicios. Municipio de Bilbao y principales municipios de la Margen Izquierda del Nervión (%). 1996-2011.

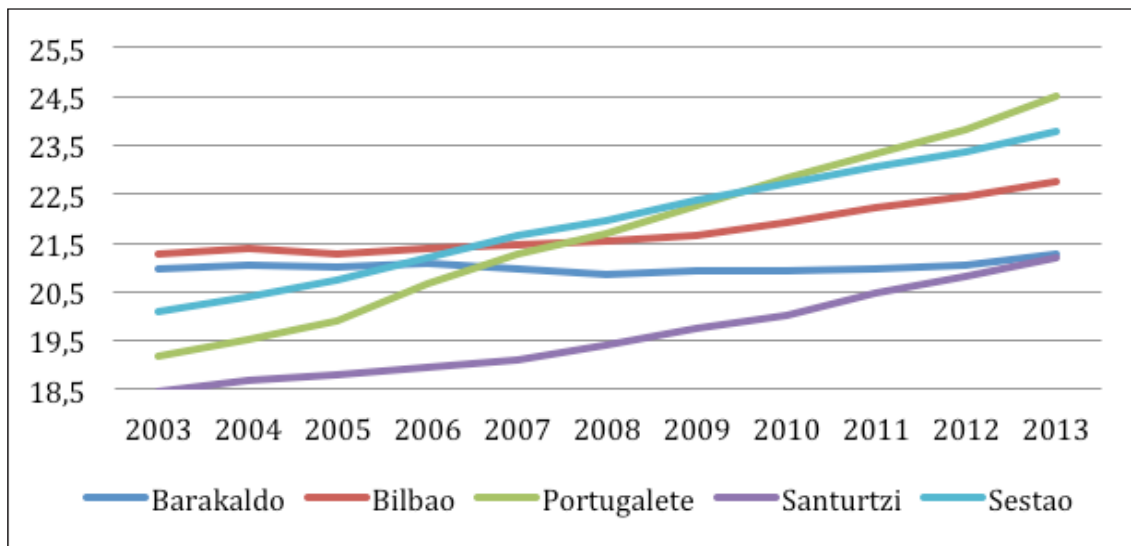


Fuente: Eustat. Información Municipal. Datos históricos. Elaboración propia.

Otro importante indicador a la hora de analizar la pérdida de peso socioeconómico y sociodemográfico de los municipios donde se concentraba la mayor parte de la industria Vizcaína puede visualizarse, como indicábamos anteriormente, en el envejecimiento de su población y en la pérdida paulatina de la misma especialmente en los municipios de Portugalete, Sestao, Santurce y Bilbao. Todos ellos, incluido Baracaldo, mantienen, en el año 2013, tasas de envejecimiento (o índices de envejecimiento) que se sitúan por encima del 20,5%, y que por lo tanto se posicionan ligeramente por encima de la media de la CAPV (20,2% en el 2013).

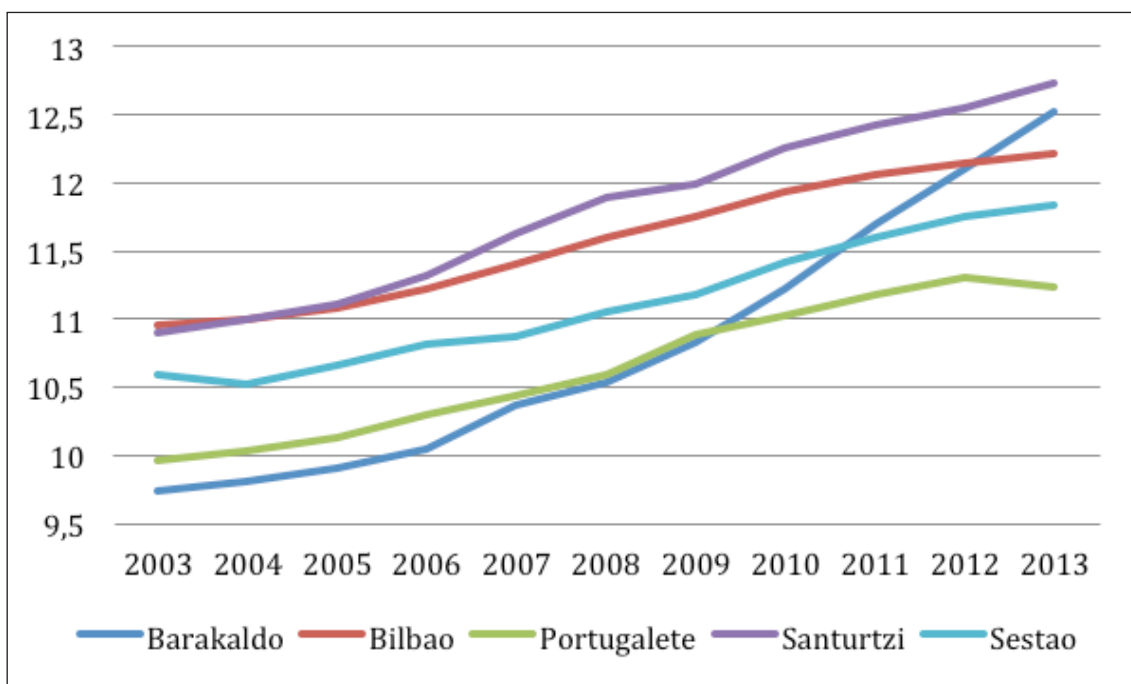
En cuanto a la evolución de dicha tasa, tan sólo el municipio de Baracaldo se mantiene estable desde el año 2003, aunque se observa también un pequeño repunte de su tasa de envejecimiento a partir del año 2011. En el caso del resto de municipios, su evolución es preocupante ya que no sólo han mantenido tendencias ascendentes sino que, municipios como Portugalete y Sestao se sitúan por encima del 23,5%. El municipio de Santurce es el que presenta un mayor crecimiento en su tasa de envejecimiento desde el 2003, pasando de un 18% en ese año, a disponer de una tasa del 21% en el año 2013 (ver Gráfico 5.14). Por su parte, el índice de infancia (población de 0-14 años sobre el total), aunque evoluciona favorablemente desde el año 2003, no llega al 13% en el 2013, con un peso relativamente pequeño con respecto a la población total. Santurce es el municipio que se sitúa más cercano a esta cifra (ver Gráfico 5.15.) y Baracaldo el que experimenta un mayor crecimiento a partir del año 2006, pasando de un índice del 10% en este año al 12,5% en el año 2013.

Gráfico 5.14. Evolución del índice de envejecimiento poblacional en el municipio de Bilbao y principales municipios de la Margen Izquierda del Nervión. Población de 65 y más años (%) 2003-2013.



Fuente: Eustat. Información Municipal. Datos históricos. Elaboración propia.

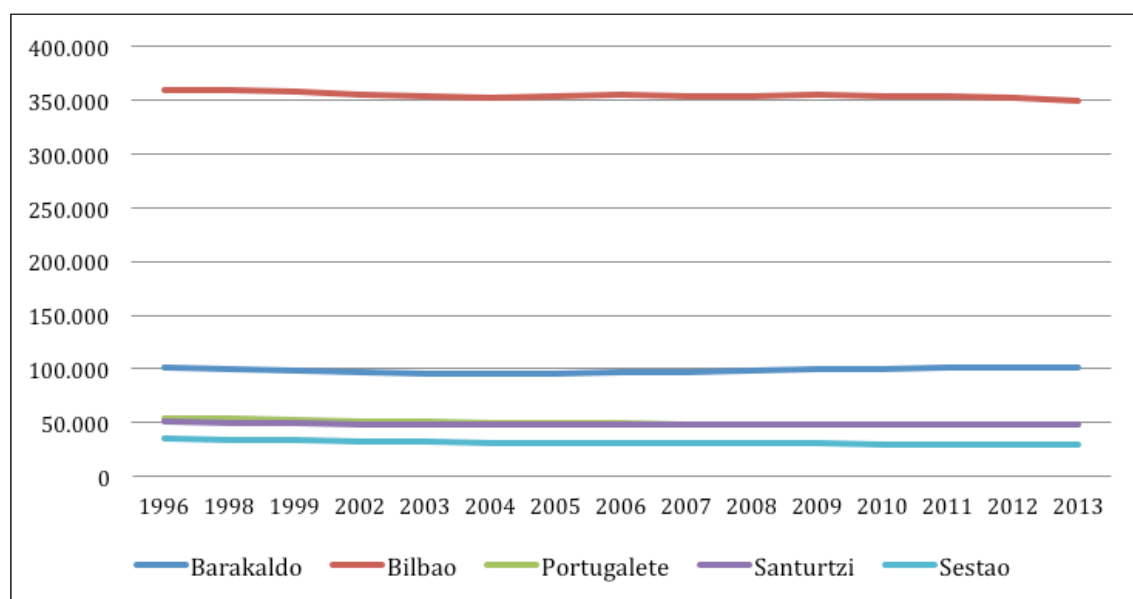
Gráfico 5.15. Evolución del índice de infancia poblacional en el municipio de Bilbao y principales municipios de la Margen Izquierda del Nervión. Población de 0-14 años (%) 2003-2013



Fuente: Eustat. Información Municipal. Datos históricos. Elaboración propia.

En cuanto a la evolución de la población, todos los municipios citados anteriormente experimentan un decrecimiento paulatino de su población desde el año 1996 salvo Baracaldo (ver Gráfico 5.16.) que, a partir del año 2006, consigue evolucionar favorablemente superando levemente las cifras poblacionales de 1996 en 28.000 habitantes y, por lo tanto, superando los 100.500 habitantes; un dato verdaderamente significativo que viene a explicar también el crecimiento favorable de su índice de juventud. En este contexto, conviene reseñar que aunque el municipio de Baracaldo está lejos de alcanzar las cifras poblacionales obtenidas en el año 1979 (123.000 hab.), su recuperación demográfica se debe principalmente al proceso de repoblación de sus principales barrios, en el cual ha jugado un papel estratégico la oferta de vivienda disponible a partir de la finalización del proyecto URBAN Galindo, concretamente en los barrios de Retuerto, Beurko y las Torres de San Vicente. También el importante proceso de inmigración extranjera ha tenido un impacto importante, representando el 6,6% del total de la población del municipio en el 2013.

Gráfico 5.16. Evolución de la población en el municipio de Bilbao y en los principales municipios de la Margen Izquierda del Nervión (en miles hab.). 1996-2013.

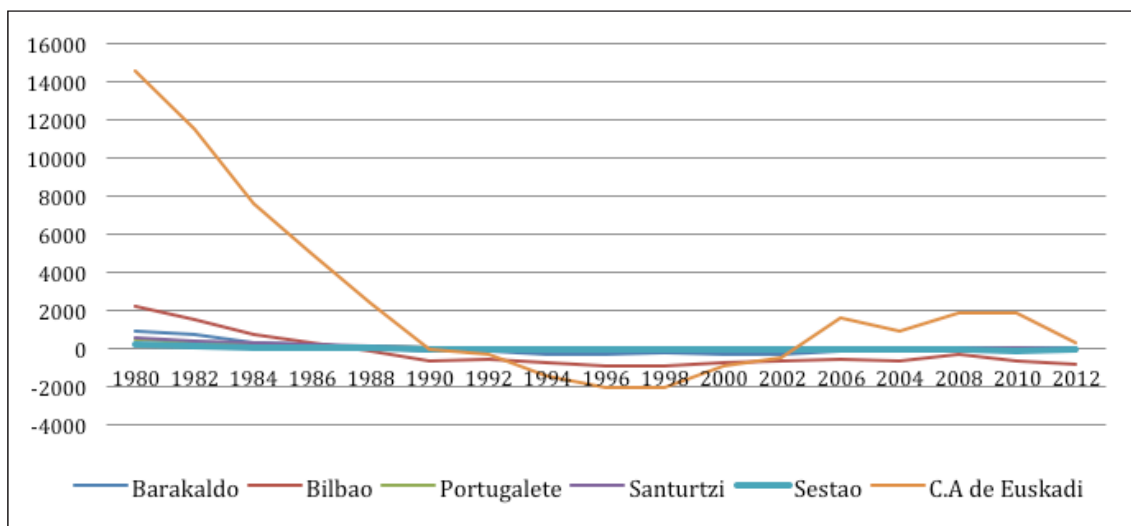


Fuente: Eustat. Información Municipal. Datos históricos. Elaboración propia.

No obstante, el crecimiento de la población del municipio de Baracaldo no ha producido cambios significativos en la evolución del crecimiento vegetativo de su población que, al margen del pequeño repunte producido en el año 2010, vuelve a ser negativo en el año 2012, lo cual dificulta gravemente el rejuvenecimiento de la población municipal. El comportamiento de este indicador es similar en el resto de los municipios estudiados en el que conviene destacar el decrecimiento pronunciado del municipio de Bilbao desde el año 2008 (ver Gráfico 5.17.). Tendencias, todas ellas, que se encuentran por debajo de la media de la CAPV, reforzando las pautas de envejecimiento poblacional que vienen siguiendo los mencionados mu-

nicipios y que son un signo claro de la decadencia de su evolución socio-demográfica.

Gráfico 5.17. Evolución del crecimiento vegetativo en el municipio de Bilbao y en los principales municipios de la Margen Izquierda (en miles hab.) 1980-2012.



Fuente: Eustat. Información Municipal. Datos históricos. Elaboración propia.

Asimismo, conviene resaltar que el rol de Baracaldo como epicentro de la industria siderometalúrgica ha sido sustituido por la figura del parque comercial Megapark y la construcción de infraestructuras como el Bilbao Exhibition Center, excluyendo la construcción de otro tipo de equipamientos (más vivienda, escuelas, comercio local) y priorizando la creación de empleos de baja calidad y de carácter precario en ramas del comercio, hostelería y reparaciones, y en los servicios comerciales.

La precarización del empleo se convierte en una tendencia histórica en la conformación estructural del sistema productivo de la CAPV que se agudiza con la llegada de la crisis económica del 2008. La creciente importancia del empleo a tiempo parcial en el año 2004 ya era del 10,5%, aumentando en 2008 al 12,1% y alcanzando un nuevo máximo en 2012. Este incremento se asocia principalmente a las ramas mencionadas en las que el empleo a tiempo parcial aumenta del 15,9% al 20,3% para el comercio, la hostelería y las reparaciones, y del 14,8% al 17,7% para los servicios comerciales, es decir, 4.4 y 2.9 puntos respectivamente para el cuatrienio señalado (ver Tabla 5.11.). El resto de ramas económicas se encuentran mucho menos precarizadas como son la industria, la construcción o el transporte y las comunicaciones.

Tabla 5.11. Peso del empleo a tiempo parcial por sector y rama de actividad. 2008-2012.
(% sobre el total de establecimientos)

Sector y rama de actividad	2008	2012
TOTAL	12,1	14,3
Sector de actividad		
Industria	5,3	5,7
Construcción	3,4	4,9
Servicios	15,9	18,3
Rama de actividad		
Industria Energía y similares	5,2	9,4
Industria Metálica	4,6	4,7
Industria Manufacturera	7,2	6,9
Construcción	3,4	4,9
Comercio/Hostelería/Reparaciones	15,9	20,3
Transporte/Comunicaciones	6,0	7,3
Servicios Comerciales	14,8	17,7
Educación/Sanidad/Servicios Sociales	19,3	19,0
Otros Servicios	21,9	23,2,

Fuente: Censo del mercado de trabajo, Dpto. de Empleo y Asuntos Sociales.
Gobierno Vasco, 2012d.

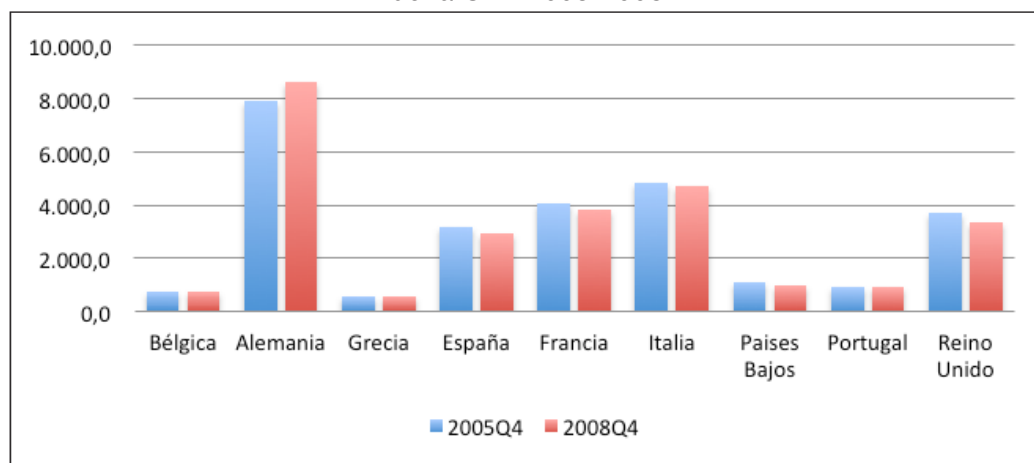
5.2.5. Principales retos socioeconómicos de futuro en la C.A. del País Vasco

Como ya veníamos indicando desde el análisis de los principales cambios a nivel sociodemográfico y sus consecuencias, descubrimos también efectos negativos en el marco evolutivo del empleo, la estructura económica y en el ámbito social que descubren una serie de retos a nivel socioeconómico. Las malas proyecciones en la evolución, el envejecimiento y los desequilibrios poblacionales, unidos a la pérdida de peso industrial de los municipios vascos tradicionalmente más industrializados y el deterioro del empleo, plantean serias dificultades de futuro para la mejora de las expectativas de desarrollo socioeconómico de la C.A. del País Vasco, especialmente tras el impacto de la crisis económica del 2008.

A estos efectos es particularmente interesante el análisis realizado por el sociólogo Luis Sanzo González en su artículo "Geografía Humana de la Crisis en Euskadi" (2013a). De acuerdo con Sanzo, esta tendencia en la destrucción de empleo industrial en el sector manufacturero no ha sido exclusiva del País Vasco, dado que la dimensión europea de la crisis de empleo es sufrida esencialmente en este sector, que ya presentaba un carácter descendente –previo a la crisis financiera- desde el año 2005, salvo en Alemania y su entorno de influencia más directo (Polonia, Hungría, Eslovaquia y República Checa) (ver Gráfico 5.18) (Sanzo, 2013a:71).

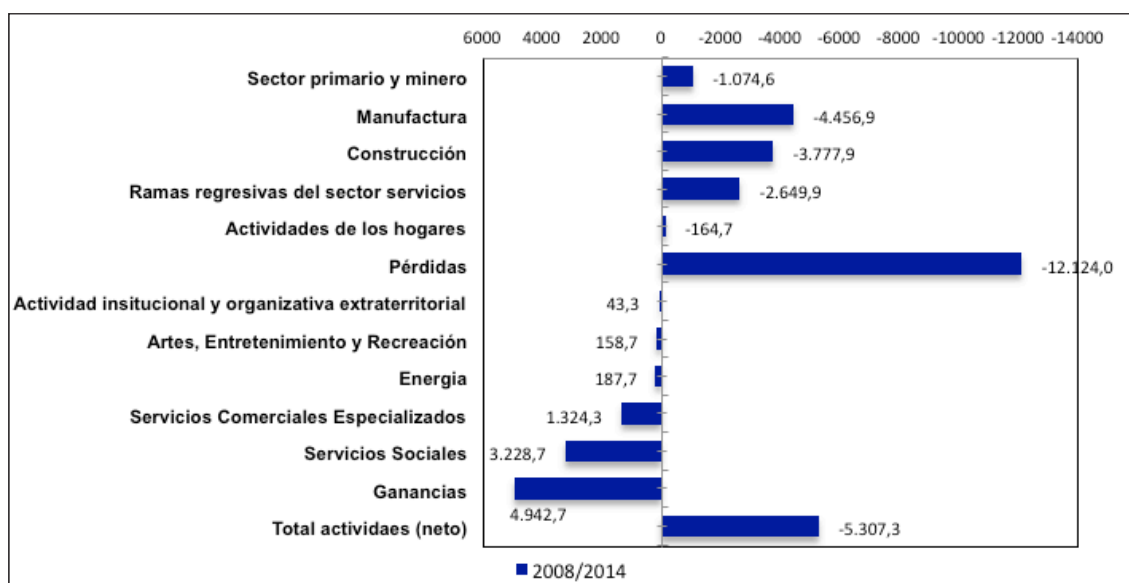
Entre el segundo trimestre del 2008 y el segundo trimestre del 2014 se pierden casi 4 millones y medio de empleos en dicho sector; siendo más castigado a nivel Europeo que el sector de la construcción (no llega a los 4 millones de empleos perdidos) (ver Gráfico 5.19.)

Gráfico 5.18. Evolución del empleo en el sector manufacturero en los principales países de la U.E. 2005-2008.



Fuente: Encuesta Comunitaria de la Fuerza de Trabajo. IV Trimestre. Eurostat. Elaboración propia.

Gráfico 5.19. Saldo neto de los cambios ocupacionales en la UE-27 en el periodo 2008-2014. (caídas o pérdidas absolutas por ramas de actividad. Cifras en miles de personas).



Fuente: Actualización a partir del Gráfico realizado por Luis Sanzo González (2013b). Encuesta Comunitaria de la Fuerza de Trabajo II Trimestre. Eurostat.

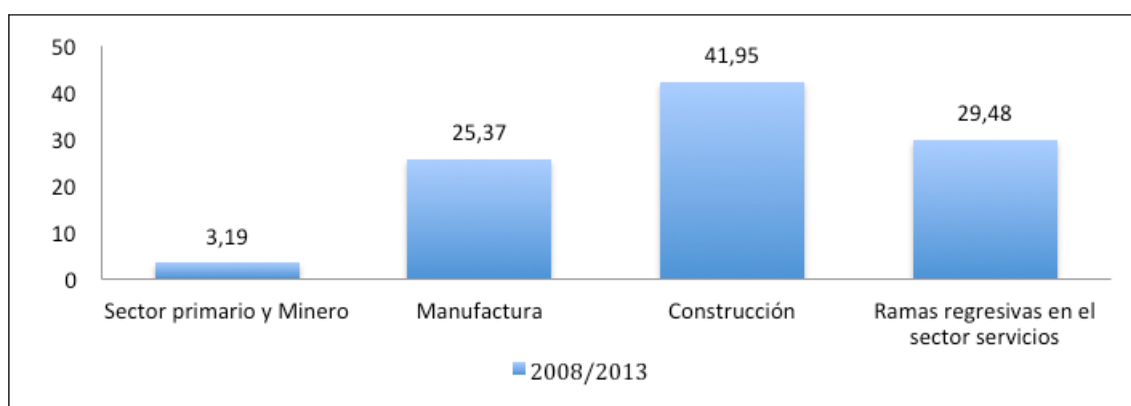
Ramas regresivas el sector servicios: Banca y Seguros, Administración Pública, Servicios comerciales generales (comercio, hostelería, transporte y otros servicios comerciales).

Servicios Comerciales especializados: información y comunicación, actividades inmobiliarias y servicios de apoyo profesional, científico, técnico o administrativo.

Servicios sociales: Educación, sanidad y servicios sociales.

España, en cambio, es una excepción a esta tendencia ya que su caída ocupacional es más pronunciada en la construcción que en el sector manufacturero, con un impacto también muy importante que se extiende a los servicios. Del total de las pérdidas de empleo registradas en el periodo 2008-2013 en España, el 41,9% corresponde al sector de la construcción, mientras que el 29,4% y el 25,3% corresponden a las ramas regresivas del sector servicios y del manufacturero respectivamente (ver Gráfico 5.20.) (Sanzo, 2013a).

Gráfico 5.20. Peso del empleo por sectores económicos en España en relación con la pérdida de empleo total para el periodo 2008-2013 (porcentajes).

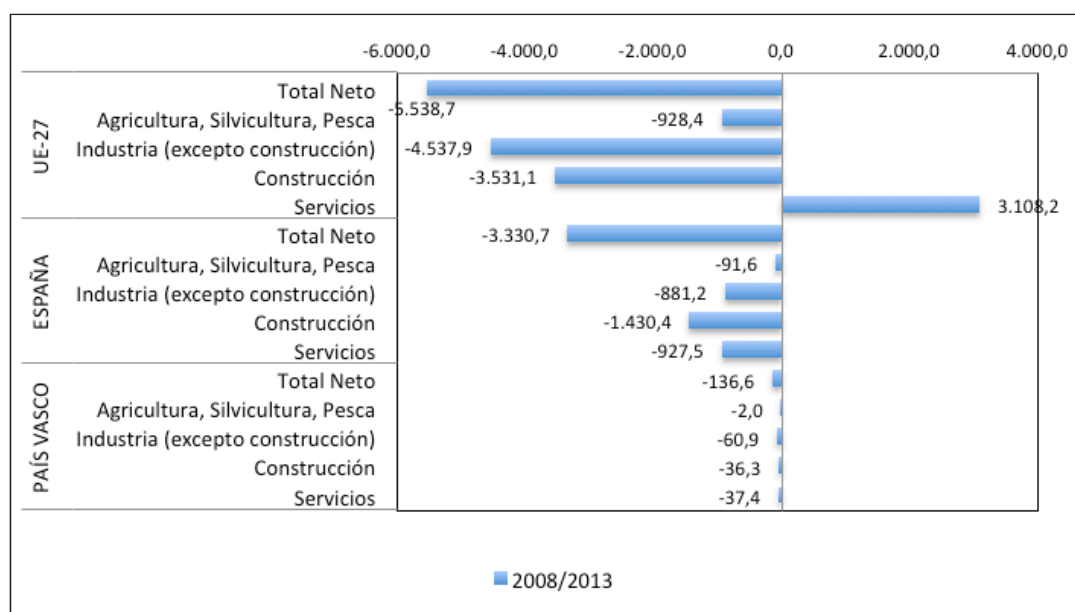


Fuente: Encuesta Comunitaria de la Fuerza de Trabajo. Balance anual. Eurostat. Elaboración propia.

Ramas regresivas del sector servicios: comercio, transporte, hostelería, información y comunicación; banca y seguros; actividades inmobiliarias; servicios de apoyo profesional, científico, técnico o administrativo; arte, entretenimiento y recreación; actividades del hogar y otros servicios.

Por tanto, comparativamente el sector que más pérdidas de empleo sufre en la UE 27 y en la C.A. del País Vasco es la Industria. En el caso del C.A. del País Vasco, las pérdidas ocupacionales para el periodo 2008-2013 se aproximan a los 61.000 empleos en este sector, siendo los servicios el segundo sector más afectado con 37.000 empleos perdidos. España, sin embargo, registra pérdidas entorno al 1.400.000 empleos en el sector de la Construcción, mientras que en el de los Servicios se pierden 927.000 empleos (ver Gráfico 5.21.)

Gráfico 5.21. Saldo neto de las pérdidas ocupacionales en la U.E.27, España y la C.A. del País Vasco por ramas de actividad económica. 2008-2013 (cifras en miles de personas).

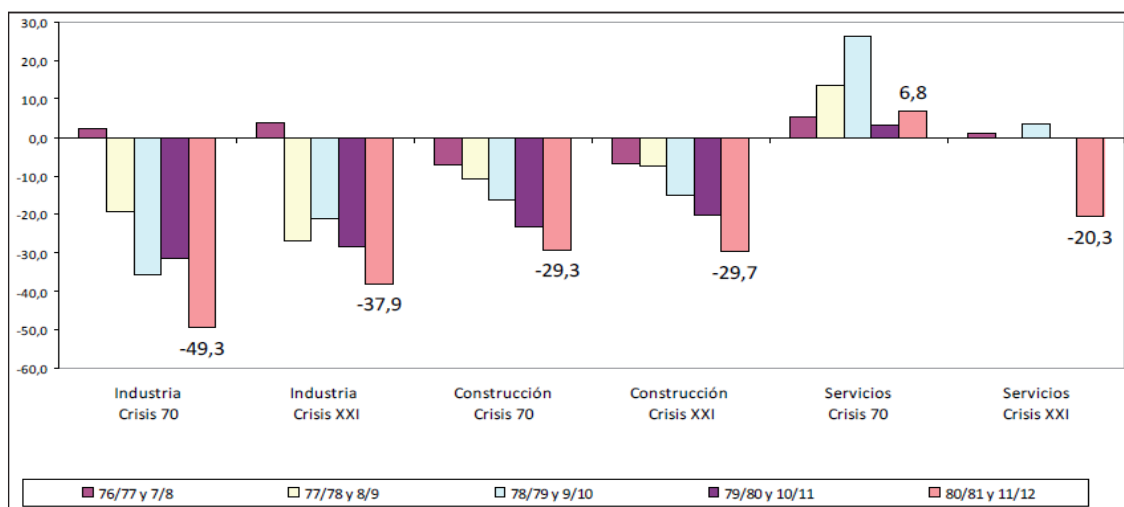


Fuente: Encuesta Comunitaria de la Fuerza de Trabajo. Series regionales NUTS 2. Eurostat. Elaboración propia.

Servicios: comprende las ramas de actividad siguientes: comercio, transporte, hostelería, información y comunicación, banca y seguros, actividades inmobiliarias, actividades profesionales, técnicas, científicas, administrativas y de apoyo a los servicios; Administración Pública, defensa, educación, sanidad y servicios sociales; artes, recreación, entretenimiento; otros servicios; y actividades del hogar.

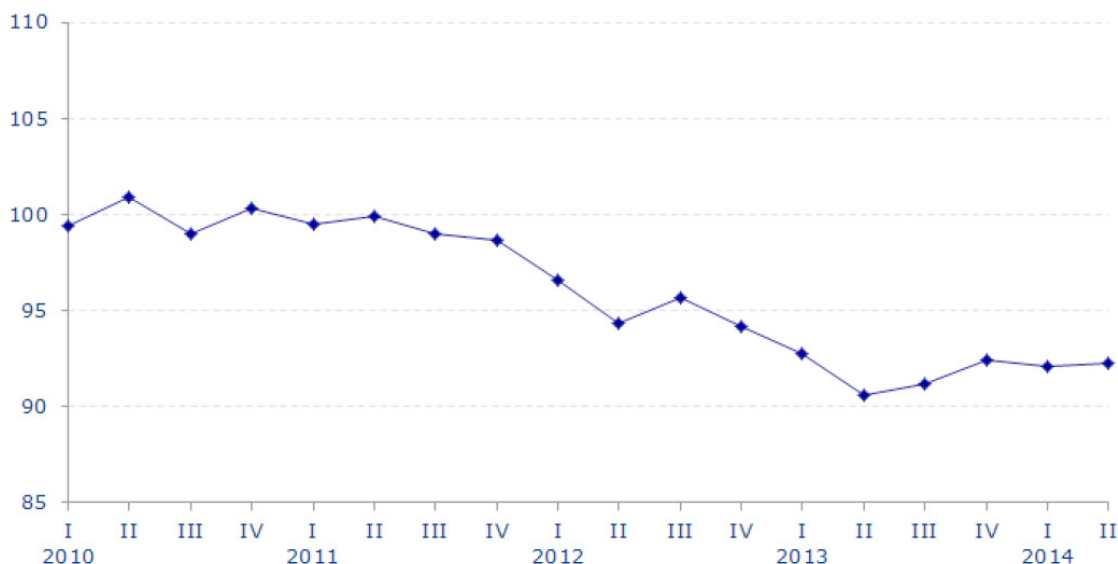
Asimismo, una de las características de la crisis económica actual y de su impacto en la industria manufacturera a nivel Europeo es su parecido con el declive y el periodo de reconversión industrial de Europa occidental de finales de los años 70 (1970) y la década de los 80 (1980), con una incidencia importante en la C.A. del País Vasco (Sanzo, 2013a: 71-73). Mientras que en la crisis industrial de los años mencionados hubo un crecimiento significativo del sector servicios, con un fuerte proceso de terciarización económica, en la crisis financiera actual y debido particularmente a la deuda acumulada por las Administraciones Públicas, no ha sido posible generar nuevo empleo en el sector servicios tan aceleradamente, algo que sí ha ocurrido en el conjunto de la UE-27 para el periodo señalado anteriormente (2008-2013) (ver Gráfico 5.22.). De este modo, el Índice Coyuntural de Servicios (ICS) de la C.A. del País Vasco cae a partir del IV trimestre del 2011, observándose un ligero crecimiento en el II y III trimestre del 2012, para volver a caer de nuevo de forma pronunciada, no visualizándose recuperación alguna hasta el III y el IV trimestre del 2014 (ver Gráfico 5.23.) (Sanzo, 2013a: 71-73). La recuperación del empleo en los servicios en el medio y largo plazo depende en gran parte de la capacidad para generarlo también en la industria, o de la habilidad para dinamizar en mayor grado la economía de la C.A. del País Vasco, es decir, hacerla menos dependiente de la industria y el sector manufacturero.

Gráfico 5.22. Evolución comparada de la caída sectorial de la ocupación en la crisis de los 70 y principios del siglo XXI. C.A. del País Vasco (cifras absolutas acumuladas de la caída de la ocupación sectorial en miles de personas afectadas)



Fuente: Tabla extraída del artículo escrito por Luis Sanzo González (2013a: 76).
Elaboración a partir de INE, EUSTAT, EPA y PRA. Media del tercer y cuarto trimestre de cada año.

Gráfico 5.23. Índice Coyuntural de Servicios de la C.A. del País Vasco. Índice general. Datos desestacionalizados. Precios corrientes. 2010-2014.

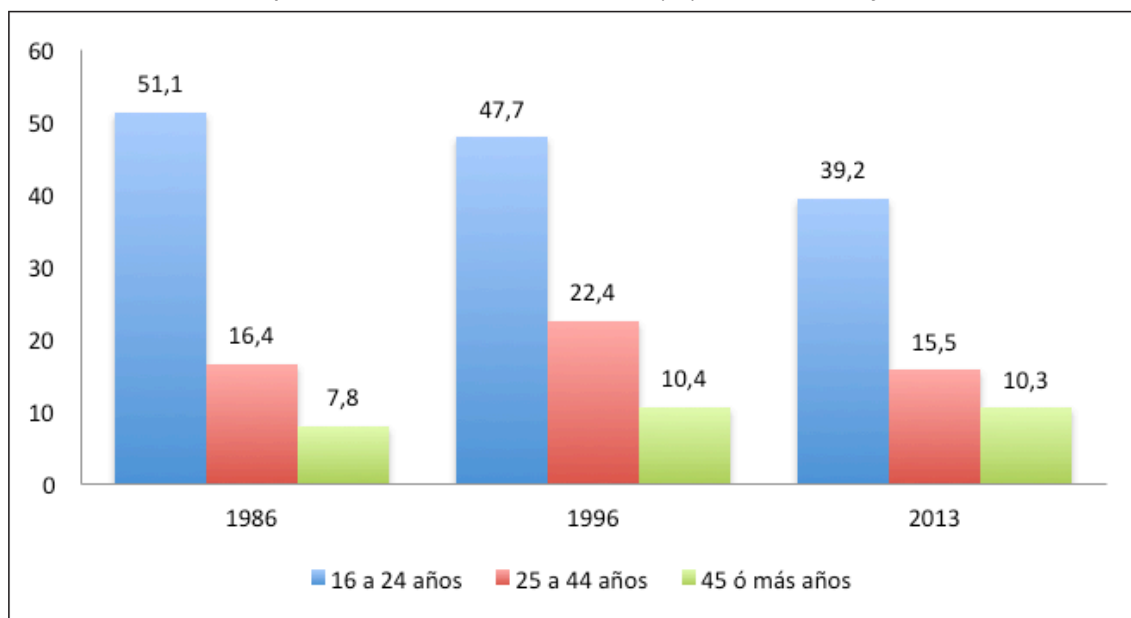


Fuente: Eustat. Índice Coyuntural de Servicios de la C.A. del País Vasco (ICS).⁴⁴

⁴⁴ El Índice Coyuntural de Servicios (ICS) ⁴⁴ consiste en un conjunto de indicadores que relacionan la evolución de las ventas y del personal ocupado en servicios en la C.A. del País Vasco, tanto en términos reales como nominales. Este índice es calculado para el total y por subsectores a partir de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE, 2009). El ICS desestacionalizado se realiza a partir de las correcciones en la fluctuaciones periódicas inferiores a un año. Para más información consultar la página web del servicio vasco de estadística (EUSTAT) www.eustat.es.

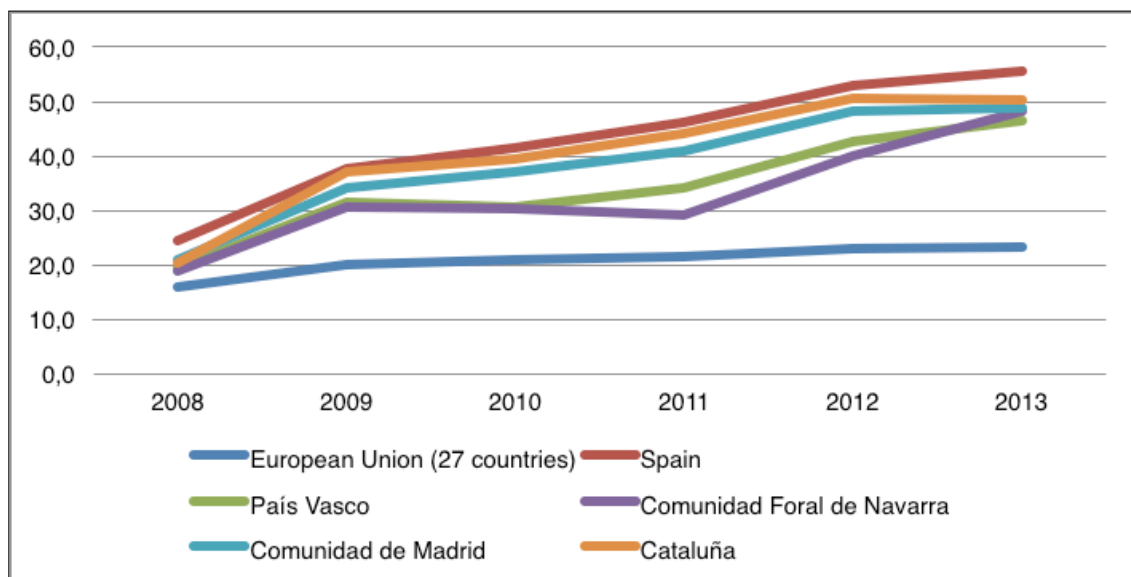
No obstante, pese al efecto de la crisis tan pronunciado en el sector servicios, el efecto del paro sobre la C.A. del País Vasco no es tan marcada como en el resto de España y en las Comunidades Autónomas, las que mayor PIB acumulan (Cataluña, Madrid, Navarra). Las tasas de paro tampoco alcanzan los niveles de crisis económicas anteriores como las de los años 90 (1993/1997) y 80 (1985/1986) por lo que su posicionamiento para afrontar los efectos de la actual crisis económica es mejor que durante los años 90. (Sanzo, 2013a:77-78). Preocupa, sin embargo, el efecto que tiene esta crisis sobre la población menor de 25 años y especialmente sobre la que se encuentra entre los 25 y los 44 años. Aun habiéndose reducido significativamente la tasa de paro en la población menor de 25 años, si la comparamos con las tasas de los años 1986 y 1996, en el 2013, la tasa sigue siendo excesivamente alta (39,2%), alcanzando el 15,5% en el grupo de edad entre los 25-44 años (ver Gráfico 5.24.). A nivel Europeo, la situación es aún más crítica si comparamos esta tasa con la evolución europea en el periodo de crisis (2008-2013) para el grupo de edad de los 15-24 años de la C.A. del País Vasco, que en el 2013 es del 46,5%. Si bien esta tasa se sitúa por debajo de la española (55,5 %) y es ligeramente inferior a las de la Comunidad de Navarra (48,3%), Madrid (48,8%) y Cataluña (50,2%) en este año, es significativamente más alta que la de la UE-27 (23,3%) (ver Gráfico 5.25).

Gráfico 5.24. Evolución de la Tasa de Paro por grupos de edad en la C.A. del País Vasco en los periodos de crisis económica (%). 1986, 1996 y 2013.



Fuente: Eustat, Población en relación con la actividad (PRA). Elaboración propia.

Gráfico 5.25. Evolución de la Tasa de desempleo para el grupo de edad de 15-24 años en la UE-27, España, País Vasco, Navarra, Cataluña y Madrid. Periodo 2008-2013. (%).



Fuente: Eurostat, NUTS II. Elaboración propia.

De acuerdo con la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) elaborada por el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco (2012), el efecto que la crisis económica tiene sobre el empleo genera consecuencias importantes en el afrontamiento de los obligaciones y gastos habituales de los hogares y en el incremento del riesgo de pobreza y precariedad laboral de la C.A. del País Vasco; hechos que han tenido un impacto sin precedentes desde 1996 (Gobierno Vasco, 2012b).

El aumento significativo de las tasas de paro en la C.A. del País Vasco desde el año 2008, ha repercutido en el crecimiento de la proporción de hogares con dificultades económicas (afrontamiento de obligaciones y gastos habituales), que por primera vez desde el periodo 1996-2008, supera el 13,1 %, incrementándose del 11,4% al 25,5% entre el 2008 y el 2012 (Gobierno Vasco, 2012b:3). Aumenta también en este periodo (2008-2012) el riesgo de pobreza de un 4,1% al 7,3%, afectando también al riesgo de ausencia de bienestar que crece del 14,6 al 19,9%. Los factores que más inciden en estos procesos se encuentran ligados a la falta de acceso a un empleo estable, con especial repercusión en los desempleados de larga duración (Gobierno Vasco, 2012b).

Los colectivos de mayor riesgo los conforman personas menores de 45 años sin acceso a una ocupación estable, hogares con personas mayores de 45 años en los que todos sus componentes activos se encuentran desempleados, y la población extranjera. Ésta última recoge el 37% de las situaciones de pobreza real en la C.A. del País Vasco. Las familias monoparentales también constituyen otro colectivo de riesgo, con consecuencias graves para la población más joven, creciendo así la tasa de pobreza

real para la población menor de 15 años, que crece del 7,4% al 9,5% entre 2008 y 2012 (Gobierno Vasco, 2012b).

Pese a la evolución negativa de los indicadores mencionados, conviene advertir, que los efectos de la crisis económica sobre la pobreza y la desigualdad sociales en la C.A. del País Vasco no suponen un completo retroceso de las medidas adoptadas en su desarrollo histórico, habiéndose producido cambios socio-estructurales importantes desde el periodo de crisis industrial de mediados de los años 80 hasta la actualidad.

En primer lugar, según el análisis realizado a través de Encuesta de pobreza y desigualdades sociales (2012b), la evolución de la pobreza en la dimensión relativa al patrimonio y las condiciones de vida en la C.A. del País Vasco a largo plazo es positiva. Así que, a pesar del aumento de la pobreza y la precariedad por la falta de ingresos y el crecimiento del desempleo (especialmente el de larga duración), los indicadores relacionados con los procesos de acumulación de bienestar son favorables. Es preciso tener en cuenta que la mejora en esta serie de indicadores tiene que ver más con un proceso de cambio estructural en la capacidad de poder adquisitivo de la población y con la mejora general en las condiciones de vida.⁴⁵ Por un lado, se reduce la proporción de personas residiendo en viviendas con problemas de habitabilidad pasando del 10,4% en el 2004 al 6,2% en el 2012. Se reduce, a su vez, el porcentaje de personas sin ningún tipo de ahorro del 28,5% al 23,5% entre el 2008 y el 2012. Por otro lado, el indicador de pobreza de acumulación en el 2012 es del 1,4%, tan sólo una décima por debajo del reflejado en el 2008 y significativamente menor al alcanzado en 1996 y 2004, con un 3,6% y 4,2% respectivamente. Asimismo, la tasa de ausencia de bienestar real, aunque se ve incrementada en el periodo 2008-2012 de un 8,2% a un 10,1%, es inferior al casi 11% alcanzado en el 2000 y el 2004, y considerablemente más baja que el 16,5% alcanzado en 1996 (Gobierno Vasco, 2012b: 6-7)

⁴⁵ De acuerdo con la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS), la situación de pobreza o precariedad de acumulación se relaciona con las dificultades para adquirir unas condiciones de vida aceptables a medio y largo plazo y a las carencias derivadas de no poder responder a necesidades extraordinarias de gasto tales como instalaciones o equipamientos de vivienda, disposición de un patrimonio de reserva, acceso a bienes y servicios habituales: vehículo propio, vacaciones, etc.. Este indicador es elaborado por la EPDS de acuerdo a cuatro escalas diferenciadas de pobreza/bienestar de acumulación entre las que se incluyen la situación de pobreza, la ausencia de bienestar, el bienestar mínimo y el pleno bienestar.

En segundo lugar, es importante advertir que aunque el indicador de pobreza de acumulación utilizado en la EPDS muestra una evolución favorable, la adquisición de una mejora generalizada y aceptable de las condiciones de vida de la población, difícilmente se puede llevar a cabo en colectivos que a raíz de la crisis, o previo a ésta última, no poseen ninguna fuente de ingresos. Por esto es vital importancia la elaboración de un sistema de prestaciones de lucha contra la pobreza real que permita la cobertura de las necesidades básicas y la prevención del tránsito de una situación de riesgo de pobreza a otra de pobreza y de exclusión social. En este contexto, las prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos (RGI), la Prestación Complementaria de Vivienda (PCV) o las Ayudas de Emergencia Social (AES), han sido de crucial importancia en la C.A. del País Vasco: la RGI llega en el 2012 al 72,6% de los colectivos en riesgo de pobreza frente al 63,6 del 2008. Pese a estas ayudas, un 3% de la población de la C.A. del País Vasco se encuentra en una situación de pobreza real; 1% por encima del 2% del 2008, es decir, 64.383 personas. (Gobierno Vasco, 2012b:8).

En tercer y último lugar, los indicadores de pobreza y desigualdad social de la C.A. del País Vasco se encuentran por debajo de los reflejados en la Unión Europea (UE-27/UE-15) y aún en mejores posiciones que los datos presentados en el conjunto de España. Tan sólo Austria, Luxemburgo, los Países Bajos y Finlandia poseen cifras inferiores en los indicadores generales de pobreza y desigualdad (tasa AROPE, 60% y 40% de la mediana) (ver Tabla 5.12.). La C.A. del País Vasco se convierte así en uno de los territorios europeos con menor desigualdad de ingresos, siendo el coeficiente Gini del 25,3, esto es, 5,2 puntos por debajo del reflejado en la UE en el 2010. La ratio entre los ingresos del 20% más rico y el 20% más pobre para el año 2012 en la C.A. del País Vasco era de 3,7 frente al 5,3 y el 5,8 de la UE-27 y la UE-15 respectivamente. Estableciendo una valoración conjunta de los últimos indicadores citados tan sólo Suecia, la República Checa o Eslovenia se sitúan por debajo de la C.A. del País Vasco en sus niveles de desigualdad (Gobierno Vasco, 2012b:8-9).

Tabla 5.12. Población en situación de riesgo de pobreza y exclusión en países de la U.E.*
(%). 2008-2010/2012

	Pobreza y exclusión. Indicador AROPE			Pobreza relativa (60%)			Pobreza relativa (40%)			Privación material (3 ítems) (2)		
	2008	2010/ 2012	Evol.	2008	2010/ 2012	Evol.	2008	2010/ 2012	Evol.	2008	2010/ 2012	Evol.
Bulgaria	38,2	49,1	10,9	21,4	22,4	1	8,4	9,7	1,3	55	55,6	0,6
Rumania	44,2	40,3	-3,9	23,4	22,2	-1,2	11,2	10,7	-0,5	50,3	47,7	-2,6
Letonia	33,8	40,1	6,3	25,6	19,3	-6,3	10,7	9,1	-1,6	35,2	48,7	13,5
Lituania	27,6	33,4	5,8	20	20	0	7	8,6	1,6	22,2	34,6	12,4
Croacia	....	31,3	....	17,3	20,5	3,2	....	8,8	....	....	32,4	....
Hungría	28,2	31	2,8	12,4	13,8	1,4	2,8	2,8	0	37,1	42,2	5,1
Irlanda	23,7	29,9	6,2	15,5	16,1	0,6	2,6	4,8	2,2	13,6	19,6	6
Grecia	28,1	27,7	-0,4	20,1	20,1	0	6,7	7,3	0,6	21,8	24,1	2,3
Polonia	30,5	27,2	-3,3	16,9	17,7	0,8	5,2	5,7	0,5	32,3	26,4	-5,9
España	22,9	27	4,1	19,6	21,8	2,2	6,8	10,1	3,3	8,7	11,6	2,9
Italia	25,3	24,5	-0,8	18,7	18,2	-0,5	6,7	6,9	0,2	16,1	16	-0,1
Portugal	26	24,4	-1,6	18,5	18	-0,5	5,7	5,5	-0,2	23	20,9	-2,1
Chipre	22,4	23,6	1,2	15,7	15,8	0,1	3,2	3,3	0,1	24,5	26,7	2,2
UE-27	23,5	23,4	-0,1	16,4	16,4	0	5,2	5,6	0,4	17,3	17,5	0,2
Estonia	21,8	23,1	1,3	19,5	17,5	-2	5,5	6,9	1,4	12,4	21,5	9,1
Reino Unido	23,2	23,1	-0,1	18,7	17,1	-1,6	5,7	5,5	-0,2	11,3	13,4	2,1
UE-15	21,4	21,7	0,3	16,2	16,2	0	4,9	5,4	0,5	12,5	13	0,5
Malta	19,6	21,4	1,8	15	15,4	0,4	4,2	3,2	-1	13,3	16,5	3,2
Bélgica	20,8	21	0,2	14,7	15,3	0,6	3,2	3,6	0,4	11,6	12,9	1,3
Eslovaquia	20,6	20,6	0	10,9	12	1,1	3,1	5	1,9	27,8	24,9	-2,9
Alemania	20,1	19,9	-0,2	15,2	15,8	0,6	4,9	4,3	-0,6	13	12,4	-0,6
C.A. de Euskadi	17,9	19,9	2	14,8	15,4	0,6	3,1	3,5	0,4	10	10,8	0,8
Eslovenia	18,5	19,3	0,8	12,3	13,6	1,3	3,2	3,2	0	16,9	17,2	0,3
Francia	18,6	19,2	0,6	12,7	13,3	0,6	2,5	3,8	1,3	13,1	12,6	-0,5
Dinamarca	16,3	18,9	2,6	11,8	13	1,2	3,6	4,9	1,3	5,4	6,9	1,5
Finlandia	17,4	17,9	0,5	13,6	13,7	0,1	2,5	2,4	-0,1	9,1	8,4	-0,7
Austria	18,6	16,9	-1,7	12,4	12,6	0,2	2,4	3	0,6	13,7	9,5	-4,2
Luxemburgo	15,5	16,8	1,3	13,4	13,6	0,2	2,5	2,8	0,3	3,5	4,7	1,2
Suecia	14,9	16,1	1,2	12,2	14	1,8	3,4	3,7	0,3	4,6	4,2	-0,4
Países Bajos	14,9	15,7	0,8	10,5	11	0,5	2,8	2,6	-0,2	5,2	6,6	1,4
Rep. Checa	15,3	15,3	0	9	9,8	0,8	2,3	2,8	0,5	16,2	16,1	-0,1

Fuente: Dpto. Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco. Encuesta de Pobreza y Desigualdad Sociales, 2012b. EU-SILC. Eurostat.

(*) Los datos Europeos corresponden al periodo 2010-2011. El indicador de la C.A. del País Vasco está sobreestimado al establecerse exigencias superiores a las previstas en las U.E.

5.3. El Sistema Regional de Innovación de la C.A. del País Vasco

La literatura existente sobre los Sistemas Regionales de Innovación⁴⁶ confluye en la hipótesis de que un sistema de esta índole es más fuerte si existen vínculos sistémicos entre las diferentes unidades que lo componen; es decir, entre sus fuentes de producción de conocimiento (infraestructuras e instituciones educativas y de investigación científica, organizaciones, etc.), el entramado político institucional (instituciones públicas y “gobierno de la innovación”), y el sector empresarial. En muchos casos esta visión deja al margen la importancia de las dimensiones socioculturales, históricas y políticas que influyen en el proceso de institucionalización de estos vínculos y en la dialéctica que se produce entre el *saber experto* y el *saber político*. Problemática que ha sido ampliamente tratada por la sociología histórica y la sociología política y que, sin embargo, es ahora rescatada por la geografía económica a través de la teoría de las trayectorias históricas dependientes –*path dependancy*-⁴⁷ (Mahoney, 2000; Lagerholm & Malmberg, 2009; Musterd & Murie, 2010).

Del mismo modo, debemos contar con que cualquier proceso de planificación y gestión política ha de preocuparse por la constante interacción entre las sinergias e intereses económicos dominantes, también desde la mediación y rivalidad surgidas dentro del propio entramado institucional. Es decir, que la gestión política de estas medidas trae consigo paradojas dentro de los propios procesos de acción provocando, en muchas ocasiones, enfrentamientos interdepartamentales en los diferentes niveles de gobierno; procesos que son, a su vez, una mezcla de *ideología* y *acción*.

⁴⁶ Los Sistemas Regionales de Innovación se erigen sobre una perspectiva teórico-discursiva dedicada a analizar la arquitectura institucional presente en las redes de apoyo regional a las políticas de innovación y clusterización. Todo ello con vistas a incrementar la competitividad empresarial y económica de la escala regional y territorial de los distintos países. En palabras del Catedrático de Economía Mikel Navarro “la literatura de los sistemas regionales de innovación surge de la constatación de que la actividad innovadora se concentra en el territorio y presenta rasgos distintos de unos lugares a otros, y de que estas diferencias pueden ser mayores dentro de las regiones de un mismo país que entre países.” (Navarro Arancegui, 2010:15). Es decir, que las regiones dentro de un mismo país compiten también entre sí en materia de innovación y crecimiento económico, lo cual crea tipologías, estrategias y políticas distintas entre unas y otras, haciendo muy difícil que se puedan replicar las mismas aproximaciones en contextos socio-estructurales diferentes. Para más aclaraciones ver Porter (1990); Cooke (1998); Olazarán & Gómez Uranga (2001); Moulaert & Sekia, (2003); Barquero (2007); Gurrutxaga (2010).

⁴⁷ Término derivado de la sociología histórica para referirse al establecimiento de posibles relaciones de causalidad entre el pasado, el presente y el futuro históricos desde una perspectiva determinista y evolucionista de la acción. Es decir, la necesidad de establecer los factores causales que explican la obtención de ciertos resultados, considerando que los procesos de acción política o económica no son generalizables o extrapolables sin el reconocimiento de los factores intervinientes en su evolución socio-histórica. Ver Mahoney, J. 2000. “Path-Dependence in Historical Sociology”, en *Theory & Society* 29: 507-548.

En este sentido, olvidamos que a menudo la dinámica, la configuración de *poderes* y la complejidad institucional intrínsecas a todo sistema político marcan y regulan la agenda de relaciones, políticas, y acciones institucionales.

A este tipo de enfrentamiento se refirió Max Weber en su texto *El Político y el Científico* siendo de nuevo rescatado por Jürgen Habermas en su texto *Ciencia y Técnica como "ideología"* (1984) cuando afirma que *"la famosa confrontación que se lleva a cabo entre el poder de los funcionarios y liderazgo político está al servicio de una estricta separación entre las funciones de los expertos y las funciones del político. Este se sirve del saber técnico, pero el ejercicio del dominio y de la autoafirmación exige, por encima de eso, la imposición interesada de un querer decidido. En última instancia, la autoafirmación política no puede fundamentarse a sí misma de forma racional, sino que, más bien, lleva a efecto una decisión entre valores y convicciones en pugna, que escapan a una argumentación concluyente y que permanecen inaccesibles a una discusión vinculante."* (Habermas, 1984: 132).

Desde esta posición, las características sociales, económicas, políticas e institucionales del Sistema Regional de Innovación Vasco (SRIV) lo configuran como un caso único, singular y complejo por varias razones:

Por un lado, destaca el grado de autonomía política, económica e institucional ligado al Estatuto de Autonomía Vasco, siendo el gobierno autonómico el principal agente público que ha liderado la construcción de una estructura de I+D+i en la C.A. del País Vasco. La inauguración de una política de Ciencia y Tecnología en 1980 y la orientación tecnológico-industrial hacia la Pequeña y Mediana Empresa de la I+D+i regional marcan los inicios del declive y la herencia industrial recibida a lo largo del siglo XIX y XX. Este proceso ha generado una cultura productiva basada en fuertes lazos económicos, cooperativos y político-identitarios.

Por otro lado, y precisamente como consecuencia de esta herencia industrial, el Sistema Regional de Innovación Vasco (SRIV), se construye poniendo el énfasis en la readaptación de su infraestructura tecnológico-industrial y, por tanto, se centra alrededor de las políticas de apoyo a los centros tecnológicos y a la *clusterización* (Porter, 1990) de sus principales agrupaciones industriales fundamentalmente enfocadas a la transformación metálica, la maquina herramienta y la industria de la automoción. Esta orientación inicial condiciona el rumbo de la política regional de innovación del País Vasco durante su futura evolución, ya que se enfoca a la investigación orientada al sector productivo-tecnológico liderada por la **Sociedad Pública para la Reconversión Industrial** (SPRI) perteneciente al Departamento de Industria. Este liderazgo ha incurrido en una escasa presencia colaborativa con el Departamento de Educación, el Departamento de Salud, la Universidad Pública del País Vasco y las infraestruc-

turas científicas de investigación básica. (Olazarán & Gomez Uranga, 2001; Moso & Olazarán 2001, 2002; Del Castillo & Patón, 2010; Martínez Granado et al., 2012).

Según el análisis realizado por Mónica Moso y Mikel Olazarán “*el caso vasco confirma el papel de las regiones con poder político y económico a la hora de fomentar estructuras de I+D+i, pero también demuestra su dificultad para pasar de la creación de una infraestructura de I+D+i a un sistema regional de innovación más articulado y dinámico. También demuestra la dificultad que las regiones de antigua industrialización en declive encuentran a la hora de construir estructuras institucionales de innovación ricas y dinámicas* (Moso & Olazarán, 2001:421). La construcción de un SRIV es un reflejo fiel de la **paradoja competitiva** a la que están expuestos los sectores productivos de todo el mundo, es decir, las dificultades que se producen cuando han de generarse mecanismos para competir en un mundo global, pero desde elementos y dimensiones de carácter local y regional.

Estas dimensiones eran descritas en el Capítulo II de esta tesis doctoral desde el análisis de la teoría de *desarrollo endógeno regional* y los elementos intrínsecos a la *cultura* y la *identidad* de cada espacio territorial, en los cuales las dimensiones económicas, políticas y socioculturales marcan y rigen las condiciones y condicionamientos que caracterizan a cada región y, por tanto, definen sus necesidades económicas, sociales y culturales. En lo que respecta al SRIV, los principales elementos que lo componen han sido desarrollados desde esta capacidad *endógena* siendo igualmente importantes los procesos y políticas para el gobierno de la innovación, las características de su entramado industrial y tecnológico (redes, grado de vinculación, etc.) y las dinámicas socioculturales implícitas en él mismo.

No obstante, antes de adentrarse en el análisis concreto de los factores de desarrollo y competitividad regional en materia de innovación conviene realizar una breve descripción de los indicadores económicos, laborales y productivos de la C.A. del País Vasco, teniendo en cuenta que el sector industrial y las actividades manufactureras siguen desempeñando un papel muy importante en el desarrollo competitivo del territorio.

La C.A. del País Vasco es actualmente la comunidad más rica dentro de España con un producto interior bruto per cápita de 30.829 euros, un 30% por encima de la media de la U.E. y un 35,4% por encima de la Española. El sector servicios ocupa un 62,6% del PIB según los precios marcados por el mercado, mientras que la industria genera el 21,3%, dejando el sector de la construcción y el sector agropecuario con un 6,5% y un 0,8% respectivamente. La tasa de desempleo en el año 2012 era del 12,1%, muy por debajo de la media española con un 25%, y un 2,5% superior a la de Europa con un 10,5%. Esta tasa de desempleo se ve incre-

mentada en el primer cuatrimestre del 2014, fuertemente influenciada por el impacto de la crisis que, aunque más tardío que en el resto de España, alcanza un 15,5% en esta etapa. Los datos concernientes al desempleo juvenil en edades más jóvenes es más preocupante llegando a establecerse en un 42,8% en edades entre los 16-24 años (Eustat, 2014).

Desde el punto de vista estrictamente industrial, son los sectores clásicos como la metalurgia, los productos metálicos, la maquinaria y los bienes de equipo los que dominan la mayor parte de la producción industrial representando en conjunto el 37,2% del Valor Añadido Bruto (VAB) industrial en 2011. El sector energético (eléctrica, gas y vapor) también ocupa un lugar destacado con un 11,8% del VAB, siendo la industria farmacéutica la que menor peso supone con un 0,4% (2011). Conjuntamente con la producción de caucho y plásticos, los sectores mencionados concentran el 59.1% del peso industrial.

El nivel tecnológico de la industria, siguiendo la categorización empleada por la OCDE, es medio-bajo. En el año 2011 el 41% de la actividad poseía este nivel. Las actividades denominadas de categoría media-alta representan el 25,9% y tan sólo un 3,5% presentan un valor alto (Eustat, 2014). En relación con la innovación desempeñada en el ámbito productivo, el gasto en innovación realizado por el conjunto de la industria representó el 37,9% del gasto total, siendo la inversión en I+D+i interno el tipo de actividad innovadora más destacada con el 48,4% del total invertido. La innovación en la compra de maquinaria ocupa un 24,1% y la inversión en I+D+i externa representa un 20,8% del gasto. Si analizamos la inversión realizada de acuerdo con la rama de actividad industrial, son el material de transporte y la producción de material informático y electrónico las ramas más innovadoras con un 24,8% y un 21,8% de inversión respectivamente, con una presencia destacada del sector de la automoción (Eustat, 2014).

5.3.1. Condiciones y condicionamientos del Sistema Vasco de Innovación Regional

Tal y como resumía al comienzo de este apartado, la Política de Ciencia y Tecnología de la C.A. del País Vasco se inaugura en 1980 con el ya instaurado Estatuto de Autonomía Vasco y se desarrolla a lo largo de las tres décadas siguientes dividida también en tres periodos distintos: una Política de Oferta (1982-1996), una Política de Oferta y Demanda (1997-2005) y una última fase orientada al desarrollo de Políticas para la Orientación de Resultados (2006-2015) (ver Tablas 5.13., 5.14., 5.15.). Actualmente esta política supone el comienzo de una nueva etapa enfocada hacia la “especialización inteligente” (RIS 3), en la cual los sectores de las biociencias, las nanociencias y la energía alternativa, constituyen objetivos prioritarios.

Tabla 5.13. Cronología de la Política de Oferta de Ciencia y Tecnología. 1982-1996

	PERIODO	AGENTE INSTITUCIONAL	CONTENIDO
POLÍTICA DE OFERTA	1982-1996	Gobierno Vasco	Las primeras actuaciones en materia de Política Tecnológica desarrolladas por el Gobierno Vasco comienzan en 1982 con la creación de una infraestructura de oferta tecnológica y la promoción e investigación del desarrollo tecnológico en empresas y agrupaciones empresariales.
Unidad de Estrategia Tecnológica e Innovación (UETI)	1989	Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial (SPRI)	La UETI en colaboración con el Consejo Vasco de Tecnología (CVT) se encarga de la elaboración y difusión de los Planes Estratégicos del Gobierno Vasco, ejerciendo de secretaria técnica del futuro Plan de Ciencia Tecnología e Innovación (PCTI) y de evaluadora principal de proyectos de I+D+i tales como: GAITEK, INNOTEK, NETS, ETORTEK, ETORGAI, EMAITEK, SAIOTEK y HEDATU. Todo ello, desde el apoyo y fortalecimiento competitivo de la industria vasca a través de la I+D+i.
Plan de Estrategia Tecnológica (PET)	1990-1992	Dpto. de Industria y Energía del Gobierno Vasco	Define por primera vez la estrategia tecnológica vasca introduciendo una metodología y un marco de actuación en materia científico tecnológica orientado a la transformación del sector metalúrgico.
Plan de Tecnología Industrial (PTI)	1993-1996	Dpto. de Industria del Gobierno Vasco/Consejo Vasco de Tecnología (CVT)	Centrado en la mejora de la coordinación entre agentes de gestión de programas tecnológicos, consolidando la cooperación entre la oferta y la demanda tecnológicas entre Centros Tecnológicos, Universidades y agrupaciones sectoriales de empresas. Introduce la política de <i>clusterización</i> diseñada por Michael Porter.

Fuente: Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad del Gobierno Vasco.
Elaboración propia.

Tabla 5.14 Cronología Política combinada de Oferta y Demanda de Ciencia, Tecnología e Innovación. Periodo. 1997-2005

	PERIODO	AGENTE INSTITUCIONAL	CONTENIDO
POLÍTICA COMBINADA DE OFERTA Y DEMANDA	1997-2005	Gobierno Vasco	Destaca por la consolidación de la Red Vasca de Ciencia y Tecnología e Innovación (RVCTI) desde un proceso de colaboración y acercamiento más estrecho entre la universidad, los centros tecnológicos y las empresas para cubrir tanto la oferta como la demanda de los agentes que la componen.
Plan de Ciencia y Tecnología	1997-2000	Dpto. de Industria y Consejo Vasco de Ciencia y Tecnología (CVCT)	Incorpora la integración del sistema científico, tecnológico y empresarial, desde la estrecha colaboración entre el Departamento de Educación (Política Científica) y el Departamento de Industria (Política Tecnológica). La inauguración de la Red Vasca de Tecnología (RVT) en 1997 y la ampliación del Consejo Vasco de Tecnología a su dimensión científica (CVCT) fueron importantes hitos en la elaboración de dicho plan, distinguiendo por primera vez entre programas de investigación básica, tecnológicos horizontales y tecnológicos específicos, es decir, entre investigación básica y aplicada.
Plan de Ciencia Tecnología e Innovación	2001-2004	Dpto. de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco	Refuerza y desarrolla un mayor vínculo entre la industria y la ciencia desde acuerdos institucionales más sólidos, promoviendo una mayor colaboración entre agentes y entidades públicas y privadas para el desarrollo de nuevas empresas de base tecnológica. Se introduce en la RVCTI la figura de los Centros de Investigación Cooperativa (CIC), los Centros de Investigación Básica y de Excelencia (BERC), la Red de Parques Tecnológicos, las Unidades de I+D de Osakidetza, el Centro de Enlace para la Innovación (IRC) y los Centros Europeos de Empresas e Innovación. Los programas de apoyo a la I+D+i constituyen también una novedad importante, concretamente los programas SAIOTEK y ETORTEK.
Plan Euskadi de la Sociedad de la Información	2002-2005	Dpto. de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco	Plan que surge en consonancia y como respuesta a las estrategias Europeas de integración en la Era Digital y en la denominada Sociedad de la Información a través de las TICs. Relevantes en este sentido son la Iniciativa eEurope (1999) y el Plan de Acción eEurope 2002. Se inaugura así un plan de acción para la digitalización de la estructura administrativa, empresarial y social del País Vasco desde la universalización de la red de Banda Ancha.

Fuente: Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad del Gobierno Vasco. Elaboración propia.

Tabla 5.15. Política de orientación de resultados de Ciencia, Tecnología e Innovación.
Periodo-2006-2015

	PERIODO	AGENTE INSTITUCIONAL	CONTENIDO
POLÍTICA DE ORIENTACIÓN Y RESULTADOS	2006-2015	Gobierno Vasco	Inicio de la denominada “ Segunda Transformación Económica Vasca ” dentro del marco europeo inaugurado por la Estrategia de Lisboa y la convergencia científico tecnológica europea establecida en el Manual de Oslo. El objetivo principal de esta etapa será mejorar la competitividad de la economía vasca en materia científica, tecnológica y de innovación en su transición hacia la “sociedad del conocimiento”. Se crean en al inicio de este periodo (año 2007) la Fundación Ikerbasque (orientada a la atracción y retención de talento científico e investigador); la Agencia Vasca de Innovación, Innobasque; y el Fondo Vasco de Innovación destinado a la financiación y gestión de programas innovadores en proceso de maduración.
Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación	2007-2010	Dpto. de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco	El PCTI 2010 se orientó a la mejora de la competitividad empresarial desde programas específicos orientados a las empresas, a la RVCTI y a los Centros Tecnológicos (GAITEK INNOTEK, IKERTU, ALDATU, EMAITEK, ETORTEK); la diversificación sectorial y tecnológica donde destacan la Estrategia de Biociencias-BioBasque 2010 y la de Microciencia-NanoBasque 2020 ; y el establecimiento de líneas nuevas de actuación en materia de eco-innovación (Estrategia Eco-Euskadi 2020) e innovación social . Es importante mencionar también los programas de actuación en materia de política científica impulsados por el Dpto. de Educación para el desarrollo y la movilidad del personal investigador, la atracción de investigadores extranjeros (Ikerbasque), la formación del personal investigador (FPI) y post-doctoral, o la creación de nuevos grupos de investigación de referencia (BERC), entre otros.
Plan Euskadi Sociedad de la Información	2008-2010	Dpto. de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco	Consolidación del proceso de digitalización vasco a través del uso de las TICs enfocado a la ciudadanía, los centros educativos, las PYMES, y los servicios públicos digitales. Destaca la actualización de las infoestructuras (TDT, tarjeta electrónica sanitaria, acceso universal a la Banda Ancha, etc.), o la potenciación de las Agendas Digitales Institucionales como servicio de atención, participación y respuesta a las necesidades de la ciudadanía (e-democracia).
Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación	2010-2015	Gobierno Vasco	Primer plan de carácter interdepartamental e interinstitucional elaborado por el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales orientado hacia las tendencias del mercado global en materia científico-tecnológica (envejecimiento, energía, transporte y movilidad y mundo digital) y a la generación de capacidades transversales entre las biociencias, las nanociencias y la fabricación avanzada. El avance hacia la economía del conocimiento es otro importante valor (elevación del gasto en I+D+i a un 3% del PIB). También la implantación de un sistema de Gobernanza Multinivel de la I+D+i vasca, con una mayor colaboración público privada en materia científico-tecnológica, y la instauración de nuevos indicadores de evaluación del Sistema de Ciencia y Tecnología Vasco más complejo y moderno.

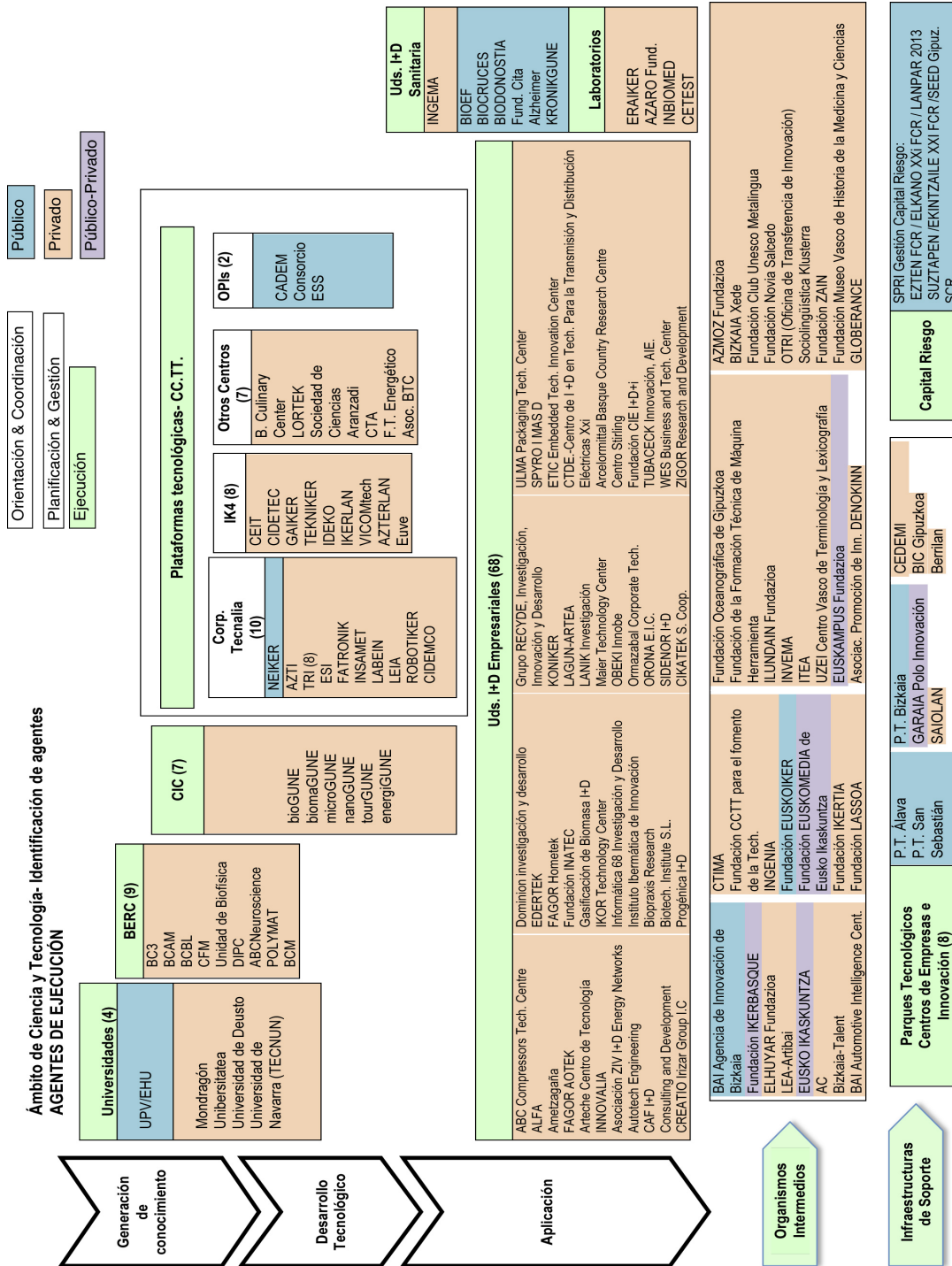
Fuente: Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad del Gobierno Vasco.
Elaboración propia.

En lo que respecta al sistema de gobernanza de estas políticas de innovación, existen distintos departamentos y organizaciones gubernamentales involucrados en su diseño. Los comienzos de este sistema parten de una perspectiva de innovación más tradicional principalmente dirigida a la industria, siendo el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad del Gobierno Vasco (antes denominado Departamento de Industria, Comercio y Turismo) su principal promotor, y la Sociedad Pública para Reconversión Industrial (SPRI) su principal agente gestor y ejecutor. A lo largo de su evolución también han ido adquiriendo una mayor relevancia la presencia del Departamento de Educación y el Departamento de Sanidad, dotando al sistema de un carácter más armónico. Ello ha derivado en una lenta reconfiguración de la política vasca de innovación hacia la investigación en ciencia y salud, aunque su liderazgo ha seguido más concentrado y coordinado desde la dimensión industrial.

La visión más integrada de esta política se encuentra recogida en el último Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación (PCTI) del 2015, donde ha existido una mayor confluencia de los tres Departamentos mencionados y también de otros organismos públicos igualmente importantes entre los que se encuentran la Agencia Vasca de Innovación (Innobasque), la Agencia Vasca de la Energía y la Red Vasca de Ciencia Tecnología e Innovación (Saretek). En este sentido, quizás el hito más importante en la construcción de la Política de Ciencia, Tecnología e Innovación liderada por el Gobierno Vasco ha sido el apoyo a la promoción y construcción de la Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación (RVCTI). Esta Red se desarrolla fundamentalmente desde su orientación hacia el mercado productivo y su estrecha conexión con el empresariado vasco, con un claro enfoque tecnológico. Su desarrollo ha sido promovido desde una visión integrada de especialización tecnológica desde la creación de tres subsistemas que definen la red de Agentes científicos y tecnológicos del País Vasco (ver Ilustración 5.2):

1. El subsistema Científico-Universitario: este subsistema está integrado por universidades, Centros de Investigación Cooperativos (CIC) y los Centros de Investigación de Excelencia (BERC).
2. El subsistema de Desarrollo Tecnológico e Innovación: Centros Tecnológicos y Sectoriales de transferencia tecnológica, laboratorios, organizaciones públicas de investigación, unidades de I+D+i en materia sanitaria y empresarial
3. El subsistema de apoyo a la innovación: Red de Parques Tecnológicos, Centros Empresariales y de Innovación, organismos intermedios.

Ilustración 5.2.



Fuente: Innobasque. Actualización y elaboración propias.

La pertenencia a la RVCTI dota a sus integrantes de incentivos y mecanismos de participación en los programas de innovación regional. En esta tarea, la SPRI sigue desempeñando una labor crucial ya que gestiona los principales programas que se ponen en funcionamiento a través del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad del Gobierno Vasco. El presupuesto de la SPRI para el desarrollo de actividades innovadoras alcanzó en el 2012 los 113 millones euros de Euros y el gasto en I+D+i como porcentaje del PIB ascendió al 2,12%, situándose por encima de la media de la EU28 (2,06%) y superior a la media española (1,30%). Este porcentaje desciende en el año 2013 al 1,99%, siendo inferior también el gasto total ejecutado en investigación científica y desarrollo tecnológico. En total el presupuesto destinado para I+D+i por el Gobierno Vasco asciende, en el 2013, a los 1.316,000 millones de euros, viéndose reducido en 57 millones de euros con respecto al año anterior (Eustat, 2013).

Es interesante analizar la distribución en la ejecución del gasto total en la I+D+i vasca durante el 2013. Según datos del Eustat el 75,4% de este gasto (992,6 millones) se destina a las empresas, dejando el 18,1% a la enseñanza superior y el 6,4, a organismos pertenecientes a la Administración Pública. En cuanto a los principales agentes dedicados a su financiación, según datos del 2013, son las empresas vascas las principales inversoras, con un 57,1% (751 millones de euros), después la Administración Pública con el 34,9% (460,1 millones de euros) y finalmente el capital proveniente del extranjero 6,0% de la inversión (79,4 millones). La enseñanza superior, sin embargo, tan sólo financia un 22,4% equivalente a 1,7 millones de euros. Casi todo el gasto I+D+i y su financiación se lleva a cabo a través del entramado empresarial y de forma endógena retroalimentando constantemente el propio sistema y estableciendo pocos vínculos con fondos de capital riesgo extranjeros.

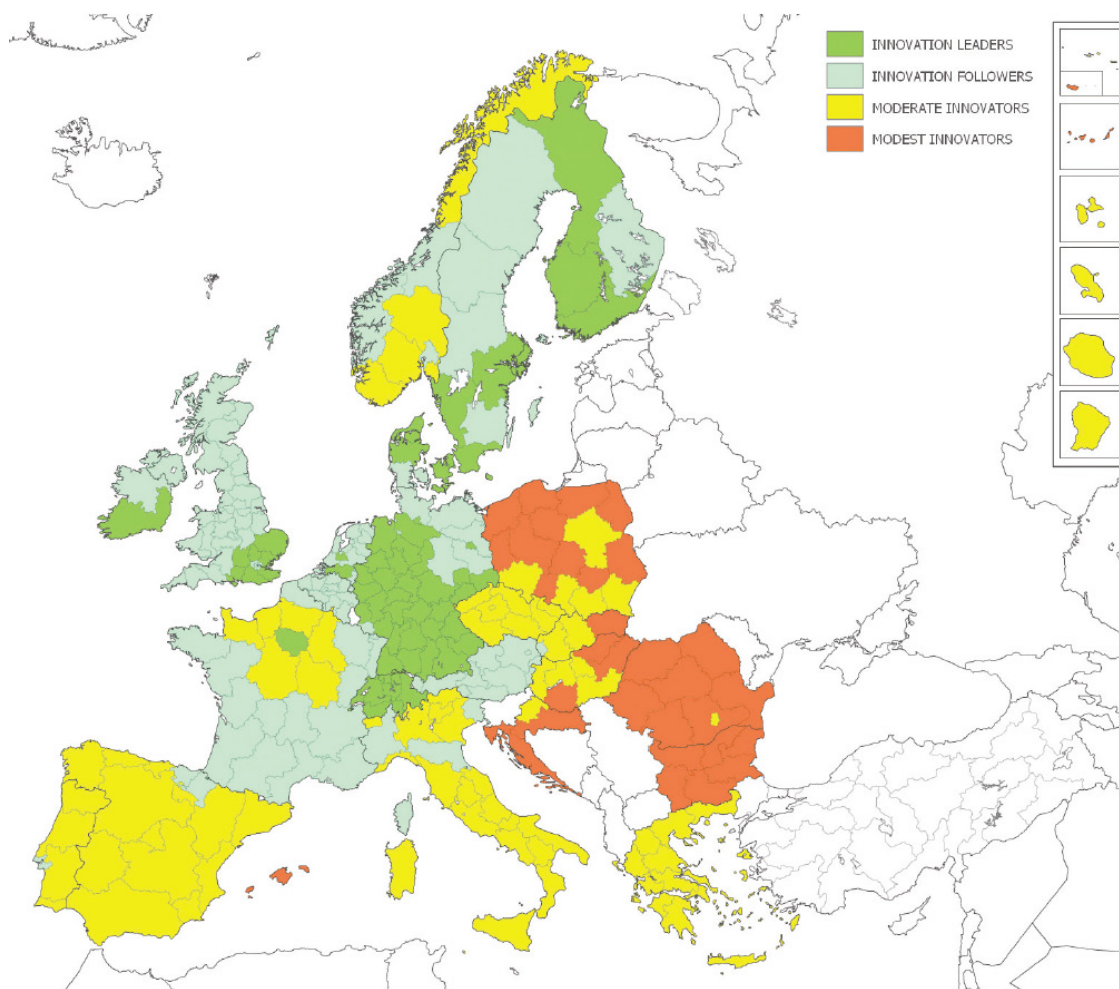
Llama la atención el poco gasto destinado a la enseñanza superior contando la importancia que ésta tiene dentro del cualquier sistema de innovación regional, lo cual repercute claramente en detrimento de las estructuras de investigación básica de los entornos y estructuras académicas. Considerando que la nueva estrategia de “especialización inteligente” (RIS3) incluida en el PCTI 2015 apuesta claramente por la investigación en materia biocientífica, de fabricación avanzada y energética, no se incluye en este Plan ninguna reflexión acerca de la mayor inversión en investigación básica o la incentivación de sus estructuras universitarias. También ha de tenerse en cuenta que la Universidad Pública del País Vasco no deja de ser una institución académica relativamente joven (1980) y dentro de su amplio campo disciplinario ha sido una institución poco cercana al ámbito industrial (Del Castillo & Patón, 2010). Actualmente aún no se ha llegado a consolidar el relevo generacional necesario dentro de las estructuras académicas públicas vascas, cambio que también es necesario a la hora de rejuvenecer y dinamizar la composición de los propios departamentos. A su vez, la mayor intensidad investigadora se lleva a cabo

en el sector empresarial y se desarrolla fundamentalmente en el ámbito de la ingeniería, la cual genera el 72% de la investigación total. Las Ciencias Médicas y las Ciencias Exactas, sin embargo, ocupan un 10% cada una (Eustat, 2013).

Según datos proporcionados por Eustat en 2013, el total de personas trabajando en actividades relacionadas a la I+D+i era 18.482, de las cuales 11.843 son investigadores con dedicación plena. El 67% de estos investigadores trabaja en Empresas, el 27,6 en la Enseñanza Superior y el 5,2% en la Administración Pública. En el año 2012 fueron registradas 210 patentes y 112 modelos de utilidad y el porcentaje de la población con estudios superiores, entre los 25 y los 64 años era del 42,2%. Valorando los datos mencionados, cuando se analiza la capacidad innovadora de una región, a menudo suelen resaltarse esta serie de indicadores que, aunque son capaces de darnos una buena descripción del potencial innovador de la región analizada, son incapaces de mostrarnos los intangibles de la cultura innovadora dentro del propio sistema.

En el contexto Europeo, el posicionamiento de la C.A. del País Vasco dentro del Ranking Regional de Innovación (Regional Innovation Scoreboard, RIS), queda definido en la categoría de “seguidor de la innovación” (innovation follower); segunda categoría más alta por detrás de la de “líder innovador” (innovation leader) y situada por delante de las regiones definidas como “innovadoras moderadas” (moderate) y “modestas” (modest) (Ver Mapa 5.2.). Dentro de los diferentes indicadores analizados por el RIS, la C.A. del País Vasco destaca con respecto a la media Europea en el porcentaje de población entre los 25 y los 64 años con educación superior, el porcentaje de inversión destinado a I+D+i en el sector empresarial como parte del PIB, la estrecha cooperación entre PYMES, el porcentaje de empleo generado en el sector manufacturero de especialización media y media alta, y la facturación generada producto de la venta de innovaciones nuevas para el mercado o la empresa (European Commission, 2014).

Mapa 5.2. Ranking Europeo de Innovación según indicadores del Regional Innovation Scoreboard. 2014



Fuente: Regional Innovation Scoreboard, 2014.

5.3.2. Algunas reflexiones sobre el Sistema Vasco de Innovación Regional

Al comenzar el inicio de esta sección resaltaba cómo los paradigmas teóricos alrededor de los sistemas regionales de innovación defendían que los nexos de unión de toda cultura empresarial innovadora se encontraban en las relaciones establecidas entre las empresas, las universidades y el sector público-privado. Tan importantes son los sistemas de negocio que se generan y se nutren de esa cultura, como la capacidad para construir nuevas empresas, incrementar el gasto interno en I+D+i, o ser capaces de retener dentro del territorio, no sólo los nuevos conglomerados empresariales que puedan construirse, sino también la estructura formativa de investigadores, profesionales y profesorado cualificado que se hayan educado en esa misma estructura.

Dentro de cualquier sistema regional de innovación deben conocerse los aspectos negativos de cada uno de los universos relacionales mencionados (empresas, universidad, organismos público-privados) y las claves que hacen que cada uno de esos elementos pueda ser un mecanismo potencial de I+D+i. En el caso de las universidades, no todas tienen la capacidad para generar Spin offs⁴⁸.; cuando analizamos el estado, tanto de las empresas como del ámbito universitario vasco, y se proporcionan datos relativos al número de patentes, publicaciones o investigadores, no se produce un cálculo claro de las claves que posibilitan la transferencia de conocimientos entre unos agentes y otros, lo cual es de por sí, una de las grandes debilidades de la RVCTI.

En primer lugar, los sistemas universitarios capaces de generar spin offs suelen reunir una serie de características vinculadas a la relevancia intelectual de la universidad a nivel mundial, las políticas de inversión en start-ups (empresas jóvenes que empiezan) que suelen provenir del ámbito privado, el mantenimiento de bajos costes en los royalties potenciales que pueda obtener el creador, y el éxito comercial de la investigación universitaria desarrollada. En segundo lugar, el rol ejercido por los centros tecnológicos constituye una pieza clave dentro del sistema siempre y cuando sus vínculos con la universidad sean estrechos. En el caso de la C.A. del País Vasco, encontramos este tipo de vínculo especialmente dentro de los grados en Ingeniería. En tercer y último lugar, las redes establecidas dentro del sistema han de ser funcionales y tener un carácter bilateral en la economía regional; esta relación debe iniciarse dentro de los propios departamentos encargados de impulsar institucionalmente las diferentes políticas (Lawton Smith, 2006).

Los estudios realizados por la Instituto Orkestra y la OECD (Navarro Arancegui, 2010, OECD, 2011; Martínez-Granado et al., 2012) definen de forma muy precisa algunos de los principales retos a los que se enfrenta el Sistema Vasco de Innovación tal y como lo conocemos hoy. Comparando la C.A. del País Vasco con otros países de la OECD y el resto de Comunidades Autónomas en España, la CAPV es el territorio más financiado desde las estructuras públicas - 31,2% de su gasto en I+D+i sin contar los fondos provenientes de la U.E.- (Navarro Arancegui, 2010:7-8). Ello desvela una tendencia hacia la *sobreinsitucionalización* o el *sobreproteccionismo* del propio sistema a lo cual se suman un exceso de estructuras y organismos públicos de apoyo con una gran influencia de políticas desarrolladas por el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad.

⁴⁸ Transferencia de conocimiento que se produce como consecuencia del establecimiento de derivaciones dentro de los entornos de innovación. Estas derivaciones se pueden producir a través de la salida mercantil de los propios procesos o estructuras de investigación, bien con la creación de nuevas empresas o centros de investigación, o con la salida al mercado de las patentes producidas.

También es importante resaltar la problemática relativa a la apertura e internacionalización de las actividades en materia de I+D+i; la proporción de empresas con sede fuera de la C.A. del País Vasco y con actividades innovadoras dentro de ella es del 2%, el porcentaje más bajo de todas las C.A. Españolas. Del mismo modo, el porcentaje de empresas de I+D+i pertenecientes a grupos privados multinacionales es también bajo (7%) (Navarro Arancegui, 2010:8). Asimismo, y a pesar de que la inversión en I+D+i se sitúa por encima de la media de la UE-27, los costes laborales de los empleados de en I+D+i de los países más avanzados son más altos, indicando un bajo grado de profesionalización, especialización y capacidad productiva en el caso vasco, lo cual reduce tanto los equipos y unidades de I+D+i como el número de patentes que genera cada investigador (Navarro Arancegui, 2010).

Señalamos, a su vez, la escasa interrelación de los agentes del Sistema Vasco de Innovación y la rivalidad institucional entre el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad, el Departamento de Educación y el de Sanidad. Las conexiones dentro del propio sistema universitario y entre sus universidades también son escasas, con una ausencia notable de personal técnico de apoyo a la investigación en los propios entornos universitarios. La incentivación de mecanismos de integración de los investigadores en actividades de transferencia de conocimiento también es limitada, exacerbando la falta de cooperación entre los principales elementos que componen la transferencia tecnológica (Olazarán & Gómez Uranga, 2001; OECD, 2010, 2011; Navarro Arancegui, 2010; Martínez-Granado et al., 2012).

Todo esto entraña serias dificultades para el tránsito hacia la *economía del conocimiento* como modelo productivo al que aspirar. El sistema de innovación regional definido en la C.A. del País Vasco no ha aprovechado aún las piezas fundamentales sobre las que se estructura y consolida toda *cultura innovadora*: la relación entre el sistema productivo, los centros de investigación, la estructura universitaria y los instrumentos de financiación que deben sostenerla. Esta es la red a la que le corresponde liderar el proceso de transición hacia un modelo de innovación territorial competitivo y bien articulado. El énfasis en el entramado productivo-empresarial y la escasa presencia de la Universidad Pública del País Vasco como tractora, abastecedora y dinamizadora de los procesos descritos, son factores que deben equilibrarse y mejorarse, atendiendo a las distintas dimensiones mencionadas.

CAPÍTULO VI. PROCESOS DE INNOVACIÓN, PLANIFICACIÓN Y CAMBIO SOCIOECSTRUCTURAL EN EL BILBAO METROPOLITANO

La evolución socioeconómica de lo que hoy conocemos como el Área Funcional del Bilbao Metropolitano se encuentra influenciada por los condicionamientos transicionales originados en su proceso de desmantelamiento como ciudad industrial entre finales de los años 70 (1970) y la década de los 80 (1980). El declive de esta estructura moderna no sólo entraña la crisis de sus entramados productivo-industriales más importantes- siderometalúrgico, químico y naval- sino que supone, asimismo, la desaparición de todo un modelo social, económico, político y cultural, que fuerza su obligada readaptación y su enfrentamiento con duros desafíos a nivel socio-estructural y urbano: laborales, productivos, demográficos, medioambientales, espaciales etc.; es decir, la metrópoli queda sumergida en una profunda crisis social, económica y urbana ante la que debe responder.

Este contexto define las aspiraciones transicionales del Bilbao Metropolitano desde el abandono de la lógicas del *fordismo* industrial que lo definieron durante un siglo y medio de su historia, hacia un nuevo modelo de *ciudad renovada*: a la *ciudad industrial* le sucede la *ciudad bella, innovadora, creativa*, celosa de su imagen física y de su atractiva oferta de nuevos servicios empresariales, de ocio o consumo turísticos. El Bilbao Metropolitano se embarca en este paradigma urbano, al igual que otras ciudades del ámbito global y europeo; su cambio de aspecto y su regeneración infraestructural y urbanística nacen en este contexto donde el área metropolitana pasa a representar un lugar central en la economía global y los mercados internacionales. Tendencias que van desde la desconcentración de la producción de bienes, a la concentración en los servicios de alto valor añadido, provocando un giro en las jerarquías del sistema urbano. Un innovador proceso de urbanización sin industrialización y con una rápida extensión de la aglomeración y la especulación urbanísticas (Lefebvre, 1969:24-27).

Este tipo de desarrollo ha dado pie a importantes cambios en los procesos *estratégicos* de planificación y ordenación urbanas de ciudades de todo el mundo, inaugurando *nuevos modelos de gestión pública y/o privada*, desde la construcción y la participación de nuevos agentes y estructuras institucionales; tal ha sido el caso de organizaciones como *Bilbao Ría 2000* o *Bilbao Metrópoli 30*. La tendencia general de este *urbanismo* se ha traducido, frecuentemente, en el diseño y la ejecución del plan, sin ir más allá de sus delimitaciones gráficas y geográficas: *“el papel todo lo aguanta”*. En palabras de Henri Lefebvre, un *“urbanismo abocado al for-*

malismo”, adoptando “*modelos que no tienen ni contenido ni sentido*”, y al “*esteticismo*” que acoge “*antiguos modelos por su belleza*”, arrojados “*como pasto para saciar los apetitos de los consumidores*”; un urbanismo perteneciente a “*los hombres de buena voluntad*” como “*los arquitectos y escritores*”; un “*urbanismo sistematizado e ideologizado* por los “*administradores vinculados al sector público*” y que responde a una nueva filosofía, a una concepción de la sociedad y a una estrategia política ahora basadas en la innovación y la competitividad regional a nivel *global*; en definitiva, un urbanismo también de “*los promotores que ya no venden alojamientos o inmuebles sino urbanismo*”, presentando sus proyectos con los “*alicientes del lugar y la ocasión privilegiadas: lugar de dicha en una vida cotidiana milagrosa y maravillosamente transformada*” (Lefebvre, 1969: 41-42).

La regeneración de Bilbao y su entorno metropolitano tiene lugar en este contexto, con cambios socio-estructurales importantes en su estructura económico-productiva, sociodemográfica, política, cultural y urbanística, demostrando haber tenido éxito en algunos de sus parámetros –especialmente en los infraestructurales, urbanísticos, y planificatorios- y, sin embargo, creando nuevas situaciones de incertidumbre en otros de carácter socioeconómico, especialmente en el ámbito sociodemográfico y económico productivo, donde la herencia industrial aún sigue teniendo importantes consecuencias.

Una vez superado el proceso de reconversión industrial y regenerada la ciudad comienza una etapa cuyo futuro trasciende los factores tangencialmente observables, medibles y palpables de su transformación, para centrarse en aquellos otros que deberán definir su posterior contenido social, económico y cultural. El chasis y la carrocería urbana del Bilbao Metropolitano son manifiestamente atractivos, pero hemos de preguntarnos por la potencia y durabilidad de su motor interno y por la calidad de los agentes sociales que la pilotarán en adelante. Es decir, superada la realidad *morfológica práctico sensible, y arquitectónica del suelo y el espacio urbanos*, debemos preocuparnos ahora por su *realidad y contenido sociales*, por la vida urbana que la compone, la construye y la dota de sentido. La *ciudad y lo urbano* han de ir acompasados, integrados y dinamizados conjuntamente (Lefebvre, 1969: 66-67)

Consideradas dichas dimensiones del proceso de cambio del Bilbao Metropolitano, en este capítulo incluimos tres apartados distintos e interrelacionados en los que analizaremos las principales variables socio-históricas y contextuales que han caracterizado la transformación de esta metrópoli.

En la primera realizaremos un análisis de los principales cambios socioeconómicos que inciden en la posición actual del área metropolitana, tomando como marco de observación temporal los años posteriores a la crisis del

modelo industrial y a su proceso de regeneración urbanística (1980-2013). En este proceso contrastaremos los indicadores relativos a su evolución, crecimiento y estructura poblacionales, así como aquellos concernientes a su estructura económica, la vivienda y la movilidad metropolitanas.

En un segundo apartado estudiaremos la evolución planificadora y la incidencia de la misma en las aspiraciones y desafíos a los que se enfrenta el Bilbao Metropolitano de los últimos años. Aquí se prestará especial atención al contenido de los planes y a la legislación desarrollada en materia de ordenación y planificación urbanísticas, contextualizando sus contenidos con las corrientes teóricas, ideológicas y discursivas desde las que han sido construidos, pero también desde la incidencia histórica de dichos contenidos en relación al Bilbao Metropolitano y a la C.A. del País Vasco.

En la tercera y última parte, se abordarán los aspectos relativos al proceso de gobernanza política e institucional influyente en el cambio de la metrópoli, valorando el rol de sus distintas estructuras y agentes desde el análisis de su influencia y sus principales cambios.

Asimismo, analizaremos estos dos últimos apartados desde la integración del contenido discursivo de once entrevistas en profundidad realizadas a distintos informantes, cualitativamente significados como representantes de los respectivos sectores institucionales en los ámbitos económico, político cultural, social definidos en el planteamiento metodológico. La inclusión de estos discursos se realizará en el apartado relativo al proceso de regeneración urbana del Bilbao Metropolitano en la etapa 1989-2012 y en la sección dedicada al estudio de sus principales procesos de gobernanza, estableciendo una serie de pequeñas reflexiones conclusivas al final de este capítulo.

6.1. Principales cambios socioeconómicos en el Área Funcional del Bilbao Metropolitana

El Área Funcional del Bilbao Metropolitano se compone de 35 municipios integrados en ocho subcomarcas⁴⁹ diferenciadas (ver Mapa 6.1.) siendo el municipio de Bilbao el más poblado con 347.278 habitantes y también la capital de la provincia de Vizcaya (Bilbao Ekintza, 2014). La superficie del área metropolitana es de 504,01 km² con una densidad poblacional de 1.802,64 hab./km². Según datos del 2013, la población metropolitana asciende a los 908.554 habitantes, concentrando el 79% de la población de Vizcaya, 1.150.792 habitantes, y el 42% de la población de la C.A. del País Vasco, 2.172.877, lo que la define como una cabecera metropolitana central dentro de la región del País Vasco, tanto a nivel poblacional como de concentración de servicios (Eustat, 2014). Los diez municipios más importantes en términos poblacionales –Bilbao, Baracaldo, Getxo Portugalete, Santurce, Basauri, Lejona, Galdácano, Sestao y Erandio–, concentran 778.713 habitantes, lo que supone el 86% del total metropolitano

En relación con el resto de Áreas Funcionales (ver Tabla 6.1.) de la C.A. del País Vasco, la centralidad del Bilbao Metropolitano es también manifiesta ya que es la que mayor población acoge, con 908.554 hab., seguida de Donostia-San Sebastián, con 399.548 y Álava Central, 274.902. Sin embargo, dentro de la concentración poblacional definida por estas tres cabeceras metropolitanas, Bilbao es el único área funcional que no ve aumentada su población por encima de los niveles del año 1981.

⁴⁹ No existen datos agregados para el Área Funcional del Bilbao Metropolitano, tan sólo existen datos agrupados a través de la división administrativa en comarcas. Debido a que la comarca del Gran Bilbao no integra la totalidad de municipios pertenecientes a esta área metropolitana (municipios pertenecientes a las sub-comarcas de Uribe Costa y Arratía Nervión), los datos han sido agrupados en sub-comarcas, sumando las cifras municipales pertenecientes a cada una de ellas, y que integran en su totalidad lo que hoy se define como Área Funcional del Bilbao Metropolitano. Esta delimitación administrativa es, a su vez, la utilizada en las Directrices de Ordenación del Territorio y, por tanto, la que determina su influencia estratégica para el conjunto de la C.A. del País Vasco. Algunos análisis como el realizado por M^a Dolores Torres Enjuto en su artículo *Geografía Económica del Conocimiento de la Aglomeración Metropolitana de Bilbao* (2013), establecen una delimitación más extensa de lo que consideran como el Área de influencia Metropolitana Bilbaína, ampliando el análisis con la integración de las comarcas del Duranguesado y Plencia Munguía. Sin embargo, en el caso de esta tesis preferimos ajustarnos a la dimensión establecida en la Estrategia de Ordenación Territorial mencionada. En este sentido, es importante apuntar que existe un debate sobre cuales tendrían que ser las limitaciones administrativas a la hora de analizar la evolución y el crecimiento del Bilbao Metropolitano. Sin embargo, estos son aspectos ante los que se debería responder desde el Departamento de Planificación Territorial del Gobierno Vasco.

Tabla 6.1. Evolución de la población por principales ámbitos territoriales. 1981-2011

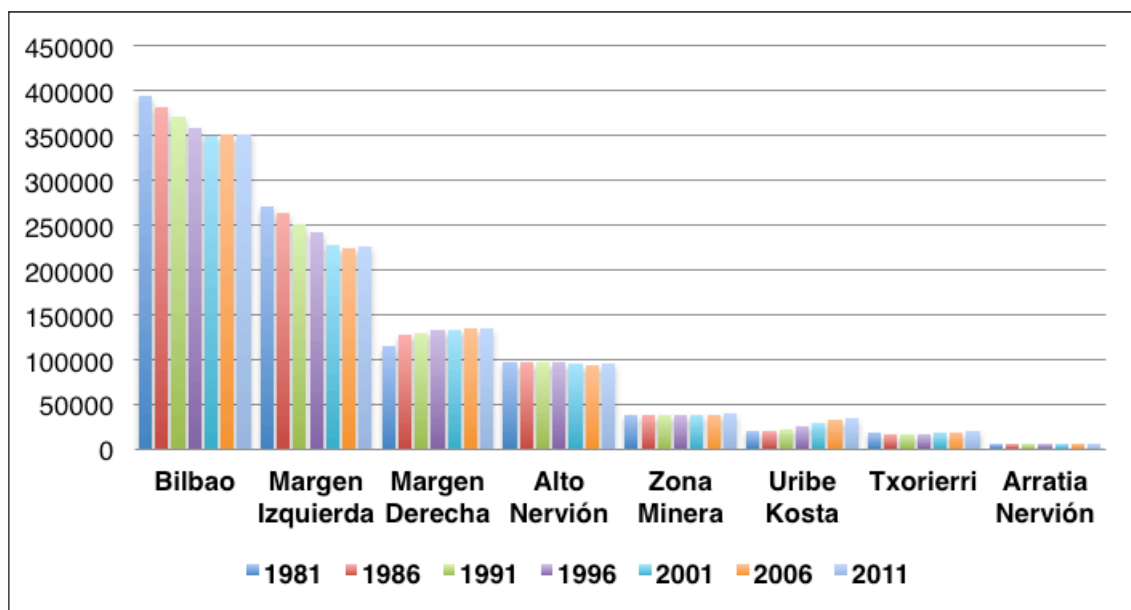
Ámbito Territorial	Población		% CAPV		Índice 2011
	1981	2011	1981	2011	1981-100
C.A. del País Vasco	2.141.808	2.179.815	100,00	100,00	101,77
Territorio Histórico					
Álava	257.850	321.254	12,04	14,73	124,59
Bizkaia	1.189.278	1.153.351	55,53	52,91	96,98
Gipuzkoa	694.681	705.210	32,43	33,35	101,52
Área Funcional					
Balmaseda-Zalla	31.317	32.013	1,46	1,46	102,22
Beasain Zumárraga	72.016	69.150	3,36	3,17	96,02
Bilbao Metropolitano	959.573	906.973	44,80	41,60	94,52
Donostia-San Sebastián	382.577	399.548	17,86	18,32	104,44
Durango	66.648	76.061	3,11	3,48	114,12
Eibar	86.578	72.414	4,04	3,32	83,64
Gernika-Markina	74.366	72.142	3,47	3,30	97,01
Igorre	12.277	13.646	0,57	0,62	111,5
Laguardia	9.559	11.710	0,45	0,53	122,50
Llodio	40.692	41.474	1,90	1,90	101,92
Mondragón-Bergara	68.574	63.630	3,20	2,91	92,79
Mungía	17.041	26.254	0,80	1,20	154,06
Tolosa	44.973	46.001	2,10	2,11	102,29
Álava Central	214.208	274.902	10,00	12,61	128,33
Zarautz Azpeitia	61.410	73.450	2,87	3,36	119,61

Fuente: Eustat. Censos de población y vivienda. Series históricas. Elaboración propia.

Aunque se ha producido una estabilización en el decrecimiento poblacional del ámbito metropolitano a partir del año 2000 debido a la llegada de población inmigrante, la sub-comarca de Bilbao ha seguido perdiendo población también en el periodo 2006-2013, aunque de forma más moderada, decreciendo un 13,52% en la etapa señalada. Las únicas sub-comarcas del área metropolitana que han incrementado su población de forma significativa desde 1981, han sido la Margen Derecha, Uribe Costa y el Txorierri aumentando en 19.140, 14.682 y 2.864 habitantes, respectivamente.

Con la mejora de las condiciones del transporte metropolitano –metro, ferrocarril, líneas de autobús-, y el encarecimiento de la vivienda en las zonas más cercanas al municipio bilbaíno, se ha producido un proceso de expansión poblacional hacia las sub-comarcas mencionadas, convirtiéndolas en núcleos urbanos satélite dentro del área metropolitana que, extendiéndose a través de procesos centrífugos, han ido favoreciendo la salida de población de las zonas urbanas más densificadas. (ver Gráfico 6.1.).

Gráfico 6.1. Evolución de la población en el Área Funcional del Bilbao Metropolitano por principales sub-comarcas. Años 1981-2011



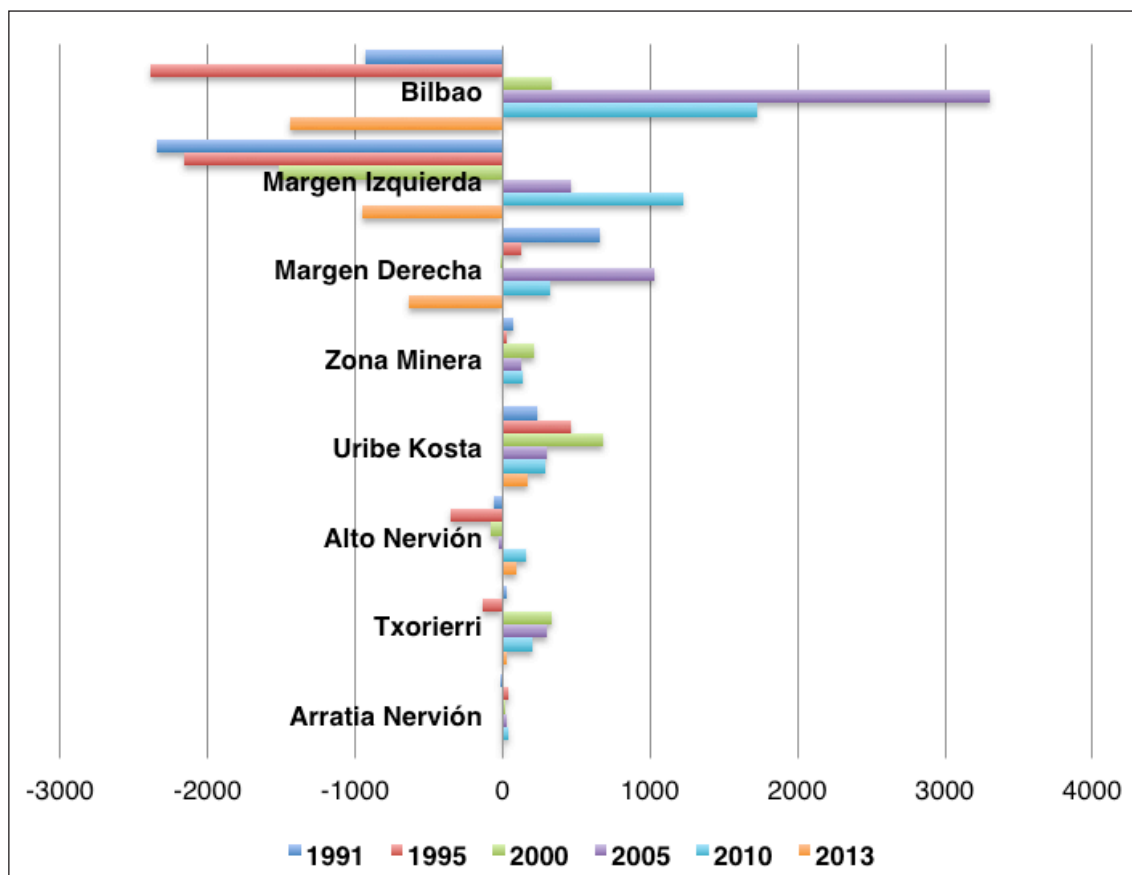
Fuente: Eustat. Censos de población y vivienda. Información municipal, datos históricos. Elaboración propia.

En el marco de este proceso de propagación metropolitana es necesario destacar la relevancia de la sub-comarca de Uribe Costa ya que, no sólo es la única que presenta una evolución positiva en el periodo 1981-2011, sino que también es la única zona del área metropolitana que ha experimentado un desarrollo favorable de su *saldo migratorio*, sobre todo entre 1995 y el 2010. En esta línea, el Txorierra también ha sido una importante receptora de población. Las más perjudicadas en la evolución de este indicador vuelven a ser Bilbao y la Margen Izquierda debido al efecto retorno de la población inmigrante tras la crisis económica del 2008, especialmente a partir del 2010 (ver Gráfico 6.2.).

En cuanto a la estructura de la población, el *envejecimiento* de los mayores de 65 años es un hecho preocupante en la C.A. del País Vasco –uno de cada cinco ciudadanos supera esta edad-, especialmente en la provincia de Vizcaya (21,2%) y en el Bilbao Metropolitano (20,6%). Bilbao y la Margen Izquierda son las sub-comarcas que muestran mayores proporciones de población *mayor de 65 años*, ambas con un 22% en el 2012. El índice de envejecimiento⁵⁰ de estas últimas también es alto, con un 175% y un 157% respectivamente en el 2013.

⁵⁰ El Índice de Envejecimiento indica la proporción de personas mayores de 64 años sobre la población menor de 16.

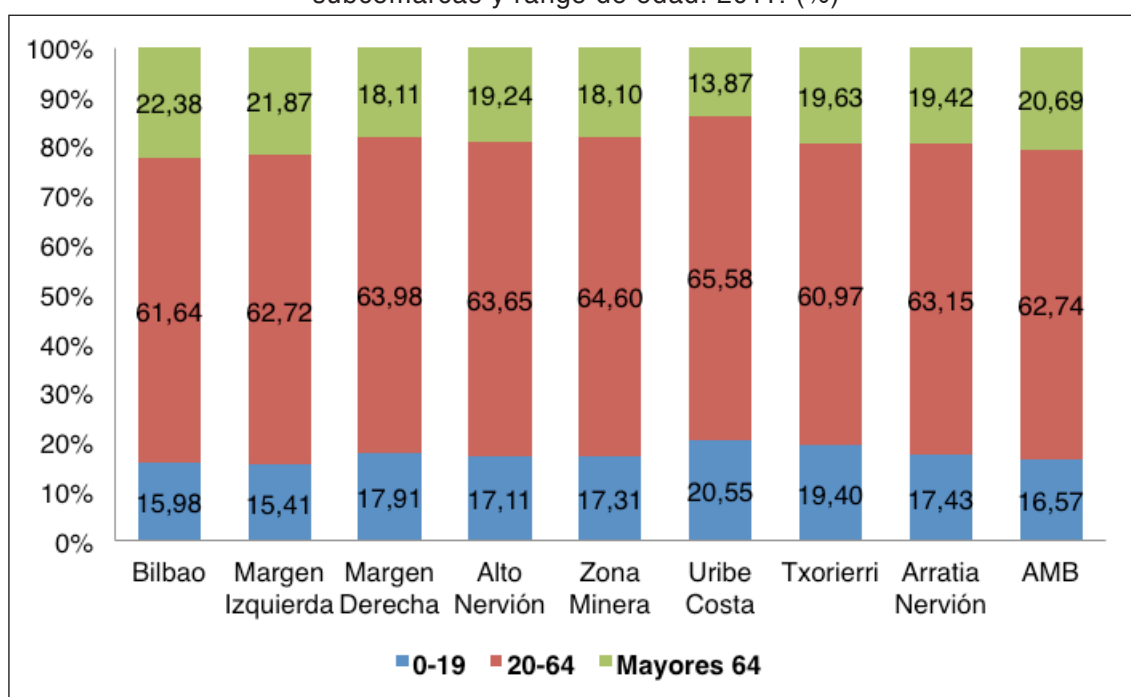
Gráfico 6.2. Evolución del saldo migratorio por sub-comarcas del Área Funcional del Bilbao Metropolitano. 1991-2013 (población en miles).



Fuente: Eustat. Censos de población y vivienda. Información municipal, datos históricos. Elaboración propia.

Por el contrario, son las sub-comarcas metropolitanas que más crecen, las que concentran un mayor porcentaje de *población joven* (0-19). Uribe Costa lidera este proceso con un 20% de jóvenes entre los 0-19 años, seguida del Txorierri (19%) y la Margen Derecha (18%) (ver Gráfico 6.3.). En relación con el movimiento de la población, la evolución de la *tasa de crecimiento vegetativo*⁵¹ tan sólo muestra un crecimiento significativo en la sub-comarca de Uribe Costa con niveles altos en el 2006, el 5,58% y en el 2011, con el 4,27%. En el caso de el Txorierri, el crecimiento es más moderado en estos años, en el 2006, el 2,03% y el 2011, el 2,00%; en la Margen Derecha, aunque la evolución es positiva, el crecimiento es más bien bajo (ver Tabla 6.2.)

⁵¹ La Tasa de Crecimiento Vegetativo muestra la diferencia entre los nacimientos y las defunciones por cada 1000 habitantes. El crecimiento vegetativo –o natural- de la población se considera alto si la tasa supera el 4 ‰; de carácter mediano, cuando se sitúa entre el 1‰ -3‰, y baja si es inferior al 1‰. Esta tasa también puede dar lugar a resultados negativos, indicando en este caso, el decrecimiento poblacional.

Gráfico 6.3. Estructura de la población del Área Funcional del Bilbao Metropolitano por subcomarcas y rango de edad. 2011. (%)

Fuente: Eustat. Censos de población y vivienda. Información municipal, datos históricos. Elaboración propia.

Tabla 6.2. Evolución de la Tasa de Crecimiento Vegetativo en el Área Funcional del Bilbao Metropolitano por sub-comarcas. 1981-2011. (% habitantes).

	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2011
Bilbao	3,78	0,67	-1,26	-2,78	-2,11	-1,68	-2,29
Margen Izquierda	6,91	2,24	-0,99	-2,25	-2,12	-0,74	-1,07
Margen Derecha	6,61	4,71	1,87	1,42	1,51	0,96	1,48
Uribe Costa	7,84	3,51	1,23	2,44	2,85	5,58	4,27
Zona Minera	9,66	2,12	-0,57	-2,67	1,01	1,00	0,15
Alto Nervión	8,74	4,36	1,00	1,11	1,16	2,03	0,90
Txorierri	0,73	0,70	-2,53	-3,49	-1,07	2,30	2,00
Arratia Nervión	3,85	1,01	-4,65	0,34	-0,51	-3,03	-2,79

Fuente: Eustat. Información municipal, datos históricos. Elaboración propia.

Los indicadores relativos a la situación de *pobreza real* y de *ausencia de bienestar* también son mayores en *Bilbao* y la *Margen Izquierda*⁵² que en el resto del área metropolitana. En el año 2012 Bilbao es la que más se aleja de la media de pobreza real del País Vasco -5,3%-, situándose en el 9,5%, habiendo aumentado desde el año 2008 el 7,6%. La Margen Izquierda también se posiciona por encima de la media *real de pobreza*

⁵² En este caso, los indicadores a los que se ha tenido acceso para la Margen Izquierda, incluyen las sub-comarcas de la Margen Izquierda (Santurce, Portugalete, Sestao, Baracaldo y Alonsotegi) y la Zona Minera (Muskiz, Abanto-Ciérvana, Ortuella, Valle de Trápaga y Ciérvana).

de la C.A. del País Vasco aunque es más cercana a ésta (5,8%). Si bien es cierto que en el caso de Bilbao esta tasa es más elevada debido a su mayor peso demográfico y a los efectos de la crisis económica del 2008, su situación no deja de ser significativa con respecto al resto del territorio, ya que concentra el 27,6% de las personas afectadas por las formas de pobreza real (Gobierno Vasco, 2012b: 58). Conjuntamente, Bilbao y la Margen Izquierda concentran el 47,4% de las personas en dicho estado, lo que implica que la pobreza se da mayormente en los entornos de “carácter urbano” (Gobierno Vasco, 2012b: 58). Las tasas de *ausencia de bienestar* más elevadas también se encuentran en estas comarcas con un 13,6% en el caso de Bilbao y un 12,4% en el de la Margen Izquierda.

Estas circunstancias sociodemográficas plantean serios problemas a la hora de encarar el futuro crecimiento del área metropolitana. Aunque la disminución significativa del peso demográfico de la metrópoli, el descenso de la natalidad, el cambio en los patrones migratorios o el envejecimiento poblacional son factores comunes que se producen en los procesos de cambio socio-estructural de todas las ciudades de antigua industrialización y que por tanto, participan de la evolución natural de estas ciudades, su relación con otros factores de carácter económico, laboral y productivo, dificultan el pretendido cambio hacia el modelo de *ciudad innovadora, creativa e inteligente* al que aspira el Bilbao Metropolitano de la actualidad.

Ya indicábamos anteriormente que el cambio de *imagen* física y la regeneración infraestructural y medioambiental de la ciudad eran aspectos manifiestos de su proceso de transformación, cuyo éxito radicaba en la apuesta por un modelo de ciudad reconocible a nivel internacional, desde lógicas de financiación e inversión en el espacio urbano bien gestionadas, en su mayoría, por un liderazgo que las ejecuta en el marco temporal record de veinticuatro años. El *Efecto Guggenheim* de la *ciudad como emblema internacional*, y la concentración en ella de nuevos servicios logísticos dentro de la misma, son relevantes ejemplos de esta apuesta, como representaciones visiblemente aceptadas en las que, sin embargo, subyacen otras realidades y retos de futuro difícilmente asequibles si no se introducen las necesarias dinámicas socio-productivas, culturales o educativas.

En este sentido, las perspectivas de futuro del Área Funcional del Bilbao Metropolitano, definidas en *Nueva Estrategia Territorial* de las *Direc-trices de Ordenación del Territorio del País Vasco*, como *entorno de inno-vación*, requieren de elementos que superen las limitaciones del ámbito de planificación urbanística y de la mera concentración de servicios. El área metropolitana ha perdido peso dentro de la C.A. del País Vasco, ya que el objetivo de su reconversión ha pasado de una estrategia de *atraer conocimiento e inversión económica* a otra fundamentada en la *retención* de estos recursos.

6.1.1. Estructura económica

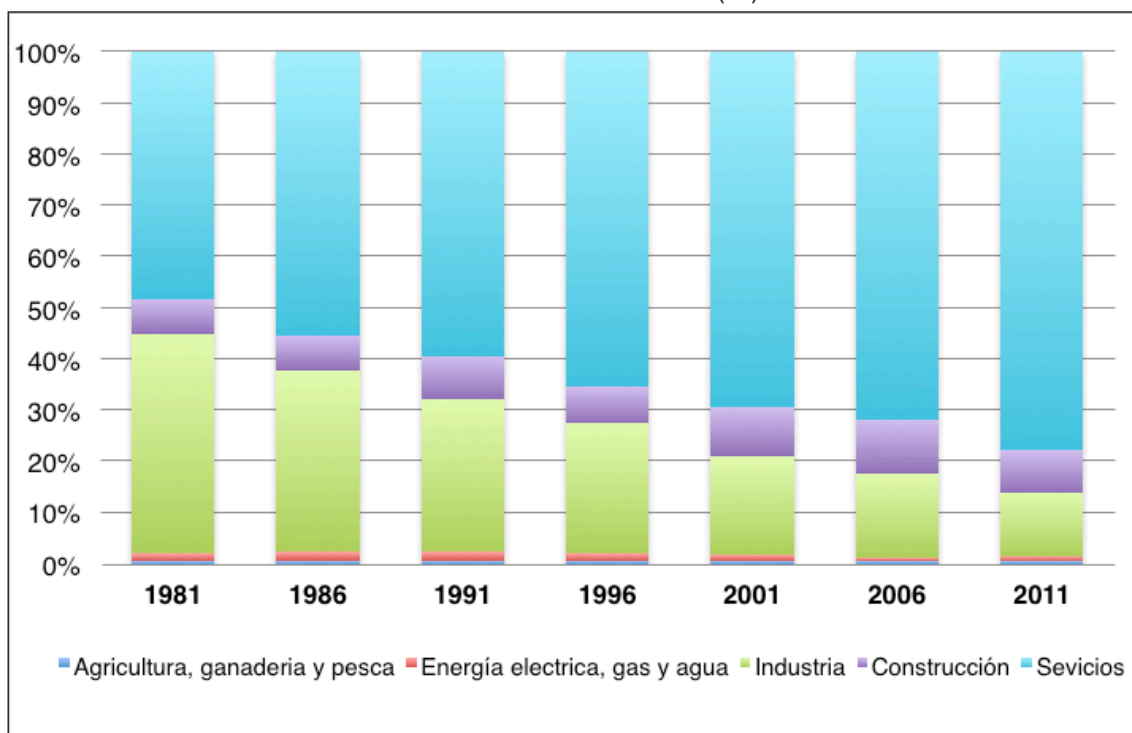
El proceso de terciarización económica experimentado por esta me-trópoli en los últimos treinta años es, quizás, el factor que mejor explica el final del modelo de *ciudad industrial*. La lógica *fordista* que sostenía este sistema ha desaparecido dando paso, en su lugar, al parque comercial y las industrias del ocio. El ejemplo espacial y económico más significado de esta transformación ha sido la sustitución de los valores simbólicos y productivos de la tradición *obrero-industrial* reflejados en el epicentro de la ciudad industrial vizcaína –la Margen Izquierda-, por el *universo del parque comercial* y la *industria del ocio*. Si el buque insignia de la primera fueron los Altos Hornos de Vizcaya, el emblema de la segunda es liderado por IKEA como uno de los ejemplos más evidentes del individualismo con-sumista contemporáneo (Gurrutxaga, 2010a).

En palabras del Profesor Ander Gurrutxaga, IKEA “*explica lo que eres*”, “*te permite soñar con los límites de tus posesiones*” y bajo su manto “*protector*” y su “*imaginario estético*” trasmite los valores de las nuevas formas de consumo: IKEA es para todos, es para “*la gente corriente*” para las *clases medias*, se ajusta a las necesidades de *consumo* del “*universa-lismo y el “igualitarismo extremos*”, presentes en “*la homogeneidad de la diferencia*” (Gurrutxaga, 2010a: 183-185). Altos Hornos, por el contrario, representó durante casi cien años los valores comunitarios, culturales y laborales de la *clase obrera* y la sociedad *industrial*; una lógica dominada por la figura de la *fábrica* donde confluían la “*política, la cultura y el siste-ma institucional*” de la época, erigiéndose como principal articuladora del estilo de vida de la misma (Gurrutxaga, 2010a).

Los principales cambios socio-simbólicos y productivos, asociados al declive de la *ciudad industrial*, pueden verse reflejados en la evolución del propio empleo: entre 1981 y el 2011, la población ocupada en el sector industrial pasa de representar el 43%, al 12,5%, mientras que la ocupa-da en el sector servicios aumenta del 48% al 78% en los mismos años (ver Gráfico 6.4.); solamente en el periodo de 1975 a 1996 se pierde el 45% del empleo industrial del Bilbao Metropolitano. Esta decadencia que-da también reflejada en la evolución de la tasa de paro de los principales

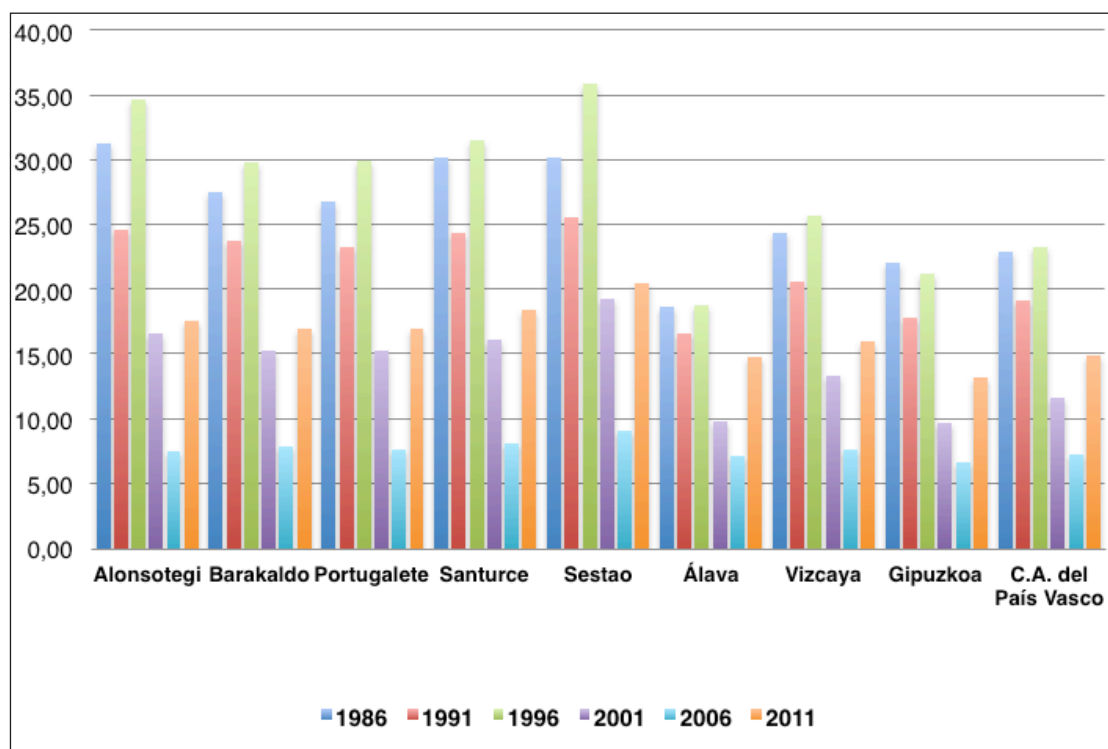
municipios de la Margen Izquierda que, en el caso de Sestao, Santurce o Alonsotegi llegan a alcanzar al 30% de la población en el año 1986. Otros municipios como Baracaldo o Portugalete adquieren tasas superiores al 25% en el mismo año.

Gráfico 6.4. Evolución de la de población ocupada en el Bilbao Metropolitano por rama de actividad. 1981-2011. (%)



Fuente: Eustat. Información Municipal, datos históricos. Elaboración propia.

La disminución del desempleo no llega a estabilizarse en estos municipios hasta el 2006 pero la llegada de la crisis económica en el 2008, ha vuelto a situarlos entre los municipios con mayor tasa de desempleo de la C.A. del País Vasco, con tasas superiores al 15% siendo especialmente preocupante la alcanzada en Sestao, que supera el 20%. Las consecuencias de la herencia industrial sobre estos municipios y la provincia vizcaína que los acoge, es todavía inquietante sobre todo si comparamos este proceso evolutivo con el de las provincias de Álava y Guipúzcoa, ambas más cercanas a la media de la C.A. del País Vasco en el 2011 (ver Gráfico 6.5).

Gráfico 6.5. Evolución de la Tasa de Paro por principales municipios de la Margen Izquierda y provincias de la C.A. del País Vasco. 1986-2011. (%)

Fuente: Eustat. Encuesta de Población Activa. Información municipal, datos históricos. Elaboración propia.

Actualmente, la estructura económica del Bilbao Metropolitano está organizada en su mayoría en torno a los servicios. Según datos del 2010, el 76,4% del valor añadido bruto⁵³ se concentra en este sector, dejando a la industria manufacturera y a la construcción con un 12% y un 8,2% respectivamente (ver Tabla 6.3.). Desde el punto de vista del empleo, el dominio del sector servicios sobre el resto también es un hecho a destacar ya que supone, en el año 2011, el 78% del total generado en el área metropolitana (ver Gráfico 6.6.). El sector de la Industria y la Energía ocupa el 13% y el de la Construcción el 8% (Eustat, 2013).

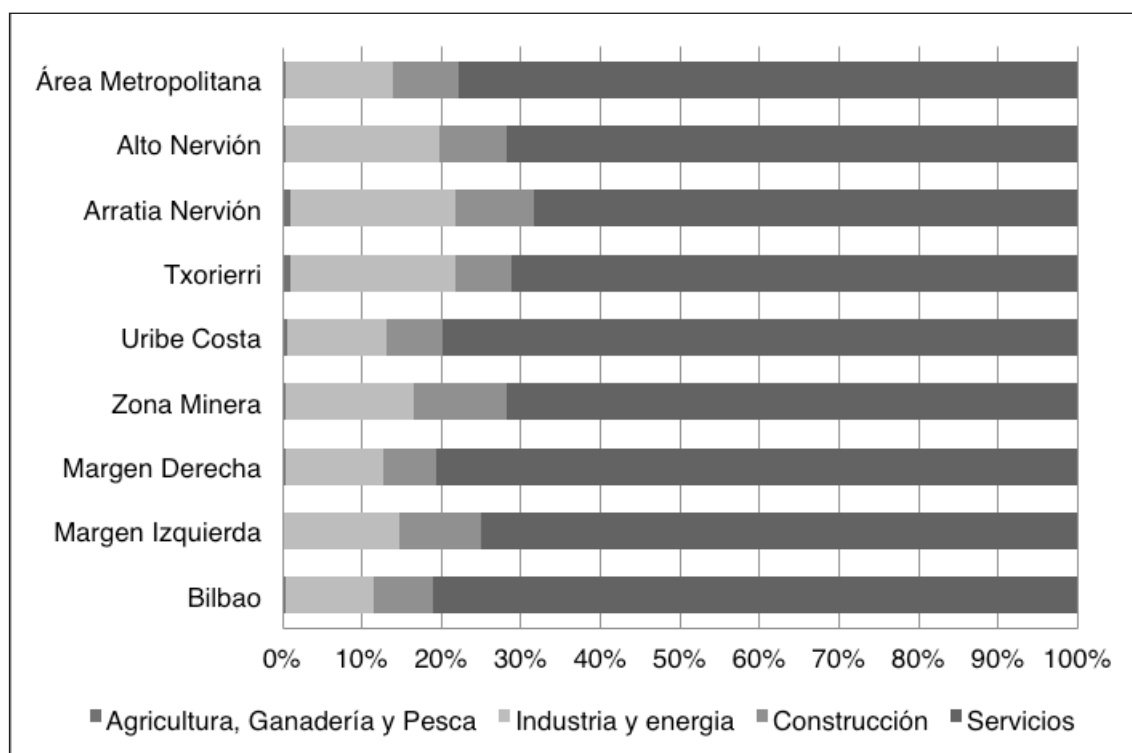
⁵³ En relación al indicador del valor añadido bruto, no existen datos que contemplen el conjunto del Área Funcional del Bilbao Metropolitano; tan sólo se elabora este indicador por comarcas y municipios. En este caso, los datos presentados se refieren a la Comarca del Gran Bilbao y, por tanto, no están integrados los municipios de la sub-comarca de Uribe Costa (Berango, Sopelana, Urduliz, Barrica, Plencia, Gorniz y Lemoniz) ni los de la sub-comarca de Arratia Nervión (Zeberio, Ugao-Miravalles, Arrankundiaga).

Tabla 6.3. Valor Añadido Bruto por sectores de actividad del Bilbao Metropolitano. 1996-2010 (%)

	1996	2000	2005	2008	2010
Agricultura, ganadería y pesca	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Industria y Energía	21,3	20,7	19,1	17,4	15,4
Industria Manufacturera	–	–	–	13,6	12
Construcción	7,3	7,8	10,1	9,4	8,2
Servicios	71,2	71,3	70,7	73,3	76,4
Comercio, Hostelería, Transporte	–	–	–	21,1	21,5
Administ. Pública, Educación, Sanidad y Servicios Sociales	–	–	–	15,9	17,3
Resto de servicios	–	–	–	36,2	37,5

Fuente: Eustat. Información Municipal, datos históricos. Elaboración propia.

(*) No hay datos específicos para las ramas de actividad en los años 1996, 2000, 2005.

Gráfico 6.6. Población de 16 y más años empleada por sectores económicos en las subcomarcas del Bilbao Metropolitano. 2011 (%)

Fuente: Eustat. Encuesta de Población Activa. Información municipal, datos históricos. Elaboración propia.

Por ramas de actividad, según datos del 2011, la gran mayoría del empleo generado en el sector servicios dentro del entorno metropolitano, se produce en los ámbitos del comercio y las reparaciones, con el 21,3%; del alquiler, los servicios inmobiliarios y los servicios profesionales a empresas, con el 19,3%; y las actividades sanitarias, veterinarias y los servi-

cios sociales, con el 11,4%. Otros servicios con un peso algo menor pero, asimismo, importante son los de del transporte, almacenamiento y comunicaciones que suponen el 10,7%, y los de la hostelería y la educación, representando cada una un 8,9%.

Dentro de éstas áreas de especialización y terciarización es preciso mencionar la influencia de las nuevas corrientes teóricas sobre la importancia de los *servicios y actividades intensivas en conocimiento*⁵⁴. El incremento de la competitividad productiva cada vez depende más de estos servicios entre los que se incluyen, sobre todo, las actividades dedicadas al diseño, el marketing, los servicios jurídicos, las consultorías de gestión o la informática, entre otras. La complementariedad y las sinergias generadas entre los espacios creativos de innovación y conocimiento *tecnocientíficos* y los servicios y actividades mencionados, son de gran influencia para el fomento del dinamismo competitivo de cualquier región o entorno metropolitano. Según datos del 2012 estos servicios (ver Tabla 6.4.) representaron en la C.A. del País Vasco el 22,43% del total del empleo generado y el 32,1% del empleo conseguido en el propio sector servicios. En Vizcaya se dan proporciones ligeramente superiores a las antedichas: el 24,5% del empleo total generado en Vizcaya y el 33% del total creado en el sector servicios (Eustat, 2014).

⁵⁴ Se realiza una distinción conceptual entre las “actividades intensivas en conocimiento” (Knowledge Intensive Service Activities, KISA) y los “servicios intensivos en conocimiento” (Knowledge Intensive Business Services KIBS). Las primeras se relacionan con actividades que son realizadas directamente por las empresas y, las segundas, sin embargo, se vinculan sobre todo a servicios que suelen ser subcontratados por las propias empresas. Para más detalles ver *Informe de Competitividad del País Vasco 2013: Transformación productiva para el mañana*, realizado por el Instituto Vasco de Competitividad (Orchestra), pp. 145-159.

Tabla 6.4. Evolución del empleo en servicios intensivos en conocimiento por rama de actividad y ámbito territorial. 2011-2012 (números absolutos)

	C.A. del País Vasco			Vizcaya		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Edición, imagen, radio y televisión	6.604	6.273	5.711	3.875	3.687	3.348
Telecomunicaciones	3.033	3.026	2.841	2.072	2.106	2.007
Informática	12.643	12.079	12.141	8.714	8.334	8.417
Actividades financieras y seguros	21.103	20.615	19.511	11.739	11.505	10.844
Consultorías y actividades técnicas	41.403	41.651	41.249	24.901	25.111	24.727
Investigación y desarrollo	6.118	6.520	6.837	2.320	2.486	2.839
Educación	66.701	67.944	67.752	35.626	36.248	36.227
Actividades sanitarias	44.528	44.553	44.256	23.907	23.722	23.531
Actividades recreativas y culturales	13.352	13.280	13.089	6.725	6.710	6.547
Total servicios intensivos en conocimiento	215.485	215.941	213.387	119.879	119.909	118.487
SERVICIOS	671.645	674.660	663.926	362.438	364.012	358.101
Empleo TOTAL	992.043	979.707	951.139	504.856	498.522	483.740

Fuente: Eustat. Cuentas económicas. Elaboración propia.

Por ramas de actividad son los servicios educativos, sanitarios, de consultoría y actividades técnicas, los que mayor empleo fomentan en la C.A. del País Vasco en el 2012, con un 10,2%, un 6,6% y un 6,2%, respectivamente; asimismo, con una escala similar, en Vizcaya con un 10,1%, un 6,5% y un 6,9% respectivamente. Sin embargo, ninguno de los *servicios intensivos* aludidos crean tantos puestos de trabajo como el sector del comercio y las reparaciones, superior tanto a nivel autonómico como de la provincia vizcaína con proporciones cercanas al 20%. A nivel municipal, Bilbao emplea a un total de 54.797 personas en los servicios denominados como *intensivos en conocimiento*, lo que supone el 33% de la población empleada en la Villa en el 2012.

Pero si valoramos estrictamente la presencia de *actividades tecnológicas desarrolladas en el campo de I+D+i*, tan sólo 160 empresas a nivel autonómico realizan actividades centradas exclusivamente en esta rama de actividad, las cuales emplean a 4.672 personas en el 2013, el 35% del total empleado en empresas que realizan I+D+i, con un gasto interno sobre el PIB del 1,99%. Por comarcas⁵⁵, son el Alto y el Bajo Deba las que más invierten en I+D+i, 4,08% y 3,92%, respectivamente, seguidas del Goierri con el 3,19% y de Markina-Ondarroa, con el 2,18%.

⁵⁵ No existen datos agregados por Áreas Metropolitanas.

El Gran Bilbao invierte 1,99% de su PIB en actividades relacionadas con la I+D+i, ocupando a 7.258⁵⁶ personas a dedicación plena, y es la que mayor empleo concentra en términos absolutos por delante de San Sebastián (3.681) y la Llanada Alavesa (2.216).

Ya valorábamos en el capítulo anterior los principales problemas del *sistema regional de innovación* de la C.A. del País Vasco en relación con los organismos y elementos que lo integraban. El Bilbao Metropolitano cuenta, en este sentido, con el escenario perfecto para la potenciación y desarrollo futuros de este sistema: la presencia de cuatro universidades con 73 titulaciones de grado, 100 masters de posgrado y 36.000 alumnos: Universidad del País Vasco, la Universidad de Deusto, la Universidad de Mondragón, y el Campus Tecnológico de la Universidad de Navarra (Tecnun). Incluyamos, además, el Parque Tecnológico de Zamudio, seis Centros de Investigación Básica y de Excelencia (BERC)⁵⁷, tres incubadoras empresariales⁵⁸ y la planificación de un nuevo polo de servicios especializados en la península de *Zorrozaure* aún por ejecutar. Sin embargo, la localización potencial de estas infraestructuras en el Bilbao Metropolitano no es suficiente para evitar las problemáticas internas y estructurales del sistema universitario vasco, la orientación tecnológica y empresarial de sus políticas, ni la articulación entre la red de agentes empresariales e institucionales que componen este sistema de innovación.

En este contexto, más que los *servicios intensivos en conocimiento* y la influencia de las *actividades de I+D+i*, han importado las estrategias de relanzamiento metropolitano centradas en la potenciación de los *servicios orientados al comercio, el turismo y la promoción y organización de eventos culturales, congresos, convenciones*, etc. El proceso de regeneración urbana de la metrópoli la ha dotado de los elementos infraestructurales más influyentes en la dinamización de estas actividades ya que dispone de buenos *sistemas de transportes* (metro, tranvía, ferrocarril, aeropuerto, superpuerto), y un entorno urbano atractivo para la organización de dichos eventos y actividades: museos, teatros, auditorios, salas de conciertos, etc.; centros y espacios urbanos para el consumo comercial, y una oferta hotelera considerable. Pero habremos de tener en cuenta el carácter *precario y temporal* de muchos de los puestos de trabajo generados en este variado campo de actividades heterogéneas.

⁵⁶ Dato relativo al número total de personas empleadas en empresas que realizan algún tipo de actividad de I+D+i y por lo tanto no está ligada de forma exclusiva a la *actividad tecnocientífica de investigación y desarrollo*. No se han encontrado datos para el número de personas empleadas estrictamente en la rama de actividad de investigación y desarrollo tecnológico a nivel comarcal.

⁵⁷ Tres de ellos situados en el parque tecnológico de Zamudio y que incluyen el centro de Neurociencia Achucarro, BC Materials, y Applications and Nanostructures; dos localizados en Bilbao integrados por el BC3 Climate Change, BCAM Applied Mathematics; y el UB Biophysics emplazado en Lejona.

⁵⁸ ZITEK perteneciente a la Universidad del País Vasco, Deustokabi, vinculada a la Universidad de Deusto y el Bilbao Berrikuntza Factoria perteneciente a la Universidad de Mondragón.

Según datos del Anuario estadístico de Bilbao, en el año 2013 el turismo de congresos y reuniones atrajo a 145.122 asistentes, un 56% más que en el año 2002, celebrándose un total de 1.014 reuniones –103% más que en el 2002-. La gran mayoría de estas reuniones fueron de carácter económico-comercial (31%), médico-sanitario (15%) y tecnológico industrial (16,4%). Un 14% se centró en las actividades socioculturales y tan sólo un 8,5% de las reuniones se celebraron en el ámbito universitario.

La actividad turística ha evolucionado de forma significativamente favorable desde el año 2001 (382.257) en la metrópoli bilbaína, casi duplicando el número anual de visitantes, alcanzando su máximo histórico en el 2011 con 743.328, para descender ligeramente en el 2013 a los 729.115 viajeros. Solamente la ciudad de Bilbao cuenta con 58 establecimientos hoteleros que han incrementado su ocupación en el periodo 2010-2012 en 4,5 puntos porcentuales, situándose en un 54,1% de ocupación. Sin embargo, todos estos establecimientos están funcionando a no más del 50% de su capacidad en el 2013, reduciéndose también en un 3,7% la estancia media a 1,88 días, en relación con el año anterior (Eustat, 2014).

En relación con los *servicios y actividades de carácter cultural*, solamente en el 2014 el Museo Guggenheim Bilbao atrajo a 1.011.363 personas, tan sólo un 25% menos que en su año de apertura en 1997, recuperando casi los niveles alcanzados en el 2012, con 1.014.104 visitantes, siendo el 65% de sus visitantes de procedencia extranjera (Balance del Museo Guggenheim, 2012, 2013, 2014). El gasto directo en la actividad del museo fue de 336.800.000 millones de euros, aportando al PIB, 297 millones de euros y generando 6.375 empleos (Balance del Museo Guggenheim, 2012, 2013, 2014). El Museo de Bellas Artes también alcanza uno de sus mayores records de visitas en el 2012, con 295.968 personas, cifra que se reduce en un 40% en el ejercicio del 2013 (192.394 visitas).

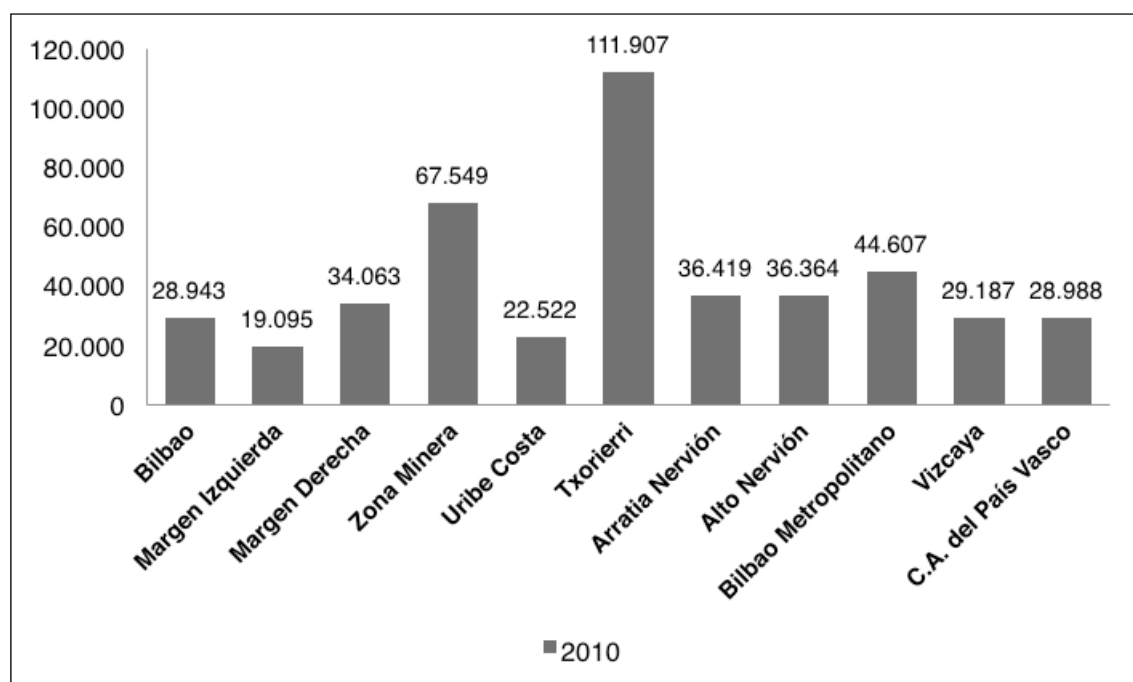
Importante también dentro de esta oferta son las desempeñadas por el Palacio Euskalduna, o el Teatro Arriaga. El primero organizó un total de 744 eventos –congresos, convenciones, conciertos, etc.-, de los que 328 fueron conciertos musicales, con una asistencia de 302.286. El segundo, aunque con una actividad significativamente menor, llevó a cabo 67 espectáculos con un total de 226 funciones y 148.547 espectadores. El municipio bilbaíno llega a organizar en el 2013, 1.315 actividades de tipo cultural atrayendo a 944.578 personas (Ayuntamiento de Bilbao 2013). Solamente el festival de música “Bilbao BBK live” concentró 145.000 espectadores en el 2014.

La actividad de transporte de mercancías es otro factor destacado dentro de la economía del Bilbao Metropolitano ya que el Superpuerto de Bilbao es uno de sus principales tractores, significándose entre los más importantes del Estado tras los de Algeciras, Valencia o Barcelona. El puerto alcanza su máxima actividad en los años 2007 y 2008, con un trá-

fico total de 40 millones y 39,38 millones de toneladas respectivamente; volumen que ha disminuido significativamente durante los años de crisis económica, cayendo hasta los 30 millones en el 2013, aunque manteniéndose por encima de los niveles alcanzados entre 1995-2003. Económicamente, el puerto ha contribuido en 500 millones de euros al PIB de la C.A. del País Vasco, generando aproximadamente 10.000 empleos y proporcionando unos ingresos de 60 millones de euros a la Hacienda Pública Vasca (Autoridad Portuaria de Bilbao, 2008-2013; Observatorio del Transporte de Euskadi, 2011).

En lo concerniente, a la **situación socioeconómica de la población**, el PIB per cápita del Bilbao Metropolitano se sitúa en los 44.607 euros encontrándose por encima de la media de la provincia de Vizcaya (29.178) y de la C.A. del País Vasco (28.988 euros). La sub-comarca más rica del área metropolitana es Zamudio con 111.907 euros de PIB per cápita; y la más pobre, la Margen Izquierda con 19.095 euros, notoriamente por debajo de la media provincial y autonómica (ver Gráfico 6.7.).

Gráfico 6.7. Producto Interior Bruto (PIB) per cápita del Bilbao Metropolitano por principales sub-comarcas y ámbitos territoriales. 2010. (miles de euros)

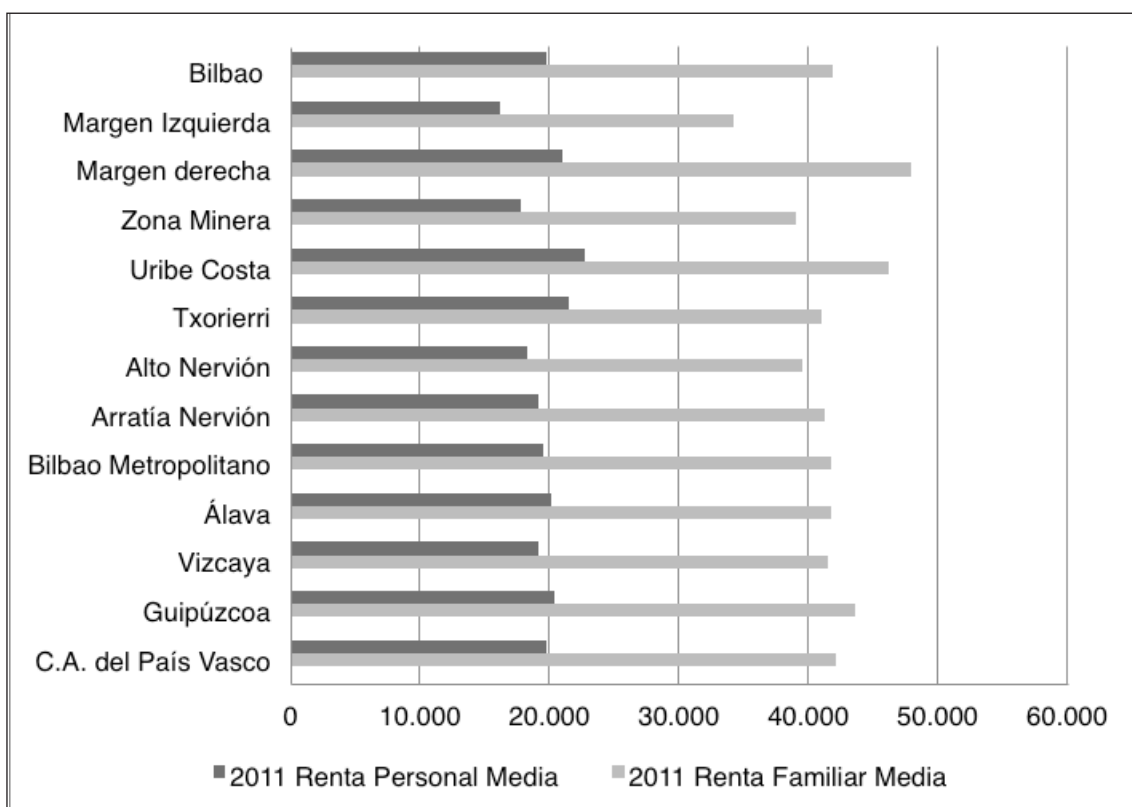


Fuente: Eustat. Información Municipal, datos históricos. Elaboración propia.

Con respecto a la distribución de la riqueza personal y familiar del área metropolitana, la *renta media* de las personas ha ido incrementándose de forma significativa, creciendo en un 55% entre el 2001 (12.383 euros) y el 2011 (19.203 euros). Este crecimiento también se efectúa, aunque en proporciones algo menores (40%), en relación con la *renta familiar* que pasa de los 29.519 a los 41.376 en el mismo periodo (Ver Gráfico 6.8). Desde el punto de vista metropolitano, la sub-comarcas que acumulan

mayores niveles de renta en el 2011, son Uribe Costa: 22.730 euros renta personal & 46.186 euros renta familiar; y la Margen Derecha: 21.051 euros renta personal & 48.186 euros renta familiar. Aunque la Margen Izquierda aumenta sus rentas medias, tanto personal como familiar desde el 2001, en un 57% y un 37% respectivamente, vuelve a ser la que menos niveles de renta presenta respecto al resto de sub-comarcas: 16.204 euros renta personal & 34.224 euros renta familiar; muy por debajo de los niveles metropolitanos y de la media de la C.A. del País Vasco.

Gráfico 6.8. Renta personal y familiar por sub-comarcas del Bilbao Metropolitano y principales ámbitos territoriales. 2011 (miles de euros)



Fuente: Eustat. Estadística de Renta Personal y Familiar. Elaboración Propia.

6.1.2. Vivienda

La política de *vivienda* y sus condiciones actuales están influenciadas por los modelos y la cultura de vivienda en propiedad desarrollados durante la segunda industrialización (1950-1975) en Vizcaya –pero también de forma general en España–, encontrándose gravemente afectada por las grandes oleadas migratorias, la escasa disponibilidad de suelo, la alta densidad poblacional y las malas condiciones de habitabilidad que dieron lugar al *chabolismo de laderas* y al posterior deterioro de gran parte de las viviendas construidas en la época⁵⁹. Una etapa que se corresponde con el periodo *Desarrollista* del Gobierno Franquista en el que se favoreció el proceso de urbanización y compra de *vivienda en propiedad*, con una apuesta fuerte por la vivienda de carácter *protegido*.

En palabras del arquitecto Ramón Betrán Abadía, durante este periodo se procedió a *“solventar con medios públicos el desajuste entre las exigencias del capital industrial”* que requería *“abundante mano de obra con salarios muy bajos, y el sector de la promoción inmobiliaria”* que impuso *“unos precios mínimos para hacer rentable su producción”*. Este desajuste se debió a *“los déficits residenciales del siglo XIX que, a partir de 1950 comienzan a ser vistos como importante fuente de negocio, pero con las compensaciones pertinentes provenientes de la administración (Betrán Abadía, 2002: 34).”*

⁵⁹ Las circunstancias sociales más favorables en la metrópoli bilbaína debidas, sobre todo, a los salarios notablemente superiores de los trabajadores vascos y a su facilidad para la búsqueda de empleo en comparación con el resto del Estado, provocan una masiva oleada migratoria que unida a la situación crítica de las áreas rurales españolas, desbordan el centro urbano e industrial bilbaíno entre 1951 y 1975 (Pérez, 2000: 118). La población vizcaína sufre un aumento que cursa de los 554.302 habitantes en 1950, a los 751.014 en 1960. Y en 1981 ya contabilizaba 1.189.278. Los efectos derivados del flujo migratorio no sólo terminan disparando las previsiones del crecimiento natural de la población sino que afectan significativamente al entramado socioeconómico de la ciudad, excediendo su capacidad de absorción y provocando, por lo mismo, el crecimiento caótico y descoordinado de las distintas zonas de la metrópoli. Los ya notables problemas vinculados a la vivienda y el incremento del chabolismo vuelven a manifestarse sobrepasando la disponibilidad real de espacio habitable (García Merino, 1987). Siguiendo a Jose Antonio Pérez, ... *“el mismo Bilbao que en 1950 cuenta con 236.000 habitantes, pasa a tener 306.886 en 1960, y 410.490 en 1970. En la margen izquierda, verdadero foco de desarrollo de la industria vizcaína, el incremento poblacional es espectacular...”* (...) *“Santurce, Portugalete, Sestao y Baracaldo llegaron a doblar e incluso triplicar su población en apenas tres décadas. Algunas localidades como Portugalete cuadruplicaron sus habitantes en tan sólo veinte años”* (Pérez, 2000: 120).

En este contexto, la evolución de las políticas de construcción de vivienda en la C.A. del País Vasco se han orientado hacia la *compra* y no el *alquiler* de vivienda, decisiones que han marcado el periodo de nueva construcción en las tres provincias, con un especial impacto en el Bilbao Metropolitano y sus municipios más poblados. Este proceso de construcción ha estado marcado por *tres grandes ciclos* que van desde 1960 hasta el 2013 (Gobierno Vasco, 2014b):

El *primer ciclo*, se produce entre 1960 y 1973, y está caracterizado por un importante dinamismo edificatorio que llega a la construcción de una media de 25.000 viviendas anuales, llegando a su máximo en 1968 (35.000) y otorgando una gran prioridad a la construcción de *vivienda protegida*, -50% de la construcción fue de este tipo, alcanzando las 24.000 viviendas en 1964-. Este periodo concluye con la crisis del petróleo de 1973 dando paso a una fase posterior (1974 y 1993), con muchos altibajos, que finaliza en 1993. A partir de aquí comienza un *segundo ciclo* expansivo comenzando en 1994 y finalizando en el 2006, llegando a su pico más alto con 25.000 viviendas. El tercer y último ciclo se encuadra entre el 2007-2013, y al ser afectado gravemente por la crisis económica derivada del estallido de la burbuja inmobiliaria, es menos intenso que los dos mencionados anteriormente (ver Tabla 6.5.).

Desde el punto de vista territorial el mayor dinamismo en la construcción de vivienda, tanto de carácter libre como protegido, se da en Álava. Vizcaya es donde más vivienda protegida se edifica, especialmente durante los años 60, y en Guipúzcoa ha prevalecido el mercado de la vivienda libre entre 2007 y 2013. En resumen, entre 1960 y 2013, se construyen 44.520 viviendas en Álava (44% protegidas), 76.674 en Vizcaya (27% protegidas), y 64.892 en Guipúzcoa (25% protegidas) (ver Tabla 6.6.) (Gobierno Vasco 2014b).

Tabla 6.5. Evolución de la edificación de vivienda en la C.A. del País Vasco en relación a la población por decenios. 1960-2013

Periodo	Edificación media de viviendas por año			Edificación media de viviendas por cada 1.000 habitantes		
	Libres	Protegidas	Total	Libres	Protegidas	Total
1960-1969	9.619	16.650	26.269	6,0	10,3	16,3
1970-1979	7.093	13.633	20.726	3,5	6,8	10,3
1980-1989	3.665	2.701	6.366	1,7	1,3	3,0
1990-1999	10.113	1.328	11.442	4,8	0,6	5,5
2000-2006	13.823	4.136	17.959	6,6	2,0	8,5
2007-2013	4.744	3.890	8.634	2,2	1,8	4,0

Fuente: Observatorio Vasco de la Vivienda & Colegio de Arquitectos Vasco-Navarros. 2014.

Tabla 6.6. Evolución de la edificación de vivienda por Territorios Históricos de la C.A. del País Vasco en relación a la población por decenios. 1960-2013. (viviendas por cada 1.000 hab.)

Periodo	Edificación media de vivienda por Territorios Históricos								
	Vivienda Libre			Vivienda Protegida			Vivienda Total		
	Álava	Vizcaya	Guipúzcoa	Álava	Vizcaya	Guipúzcoa	Álava	Vizcaya	Guipúzcoa
1960-69	7,9	7,2	3,2	9,0	11,9	7,9	16,9	19,1	11,2
1970-79	7,9	2,4	3,9	10,5	7,9	3,6	18,4	10,3	7,6
1980-89	2,6	1,3	2,0	3,6	0,9	1,0	6,2	2,3	3,0
1990-99	6,2	4,0	5,7	1,3	0,3	0,9	7,4	4,3	6,6
2000-06	9,8	5,3	7,2	5,0	1,4	1,6	14,9	6,7	8,8
2007-13	2,1	1,7	3,0	4,2	1,2	1,7	6,4	2,9	4,6

Fuente: Observatorio Vasco de la Vivienda & Colegio de Arquitectos Vasco-Navarros. 2014.

Los cambios urbanos experimentados tras la crisis de los años 80 y durante el boom de la construcción de mediados de los noventa, han *encarecido considerablemente el precio de la vivienda* en la C.A. del País Vasco. El precio de la vivienda de protección oficial y social aumenta un 144% en la etapa de 1994-2013, pasando de los 644,6 euros/m² a los 1.625 euros/m²; el precio de la vivienda de nueva construcción se incrementó un 175%, pasando de los 1268,1 euros/m² a 3.486 euros/m²; y el de la usada, un 138%, oscilando de los 1.331,2 euros/m² a los 3.171,7 euros/m². Por ámbitos territoriales, el proceso de mayor encarecimiento en esta etapa se da en Vizcaya, especialmente en la vivienda libre de nueva construcción, que se incrementa en un 205,5% con respecto a 1994, de 1.172 euros/m² a 3.569 euros/m²; y la usada que aumenta un 187%, de 1.129,9 euros/m² a 3.243,3 euros/m², resultando también como la provincia con el metro cuadrado más caro de la C.A. del País Vasco en 2013, para la vivienda libre de nueva construcción⁶⁰.

Desde el punto de vista metropolitano, el precio medio de la vivienda libre usada en Bilbao se sitúa en los 327.000 euros en el 2010⁶¹. En el ámbito municipal, San Sebastián sigue manteniendo los precios más altos por metro cuadrado, tanto en vivienda nueva como usada de carácter libre: 4.650,7 €/m² y 4.630,5 €/m² respectivamente; seguida de Bilbao con 4.268,8 €/m² y 3.633 €/m² y de Vitoria con 3.173,9 €/m² y 2.742,2 €/m². Según estos datos, San Sebastián y Bilbao se posicionan a nivel Estatal como las ciudades más caras, junto con Madrid y Barcelona. En la C.A. del País Vasco, son los municipios de Getxo y San Sebastián los más cotizados en este mercado. Sin embargo, desde el estallido de la burbuja

⁶⁰ Datos extraídos del Eustat y del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, Encuesta sobre Oferta Inmobiliaria. 2014.

⁶¹ Sólo existen datos agregados para el Bilbao Metropolitano del año 2010.

inmobiliaria se ha producido un descenso significativo de los precios en las tres ciudades; en el caso de Bilbao la variación interanual en el precio de la vivienda nueva libre, en el periodo 2007-2013 fué más acusado que en el resto de capitales (-21,5%), mientras que en la vivienda usada libre, es Vitoria la capital que experimenta una mayor bajada del precio medio del m² (Ver Tablas 6.7. y 6.8.).

Tabla 6.7. Precio medio del m² útil de las viviendas nuevas libres en venta por capitales y año. 2007-2013. (Valores absolutos y % de variación interanual en miles de euros)

Año	Vitoria		Bilbao		San Sebastián	
	Precio m ²	Variación interanual	Precio m ²	Variación interanual	Precio m ²	Variación interanual
2007	4.009,6	-4,8	5.385,3	19,8	5.450,2	17,3
2008	9.926,1	-2,1	5.346,5	-0,7	5.140,6	-5,7
2009	3.703,9	-5,7	5.119,2	-4,3	5.611,9	9,2
2010	3.780,1	2,1	5.440,3	6,3	4.771,1	-15,0
2011	3.651,0	-3,4	4.654,7	-14,4	4.838,1	1,4
2012	3.589,4	-1,7	4.431,2	-4,8	4.569,7	-5,5
2013	3.173,9	-11,6	4.067,7	-8,2	4.650,7	1,8
Dif. 2007-13	-835,7	-20,8	-1.317,6	-24,5	-799,5	-14,7

Fuente: Encuesta sobre Oferta Inmobiliaria, 4º trimestre, 2013. Dpto. de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco. Elaboración propia.

Tabla 6.8. Precio medio del m² útil de las viviendas usadas libres en venta por capitales y año. 2007-2013. (Valores absolutos y % de variación interanual en miles de euros)

Año	Vitoria		Bilbao		San Sebastián	
	Precio m ²	Variación interanual	Precio m ²	Variación interanual	Precio m ²	Variación interanual
2007	3.874,0	-0,2	4.526,5	10,3	5.807,6	5,5
2008	3.728,8	-3,7	4.651,0	2,8	6.036,7	3,9
2009	3.599,8	-3,5	4.240,2	-8,8	5.589,7	-7,4
2010	3.411,1	-5,2	4.268,8	0,7	5.657,8	1,2
2011	3.271,1	-4,1	4.249,0	-0,5	5.704,9	0,8
2012	2.997,0	-8,4	4.148,3	-2,4	5.416,1	-5,1
2013	2.743,2	-8,5	3.633,6	-12,4	4.630,5	-14,5
Diferencia 2007-2013	-1.130,8	-29,2	-892,9	-19,7	-1.177,1	-20,3

Fuente: Encuesta sobre Oferta Inmobiliaria, 4º trimestre, 2013. Dpto. de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco. Elaboración propia.

El elevado precio de la vivienda en *propiedad* unido a la escasa oferta de *vivienda en alquiler* y sus altas rentas, es otro de los grandes desafíos a los que deberá enfrentarse el Bilbao Metropolitano, máxime si aspira a convertirse en un *polo de innovación y atracción universitario* a nivel internacional. En el 2013 Vizcaya cuenta con 1.228 viviendas en régimen libre de alquiler, de las que el Bilbao Metropolitano concentra el 89% (1.379) y el municipio de Bilbao el 47% (652). Las rentas de alquiler también son extremadamente altas situándose en los 862 euros/mes en el ámbito metropolitano, y en los 894 euros/mes dentro de Bilbao. La oferta de vivienda en *alquiler de carácter protegido* es aún menor: 166 para toda Vizcaya y 66 en el municipio de Bilbao, con una renta media de 391 euros mensuales en el 2013.

El *nuevo polo universitario* construido junto a la Escuela de Ingeniería de Bilbao, el Hospital de Basurto y la estación intermodal de Garellano se significa como una de las iniciativas más importantes en el tránsito del municipio Bilbaíno hacia la *economía del conocimiento*. La conexión del nuevo parque residencial de Garellano y el proyecto de soterramiento de sus infraestructuras de transporte nodal –estación de autobuses, ferrocarril, etc.–, unido a la re-ubicación del Hospital Universitario y la reforma de la Escuela de Ingenieros, pretenden convertir este espacio en un entorno estratégico para la innovación tecnológica y bio-científica, los servicios logísticos de transporte y la especialización empresarial. El proyecto de reforma urbanística del barrio de Basurto-Zorroza conecta, a su vez, con el futuro Parque Empresarial y Residencial que se llevará a cabo en la península de Zorrozaure y que enlazará, a través de un nuevo puente, con el *polo universitario* mencionado. Sin embargo, el nuevo Parque Residencial de Garellano, inaugurado con la construcción de sus dos torres principales, no alberga, en la actualidad, ningún régimen de construcción de *vivienda libre o protegida en alquiler* para los futuros universitarios que pretendan vivir en esta zona. El total de viviendas que se pretenden construir asciende a las 1.150, de las cuales, en una primera fase, se construirán 607 (318 de protección oficial y 289 tasadas), y otras 85 viviendas libres distribuidas en cuatro nuevos bloques. Tampoco el futuro proyecto de urbanización de Zorrozaure contempla la edificación de vivienda en alquiler, habiéndose pronosticado un total de 5.473 nuevas residencias, de las que 2.747 serán de protección oficial y tasadas, y 2.726 de carácter libre. La nueva *ciudad creativa inteligente y abierta* no dispondrá, por el momento, de una *oferta en alquiler* accesible en el que se supone será uno de los espacios más dinámicos y estratégicos de Bilbao.

Otro factor igualmente preocupante respecto a las condiciones y la política de vivienda en el área metropolitana, es el referente a la *degradación* de las viviendas concentradas en los *barrios periféricos* del municipio y la metrópoli bilbaínas, muchos de ellos más aislados del centro funcional de la urbe que aquellos municipios del extrarradio metropolitano, conectados por las redes de transporte más rápidas –del metro y/o ferrocarril-. La

mayor parte de estos edificios se sitúan en los barrios obreros de antigua industrialización, ubicados en las laderas montañosas del municipio bilbaíno donde antes abundaba el *chabolismo*, reconocidos como los “*barrios altos*”, o en espacios principalmente localizados en la Margen Izquierda.

Aunque se han llevado a cabo numerosos procesos de reforma y nueva construcción de viviendas de protección oficial, y existen proyectos de regeneración que aún siguen en marcha en algunos de ellos, sus condiciones distan mucho de parecerse a las del centro urbano bilbaíno, alejados del foco más visible y atractivo de la nueva *ciudad bella*; se trata de zonas situadas en grandes pendientes, con construcciones que superan los *50 años de antigüedad*, en los que convive una población por encima de los 65 años, en viviendas carentes de ascensor, calefacción, buena aclimatación, seguridad eléctrica y de costosa accesibilidad.

Los ejemplos más conocidos en el municipio de Bilbao son los pertenecientes al distrito 7 de Recalde: Barrio del Peñascal; al distrito 8 de Basurto-Zorroza: Masustegui-Montecarmelo-Cobetas, Altamira; al distrito 2 de Uribarri: Alto de Uribarri, Arabella, Zurabaran; al distrito 1: Arangoiti, Alto de Ibarrecolanda; al distrito 3: Zona alta de Otxarkoaga; y el distrito 5: Barrio de Solokoetxe, Iturrialde, Zabala, la Peña, Atxuri, etc. Igualmente relevante pero fuera del espacio municipal de Bilbao, se encuentran el barrio de Azbarren en Basauri, actualmente en proceso de derribo y nueva construcción de 358 viviendas de protección oficial; el barrio de Bañales en Ortuella; Beurco en Baracaldo, donde se construyen 1.240 viviendas de protección oficial, pero en el que aún existen edificaciones en muy malas condiciones, o Ararteco en Erandio, entre otros.

6.1.3. Movilidad

El centro de mayor influencia en cuanto a la concentración de flujos de movilidad y de servicios urbanos en la provincia de Vizcaya, es el Bilbao Metropolitano y el epicentro municipal que lo articula, Bilbao. El proceso de regeneración urbana de la ciudad ha convertido su núcleo urbano en el principal foco de acceso laboral, comercial, de ocio y transporte, para el que el metro y el aeropuerto de Loiu son dos de sus más significadas infraestructuras de interconexión.

Según el informe de movilidad de la provincia de Vizcaya, elaborado por el Consorcio de Transportes en el 2008, los desplazamientos que se producen en un día laborable normal ascienden a los 3.008.978, de los que el 34% se realizan en automóvil, el 23% en transporte colectivo y el 42% andando. El metro de Bilbao es el operador de transporte más importante, ya que en él se efectúan el 10% de los viajes diarios, y tras éste, son los servicios de autobuses municipales y provinciales, Bilbobus y Bizkaibus, los más utilizados con un 3,5% y un 3,2%, respectivamente.

El 92% de los desplazamientos son de carácter intracomarcal⁶² y tan sólo un 5% se producen entre comarcas, siendo el Gran Bilbao el destino y el origen del 80% de los desplazamientos que, en su mayoría, tienen lugar entre sus principales núcleos urbanos municipales: Bilbao (37%), Baracaldo (9%) y Getxo (7%).

En cuanto a los motivos de los traslados metropolitanos, el 42% se deben a causas laborales, el 19% se asocia con actividades de ocio, el 14% por intereses de estudio y el 15% se relacionan con las compras. Dentro de los movimientos ocasionados por trabajo, el 76% de ellos tienen como destino la comarca del Gran Bilbao, siendo el municipio bilbaíno el receptor del 36% de los mismos, Baracaldo el 8% y Getxo, Basauri y el Txorierrri, el 4% cada uno. El 58% de estos traslados laborales se producen dentro de los municipios de la propia comarca. Los desplazamientos motivados por estudios se realizan en su mayoría, 57%, a pie, el 19% en transporte público y el 8% en automóvil, siendo la comarca del Gran Bilbao el destino del 81% de los mismos, y el municipio bilbaíno el receptor del 43%; Baracaldo, Getxo y Lejona, acogen el 5%, el 8% y el 7% de los viajes, respectivamente.

6.2. Principales procesos de planificación urbana en el Bilbao Metropolitano

Para comprender los principales cambios experimentados en el Bilbao Metropolitano es preciso analizar el proceso de planificación y la creciente influencia de su ámbito metropolitano. Actualmente, este proceso se enmarca desde la clara distinción de dos realidades claramente diferenciadas: por un lado, la evolución de este Área Metropolitana durante su etapa industrial más boyante, conocida como el proceso de *segunda industrialización* (1950-1975); y, por otro, el renacimiento urbanístico de la misma, coincidente con el declive del modelo urbano industrial y el cambio en sus políticas de planificación. Dichos cambios han derivado hacia los modelos de innovación y competitividad territorial, caracterizados por el fortalecimiento estratégico de las *funciones metropolitanas*, ahora transformadas en centros nodales de la economía global y en articuladoras de servicios turísticos, culturales, científicos, económicos y políticos a nivel internacional (Friedmann, 1986; Sassen, 1991; Florida, 2002).

⁶² El informe se realiza desde el análisis comarcal y, por lo tanto, no considera todos los municipios que actualmente componen el Área Funcional del Bilbao Metropolitano. Todos los datos referidos a la metrópoli se analizan para la comarca del Gran Bilbao.

Este nuevo *paradigma* de la planificación concede un protagonismo *renovado* a la *ciudad* y su entorno *regional* como lugar estratégico desde el que competir y posicionarse a nivel global; un *paradigma* que comienza por la *regeneración estética e infraestructural* del *espacio urbano*, y que compite por la atracción funcional de *nuevos servicios*, a través de la promoción y mercantilización de sus potenciales urbanísticos. Estos fortalecimientos articulan cuatro importantes dimensiones *funcionales*: como *centro de control y de toma de decisiones*, como *entorno de innovación y competitividad*, como *nodo de conexión geográfico*, y como *símbolo cultural y espacial*.

En términos de Henri Lefebvre, “*se reinventa la ciudad, se restituye su centralidad*”, y es así como “*nace o renace la reflexión urbanística, sucesora de una urbanismo sin reflexión*” (Lefebvre, 1968:38). De acuerdo con Lefebvre la evolución de la ciudad del siglo XX ha transitado por tres fases diferenciadas: un primer periodo en el que el proceso de industrialización “*asaltó y arrolló la realidad urbana preexistente hasta destruirla mediante la práctica y la ideología negando lo social urbano*”; una segunda etapa donde la “*realidad socioeconómica industrial queda anulada*”, descubriendo que la sociedad como tal corre el riesgo de descomponerse si la ciudad no “*recobra*” su “*centralidad*”, “*desapareciendo un dispositivo esencial para la urbanización planificada de la producción y del consumo*”; y una tercera fase en la que se restituye su “*centralidad*” como “*centro de decisión*” (Lefebvre, 1969: 38). Estos ciclos son aplicables a los cambios experimentados en la expansión urbanística y planificadora del Bilbao Metropolitano que, en nuestro caso, se dividieron en dos relevantes periodos:

El primero comienza con la elaboración del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca, en 1946, y finaliza con la aprobación del Estatuto de Autonomía Vasco, el 8 de Diciembre de 1979, y el consiguiente Decreto de Supresión de la *Corporación Administrativa del Gran Bilbao* en 1980. Esta etapa no sólo coincide con el proceso de segunda industrialización de Vizcaya (1950-1975) y el inicio de su declive, sino que también se enmarca en una importante fase de crecimiento poblacional y consolidación metropolitanas, en que la planificación urbanística permanece aún sometida a la lógica de producción industrial, a los condicionamientos de la dictadura franquista y a los inicios transicionales de su finalización. Esta consolidación metropolitana queda expresada, por primera vez, en el Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca, desarrollado en 1946 y más conocido como el “*Plan del Gallo*”, razón por la que comenzamos nuestro análisis en ese año.

El segunda periodo parte de la fuerte crisis industrial desarrollada durante la década de 1980, comenzando con la aprobación del *Avance del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao* en 1989, y finalizando con el Prediagnóstico de Revisión de este Plan en el 2012. Durante esta etapa se realiza una valoración real de las necesidades del pasado y el futuro

metropolitanos, recuperando la *reflexión urbanística* y devolviendo a la *ciudad su centralidad*. Los principales instrumentos legislativos de la gestión del suelo y la ordenación territorial autonómica también se configuran en esta fase, inaugurando el proceso de transformación infraestructural y urbanístico del Bilbao Metropolitano como *emblema cultural e innovador*, a la vez que se construye la visión estratégica de su actual modelo competitivo territorial.

A lo largo de este apartado trataremos más específicamente el desarrollo de estas dos etapas, con especial referencia a los procesos de planificación urbanística y sus discursos.

6.2.1. La expansión del proceso de planificación urbana del Área Metropolitana de Bilbao y su degeneración socio-urbana como ciudad industrial: 1946-1980

Las iniciativas de planificación urbanística en este periodo se asocian a su carácter anárquico y desorganizado, resultando en el incumplimiento de los principales compromisos y necesidades socio-urbanas en materia de planificación y, por lo tanto, generando una imagen incoherente, caótica, sucia y saturada de la metrópoli bilbaína, como expresión sociotípica de su pujanza industrial. Desde 1946 sólo se efectúa un Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca y dos revisiones del mismo, la última de las cuales se realiza en 1975, sin consecuencias importantes ya que no se consuma su tramitación. En medio de este plan y sus respectivas revisiones se interpone la aprobación de tres Leyes del Régimen del Suelo y Ordenación Urbanas, la primera, elaborada en 1956, y las dos siguientes en 1975 y 1976 (Ver Tablas 6.9. y 6.10.).

La gran mayoría de la legislación y la planificación desarrolladas reflejan un persistente intento de implementar las actuaciones urbanas elaboradas en el Plan de 1946 y en la Ley de 1956, cuyo desarrollo no llega a consumarse hasta la década de los 70 (1970) que descubre, en consecuencia, los graves defectos en su diseño y ejecución: cuando se daban las condiciones propicias para poner en marcha cada uno de los planes, automáticamente se paralizaban o ralentizaban, dada la escasez de recursos, la falta de apoyo financiero o la interposición de los intereses privados y productivos existentes.

Una de las instituciones más influyentes en la gestión de este proceso de expansión metropolitana fue la *Corporación Administrativa del Gran Bilbao*, compuesta de diferentes agentes en distintos niveles institucionales y administrativos y con amplias relaciones con el capital privado. Durante este proceso, la *Corporación* mencionada se instituyó como instrumento de control político y económico de los intereses urbanísticos

y productivos de la metrópoli, interceptando el cumplimiento de la agendas de actuación establecidas y las funciones de gestión y planificación comarcales previstas. Algunos autores la definieron como una autoridad *casicuaciquil* dominada por los intereses de un reducido sector social, interesado en sacar el máximo rendimiento económico-productivo del espacio y el suelo urbanos (Clemente, 1981; Martínez Callejo, 2009; deficiente definición competencial de muchos de los municipios metropolitanos, dada la escasa representatividad de sus Ayuntamientos en los órganos de gobierno principales, la falta de expertos y técnicos cualificados, y la mala gestión de las relaciones públicas entre ellos.

Tabla 6.9. Evolución de la Planificación Urbana y Legislación en materia de Ordenación Territorial de la metrópoli de Bilbao. 1940-1956

Plan/ Ley/Organismo	Año	Agentes	Descripción
Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca (PGOUBC)	1946	Ministerio de la Gobernación Dirección General de Arquitectura Ayuntamiento de Bilbao	Conocido como el Plan del “Gallo” por el parecido morfológico de su diseño con la figura de un gallo proyectado sobre el área de influencia metropolitana de Bilbao. Primer plan que ejerce una demarcación de dimensiones extra-municipales para el conjunto metropolitano bilbaíno. Define un total de 21 municipios extendidos a lo largo de la Ría de Bilbao desde Galdakano/Basauri hasta Santurce/Getxo, desembocando en el Abra. Incorporó cuatro Planes Parciales para los distritos de Deusto, San Adrián/Recaldeberri, Erandio y Begoña, y el establecimiento de nuevas vías de comunicación e infraestructuras (ferrocarril, puerto, carreteras), espacios verdes, saneamiento de aguas, así como actuaciones en el ámbito industrial. Su proyecto más ambicioso fue la construcción del Puente Rontegi sobre la Ría del Nervión que no se inaugura hasta 1983. El Plan fracasa debido a la ausencia de fondos económicos, la carencia de criterios comunes, la descoordinación administrativa, y la falta de previsión demográfica y de vivienda provocando el aplazamiento de la mayoría de sus medidas hasta su revisión en 1961.
Corporación Administrativa del Gran Bilbao	1946	Gobierno Central Gobierno Civil Ayto. de Bilbao Ayto. de Sestao Ayto. Barakaldo Ayto. de Getxo Junta de Obras del Puerto	Inaugurada el mismo año que el PGOUBC (1946) con la intención de gestionarlo, ratifica legalmente la asunción de un espacio metropolitano configurado y administrado desde una dinámica especialmente compleja; compuesta de distintos niveles institucionales y administrativos, con un dominio importante del capital privado, escaso personal técnico y mala representación a nivel local, lo cual provocó el fracaso de sus principales gestiones administrativas y la ejecución de los planes a su cargo. Algunos la definieron como una autoridad <i>cuasicaciquil</i> al servicio del Gobierno Central y de los intereses privados, lo que provocó que fuese boicoteada y ampliamente criticada.
Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana	12 de Mayo 1956	Jefatura del Estado	Ley Estatal para la asunción del control, la coordinación y el ordenamiento de los programas de planificación y gestión del espacio urbano estatal, reduciendo la autonomía competencial de Ayuntamientos y municipios sobre sus agendas urbanas. Tratará de organizar jerárquicamente la planificación urbanística nacional a través de cuatro niveles: Estatal (Plan Nacional), Provincial (Planes provinciales a cargo de las Diputaciones), Comarcal y Municipal (Planes Comarcales y Municipales a cargo de los Ayuntamientos). Ley que resultó ser demasiado ambiciosa en sus planteamientos teóricos y multi-escalares, y para la cual el país no estaba lo suficientemente preparado. Ello se debió, en gran parte, a la lentitud y problemáticas legales con las que se iban aprobando los distintos planes, lo cual ocasionaba el retraso de la gran mayoría de las acciones urbanísticas planteada.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6.10. Evolución de la Planificación Urbana y Legislación en materia de Ordenación Territorial de la metrópoli de Bilbao. 1961-1980

Plan/Ley/Organismo	Año	Agentes	Descripción
I Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca	1961	Corporación Administrativa del Gran Bilbao	Este plan se caracteriza por intentar sacar del letargo las acciones incluidas en anteriores planes. Bilbao alcanza su máxima extensión territorial con la anexión de los municipios del Txorrierrri (Loiu, Sondika, Serio y Zamudio). Entre las iniciativas novedosas del plan se propuso impulsar el sector servicios para dotar de un mayor equilibrio urbano a la metrópoli a través del comercio y el campus universitario de Lejona (1969); un sistema de saneamiento de aguas para evitar los vertidos a la Ría, y la erradicación del <i>chabolismo</i> de laderas. Se propusieron 5 planes parciales, muchos de ellos antiguos, entre los que se encontraban: la solución centro desde Begoña (Puente de la Salve); un puente que uniese Zorroza/Deusto con Olabeaga; la solución Sur de entrada por Basurto y San Mamés; la finalización del Puerto y la construcción de las dársenas del Río Galindo. Vuelve a mencionarse la necesidad de crear una Red de Metro (proyecto originado en los años 20) y la descongestión de suelo industrial. Cobran prioridad tan sólo las iniciativas de carácter privado: Autopista Behobia-Bilbao, Parte Exterior del Puerto del Abra, Refinería de Petronor, extensión del aeropuerto de Sondica, y carretera Bakio-Arminza para favorecer la construcción de la central nuclear de Lemoniz. Hubo un intento a comienzos de los años 70 por realizar una II Revisión del PGOUB pero nunca llegó a aprobarse.
Ley 19/1975 de Reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana	2 de Mayo 1975	Gobierno Central Ministerio de Vivienda	Aprobada como reforma de la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación urbana de 1956, este documento se propone actuar sobre las necesidades urbanas más básicas, manteniendo los planteamientos teóricos de su predecesora. Entre las problemáticas más importantes que pretende resolver se encuentran: la falta de incidencia en la planificación económica sobre la física contenida en cada plan; la concepción "estática" y "cerrada" del Plan Urbanístico y su incapacidad para anticiparse a la futura imagen de la ciudad; la ausencia de seriedad en las pautas urbanísticas primando los intereses privados sobre los públicos, lo cual incide en un incremento de los precios del suelo dando lugar a la escasez de suelo urbanizado; y la escasa coordinación de las estructuras y organismos administrativos a la hora de gestionar la complejidad de los fenómenos urbanísticos. Problemáticas, todas ellas, comunes en los ámbitos de planificación nacional y, por tanto, extrapolables al caso de Bilbao y su área de influencia metropolitana.
Ley 1346/1976 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana	16 de Junio 1976	Gobierno Central Ministerio de Vivienda	Nueva Ley constituida a partir de las reformas establecidas en su predecesora (Ley19/1975). Establece las nuevas disposiciones legales para el planeamiento urbanístico, el régimen urbanístico del suelo, la ejecución de las urbanizaciones y la intervención sobre los usos del suelo y edificación.
II Revisión Plan General de ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca	1975	Corporación Administrativa del Gran Bilbao	Iniciativa de planificación estructural sin consecuencias ya que no llega a tramitarse. Esta iniciativa fue rechazada por el Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro (COAVN), contrario a que se siguiesen maltratando las necesidades urbanas en beneficio de los procesos de interés privado y especulativo. Se denuncia, asimismo, la situación de insostenibilidad en la que se encontraba la ciudad, con graves problemas medioambientales, falta de espacio, equipamientos, infraestructuras, vivienda, etc. Este periodo coincide con un auge de la movilización y las protestas a nivel social, cuyos principales protagonistas fueron las Asociaciones de Vecinos de los distintos barrios (destacan Recaldeberri y Zurbarán); todas ellas contrarias a las medidas implementadas por la Corporación Administrativa del Gran Bilbao y el Ayuntamiento de la Villa. Destacan en este periodo los Planes Parciales de las Siete Campas y el Alto de Castrejana, el de Miraflores, el de Cobetas, las Viviendas del Antiguo Golf en Getxo, el centro comercial, de oficinas y residencial de Zabalburu, el de Basurto-San Mamés y el Plan de Ordenación de Millona-Echevarría.
Decreto de supresión de la Corporación Administrativa del Gran Bilbao	1980	Gobierno Vasco Diputación Foral de Vizcaya	Con el final de la dictadura franquista, la instauración del Gobierno Vasco y la aprobación del Estatuto de Autonomía Vasco, se disuelve la Corporación Administrativa del Gran Bilbao. Sin embargo, su disolución, en el corto plazo, no aportará ningún avance significativo al proceso de planificación bilbaíno. El territorio seguirá por algunos años más dividido en 19 municipios y sujeto al último Plan Comarcal de 1961. Asimismo, durante los años 80 Bilbao quedará sumida en una profunda crisis socio-urbana y económico-industrial.

Fuente: Elaboración propia.

Siguiendo a Enrique Clemente, en el caso de Bilbao *“parece que no se dan o no tienen suficiente influencia, los dos motivos que determinan la planificación urbana en las aglomeraciones de los países industrializados: las tensiones sociales que originan el propio dinamismo de la ciudad y que se canalizan y expresan a través de lo movimientos urbanos que se organizan en ella y el motivo económico que trata de evitar que, a partir de cierto tamaño y cierta estructura inadecuada, la ciudad deje de ser rentable”* (Clemente, 1981: 182).

En este contexto, y también como consecuencia de la situación sociopolítica del Estado Español en la dictadura franquista, *“los movimientos sociales urbanos”* no tuvieron *“un gran desarrollo”* en el *“Área Metropolitana de Bilbao”*, ya que su propia *“debilidad organizativa, unida a las dificultades”* encontradas en la propia *“Administración del Estado”*, son las que privan a los *“responsables políticos de un eficaz instrumento de crítica que les hubiera acercado al conocimiento real de los problemas concretos de las principales áreas urbanas”* (Clemente, 1981: 182). Estas circunstancias impactan directamente sobre el proceso de planificación urbanística, negando *“lo social urbano”* (Lefebvre, 1968); cuestiones a las que habrá de enfrentarse la ciudad, durante la década de los 70 (1970), cuando el movimiento obrero y el movimiento vecinal en distintos barrios de la metrópoli, comienzan a hacerse eco de los defectos y conflictos generados en materia de gentrificación, insalubridad, falta de equipamientos y desconexión urbanística a los que quedarán expuestos.

Todas estas problemáticas sociales empiezan a manifestarse tras la aprobación de la Ley General de Asociaciones en Diciembre de 1964. Esta Ley, en conjunción con los Planes de Desarrollo, la Ley de Prensa e Imprenta de 1966, y la Ley General de Educación de 1970, abren un nuevo marco de posibilidades que estimulan la libertad de expresión con especial influencia de la participación de las *Asociaciones de Vecinos* (Urrutia, 1985).

Y en este sentido, la institucionalización de nuevos mecanismos legales de movilización social, propicia las actividades del *asociacionismo vecinal* como movimiento de manifestación crítica y propositiva, que orienta muchas de sus iniciativas hacia la resolución de los conflictos provenientes del descuido e imprevisión organizativos de la planificación urbana. El comienzo de estos usos tiene, en sus orígenes, un carácter muy localizado y específico dentro de cada barrio: aspectos como la seguridad vecinal, el tráfico viario peligroso y altamente densificado, la demanda de equipamientos públicos como escuelas, ambulatorios o jardines, la denuncia de irregularidades o la contaminación medioambiental, son los temas más destacados que nuclearon las primeras protestas y disconformidades (De Andrés y Maisuetxe, 1980).

Las primeras asociaciones de familias aparecen en Bilbao en los barrios de Zurbaran (Gure Etxea) y Recaldeberri. A finales de la década de los 60 (1960), por ejemplo, es la lucha por las Escuelas de Recaldeberri la que impulsa a las Asociación de Familias de este barrio a la movilización. La frustración padecida por sus habitantes sirve de precedente para la formación de Asociaciones similares surgidas en Arangoiti, Uribarri, Portugalete, etc. El nuevo asociacionismo entre barrios construyó una estructura de comunicación en red consiguiendo solidarizar a unos y otros en torno a problemas comunes. Las fábricas y los barrios, las asociaciones parroquiales, las asociaciones vecinales y los sindicatos se hacen eco de carencias y necesidades que requieren afrontamiento inminente.

Aunque algunas de las protestas llevadas a cabo por las primeras Asociaciones de Vecinos se movieron en torno a la demanda de puestos escolares, otras se dirigieron contra las acciones proyectadas en la *Revisión del Plan Comarcal de 1961*; así, por ejemplo, la construcción de la “Variante Sur” que destruyó la cohesión interna del Barrio de Recaldeberri, dividiendo su distribución espacial en dos zonas diferenciadas, con los consiguientes problemas de ruido y mayor contaminación atmosférica. Otras Asociaciones intervinieron, sobre todo, en las zonas de Uribarri y Matiko, como también en las de Ollargan, Iturrigorri, Uretamendi, o Siete Campas, solidarizándose contra el *chabolismo*, la infravivienda o las deficiencias en la instalación de infraestructuras básicas como la luz y el agua. Estas demandas fueron creciendo e intensificándose hasta el estallido de la crisis industrial. Cada una de las revisiones de los planes y cada nueva medida en materia de legislativa, se sumaba a la anterior, intentando paliar las problemáticas de su predecesora pero incorporando, a su vez, nuevas tensiones y problemas urbanísticos concernientes a la calidad de la vida urbana y a las condiciones sociales de la ciudad.

La *Primera Revisión del Plan Comarcal*, realizada en 1961, fue un claro ejemplo de dichas actuaciones: aunque intenta afrontar y dinamizar las acciones urbanísticas prometidas en 1946, incluyendo iniciativas novedosas, como el sistema de saneamiento de aguas para evitar los vertidos a la Ría, o la erradicación del *chabolismo* de laderas, vuelven a cobrar importancia las iniciativas de tipo privado: la autopista Behobia-Bilbao, la construcción de la parte exterior del Puerto del Abra, la refinería de Pretonor, la extensión del aeropuerto de Sondica o la construcción de la carretera Bakio-Arminza para favorecer la construcción de una central nuclear.

Las reformas de la Ley sobre el Régimen del Suelo y la Ordenación Urbana también se enfocan hacia la solución de la *problemática urbana*, fundamentalmente para solventar la incapacidad de los planes urbanísticos precedentes para anticiparse a la futura imagen de la ciudad, a la primacía de los intereses privados sobre los públicos, a la escasez de suelo urbano y, en definitiva, a la falta de coordinación entre las estructuras y organismos administrativos, cuyos reiterados intentos e iniciativas no llegan a aplicarse con el rigor necesario.

Podemos concluir que desde la perspectiva sociourbana nos encontramos durante este periodo con un *proceso dialéctico* constante entre *industrialización y urbanización*, entre *producción económica y vida social*; dos tendencias que chocan frontalmente, como entidades coetáneamente representativas de dos formas de entender *lo urbano*, materializado en el *conflicto entre clases* y las *divisiones espaciales del suelo* (Lefevbre, 1968:23). Es decir, un conflicto entre *Margen Izquierda y Derecha: la obrera e industrializada y la burguesa, cuidada y residencial*. Dinámicas que conforman el proceso *socio-histórico* del Bilbao *moderno e industrial* y que se resume en los siguientes apartados:

- La construcción de una élite económica industrial vasca gestada desde finales del siglo XIX, y su liderazgo e influencia en la instauración del *modelo industrial* durante la mayor parte del siglo XX (Montero, 1968).
- El contraste de esta élite con las dinámicas sociales de la *cultura obrero-industrial* y el *movimiento vecinal* surgido durante la década de los 70 (1970), como vislumbrado prelude de los fuertes conflictos socio-laborales y la crisis industrial de los años 80 (1980).
- La incidencia de ambas dinámicas en los modelos de planificación y urbanización de la ciudad industrial bilbaína, fue aprovechada por ésta dadas las ventajas aportadas por su privilegiada situación geoestratégica: la salida al mar a través de la Ría del Nervión, y su conexión como eje Europeo entre las vertientes Atlántica y Mediterránea, conformaron el entramado de sus tradiciones marítimas, abastecidas por la industria naval, el comercio y la navegación, más los recursos naturales proveídos por la industria minera del hierro para Horno Bessemer.

Lo cierto es que, por cuanto se refiere a la crisis urbana que aquí nos preocupa, sobreabundan las tendencias planificadoras, ajenas a la contemplación cuidadosa de las vicisitudes concurrentes en los distintos circuitos de la vida ciudadana. Tales planteamientos provocan el enquistamiento de las ciudades en el marco precario de su propio contexto económico, carentes de inquietudes de sentido crítico anticipatorio y participati-

vo, al encuentro de aquellas alternativas que propicien nuevos acomodos urbanos, socio-laborales y culturales. Al hilo de estas consideraciones especifica Javier Martínez Callejo que *“en todas las actuaciones y proyectos de desarrollo abordados, las propuestas afectan de forma parcial al área considerada. Se plantea una solución que, efectivamente, resuelve, más o menos adecuadamente, las necesidades allí planteadas, pero en ningún momento tal solución se plantea resolver además, la ciudad como un todo; o al menos para paliar su falta de estructuración interna”* (...) Además, añade Martínez Callejo, que *“todo ello debió aprobarse en la II Revisión del Plan Comarcal, pero no llegó a aprobarse”* (Martínez Callejo, 2009: 234-235). Resumimos, por tanto, según el criterio de Manuel Ferrer, que la crisis urbana es una *“regresión ambiental y social”* que suele producirse en el interior de ciudades y regiones con un pasado industrial (Ferrer, 1988: 101).

6.2.2. Implicaciones político-administrativas de la modernización institucional en el proceso de planificación urbanística: la década de 1980.

Desde la perspectiva política e institucional la concentración exigida por los graves problemas sociales y residenciales de la metrópoli, tuvo que ser reemplazada por la solución apremiante de los escasos presupuestos administrativos que, en conexión con las incertidumbres de la inestabilidad política ante el proceso de transición democrática, obligaron a “salvar los muebles” del fracaso del oxidado modelo industrial como exclusivo referente tradicional de recursos para la economía vizcaína.

Con la proclamación de la ciudad de Vitoria como sede central del Gobierno Vasco se introdujo, además, un proceso de dislocación de Bilbao como epicentro socio-económico, lo que conllevó la pérdida del “poder social” entre la desmembrada diversidad de los espacios urbanos y regionales más significativos según su proximidad, tamaño y orientación evolutiva hacia el asentamiento de los diferentes grupos humanos (Martínez Callejo, 2009: 239).

Tras la disolución de la *“Corporación Administrativa del Gran Bilbao”* aprobada el 18 de Diciembre de 1980, el nuevo *Estatuto de Autonomía Vasco* y las Juntas Generales del Señorío de Vizcaya, proceden a la actualización institucional del territorio metropolitano. Pero la restricción de las competencias de la Corporación y de los servicios prestados por la misma no aportará, al menos en el corto plazo, ningún avance significativo del proceso de planificación ya que, pese a su cese, no se deroga el Plan de 1946 ni el de Ordenación Urbana de la Comarca de 1961. En consecuencia, el territorio continuará dividido en 19 municipios de acuerdo con el Plan Comarcal y sujeto, por tanto, a este último; asimismo, los municipi-

pios del Área Metropolitana seguirán dependiendo del Plan físico de 1970, estancado también desde esta fecha, de modo que tan sólo se devuelven las competencias administrativas a los Ayuntamientos del Área Metropolitana. Y, en este contexto, advierte Juan Luis Ibarra que *“la devolución de las competencias resulta problemática porque se sitúa en el marco del planeamiento operativo propio de la competencia municipal, cuando, necesariamente, la realidad del Área Metropolitana determina la oportunidad de un planteamiento de orden directivo estructural y coordinador, completamente atribuido a la instancia regional dada su configuración nodal entre el planeamiento urbanístico y la planificación y programación económicas”* (Ibarra Robles, 1982:118-119).

En definitiva, seguimos consintiendo con J. Luis Ibarra en su consideración del ámbito metropolitano a un nivel unitario de la gestión gubernamental, como prerequisite ineludible para la instauración de la nueva unidad socioeconómica personificada por la *ciudad postindustrial*; una gestión que, por cuanto se refiere a la administración organizativa del territorio, protagoniza el salto cualitativo desde un ordenamiento político-económico de prosapia decimonónica a otro, aún en trance de consumaciones definitivas. Añade, al respecto Ibarra que *“este diferente planeamiento territorial de los procesos productivos desborda las divisiones administrativas, municipales tradicionales y produce la explosión de sus dimensiones espaciales y poblacionales”* (Ibarra Robles, 1982: 120). Es lo que, al fin, también supondrá la crisis del largo entramado institucional decimonónico, cuyas fluctuaciones perduran hasta finales de la década de 1970; una crisis funcionalmente inevitable en cuanto que denuncia la defectuosa dinámica de los correspondientes procesos, atribuibles, según Ibarra, a la concurrencia de los siguientes factores:

- La inadecuación del marco institucional ante los desequilibrios de las realidades territoriales.
- La inestabilidad de los ámbitos tradicionales como reguladores distributivos de las competencias territoriales.
- El desequilibrio entre las instituciones municipales y la colectividad de base que aquellas deberían proveer.
- Y la disparidad entre los ámbitos administrativos de la Ordenación del Territorio y las áreas más adecuadas para la satisfacción de las demandas sociales.

En este sentido, también precisa Ibarra que *“la proliferación de entes verticales de índole urbanística o para la programación y gestión de servicios metropolitanos va a contribuir a la crisis de la ciudad, mostrando su fracaso, tanto en la dimensión técnica de su eficacia como en sus consecuencias políticas”* (Ibarra Robles, 1982: 120).

Habida cuenta de estas importantes consideraciones, la perspectiva analítica de esta etapa de la *planificación*, culmina su tortuoso proceso de asentamiento institucional mediante la formulación más definitiva y discriminada de sus requisitos imprescindibles. Así pues, la nueva institucionalidad otorgada a las Áreas Metropolitanas mediante la reforma de las competencias autonómicas y territoriales del Estado de las Autonomías, en un contexto nacional, centraliza en los poderes regionales y locales la ordenación de los procesos en sus respectivos territorios. Se trata, por tanto, de una modificación institucional muy específica en cuanto que conlleva el cambio del rol tradicionalmente desempeñado por las élites económicas como también, en muchos aspectos, la sustitución de otras élites a distintos niveles sociales, políticos, económicos y culturales.

En consecuencia, coincidimos con Ibarra en que el reconocimiento del Área Metropolitana abre así una trayectoria, inexcusablemente necesaria, hacia la nueva configuración socioeconómica de Bilbao que conlleva la apertura de una nueva fase de planificación y crecimiento urbanos (Ibarra Robles, 1982). Comienza, así, el cierre de una etapa más caracterizada por la congelación de iniciativas urbanas y la degradación de espacios y estructuras industriales. Pero, asimismo, desde la complejidad de un futuro metropolitano conflictivo e incierto, aunque con cierto retraso, se inicia también el abordaje de una economía de servicios que habrá de ser progresivamente contextualizada mediante una configuración conforme a la resolución de los problemas socioeconómicos y urbanos del entorno ciudadano y regional.

*6.2.3. La regeneración del el Bilbao Metropolitano:
la cultura y la innovación como símbolos emblemáticos
de la planificación urbana. 1989-2012.*

La inmediatez de la crisis económica e industrial y sus consecuencias directas sobre el empleo y las condiciones de vida de los ciudadanos, unida a la ausencia de un marco institucional y legislativo concreto en materia de planificación retrasa este proceso hasta casi finales de los años ochenta. Así, desde la disolución de la *Corporación Administrativa del Gran Bilbao* (1980), hasta la elaboración del *Avance del Primer Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao* pasan ocho años; una etapa convulsa, de alta conflictividad socio-laboral, en la que se pone mayor énfasis en la recuperación económica de la provincia vizcaína que en la inmediata re-adaptación de la ciudad.

El fuerte golpe de la crisis industrial obliga al nuevo Gobierno Vasco a la implementación rápida e improvisada de actuaciones de máxima prioridad orientadas al ajuste del empleo, el saneamiento y la promoción industrial del País Vasco, es decir, destinadas a salvar el tejido empresarial

existente y crear empleo. Todo ello pasa a ser gestionado conjuntamente desde el Gobierno Central, el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos, factor que será crucial para la recuperación, centrándose la mayor parte de las medidas en Vizcaya.⁶³

Esta coyuntura se origina por la combinación demoledora de cuatro importantes factores, constituyendo, a su vez, retos de futuro significados e interrelacionados ante los que se debe responder (Torres Enjunto, 1995). En primer lugar, la decadencia de los sectores productivos siderometalúrgico, textil, y naval que son sustituidos por la aparición de nuevas actividades *tecno-científicas* de alto valor añadido producto de la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación, la biotecnología, la cibernética, etc.; procesos, todos ellos que se producen a nivel mundial.

En segundo lugar, la des-centralización y externalización de la producción industrial hacia países de reciente industrialización del sudeste asiático (Taiwán, Corea, Singapur, etc.) en busca de mano de obra y precios más económicos. Este hecho desemboca, a su vez, en el hundimiento de los grandes conglomerados empresariales cuya polarización laboral y productiva incurre en el cierre de los pequeños talleres y empresas dependientes de sus servicios. La jerarquía organizativa de estos gigantes productivos dificulta, igualmente, sus procesos de reconversión hacia nuevos sectores. Asimismo, desaparece la seguridad productiva y mercantil que durante décadas había dominado la lógica industrial, destapando serios problemas a la hora de emprender el camino hacia sectores más dinámicos y competitivos.

En tercer lugar, debemos reconocer la influencia de la cultura obrero-industrial y su fortaleza sindical la cual ocasiona altos grados de conflictividad socio-laboral fruto de la pérdida masiva de empleos, las dificultades

⁶³ Tal y cómo analizábamos en el último punto del Capítulo V, desde comienzos de los años 80 hasta la actualidad se distinguen tres etapas diferenciadas de actuación cada una con políticas muy concretas: la primera y más apremiante tuvo lugar entre 1980-1991 y se basó en la re-estructuración y re-industrialización del tejido empresarial más deteriorado y en crisis, especialmente el de la Margen Izquierda del Nervión que como analizábamos en apartados anteriores alcanza tasas de paro superiores al 25% en muchos de sus municipios; la segunda (1991-2001) se orienta hacia el incremento de la competitividad y el cambio en la cultura empresarial, desde la dinamización del tejido productivo, la modernización empresarial con la promoción del cambio tecnológico y la innovación de los procesos productivos, incrementando su valor. Aquí juegan un importante valor la política de *clusterización* Michael Porter; y la tercera y última se encamina hacia la promoción de aspectos de carácter cualitativo relacionados con los procesos de gestión, organización y entendimiento de la actividad empresarial, siendo especialmente importante, el re-direccionamiento hacia el *conocimiento y la innovación* (Del Castillo y Patón, 2010: 97-101). Para conocer con más detalle el desarrollo específico de las políticas implementadas durante las etapas descritas, ver el artículo de Jaime del Castillo y Jonatán Patón (2010), titulado "Política de Promoción y Reconversión Industrial" en *Ekonomiaz. Memoria de una gran transformación y perfiles del reto actual. Economía Vasca y Políticas Públicas (1980-2010)*, pp. 96-124. También es interesante el análisis realizado por M^a Dolores Torres Enjunto (1995), *Industria y Territorio en Bizkaia*. Vitoria-Gasteiz: Instituto Vasco de Administración Pública.

en los procesos de negociación colectiva, y las políticas de prejubilaciones. La destrucción de empleo industrial se sustituye por la demanda de nuevos perfiles laborales con mayores niveles de cualificación en materia tecnológica y científica, descubriendo la ausencia de una oferta educativa y formativa adaptada a los nuevos tiempos, lo cual incurre, también, en una mayor dependencia tecnológica tanto a nivel productivo como en I+D+i.

En cuarto y último lugar, el proceso industrial deja un espacio urbano fuertemente densificado, contaminado y degradado producto de una planificación al servicio de los intereses económico-productivos de la producción industrial; problemáticas, todas ellas, a las que se debe hacer frente. Del mismo modo, el cierre masivo de pequeños talleres, fábricas industriales y los Astilleros Euskalduna en 1985 en los márgenes del la Ría del Nervión pone a disposición una abundante oferta de suelo urbano abandonado y en desuso que es necesario aprovechar.

“Entonces, tuvimos que cambiar todo nuestro chasis físico, de sociedad fea, sucia, industrial, a una ciudad más bonita y más amable para poder, digamos, hacer esa transformación de ciudad: pasar de villa medieval, villa mercantil, ciudad industrial, pasar a la ciudad post-industrial para generar ese empleo y facilitar el empleo en el sector terciario” (Entrevista 1. Nivel Municipal-Ámbito Político).

En este contexto de crisis es importante mencionar el impacto positivo de la entrada en la Unión Europea en el año 1986 producto del proceso de Transición democrática de España durante el Gobierno del Partido Socialista Obrero Español. Desde Europa se diseñan y se transmiten los parámetros de recuperación regional y metropolitana de las ciudades en crisis; ya en 1983 se había aprobado la Carta Europea de Ordenación Territorial y, posteriormente, en 1991 los Objetivos Europa 2000.⁶⁴ El incremento de la competitividad y la inversión económicas, o la especialización funcional de las regiones como nodos urbanos europeos a través de la mejora de las redes de transporte, energía, tecnología e información se convierten en una prioridad. De estas circunstancias nos advierte una de las personas entrevistadas:

“Ya sabes que el Estado Español se incorpora en 1986, a mi me tocó ir porque estuve cuatro años trabajando en el gabinete de la Diputación, también, un periodo de tiempo, y bueno pues empecé a acceder a Bruselas en el año 83, 84, con esta situación del Estado Español. Y ya empezamos a ver que se estaba produciendo una cierta reordenación regional y sectorial a nivel de Europa ¿no? Sobre todo los primeros doce países en todo el proceso. Y eh... bueno vimos un poco que esto podía afectar, que empezaba a afectarnos” (Entrevista 1. Nivel Provincial-Ámbito Económico.)

⁶⁴ Es importante mencionar que en 1989 cae el Muro Berlín abriéndose Europa hacia oriente, y en 1992, se firma el Tratado de Maastricht que establece las bases institucionales y políticas de la Unión de los Estados Europeos.

La Política de Cohesión Económica, Social y Territorial Europea se pone en funcionamiento estableciendo entre sus objetivos prioritarios la *“reconversión de regiones gravemente afectadas por la crisis industrial”*, haciendo especial hincapié en la importancia de mejorar la calidad vida, el medioambiente y el desarrollo socioeconómico de las regiones más desfavorecidas y en decadencia. A este respecto, la Carta Europea de Ordenación Territorial puntualiza en uno de sus objetivos que se debe *“establecer una política específica a favor de las regiones cuya actividad económica se encuentra fuertemente disminuida como consecuencia de la re-estructuración industrial y del envejecimiento de su equipamiento, a menudo monosestructural, y de sus infraestructuras, situación agravada por la competencia mundial que resulta de la nueva división internacional del trabajo”* (Council of Europe, 1983: 7)

En este sentido, tanto Bilbao-Vizcaya como otras ciudades y regiones europeas de antigua industrialización, como la cuenca del Rhur en Dortmund, Alemania o Manchester en Inglaterra, padecen de las mismas problemáticas estructurales (Galarraga, 2011a). Al otro lado del Atlántico, las ciudades Norteamericanas que componen el *Rust Belt –Cinturón de Óxido-* industrial también entran en una grave crisis, aunque en este caso más adelantada que la Vizcaína, pues comienzan su decadencia a comienzos de los años 70. Los ejemplos más conocidos de estas metrópolis norteamericanas son: Chicago, Detroit, Cincinnati, Buffalo, Milwaukee o Pittsburgh, entre otras.

En estas circunstancias de crisis económica y urbana a nivel internacional se desarrolla el primer *Avance del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao en 1989*, y se pone en marcha, un año después, el entramado legislativo e institucional que estructurará toda la política de Ordenación del Territorio de la C.A. de País Vasco: la Ley 4/1990 del 31 de Mayo de 1990, en la que se establece la transferencia competencial y legislativa de la ordenación territorial y el urbanismo autonómicos, garantizando la gestión y la regulación del suelo y sus recursos. Esta Ley establece, a su vez, el marco jurídico jerarquizado y multi-escalar subordinado a las Directrices de Ordenación Territorial tras las que se encuentran los Planes Territoriales Sectoriales, los Planes Territoriales Parciales y los Planes Generales. Sin embargo, como ya apuntábamos en el Capítulo IV, estas Directrices no se aprueban hasta el 11 de Febrero de 1997 (Ver Tablas 6.11 y 6.12).

El *Avance del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao* es de suma importancia por cuanto inaugura una visión unitaria del entorno municipal de Bilbao, reflejando su centralidad como emplazamiento de servicios del Suroeste de Europa y el Noroeste de España. El Avance aborda las devastadoras consecuencias del desarrollismo industrial –infravivienda, contaminación, falta de infraestructuras y equipamientos, etc.–, aludiendo a la relevancia de su preparación y mejora estéticas para su ade-

cuación al proceso de *terciarización* económica. La *liberalización* del suelo urbano de las áreas industriales más obsoletas también constituye una prioridad, principalmente las de aquellas situadas en los *márgenes de la Ría*, con el objetivo de abrir la ciudad a su ribera y, por tanto, erigiéndola como eje articulador del futuro urbano (Ver Tablas 6.11 y 6.12).

“Pittsburgh, la Cuenca del Rhur en Alemania, Dusseldorf, Newcastle, Glasgow, Cleveland...con estas ciudades aprendimos a salir del agujero pero la segunda etapa después de salir del agujero era crecer, y entonces ya no tienes que buscar ciudades de tu misma escala porque no te tienes que comparar con alguien que sea como tú, te tiene que comparar con alguien que tú quieras ser como él. Y entonces buscamos ciudades del futuro y encontramos Silicon Valley en San Jose, California, Dubai, Singapur... ,o sea ciudades exóticas” (Entrevista 2. Nivel Municipal-Ámbito Político).

Tabla 6.11. Evolución de la Planificación Urbana y Legislación en materia de Ordenación Territorial de la metrópoli de Bilbao. 1989-1995

Plan/ Ley/ Organismo	Año	Agente	Descripción
Avance Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao	Aprobado 26 Junio 1989	Oficina Municipal del Plan Ayuntamiento de Bilbao	Primer plan con una visión unitaria de la ciudad, teniendo por objetivo convertirla en un centro de servicios de referencia en la región Europea y en el noroeste de España. Aborda las consecuencias del desarrollismo industrial y su desmantelamiento: infravivienda, contaminación chabolismo, falta de infraestructuras y equipamientos etc. Prepara a la ciudad para nuevos usos a través de una mejora estética, dotándola de nuevos servicios específicos y la atracción de nuevas inversiones (oferta cultural, hotelera, infraestructuras de transportes, etc.) Liberalización del suelo de áreas industriales obsoletas de la ciudad, principalmente las situadas en los márgenes de los ríos, convirtiendo a éstos últimos en nuevo eje articulador de las actividades con mayor valor simbólico y cultural (edificios emblemáticos, museos, parques, etc.); re-equipación de barrios y distritos con nuevos equipamientos; nueva oferta de vivienda residencial (Mina del Morro, Miribilla, Amézola, Bilbao la Vieja, Arangoiti, Abandolbarra, etc.); habilitación de nuevas zonas verdes (Miraflores, La peña, Sarriko, Archanda, Botica Vieja, etc.). Entre las actuaciones concretas ya planteadas en este documento se encuentran la Red de Metro, la Variante Este, desarrollo de Abando Ibarra, el Palacio de Música y Congresos, y el puente que conectara Olabeaga con Deusto y Zorroza.
Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio del País Vasco	31 de Mayo de 1990	Gobierno Vasco	Ley que concede la transferencia competencial y legislativa en materia de Ordenación Territorial y Urbanismo al Gobierno de C.A. del País Vasco. Integra el conjunto de actuaciones necesarias para la regulación y gestión racional del suelo y sus recursos, definiendo las relaciones entre los distintos espacios territoriales. Establece, asimismo, el marco jurídico en el que se apoyarán las Directrices de Ordenación Territorial, los Planes Territoriales Sectoriales, los Planes Territoriales Parciales y los Planes Generales. Establece, así, una jerarquía de carácter multi-escalar desde la que se estructurará la política de O.T. de la C.A. del País Vasco.
Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano	1992	Gobierno Vasco Diputación Foral de Vizcaya Bilbao Metrópoli 30	Plantea y establece la hoja de ruta para la configuración y adaptación del Bilbao Metropolitano al siglo XXI con el fin de revitalizar la ciudad física y socioeconómicamente, mejorando su competitividad y erigiéndola como núcleo cultural y económico a nivel internacional. Para ello, el plan se centra en la regeneración infraestructural (movilidad, accesibilidad, nuevos equipamientos), medioambiental y económica (dotación y atracción de nuevos servicios avanzados en industria, ciencia y tecnología). Aunque el plan tuvo escasa repercusión a nivel jurídico-legislativo marcará los planteamientos fundamentales sobre los que se impulsará el nuevo desarrollo económico y urbano, contribuyendo a cohesionar el Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y el Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano.
Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao	6 de Febrero de 1995	Ayuntamiento de Bilbao	Documento del que saldrán los principales Planes Especiales, los cuales se articulan en torno a dos principales objetivos: nuevo uso y liberación del suelo para actividades terciarias; y rehabilitación y creación de nuevos espacios residenciales para la construcción de viviendas, renovación de los parques de viviendas ya construidos y la recuperación de espacios degradados. Entre sus actuaciones concretas se encuentran: la propuesta de la península de Zorrozaure como nuevo emplazamiento industrial de calidad, el Puente Euskalduna, la regeneración del Parque de Echevarría y la Plaza del Gas, la pasarela de Uribitarte, la rehabilitación de la Alhóndiga, la recuperación de Bilbao la Vieja, etc.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6.12. Evolución de la Planificación Urbana y Legislación en materia de Ordenación Territorial de la metrópoli de Bilbao. 1997-2012

Plan/ Ley/ Organismo	Año	Agente	Descripción
Directrices de Ordenación Territorial de la C.A. del País Vasco	11 de Febrero de 1997	Dpto. de Ordenación Territorial, Vivienda y Medioambiente del Gobierno Vasco	Siete años después de la aprobación de la Ley 4/1990 de Ordenación Territorial (O.T.) del País Vasco, se aprueban sus Directrices de O.T., siguiendo tres principales funciones: a.) formulan los criterios y normas para la orientación y regulación los procesos de asentamiento territorial de las principales actividades económicas y sociales, garantizando el equilibrio territorial de Euskadi y la atracción de nuevas actividades económicas al espacio territorial; b.) construyen un marco de referencia para la ordenación y el uso del espacio territorial, asegurando la ejecución de los Planes Sectoriales y Parciales correspondientes a cargo de las distintas administraciones públicas (Diputaciones Forales, Ayuntamiento), proporcionando los mecanismos de coordinación y compatibilización territorial de todos ellos; c.) y por último, prevén las acciones territoriales que requieren la acción conjunta del Estado y otras Comunidades
Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano	Aprobación inicial 2003 Aprobación definitiva 2006	Dpto. de Ordenación Territorial del Gobierno Vasco Dpto. de Relaciones Municipales y Urbanismo de la Diputación Foral de Bizkaia	La versión definitiva de este Plan deja asentadas las bases del planeamiento urbanístico del Área Funcional del Bilbao Metropolitano, sirviendo de orientación a los Planes Generales de los municipios que integran su espacio. Este Plan se estructura en torno al desarrollo sostenible y equilibrado del territorio, sus distintos sectores económicos y su población residente, comprometiéndose con el medio físico, la transformación del espacio urbano y su localización como potencial área de influencia de nuevas actividades económicas. Prioriza el desarrollo integrado de Bilbao y su Margen Izquierda como espacio de nueva actividad económica aprovechando la regeneración del espacio de la Ría del Nervión (eje articulador de su atractivo urbano) y la relevancia de su Superpuerto Comercial. También resalta la integración funcional del conjunto metropolitano como "malla radiocéntrica" a través de sus infraestructuras de transporte y movilidad. Destaca, a su vez, el rol del espacio metropolitano como tractor de la competitividad global del País Vasco y como "capitalidad objetiva de orden económico cultural" de su región. Igualmente importantes son su énfasis en la diversificación del espacio residencial, integrando en su conjunto el mercado y las necesidades de Vivienda; y el valor de su espacio medioambiental.
Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo	30 de Junio del 2006	Presidencia del Gobierno Vasco	Ley que cede el desarrollo pleno de la competencia legislativa del suelo y urbanismo, con ocupación total del espacio de la C.A. del País Vasco.. Se encamina a resolver los problemas urgentes determinantes para el funcionamiento armónico del sistema urbano de la C.A. del País Vasco en sus ámbito municipales. Concretamente: el encarecimiento de la vivienda y la escasez del suelo, lo cual hace necesaria la incentiación de más vivienda protegida; la regulación y protección medioambiental del espacio urbano en lugares de baja densidad, realizando, asimismo, una gestión responsable del suelo no urbanizable; dificultad para adquirir suelo a precios asequibles para el fomento y usos lucrativos de interés general debido a su especial encarecimiento; por último, medidas para la obtención de mayor eficacia en la gestión de las políticas de rehabilitación y revitalización urbanísticas.
Euskal Hiria NET. Nueva Estrategia Territorial. Modificación de las DOT como consecuencia de su Reestudio	Febrero del 2012	Dpto. Medioambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca	Nueva estrategia de ordenación territorial de la C.A. del País Vasco, que define el territorio desde su integración como sistema policéntrico al servicio de la innovación, la sostenibilidad y la cohesión social, como modelo de Ciudad Región Vasca. Todo ello dentro de una nueva etapa marcada por la aspiración hacia la sociedad y las economías del conocimiento y, por tanto, centrada en la mejora de la competitividad económica, el bienestar y la calidad de vida del territorio vasco.

Fuente: Elaboración propia.

Otro de los documentos de mayor repercusión en el arranque inicial del proceso de cambio de la metrópoli bilbaína fue el *Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano*, no tanto por su carácter vinculante como documento de planificación concreto, sino por su visión *estratégica* del futuro y su aportación *ideológico-discursiva* a las nuevas aspiraciones metropolitanas, sentando un precedente que servirá de guía para la aprobación final del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao en Febrero de 1995, y la finalización del Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano en el 2006.

“Bilbao se podría haber definido con tres palabras Puerto, Industria y Banca, en los noventa eso cambia hacia cultura, servicios, turismo y Guggenheim, que es donde estamos ahora. Pero desde aquí se plantea un nuevo salto hacia lo que llamamos paradigma IPICA, sin hache, que es Innovación, Profesionalidad, Identidad, Comunidad y Apertura. Y entonces planteamos que se defina Bilbao como un lugar innovador basado en profesionales con un fuerte sentido de identidad perteneciente a una comunidad abierta al exterior” (Entrevista 2. Nivel Municipal-Ámbito Político).

Las premisas básicas del nuevo Bilbao quedan plasmadas en este Plan ya desde sus planteamientos iniciales (Bilbao Metrópoli 30, 1992b):

1. *Inversión en recursos humanos*: un sistema educativo innovador; una universidad vinculada al tejido económico metropolitano y que tenga un carácter central para la atracción de actividades y profesionales de la investigación a nivel internacional; un posicionamiento tecnológico sólido; una formación profesional prestigiosa; y la creación de empresas y una administración con capacidad de *liderazgo* y *coordinación*.
2. *Creación de una metrópolis de servicios avanzados* a través de la generación de una economía mixta y diversificada que pueda competir en el sistema europeo de ciudades.
3. *Movilidad y Accesibilidad*: creación de un sistema de movilidad interna que articule correctamente las distintas subcomarcas (*metro*) y conecte con los principales ejes viarios y ferroviarios; así como la construcción de un nuevo aeropuerto y ampliación del Puerto exterior.
4. *Regeneración Medioambiental*: saneamiento y recuperación de las zonas contaminadas y altamente degradadas, mejora de la calidad del aire y el agua, etc.

5. *Regeneración Urbana*: creación de nuevos parques de viviendas, infraestructuras y equipamientos colectivos; edificaciones emblemáticas que mejoren la centralidad de la imagen metropolitana y su atractivo a nivel internacional como motor cultural; nuevas estructuras de planeamiento y gestión del suelo; recuperación del tejido urbano deteriorado y de la ría como elemento vertebrador de la metrópoli.
6. *Centralidad Cultural*: Bilbao como centro de arte y congresos; un punto de referencia internacional en industrias culturales, con la participación de la iniciativa privada, una mayor accesibilidad social a las infraestructuras culturales, y la promoción de la ciudad como emblema cultural.
7. *Gestión coordinada de las administraciones públicas y el sector privado* proporcionando instrumentos para la planificación territorial y mejorando la eficiencia y la eficacia en la gestión de los servicios públicos.
8. *Articulación de la acción social*: mejora del bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos como fundamento prioritario del desarrollo urbano, eliminando la exclusión social, mejorando la participación ciudadana y la gestión de los recursos destinados a la acción social.

El Plan Estratégico mencionado fue sucedido por un posterior análisis elaborado en el 2001 y titulado *Bilbao 2010: La Estrategia*, el cual reinició en el énfasis de algunos de los aspectos mencionados en el primero, concretamente se centró en la importancia de los siguientes elementos (Bilbao Metrópoli 30, 1999):

1. La colaboración público-privada.
2. La calidad del sistema educativo y su representación internacional.
3. Una sociedad bien conectada y articulada que coopera a nivel internacional.
4. Una ciudad segura y sostenible.
5. Una metrópoli culturalmente modernizada.
6. La regeneración urbana.
7. Un sistema competitivo, innovador y sostenible socioeconómicamente y empresarialmente.
8. Una ciudad integrada y compacta.

La inauguración del Museo Guggenheim en 1997 y su exitoso efecto sobre la proyección internacional de la metrópoli bilbaína confirma muchos de los planteamientos y visiones estratégicas mencionados. Un proyecto, por otro lado, improvisado y víctima de múltiples casualidades, ya que no

estaba especificado en ninguno de los planes descritos. Su construcción es el resultado de una arriesgada apuesta cuya exitosa gestión y perspectiva lideradas por los exdiputados de la Hacienda Foral de Bizkaia, José Luis Laskuraín y del Departamento de Cultural, Joseba Arregui, convergieron con la desesperación del Director de la Fundación Guggenheim, Thomas Krens, ante las previas dificultades para colocar su Museo en Salzburgo y Venecia; un “matrimonio de conveniencia” que vino a resolver, inesperadamente, la crisis de la ciudad bilbaína, y las necesidades de Thomas Krens siendo, al mismo tiempo, el proyecto arquitectónico más emblemático de Frank Ghery. La autonomía institucional del Gobierno Vasco y la disposición del suelo municipal hicieron el resto.

Desde la construcción del la Red de Metro y la finalización del mencionado Museo, la transformación de Bilbao ha sido exponencial. En veinte cinco años, se han llevado a cabo más de treinta proyectos urbanísticos complementarios del Museo Guggenheim, todos ellos con vistas a mejorar la funcionalidad y la competitividad de la metrópoli bilbaína (ver Tabla 6.13.). El proceso de planificación del área metropolitana se ha focalizado principalmente sobre el municipio de Bilbao, priorizando la lógica del proyecto sobre la lógica de la planificación general y unitaria.

“La lógica del proyecto no es la lógica de la planificación, la lógica del proyecto es que vamos a maximizar el beneficio para poder hacer otras cosas, nadie está diciendo que se lo lleven al bolsillo. Se hace esto para poder hacer otras cosas. Pero la lógica es esta, y cómo se hace: transformando terciario que no se vende en residencial que sí vende, se sacan las plusvalías porque luego valen para hacer otras cosas, pero la lógica es la maximización de la plusvalía en función del proyecto” (Entrevista 3. Nivel Municipal-Ámbito Político).

Es decir, la financiación de proyectos de carácter urbanístico se ha desarrollado desde la maximización de los beneficios obtenidos a través de la venta de suelo, principalmente público, generando plusvalías para la financiación de nuevos proyectos urbanísticos. El modelo de planificación urbanística neoliberal ha consistido en estas operaciones, un sistema que Bilbao ha explotado exitosamente, transformando la ciudad y proyectándola a nivel internacional, con un déficit cero para su Ayuntamiento.

Sin embargo, la utilidad de dicho sistema parece estar tocando a su fin, por cuanto que la sociedad interinstitucional *Bilbao Ría 2000* encargada de la gestión y ejecución de estos proyectos, ha padecido dificultades económicas y financieras para continuar con su actividad. La crisis económica e inmobiliaria sufrida desde el 2008 ha influido significativamente en este proceso⁶⁵ pero también en la práctica finalización del proceso de transformación *metropolitano*. El exdiputado general de Bizkaia José Luis Bilbao manifestaba así su preocupación en el 2013, declarando que la sociedad ya “*había cumplido el objetivo para el que fue creada*”, defendiendo que “*el modelo de Bilbao Ría 2000 está agotado*” dado que “*la sociedad presenta deudas financieras que superan los 203 millones de euros*”. Se proponía así acabar con el organismo de la forma más “*ordenada posible*”.⁶⁶

⁶⁵ En prensa ver Abajo. T. (23 Mayo del 2009), “Bilbao Ría 2000 sortea la crisis con un crédito de 180 millones”, en *El Correo Digital*.

<http://www.elcorreo.com/vizcaya/20090423/local/bilbao-2000-sortea-crisis-200904231349.html>

⁶⁶ En prensa ver Europa Press (2013, 12 de Junio), “Bilbao Ría 2000 está abocada a un crack financiero o a un plan de cierre ordenado”, en *El Correo Digital*. <http://www.elcorreo.com/vizcaya/20130612/local/jose-luis-bilbao-bilbao-201306121321.html>

Tabla 6.13. Principales actuaciones urbanísticas en el Bilbao Metropolitano. 1980-2014

Proyecto	Municipio	Periodo
Plan Integral de Saneamiento de la Ría del Nervión	Municipios de la Ribera del Nervión	1979-2005
Puente de Rontegui	Unión de los márgenes de Erandio y Baracaldo a través de una autopista	Se planifica en 1943 y se ejecuta en 1983.
Parque Tecnológico de Zamudio	Zamudio	1985
Línea 1 Metro Bilbao (la idea inicial para su construcción se remonta a 1920)	Casco Viejo-Plencia	1987-1995/1996/1997/1999
Ampliación Puerto del Abra Exterior muelles, A1,A2,A3, Punta Solana, AZ1, AZ2 y AZ3	Santurce	1992-2011
Puerto Deportivo	Getxo	1991-1998
Centro Comercial Bilbondo	Basauri	1990
Centro Comercial Max Center	Baracaldo	1994
Centro Comercial Artea	Lejona	1998
Plan Amézola (soterramiento línea de ferrocarril, parque de viviendas)	Bilbao	1995-2000
Plan Urbanístico de Miribilla	Bilbao	1997-2003
Plan Urban Galindo	Baracaldo	1998-2006
Plan Revitalización de Bilbao la Vieja	Bilbao	1996-2003/2005/2006
Master Plan Abandolbarra (incluida su ampliación y remodelación)	Bilbao	1992-2011
Museo Guggenheim	Bilbao	1997
Puente Zubizuri Calatrava	Bilbao	1997
Puente Euskalduna	Bilbao	1999
Palacio Euskalduna	Bilbao	1999
Aeropuerto de Bilbao (Loiu)	Sondica (Loiu)	2000
Línea 2 Metro Bilbao	Bilbao, Baracaldo	2002
Tranvía	Bilbao	2002
Bilbao Exhibition Center (Feria de Muestras de Bilbao)	Baracaldo	2004
Estación intermodal de San Mamés (intercambiador de metro, ferrocarril y tranvía)	Bilbao	2004
Centro Comercial Zubiarte	Bilbao	2004
Puente Pedro Arrube (pasarela peatonal)	Bilbao	2004
Parque Comercial Megapark	Baracaldo	2004
Torres de Isozaki	Bilbao	2007
Centro Comercial Ballonti	Bilbao	2008
Biblioteca Universidad de Deusto	Bilbao	2009
Edificio Alhóndiga Bilbao	Bilbao	2010
Palacio de los Deportes de Miribilla (Bilbao Arena)	Bilbao	2010
Teatro Campos	Bilbao	2010
Paraninfo Bizkaia Aretoa UPV/EHU (edificio Sisa)	Bilbao	2011
Torre de Iberdrola	Bilbao	2011
Circunvalación Variante Sur Metropolitana de Bilbao AP-8	Santurce, Portugalete, Bilbao	2011
Finalización Línea 2 Metro (estación Kabiezes)	Santurce, Portugalete, Baracaldo, Bilbao	2014
Planificación en proceso de ejecución o pendiente		
Plan de Renovación Urbana de Garellano (ampliación campus universitario tecnológico, parque viviendas, acceso a la autopista a través de Olabeaga, Estadio de San Mamés)	Bilbao	2013-2015...
Plan Especial de Ordenación Urbana de Zorrozaure	Bilbao	En proceso

Fuente: Elaboración propia.

Una situación que ya empezó a manifestar ciertas dificultades para la financiación y ejecución de proyectos como la construcción de la Torre de Iberdrola en el emblemático espacio de *Abandolbarra* y ante la que *Bilbao Ría 2000* contrajo una deuda de 20 millones de euros.⁶⁷

La lógica del proyecto urbanístico y no la visión unitaria del Plan General se ha convertido en la pieza angular del los *procesos de mercantilización* de la ciudad (Ascher, 2004). La venta y la proyección de una imagen a través de edificios y lugares concretos para promover la competitividad urbano regional ya no se desarrolla desde el ámbito *productivo* sino desde el *exhibicionismo* y la *atracción* de cultura, servicios y nuevos inversores. Un proceso de transformación que se ha desarrollado de forma *independiente* y al margen de las otras dos principales ciudades de la C.A. del País Vasco –San Sebastián y Vitoria-, cada una centrada en su propio desarrollo y, sin embargo, todas ellas unidas por el papel en el documento que define las *Nuevas Directrices de Ordenación Territorial*, como estrategia polinuclear para la mejora de la competitividad y la innovación territorial –ver Capítulo IV-.

“Tenemos un patrimonio que es casi museístico, exhibicionista. No hemos conseguido que Bilbao y su entorno sean una potencia a nivel artístico, pero de creación no de exhibición” (Entrevista 1. Nivel Municipal-Ámbito Cultural).

“Las posibilidades potenciales que tenía el Guggenheim y que se podrían haber desarrollado han fracasado por el éxito que han tenido. No han servido de plataforma para que los artistas vascos puedan ir a Nueva York, para integrar a los artistas vascos en procesos creativos, para buscar la articulación con otros proyectos” (Entrevista 1. Nivel Regional-Ámbito Cultural).

“Yo prefería el antiguo Bilbao como, no sé, como contemplador. Pero supongo que es mejor que esté así, que es mejor que se haya modernizado, que hayan implantado edificios, que esto sea una... Yo no sé si se ha hecho un poco excesivamente como un escaparate de nombres, como un escaparate de esto, o sea que... que es probable que sí le falta una organicidad a esta transformación y que le falte quizá también raíces” (Entrevista 2. Nivel Municipal-Ámbito Cultural).

⁶⁷ En prensa, noticia publicada el 16 de Junio del 2013 por el periódico El País con el titular “Bilbao destinará 20 millones de euros para pagar deudas urbanísticas” http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/07/16/paisvasco/1374000017_060893.html

Esta conciencia de marca *metropolitana* es algo que sigue muy presente en el proceso de transformación del Bilbao Metropolitano y las nuevas y numerosas campañas de *marketing* para la promoción de *Bilbao-Bizkaia*. Algunos de los documentos institucionales describen Bilbao como el “*Ave Fénix y la ambición del equilibrio*”, prueba de ello son sus premios acumulados⁶⁸; Bilbao es “*el arte habitable*”, una “*ciudad para el shopping*” con una “*intensa vida nocturna*”, una “*ciudad que apuesta por el diseño*”, es una “*ciudad de ferias y congresos*” (Bizkaiatour, 2013: 4-30).

La nueva reflexión estratégica desarrollada por la Asociación Bilbao Metrópoli 30 en su documento *Bilbao Metropolitano 2030*, describe la evolución de la ciudad reflejando este carácter promocional y publicitario desde el relato de tres fases distintas: la primera, marcada por las *infraestructuras* –1991- 2000–, la segunda, centrada en los *valores* intangibles de la *innovación, la profesionalidad, la identidad y la comunidad*, transcurrida entre el 2001 y el 2010; y la tercera, orientada hacia la búsqueda de un “*nuevo paradigma*” de “*la alta innovación y la iniciativa empresarial*” desde tres ejes estratégicos: económico-industrial, industrial-tecnológico, y socioeconómico.  C mo han de conseguirse estos objetivos? Con “*compromiso, voluntad, singularidad y talento*”. Según los objetivos *estratégicos* de esta reflexión, en los próximos veinte años Bilbao habría de situarse entre las cinco primeras regiones de la Unión Europea en PIB, sanidad, educación, atención a los mayores e integración de sus tres territorios históricos (Bilbao Metrópoli 30, 2011).

De la misma forma, el *Dagn stico de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao* elaborado en Junio del 2013, también reivindica la importancia del binomio *Bilbao-Bizkaia* como factor de tracción urbano-regional, diferenciándose, inconsciente o conscientemente, de la *ciudad región polinuclear* definida en la *Nueva Estrategia Territorial (EuskalHir a)* elaborada por el Gobierno Vasco. En este sentido cabe preguntarse por el número de ciudades-región existentes en la C.A. del País Vasco, si hemos de referirnos a su potencial *polinuclear* como *ciudad-región vasca*, o ir en busca de estrategias diferenciadas dentro de cada uno de sus territorios históricos. El componente Euroregional *trans-fronterizo* y *trans-autonómico* es otro aspecto destacado que resalta la importancia de Bilbao como capital del norte peninsular, región del suroeste francés y cabecera de la cornisa cantábrica.

⁶⁸ Bilbao cuenta con distintos premios concedidos a su proceso de transformación urbana, entre ellos: el Lee Kuan Yew World City, el Ciudad Estado de Singapur, el premio a las mejores prácticas urbanas en la Expo-Shangai, o el Premio del Consejo Europeo de Urbanistas.

¿Es la integración transfronteriza y trans-autonómica un fenómeno factible como potenciador de la competitividad interterritorial según el modelo de Estado al que pertenece Bilbao y la C.A. del País Vasco? ¿Es esta integración posible cuando las sinergias y la movilidad existentes entre las tres ciudades vascas –San Sebastián, Vitoria y Bilbao- son ya de por sí escasas?

Asimismo, el mencionado *Prediagnóstico* defiende que Bilbao se encuentra ante una *tercera revolución industrial*, la del *re-conocimiento*; es decir, “*el modelo urbano de los llamados territorios inteligentes*” en el que la actividad urbanística “*ya no se basa sólo en la transformación física de la ciudad y en la actividad de regeneración y renovación urbanas sino en la apuesta por las personas y determinados valores*”. Este modelo debe ser “*consciente de la interdependencia entre la planificación urbana y otros aspectos como el fomento del crecimiento económico de carácter inteligente, el desarrollo social integrado y la sostenibilidad medioambiental*” (Ayuntamiento de Bilbao 2013: 293).

“La nueva estrategia de ciudad inteligente y del conocimiento no es fotografiable, no te puedo enseñar el antes y el después es, intangible, y eso sí que requiere... una cosa es que nosotros desde la capacidad de liderazgo que podamos tener, digamos hacia donde queremos ir. Demos paso en la posición que nos corresponde poniéndonos en manos de la universidad, poniéndonos en manos de los emprendedores, etc.; pero eso no lo hace el Ayuntamiento” (Entrevista 1. Nivel Municipal-Ámbito Político).

Esta perspectiva coloca a Bilbao en la “*nueva economía urbana del conocimiento*”; es decir, define una metropoli “hábil”, “lista”, “elegante” e “inteligente”, que encara el futuro desde la concepción comunitaria de la innovación territorial basada en el desarrollo integrado, endógeno, y flexible de la ciudad-región. Sin embargo, pasada la fase de las *infraestructuras* y, por lo tanto, de lo meramente visual, funcional y urbanístico, quedan por definir y responder a desafíos que, más allá de las medidas políticas implementadas en el terreno municipal, han de ser cambiadas desde dimensiones relacionadas con la *complejidad del modelo institucional vasco*, los importantes *desafíos de su sistema de innovación regional* y las consecuencias socioeconómicas que aún arrastra el Bilbao Metropolitano desde su decadencia industrial.

“Yo pienso que lo que tiene que ser es lo mismo que ha sido: una estrategia de desarrollo endógeno pero que a futuro tiene unos mimbres distintos. Esto no es lo mismo que lo del pasado, pues tiene que ver con capital humano, tiene que ver con desarrollo de ciencia y tecnología, tiene que ver con fuertes dosis de innovación social e institucional, tiene que ver también con eco-innovación” (Entrevista 1. Nivel Regional-Ámbito Económico).

“Hay un problema de autosatisfacción en la sociedad vasca que impide una creatividad seria (...) porque infraestructuras y todo lo demás se pueden crear pero al fin y al cabo, las grandes creatividades e innovaciones en Estados Unidos, no se han creado con gran éxito de infraestructuras, se han creado en lonjas y en garajes” (Entrevista 1. Nivel Regional-Ámbito Cultural).

“Bilbao, la margen izquierda, la margen derecha, no te voy a decir ya Plencia, pero bueno, Leioa, Erandio tal... es la macro-ciudad, de alguna manera. Y eso si lo comparas con la macro ciudad que es Donostia Aldea o San Sebastián y sus alrededores y con lo que es ya más ciudad como tal, Vitoria, pues realmente ¿por qué tiene menos nivel de empleo Bilbao que estas otras zonas? Entiendo empleo en términos, de proporción de población de una determinada...en edad activa ocupada. Tiene menos empleo por el efecto de la desindustrialización que todavía no ha sido superada” (Entrevista 1. Nivel Regional-Ámbito Social).

Tomando como referencia las reflexiones del Profesor Ander Gurrutxaga *“la clave está en que los procesos de innovación superen la estrechez de miras que les otorga la interpretación tecnológica y económica, de forma que puedan capturar la complejidad de los procesos que acontecen en espacios, ámbitos y escalas no directamente económicos –tales como el medioambiente, ámbitos socioculturales o el contexto institucional- y que interactúan de forma constante siguiendo un proceso no lineal, sino complejo y múltiple”* (Gurrutxaga, 2010a). La singularidad contextual de la C.A. del País Vasco en relación con el Bilbao Metropolitano, debe considerarse desde las dimensiones institucionales, políticas y económicas que la caracterizan.

“No hay ni una realidad sociológica, ni una realidad económica, ni una realidad estratégica que sea coherente con la idea de la ciudad región vasca (...) Es un discurso totalmente vacío de contenido, las tres ciudades no podemos ser ciudad universitaria, no pueden ser sanitarias y tampoco pueden ser las tres ciudades del conocimiento” (Entrevista 3. Nivel Municipal-Ámbito Político).

Cuando todas las ciudades-regiones del mundo persiguen la misma concepción de la creatividad, la innovación o el diseño, cuando se imitan y se copian las unas a las otras, su idiosincrasia desaparece, su autenticidad se desvanece (Zukin, 2010). El resultado de estos procesos es la *homogenización* de los procesos urbanos, haciendo extremadamente difícil la *diferenciación* entre unos y otros, la lógica de la *competitividad* y la *innovación* ha condenado a las ciudades a la *re-invencción* y la *novedad* permanentes, organizando un concurso por su liderazgo global y local, ya que no sólo compiten internacionalmente, también lo hacen dentro de sus propios países y regiones (Zukin, 2010). Más allá de los éxitos cosechados por la metrópoli bilbaína en su proceso de transformación, es preciso preguntarse por el horizonte que espera al otro lado de la regeneración urbanístico-infraestructural; un futuro que no puede basarse sólo en valores y en la Fe de la doctrina innovadora.

“A mi desde luego, como elemento expresionista, como elemento plástico, como elemento de contemplación y de emociones contemplativas me gustaba mucho más el Bilbao anterior, con las grúas, los humos, los altos hornos y la cochambre ¿no? No cabe duda de que se ha construido un Bilbao mucho más limpio pero también un poco más cursi” (...) “Y el Ayuntamiento de Bilbao, al fin y al cabo, ha entregado un poco, a hecho el sacrificio de muchos de sus ámbitos urbanos para sanearse económicamente pero a cambio de la destrucción de un paisaje urbano que era muy hermoso y muy original ¿no?. Era una ciudad” (Entrevista 2. Nivel Municipal-Ámbito Cultural)

¿Qué ocurre cuando hemos de dotar de contenido a la estructura? La apariencia de los lugares y su funcionamiento interno van unidos (Jacobs, 1961), y el interés por el diseño ha de pensarse desde el contenido laboral, social, productivo, demográfico y cultural del espacio urbano, de lo contrario estamos ante un recipiente vacío. Si el Bilbao Metropolitano aspira a atraer grandes multinacionales, estudiantes internacionales, investigadores, científicos, y población extranjera talentosa, atendiendo a los planteamientos de la *ciudad creativa*, la apariencia no basta y sus consecuencias para ciertos grupos de población o el “coste de la vida” son devastadores. De acuerdo con Ander Gurrutxaga, *“la construcción de redes de intercambio, información e interdependencia, la transferencia de conocimiento e información, e incluso los signos y símbolos culturales de la región son comprendidos como instrumentos que favorecen el crecimiento económico, sin que se contemple que estamos ante procesos que sostienen dinámicas sociales y humanas, que no funcionan de modo exclusivo en la vida económica y cuya construcción es el fruto de la confluencia de dimensiones variadas y relaciones complejas”* (Gurrutxaga, 2010a: 335).

“Es importante ver lo que ha supuesto el encarecimiento de la vivienda. El encarecimiento de la vivienda es uno de los principales factores que limitan las posibilidades de superar la pobreza y acceder a niveles de bienestar en las poblaciones de riesgo: fundamentalmente gente joven, familias monoparentales e inmigrantes” (Entrevista 1. Nivel Regional-Ámbito Social).

“El paso a impulsar un sector servicios muy potente y demás yo creo que genera, a nivel de empleo y demás como dos caminos que son contradictorios. Por un lado genera empleo muy especializado para gente muy formada y demás; por otro lado, un empleo muy precario en determinados servicios que surgen al albur de esta transformación, sobre todo en hostelería, comercio, construcción y demás” (Entrevista 1. Nivel Municipal-Ámbito Social).

6.3. La gobernanza de la innovación en el Bilbao Metropolitano: principales actores y agentes de regeneración urbana

El cambio estratégico adoptado por múltiples ciudades en sus procesos de regeneración urbana ha implicado la necesaria reformulación de los métodos, funciones y escalas de las políticas urbanas y la emergencia de nuevas fórmulas de gestión gubernamental (Brindley et al., 1989). Aunque es cierto que existen distintas técnicas para acometer la administración política de los procesos urbanos según sus distintos niveles institucionales –municipal, regional, nacional, continental-, existe un lenguaje común a todos ellos basado en conceptos como la flexibilidad, la eficiencia, la competitividad, el emprendizaje o en la creación de *redes* inter-metropolitanas de colaboración.

Las políticas de planificación urbanísticas mencionadas en el apartado anterior han introducido perspectivas novedosas, la gran mayoría de ellas, como bien describíamos, han estado motivadas por la potenciación de la *competitividad* y el *marketing* urbano-regional. Las políticas orientadas a transformar los entornos urbanos degradados de la *antigua industrialización*, han sido gestionadas y ejecutadas por nuevas estructuras organizacionales, aportando aproximaciones innovadoras al diseño y la planificación urbanísticas desde un discurso *experto* y *tecnocratizado* (Galarraga et al., 2012).

En este sentido, hemos pasado de la “era del Gobierno a la era de la Gobernanza”. Un cambio en el que las ciudades han tomado conciencia de ellas mismas como protagonistas directas de la planificación y gestión urbanísticas, empujadas a tomar partido en las tareas de administración de la economía urbana desde el ámbito local (Borja & Castells, 2004; Galarraga et al., 2012). En este contexto, ante la problemática complejidad de los procesos socioeconómicos, urbanos y medioambientales surgidos de la ciudad industrial y su crisis, el sector público ha recurrido a la incorporación y/o combinación de nuevos actores, especialmente empresas, profesionales expertos y asociaciones, para la reformulación política y estratégica de estos procesos de planificación (Galarraga et al., 2012).

A menudo estas estructuras han constado de sistemas de *gobernanza* compartidos donde las instituciones público-privadas han interactuado en los principales procesos de toma de decisiones. Algunas de estas instituciones se han dedicado a la utilización de mecanismos de privatización de las políticas urbanas para redistribuir y reforzar el poder de los gobiernos municipales (Jessop, 1998; Harvey, 1989b). Muchos teóricos de la *innovación* han confluído en la significación que han tenido estos sistemas a la hora de reconducir exitosamente o de fracasar estrepitosamente en sus acciones urbanísticas, muchas de las veces dominadas por el interés

y el control de la agenda urbana y sus recursos económicos (Lipietz, 1986; Moulaert et al., 1988; Cooke, 1992; Borja & Castells, 2004; Bellemere & Klein, 2011).

En el caso del Bilbao Metropolitano, tanto la composición institucional de estas agencias y agentes como su *liderazgo*, han sido *públicos*. La agencia más importante al frente del proceso de ejecución y gestión de los proyectos urbanísticos ha sido *Bilbao Ría 2000* (Sociedad para la Regeneración Urbanística de Bilbao y su Entorno); una sociedad de carácter *interinstitucional* compuesta por agentes *públicos* posicionados en diferentes niveles administrativos con una participación al 50% de los organismos vascos y estatales. Las Administraciones Vascas que la integran son el Ayuntamiento de Barakaldo (5%), el Ayuntamiento de Bilbao (15%), la Diputación Foral de Bizkaia (15%) y el Gobierno Vasco (15%). En cuanto a la participación Estatal, ésta se compone por la Entidad Pública Empresarial del Suelo (SEPES) perteneciente al Ministerio de Fomento (25%), la Autoridad Portuaria de Bilbao (10%), Adif (entidad pública de gestión y administración infraestructural del tráfico ferroviario de España) (10%) y Feve (Ferrocarril de Vía Estrecha) (5%).

“Lo que suele ser mucho más difícil y mucho más complicado y una de las claves de nuestro éxito, no es el encuentro de lo público y lo privado, es el encuentro de lo público y lo público. Eso sí que es mucho más complicado” (Entrevista 1. Nivel Municipal-Ámbito Político)

“Bilbao Ría 2000 no es público-privado, no estamos hablando de la realidad socioeconómica, es público-público. Es decir, si alguien dice que Bilbao Ría 2000 es público-privado, y lo he oído decir, yo les digo que miren la composición accionarial, qué hay de privado, en esa composición no hay nada privado. Bilbao Ría 2000 es un instrumento público. Por lo tanto, Bilbao Ría 2000 tiene que ser valorado como un instrumento público al servicio de las administraciones públicas” (Entrevista 2. Nivel Municipal-Ámbito Político)

Esta agencia se constituyó el 19 de Noviembre de 1992 a raíz de la confluencia de una serie de condicionamientos y problemáticas significativos:

En primer lugar, hubo un acuerdo unánime que reconoció la importancia de la implementación de medidas y estrategias innovadoras que sacaran a la metrópoli de su degradación urbanístico-industrial, para lo que era fundamental la colaboración coordinada de varios actores a nivel municipal, regional y nacional.

En segundo lugar, los gobiernos nacionales y regionales se encontraron con varios problemas en la reorganización, reutilización y planeamiento del suelo urbano-industrial disponible, el que pertenecía, en un 95%, a entidades del Gobierno Autonómico o del Estado; razón por la que fue necesaria su estrecha cooperación permitiendo así la mejor redistribución y gestión del proceso de revitalización, especialmente a la hora de ceder el suelo urbano disponible, venderlo, expropiarlo o buscar inversores privados dispuestos a comprarlo.

En tercer y último lugar, el alto coste del proceso de regeneración, principalmente acometido a lo largo de toda la Ribera del Nervión, implicó la inevitable aplicación de modelos de desarrollo empresarial para ejecutar y gestionar las acciones planificadas; es decir, políticas y estrategias desarrolladas desde una entidad *pública* pero con modelos de gestión y ejecución propios del sector privado.

Como ya indicábamos en la sección anterior, la finalización de la mayor parte de los proyectos urbanísticos planeados para el Bilbao Metropolitano y el estallido de la burbuja inmobiliaria en el 2008, ha derivado en el cuestionamiento del papel que esta agencia deberá desempeñar en el futuro. Todo ello debido tanto por la finalización de muchos de los proyectos planificados, como por la reducción de la oferta de suelo disponible y la capacidad para sacar rentabilidad del mismo. En la actualidad, los proyectos urbanísticos del Plan de Renovación Urbana de Garellano, el Plan Especial de Ordenación Urbana de Zorrozaure –aún pendiente de ser ejecutado en su totalidad–, o el soterramiento de la línea ferroviaria de Adif en el barrio de Irala y Recalde, mantienen viva la actividad de esta sociedad aunque con dificultades presupuestarias.

Otra agencia destacada en el proceso de transformación del Bilbao Metropolitano ha sido la *Asociación Bilbao Metròpoli 30* creada en el 9 de Mayo de 1991 y reconocida como “Entidad de Utilidad Pública” por el Gobierno Vasco el 9 de Junio de 1992. Las acciones más importantes implementadas por esta Asociación se han dedicado a la proyección estratégica de la planificación urbana desde su estudio y promoción, ejerciendo de “think tank” orientado al establecimiento de la visión del planeamiento urbanístico y su difusión pública. El ejercicio más influyente realizado por esta asociación fué la elaboración del *Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano*, documento que ha servido de brújula para el desarrollo de las iniciativas más importantes de regeneración, junto a otras revisiones estratégicas, estudios o informes ejecutados a posteriori.

La *Asociación Bilbao Metrópoli 30* está integrada por distintas instituciones y organismos del sector tanto público como privado, representando y ejerciendo tareas de enlace entre ambos sectores principalmente destinadas hacia la búsqueda de acuerdos y/o soluciones que beneficien al futuro del ámbito metropolitano. Los socios fundadores de esta entidad incluyen a las administraciones regionales provinciales y municipales del Gobierno Vasco, Diputación Foral de Bizkaia y Ayuntamiento de Bilbao; a entidades financieras como el BBVA o Kutxabank; los grupos de comunicación El Correo e Iparragirre; las Universidades de Deusto y del País Vasco; empresas privadas como Iberdrola o Petronor; empresas públicas del Estado como Renfe y la Autoridad Portuaria de Bilbao; y organismos como la Cámara de Comercio de Bilbao y la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL), entre otros.⁶⁹

Junto a las dos principales agencias descritas anteriormente debemos mencionar, asimismo, la *Sociedad Urbanística de Rehabilitación de Bilbao* (SURBISA) constituida en Enero de 1985. El cometido principal de esta empresa pública dependiente del Ayuntamiento de Bilbao, ha sido la incentivación de la rehabilitación urbanística del patrimonio edificado residencial del municipio bilbaíno, con el objetivo de mejorar las condiciones de habitabilidad y calidad de vida de sus inquilinos. Su principal énfasis ha sido la rehabilitación de las edificaciones más degradadas para garantizar su seguridad, accesibilidad y eficiencia, así como la revitalización del tejido comercial del Casco Viejo de Bilbao.

Esta empresa pública se compone de profesionales de distintas disciplinas y comienza a funcionar con el objetivo de implementar el Plan Especial de Rehabilitación del Casco Viejo, en 1985. Entre sus intervenciones más destacadas se encuentran el Plan Especial de Rehabilitación y Reforma Interior de Bilbao la Vieja⁷⁰, en 1994, la rehabilitación del Barrio de Ferrovianos⁷¹, en 2003, y otras intervenciones igualmente importantes en el Barrio de Otxarcoaga, Zorrozaure o Irala.

Desde el año 2005 esta entidad se ha erigido como la empresa responsable de la rehabilitación de la vivienda residencial en el conunto del municipio bilbaíno. Un reto complicado ya que el 57% de la edificación en este municipio se construyó antes de 1960 y han sido los “barrios de acogida” más importantes del centro urbano algunos de los más afectados

⁶⁹ La Asociación establece, además, una distinción entre socios ordinarios y socios protectores. Los socios de carácter ordinario aglutinan a todos los Ayuntamientos del Área Metropolitana, a empresas como IDOM, Metro Bilbao o Mapfre, y otra serie de fundaciones, organismos no lucrativos e instituciones públicas. Los socios protectores incluyen a la Fundación BBVA, el Museo Guggenheim y el Museo de Bellas Artes, varios Consulados Internacionales principalmente Europeos y Latino Americanos, y otros miembros tanto del ámbito público como del privado.

⁷⁰ Incluye los barrios de San Francisco, Bilbao la Vieja y Zabala

⁷¹ Este barrio se sitúa también en el distrito bilbaíno de Bilbao la Vieja, concretamente en la calle Zabala.

por las condiciones de degradación de sus viviendas.⁷² Así las cosas, uno de los programas estratégicos más importantes de esta Sociedad fué el destinado a la mejora de las condiciones de habitabilidad de la vivienda para personas vulnerables.

El papel desempeñado por las entidades descritas sigue teniendo un rol destacado dentro de la metrópoli. Sin embargo, las estrategias destinadas a reconducir el futuro metropolitano hacia la competitividad empresarial o tecno-científica, provoca que sean también otros organismos o agencias, no directamente relacionados con la regeneración y la planificación urbanísticas, las que tomen el relevo o incidan más en el futuro desarrollo tanto de Bilbao como de la C.A. del País Vasco. En este contexto, es conveniente que reconozcamos a otras entidades históricamente influyentes en el proceso de cambio socio-estructural y reconversión industrial del área metropolitana, especialmente en lo concerniente a las políticas de desarrollo tecnológico e industrial o en su implicación con la Red de Agentes del Sistema Vasco de Innovación. Dado que el análisis de sus principales intervenciones fue revisado en el último apartado del capítulo V, tan sólo serán mencionadas brevemente.

La Sociedad para la Reconversión y la Promoción Industrial (SPRI) constituida en Diciembre de 1981 y perteneciente al Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad del Gobierno Vasco, o la Agencia de Innovación de Bizkaia (BEAZ) creada en Mayo de 1987 ligada a la Diputación Foral de Bizkaia, han sido dos importantes referencias, ambas de carácter público, con un impacto notable en la promoción y dinamización de la política industrial y tecnológica vasca. También lo ha sido, en los últimos años, el consejo de reciente creación denominado Bilbao-Bizkaia Design and Creativity Council constituido en el 2012, y perteneciente a la Diputación Foral de Bizkaia y el Ayuntamiento de Bilbao.

Este Consejo se dedica a la promoción de la creatividad y el diseño mediante el desarrollo de actividades y foros que incentiven su actividad económica, siendo las industrias creativas, la educación y la investigación sus principales focos de proyección internacional. En su Consejo de Dirección se incluyen 24 organismos en los que también están insertas la SPRI y BEAZ, además de las Universidades Vascas, la Cámara de Comercio de Bilbao, la Agencia Vasca de Innovación (Innobasque), las agrupaciones de investigación de TECNALIA e IK4, el Museo de Bellas Artes o el Guggenheim, entre otras.

⁷² En prensa ver Baza, N. (Febrero del 2015). “Tres décadas de Rehabilitación ‘humana’” en *Periódico BILBAO*. Ayuntamiento de Bilbao.
http://www.bilbao.net/blogs/surbisa/files/2015/03/REPORTAJE-PERIODICO-BILBAO_baja.pdf

Además de los organismos mencionados existen otros consejos, asociaciones y agrupaciones de carácter *público*, o dependientes de lo *público*, insertos en los niveles municipales, provinciales y regionales que, en el caso del objetivo concreto de este capítulo, son demasiados para ser analizados en su totalidad. De este modo, más allá de la labor ejercida por *Bilbao Ría 2000* y *Bilbao Metrópoli 30* como agencias específicas implicadas en el proceso de planificación del área metropolitana, la sobreabundancia de organismos y niveles administrativos es otra de las características que complejizan enormemente el sistema institucional vasco, provocando la *sobre-institucionalización* de las prácticas administrativas en sus relaciones con la sociedad, y la dificultad para discernir donde comienzan las competencias de unas y otras, así como las maneras en que se coordinan o compenetran (Gurrutxaga, 2010a: 114).

“Los líderes son regiones o países que son capaces de articular sus procesos” (...) “Cuando estamos hablando de articular todas estas estrategias, eh... cómo va a ser esto posible, con el nivel de desacuerdo interinstitucional que tenemos a la hora de, si tenemos una estrategia a medio plazo, si no es compartida con los impuestos y tal. Yo creo que en eso va a ver mucho ruido. Entonces la gestión la veo muy complicada” (Entrevista 1. Nivel Regional-Ámbito Económico).

“Los dirigentes están cada vez más en el sector público. Cuando el presidente del Athletic tiene que ir pidiendo limosna para hacer un campo nuevo, pues limosna al sector público” (...) Lo privado está supeditado a lo público. ¿Qué pasa entonces con los dirigentes públicos? Los dirigentes públicos hasta ahora en el ámbito de Bilbao han tenido, y lo voy a decir con toda claridad, una coordinación de partido político: Gobierno, Diputación y Ayuntamiento, hay un partido que estructura estos tres ámbitos” (Entrevista 2. Nivel Municipal-Ámbito Municipal).

La correcta articulación de todas ellas se torna un proceso complicado cuando los sistemas de acción gubernamental de cada una se duplican o quedan enmarañados en los mismos ámbitos de actuación. Asimismo, a menudo hemos de preguntarnos por los mecanismos de evaluación de sus propias actividades siendo necesario el control político y cultural de la sociedad civil. A este respecto, cabe mencionar que el proceso de regeneración urbana del Bilbao Metropolitano ha sido, especialmente en sus inicios, diseñado desde arriba; es decir, desde respuestas en las que la ciudadanía poco ha participado e influido.

El resultado de estas medidas se ha apoyado, especialmente, en el discurso experto y en las tendencias y estrategias de reforma implementadas a nivel internacional; discursos que han “*ido redefiniendo el sentido del lugar y el espacio de la ciudad que la crisis industrial deja maltrecho*” (Gurrutxaga, 2010a: 177). Si bien es cierto que las prácticas de *participación ciudadana* a través del gobierno electrónico –*e-government*– y otro tipo de foros, han sido implantadas para la actual Revisión de los Planes

de Ordenación de Bilbao, su incorporación ha sido tardía, ya que gran parte de las políticas ya se habían puesto en funcionamiento y la imagen de la ciudad, transformada. La Oficina de Planificación Urbana del Ayuntamiento de Bilbao creada para este cometido se constituye en Diciembre de 2009. La consulta popular, las comisiones de barrio y otras fórmulas de *democracia participativa* no han sido insuficientes, siendo la gestión y el liderazgo *públicos* los instrumentos de intervención más importantes.

Así, desde la crisis de la *ciudad industrial* bilbaína se distinguen dos fases en el proceso de redefinición de la agenda urbana: un primer momento donde se establecen los objetivos, los parámetros y el imaginario urbano que quiere alcanzarse desde el *liderazgo* estricto de las agencias de regeneración urbana; y una segunda etapa en que se ponen en marcha los procesos de participación ciudadana pero en los que se modifican objetivos y funciones urbana ya construidos. La experiencia de quienes habitan la ciudad se construye, por tanto, a posteriori habido sido necesaria su inclusión en los procesos de toma de decisiones iniciales (Galarraga et al., 2012).

6.4. Algunas reflexiones sobre el modelo de planificación y de gobernanza en la regeneración del Bilbao Metropolitano

Tras el análisis realizado de los discursos de los entrevistados y su relación con la planificación y el modelo de gobernanza implícitos en la regeneración del Bilbao Metropolitano existen elementos que se han ido interpelando sobre los que ha sido estructurado el contenido específico de los temas surgidos en torno al Sistema Vasco de Innovación, la Ordenación del Territorio, la importancia de la Universidad, y las consecuencias del Efecto Guggenheim sobre el Bilbao actual. En este sentido destacan tres ideas significativas que desde el nivel regional se trasladan también al ámbito interprovincial y metropolitano:

1. La complejidad derivada de las dificultades para *articular* el modelo de gobernanza territorial del País Vasco. Esta complejidad se relaciona con sus niveles inter-administrativos e interinstitucionales, como elementos que obstaculizan la habilidad para generar nuevas respuestas.
2. El liderazgo del sector público a la hora de gestionar el proceso de cambio, descubre importantes paradojas que apelan al éxito y a la dependencia surgidas de su propia *sobre-institucionalización*.
3. El orgullo exhibicionista de la cultura y la identidad vascas como factores que impiden la *autocrítica* y la *autoevaluación* de su propio recorrido. Ello dificulta, asimismo, tanto la capacidad para establecer una visión unitaria y real de los problemas y desafíos de su *Nueva Estrategia Territorial*, como de enfrentar los problemas socioeconómicos, aún latentes, derivados del proceso de des-industrialización y del proceso de transformación de la metrópoli.

En este sentido, desde el punto de vista institucional, el tránsito hacia la *economía del conocimiento* y los procesos de innovación socio-culturales a los que aspira la C.A. del País Vasco y el Bilbao Metropolitano se ha visto condicionado por su propio modelo de transformación y la *autosatisfacción* de los resultados obtenidos. En la actualidad no se tiene una idea clara de lo que se quiere, ni se sabe como llevarlo a la práctica, ni ha habido un ejercicio de *autocrítica*. Según algunos entrevistados la sociedad vasca no es capaz de articular sus propios procesos y de elaborar una estrategia de futuro conjunta si no es crítica consigo misma.

Estos procesos se han trasladado al sistema regional de innovación, a sus modelos de ordenación territorial y a la articulación institucional de las tres provincias. Cada una ha jugado independientemente sin una visión

integrada del conjunto. La duplicidad de funciones y competencias institucionales unida a la competitividad interprovincial se ha traducido en un exceso de infraestructuras -puertos, aeropuertos, universidades, parques tecnológicos-, desviando la atención de los problemas reales atribuidos a los defectos de la Universidad vasca y al papel que debe desempeñar en el sistema regional de innovación. Factores que exponíamos en el Capítulo V.

La competitividad se ha trasladado especialmente a los ámbitos metropolitanos de cada provincia. Los ritmos en los procesos de planificación urbana no se han conjuntado ni pensado desde el imaginario regional. La regeneración del Bilbao Metropolitano tampoco se ha valorado desde los beneficios que ha podido aportar al conjunto de la C.A. del País Vasco, no sólo como inversión y motor de atracción turístico regional, sino también como dinamizador de los movimientos artísticos y culturales de la metrópoli. Desde el punto de vista estratégico tampoco le han sido atribuidos las funciones simbólicas como cabecera metropolitana principal dentro de las Directrices de Ordenación Territorial; un proceso que arrastra desde el traslado de la capitalidad autonómica a Vitoria-Gasteiz. El éxito del propio efecto Guggenheim, su proceso de gestión pública, y la transformación física de la ciudad no se han visto, sobre todo en sus inicios, como una inversión de país.

El cambio de imagen físico del Bilbao Metropolitano y la revolución infraestructural de la C.A. del País Vasco desde el punto sectorial son cambios reconocibles, palpables y visibles para el visitante, el ciudadano de a pie, pero el tránsito hacia los procesos de innovación y creatividad de la *ciudad inteligente*, son intangibles, requieren de una articulación coral, integrada, la cual ya no puede recaer en lo meramente físico, ni ser liderada por una agencia pública de regeneración urbana. Esa etapa se da por finalizada.

El liderazgo institucional ha recaído, en este sentido, en “lo público” y por “lo público”, habiendo sido el sector privado el que se ha amoldado a su estructura de apoyo financiero. Un protagonismo que ha sido reconocido como positivo para la superación de la crisis industrial pero que no ha disminuido. Este hecho ha generado problemas en el modelo productivo recayendo en una dependencia de las estructuras públicas e incurriendo en una lucha por la adquisición de fondos públicos. El liderazgo empresarial se ha desvanecido, las decisiones ya no se toman en Bilbao, perdiendo influencia con respecto a ciudades con una mayor influencia económico-política y mayor masa crítica como Madrid o Barcelona, perdiendo, asimismo sus antiguas capacidades financieras.

La competitividad por la adquisición presupuestaria en el sector cultural y museístico es un hecho destacado por algunos de los entrevistados en este ámbito cultural. La falta de interés y la coordinación entre las di-

ferentes museos y en el entorno creativo-cultural también es un aspecto importante, especialmente a la hora de delimitar las competencias y la especialización de los principales centros culturales y museísticos tanto dentro de cada ciudad, como entre las tres principales cabeceras metropolitanas.

Desde el punto de vista social, el proceso de transformación urbana del Bilbao Metropolitano tiene un impacto muy fuerte sobre el imaginario de la población, el significado de la ciudad y las condiciones de vida de sus habitantes. El Bilbao Metropolitano todavía padece de una serie de consecuencias derivadas de su proceso de desindustrialización afectando especialmente al colectivo inmigrante y a la población joven.

El encarecimiento de la vivienda, los procesos de periferización urbana y la mutación de las condiciones de exclusión social son elementos significativos, especialmente en lo que han sido los clásicos “barrios de acogida de la metrópoli”; unos barrios que a pesar de estar localizados en el municipio de Bilbao, algunos de ellos muy céntricos, viven en la periferia del imaginario urbano. La precariedad laboral en los jóvenes y la ausencia de trabajo de los inmigrantes ha generado “redes de exclusión de ida y vuelta”. Los ventajas del proceso de transformación urbanística y del modelo productivo por el que se ha optado han creado un “Bilbao de dos velocidades.”

6.5. Consideraciones sobre las regiones metropolitanas de Bilbao, Oresund y San Diego

En el planteamiento inicial de nuestra tesis exponíamos las inquietudes principales de nuestro proceso de investigación, considerando las dinámicas urbanas, socioeconómicas e institucionales del Bilbao Metropolitano y la región del País Vasco en su proceso de cambio socio-estructural de la sociedad industrial a la sociedad del conocimiento. Reconocíamos ante este proceso la importancia analítica de su estrategia de planificación urbana, las capacidades innovadoras y competitivas de su territorio y el carácter peculiar de su diseño institucional. Nuestra necesidad prevalente era tratar de comprender por qué la metrópoli bilbaína había respondido a sus propios desafíos de la forma en que lo ha hecho, reflexionando sobre la influencia ejercida por su propio contexto, y sobre sus capacidades endógenas e innovadoras para detectar soluciones exitosas a sus problemas.

Estos interrogantes predeterminaron nuestro interés por el estudio y la comprensión de otros casos de tránsito hacia la sociedad del conocimiento, para extraer conclusiones sobre cómo los contextos socio-históricos y político-institucionales de otras regiones metropolitanas influían en sus propias dinámicas de cambio. Nuestra hipótesis de partida se aventuraba a exponer que estas dinámicas funcionaban peculiarmente según los casos considerados, reconociendo sus habilidades para crear nuevas posibilidades, diseñar ciertas expectativas y buscar los mecanismos adecuados para cumplirlas: toda una serie de procesos con miras a garantizar un mayor bienestar y calidad de vida en sus propias sociedades.

Partiendo de estas premisas, argüíamos que, también en el caso del Bilbao Metropolitano, tanto las respuestas generadas como los desafíos que presenta en la actualidad, se encontraban condicionados por su antigua estructura moderno-industrial y, por tanto, por el arduo proceso de desindustrialización al que estuvo sometida la metrópoli en un momento socio-histórico delicado, marcado, a su vez, por el periodo transicional tras la dictadura franquista y el proceso de institucionalización del nuevo Gobierno Vasco. Factores que, en su conjunto, perfilan, orientan y comprometen las inminentes acciones de intervención –urbanas, laborales, productivas, sociales, etc.- desempeñadas durante la dura crisis de los años 80 (1980) y la década de 1990; transformaciones y circunstancias novedosas que, directa o indirectamente influyen, tal y como hemos analizado en la segunda parte de nuestra tesis, en el carácter sociodemográfico, la estructura productivo-laboral, el sistema regional de innovación, o la transformación urbano-espacial que presenta la metrópoli en la actualidad.

En este sentido, las regiones metropolitanas de Oresund y San Diego seleccionadas como ejemplos paradigmáticos del proceso de transición hacia la sociedad del conocimiento desvelan, tras su análisis en el Capítulo III, componentes de gran riqueza analítica para la comprensión de estos contextos y entornos de innovación, ya que sirven a nuestro propósito para complementar y responder a nuestra pregunta de investigación: por qué éstas regiones se han adaptado de forma más exitosa a sus peculiares procesos y cuáles fueron sus variables más influyentes.

La discriminación más importante que debemos hacer a éste respecto es la ya insinuada anteriormente en nuestra hipótesis de partida: mientras que el Bilbao Metropolitano y la región de la C.A. del País Vasco se enfrentaban a los condicionamientos de su proceso de desindustrialización y a las peculiaridades socio-históricas e institucionales marcadas por la época en la que quedaron circunscritas, las regiones metropolitanas de San Diego y Oresund, en cambio, experimentaban procesos que provenían de circunstancias socio-históricas bien distintas.

San Diego ya disponía de una economía del conocimiento, un dinamismo productivo-laboral consolidado y una estructura universitaria experimentada quedando reforzada, asimismo, por los valores geoestratégicos de su gran atractivo turístico y de su enorme valor paisajístico, climático y medioambiental. Aspectos que eran explicados en el Capítulo III y en los que, tanto el asentamiento de la industria militar como el desarrollo paralelo de la Universidad de California, son determinantes. Asimismo, también el potencial del capital humano de la región metropolitana y el papel desempeñado por la cultura y las redes de inmigración como componentes cruciales de su dinamismo y actividad socioeconómicas.

Todos estos factores añadían un enorme potencial para atraer recursos laborales e inversión económica a nivel global, desde un alto grado de inversión en I+D+i, profesionalización e internacionalización productivos. Si bien es cierto que San Diego también experimenta durante la década de principios de los noventa una dura crisis de su economía del conocimiento, proveniente de la falta de apoyo económico de los contratos de la industria militar, hacia finales de dicha década, ésta economía vuelve a ser impulsada por una fuerte irrupción de la industria biomédica y biotecnológica, consiguiendo proveerse de considerables fondos de inversión de capital riesgo.

En el caso de la Región del Oresund, debemos puntualizar que los dos países que la integran –Dinamarca y Suecia-, también devenían ya, desde finales de la Segunda Guerra Mundial, de procesos de integración institucional, económica y laboral, inscritos en la cultura y la evolución socio-histórica de los países nórdicos. Procesos en los que los valores atribuidos a la igualdad, a la transparencia y a la redistribución económica de los recursos, conformaban ya un importante pilar de sus modelos social-

democráticos, donde el papel regulador del Estado y el respeto civil a sus estructuras institucionales y redistributivas, son igualmente significativos. El efecto de estos elementos sobre sus procesos de reorganización económica y productiva son también un factor a destacar, ya que representan la simbiosis de las antiguas y nuevas estructuras empresariales con las políticas social-democráticas, lo que permite el fortalecimiento de las capacidades endógenas, innovadoras y “creativo-destructoras” que posibilitan la sostenibilidad y la incentivación e inversión en sus sistemas educativos, económicos y laborales, guiando su adaptación hacia la sociedad del conocimiento y permitiendo, por tanto, reforzar sus mecanismos de competitividad e innovación a través de nuevos procesos tecno-científicos intensivos en conocimiento. La industria biomédica, farmacéutica, biotecnológica, o de las telecomunicaciones son resultados de este proceso.

Esta tradición de apoyo al conocimiento y la educación del conjunto de la población y su grado de apertura formativa, se traduce en la reducción de la incertidumbre de los procesos productivos y en el aumento de la flexibilidad y adaptación individuales. Y estas capacidades constituyen, a su vez, importantes valores para la atracción de inversores extranjeros a sus procesos productivos, con el mayor aprovechamiento del alto grado de cualificación y especialización de la población.

Circunstancias que operan de forma diferenciada en San Diego y la Región del Oresund: en la primera desde un modelo profundamente fragmentado y asimétrico pero donde el dinamismo laboral intrínseco al caso norteamericano, permite la funcionalidad del propio sistema; en la segunda, sin embargo, se aborda este proceso desde dinámicas integradoras centradas en la cohesión social y el bienestar del conjunto de la población. La construcción del Puente del Oresund es, en este sentido, un importante ejemplo a considerar.

El factor transfronterizo de estas regiones juega, en este contexto, un papel crucial. En el caso de San Diego, no podemos entender su crecimiento y desarrollo metropolitanos sin sus relaciones transfronterizas con México, siendo esta frontera la más transitada del mundo. Tanto las redes culturales y migratorias, como las relaciones, políticas y económicas de ambos países, constituyen un potente factor de expansión y competitividad regional, sin el cual es muy difícil comprender el imaginario sociocultural de esta región, donde la inmigración forma parte de su crecimiento histórico. A pesar de las asimetrías y el grado de fragmentación existente entre ambas sociedades, el futuro de las mismas se apoya considerablemente en la potenciación de las relaciones entre Tijuana y San Diego, habiéndose aprobado ya distintos acuerdos y proyectos infraestructurales, entre los que destacan la pasarela que conecta los aeropuertos de ambas ciudades.

Sin embargo, es importante puntualizar que frente a “la frontera norteamericana que se cierra”, existe la “frontera que se abre y se vuelve inexistente”. Este es el caso de la Región del Oresund en la que el componente transfronterizo y la libre circulación de las personas pasa a naturalizarse, fortaleciendo desde la cooperación, las relaciones entre Dinamarca y Suecia. A pesar de los desequilibrios existentes en los intereses y la movilidad de las personas que transitan libremente esta frontera, y la influencia socioeconómica y cultural ejercida por Copenhague como capital danesa, la construcción del puente del Oresund, se ha erigido como un componente más de las relaciones político-institucionales, económicas y culturales entre ambos países, habiéndose incrementando notablemente la influencia y las funciones de esta región metropolitana. Es preciso añadir, asimismo, el impacto de las políticas supranacionales de ordenación europeas a la hora de favorecer la funcionalidad inter-regional de sus territorios; apoyos de los que carece San Diego.

En nuestro caso, el Área metropolitana de Bilbao y la región vasca quedan supeditados, en cambio, a la novedad de su sistema institucional; un sistema que ha liderado exitosamente el proceso de reconversión industrial y regeneración urbanísticos pero que descubre, debido a su juventud, problemas tanto en la articulación funcional de su territorio y sus tres principales ciudades, como en la definición, evaluación y coordinación de sus estructuras y departamentos internos. Estos elementos son fundamentales para la dinamización del potencial socioeconómico del futuro del País Vasco. El componente transfronterizo de la Euroregión Aquitania-Euskadi, es todavía un proyecto poco consolidado a pesar de las iniciativas generadas para favorecer la movilidad sostenible, la cooperación interinstitucional y las sinergias socioculturales entre ambas regiones. El futuro de estos proyectos transfronterizos requerirían, en todo caso, el ajuste anterior de las problemáticas señalizadas en el modelo institucional vasco.

El proceso de desindustrialización y su re-direccionamiento hacia las distintivas características del modelo productivo vasco predeterminan también las medidas políticas centradas en la construcción de su sistema de innovación regional. Acciones que han relegado a la Universidad Pública Vasca a un segundo plano, especialmente en aquellas disciplinas alejadas del ámbito de la ingeniería y las tecnologías medias. Estos aspectos, unidos a la escasa profesionalización, internacionalización, orquestación y financiación externa de sus estructuras de investigación básica, y de sus relaciones con el sistema productivo dificultan, a pesar de las importantes inversiones realizadas en I+D+i, el desarrollo de un sólido modelo productivo basado en el conocimiento y la innovación. En este sentido, a pesar de los éxitos cosechados en el modelo de regeneración urbana del Bilbao Metropolitano, la calidad de sus infraestructuras de transporte, o el grado de integración de la metrópoli, sus nuevas aspiraciones para convertirse en

una ciudad del conocimiento, innovadora e inteligente se ven, en gran parte dificultadas, por las elementos descritos en su sistema de innovación.

Con respecto al fenómeno urbano y al tránsito hacia la sociedad del conocimiento debemos advertir, que cuando analizamos los casos de San Diego y Oresund y de sus respectivas potencialidades para enfrentar este tránsito exitosamente, no solamente descubrimos respuestas distintas, sino que éstas no son sinónimas de una mayor prosperidad económica para el conjunto de la población, ni de una disminución de las desigualdades sociales, o de una menor fragmentación laboral y productiva.

Al contrario, si algo demuestran las peculiaridades contextuales de estos entornos es, que lo que aquí definimos como “condiciones para el éxito” concretadas en nuestras hipótesis específicas, no son más que variables idealizadas difícilmente reproducibles en su completa perfección. De aquí que, cuando analizamos cada uno de estos casos encontremos disparidades tan pronunciadas. El patrón de urbanización californiano reflejado en San Diego, ejemplifica muy bien las peculiaridades de las que hablamos, pues se trata de un sistema claramente opuesto al europeo, con grados de dispersión y fragmentación espacial significativamente pronunciados, poco integrados urbanísticamente, y con zonas visiblemente gentrificadas. La ausencia de una estructura de apoyo supranacional como la Unión Europea también influye considerablemente en este proceso, ya que uno de los objetivos más importantes de las políticas de planificación territorial europeas se ha centrado en la mejora de integración y de funcionalidad de los distintos sistemas urbano-regionales.

Debemos resaltar que los modelos productivos basados en el conocimiento y la innovación, no sólo encarecen las condiciones de vida de los espacios donde se encuentran ubicados, sino también las del conjunto de la región metropolitana. Uno de los elementos extraídos del análisis de la Región del Oresund, se relacionaba con los flujos de movilidad que se producían entre la capital danesa y la región sueca de Escania, motivados por el abaratamiento de la vivienda o, en el caso de Copenhague, por los traslados diarios a esta, determinados por el acceso a empleos y salarios mejor remunerados. Movimientos que vislumbramos, a otra escala y en otras circunstancias socioeconómicas, también en los flujos transfronterizos entre San Diego y Tijuana.

Si algo demuestran los paradigmas sobre la innovación, las economías del conocimiento o el nuevo urbanismo, es el aumento del grado de polarización y fragmentación social al que tienden sus sociedades en la medida en que este proceso de tránsito se radicaliza. Este es un aspecto claramente representando por el modelo urbano y laboral de San Diego, y que comienza a aparecer también en el modelo nórdico de planificación urbana. En la medida en que las regiones y sus ciudades se transforman en espacios altamente competitivos, sus desigualdades internas se inten-

sifican. Esto puede ocurrir entre distintas regiones de un mismo país, y entre ciudades y grupos de población cuando hablamos de la calidad del empleo, o de los grados de integración y polarización social.

Fenómenos que detectamos también entre el centro y la periferia del Bilbao Metropolitano, donde el área de influencia y atracción se ha localizado en el municipio bilbaíno centrado en Abando-barra, incrementando el precio de la vivienda, y provocando la salida de población hacia municipios de la periferia urbana. El proceso de desindustrialización y la pronunciada pérdida de tejido industrial vizcaíno, con respecto a las provincias de Álava y Guipúzcoa, han minado, a su vez, parte de su dinamismo económico, recayendo fundamentalmente en los servicios.

La pérdida de población y su envejecimiento son asimismo otra importante consecuencia a considerar, ya que la masa crítica y el rejuvenecimiento de la población son variables cruciales para el futuro de cualquier región metropolitana. Veíamos, en este sentido, que la edad media de la población en San Diego era de 34 años y su tasa de desempleo del 6% aunque, un 14% de su población se situara por debajo del nivel de pobreza federal.

Las paradojas intrínsecas a la sociedad del conocimiento son un aspecto clave en la búsqueda de las herramientas y respuestas que permiten que accedamos a ella. Si la inversión en educación, ciencia y tecnología es sinónimo de una mayor riqueza y capacidad competitivas de las regiones metropolitanas, debemos tener en cuenta que, dependiendo de las capacidades y el diseño de cada modelo institucional, el tránsito puede ser inclusivo para muchos o exclusivo de unos pocos. En cualquier caso las condiciones que marcan este proceso de tránsito quedan delimitadas por algunos condicionamientos estructurales manifiestos donde el nivel educativo, el grado de apertura, especialización y calidad del sistema universitario, o la edad media de la población, y la capacidad de atracción de inversión económica y de “talento” productivo son significativos.

Respecto a las consideraciones que, en este último apartado de nuestra tesis, justifican las analogías entre la transición del proceso de nuestra región metropolitana de Bilbao con las Oresund y San Diego, retrotraigo la opinión de uno de nuestros entrevistados, advirtiéndome de que no hemos de buscar ciudades de nuestra misma escala, ya que no deberíamos compararnos con alguien que, “sea como tú”, sino con aquel que sea “como tu quisieras ser”; “buscamos –añade-, ciudades del futuro y encontramos Silicon Valley en San José (...), o sea, ciudades exóticas...” (Entrevista 2. Nivel Municipal-Ámbito Político).

Asimismo, en algún otro apartado de nuestro trabajo se destacan, en función de los modelos de planificación y urbanización de la ciudad industrial bilbaína, las ventajas aportadas por su privilegiada situación estratégica, como son su salida al mar o su conexión como eje europeo entre las vertientes atlántica y mediterránea que conforman el entramado de sus tradiciones marítimas. Como también se resalta la relevancia de Bilbao que, dados sus componentes transfronterizos y trans-autonómicos, destaca como capital del norte peninsular, región del suroeste francés y cabecera cantábrica. Manifestaciones que en la práctica no llegan a cumplirse.

Todo un cúmulo de transpiraciones históricas, ideológicas, situacionales y/o estratégicas que, en nuestro trabajo, han estimulado los contrastes comparativos de los distintos procesos de planificación que, analógicamente, transitan hacia las sociedades de la innovación y el conocimiento.

Conclusiones

Nuestro análisis del proceso de cambio socio-estructural en el Área Metropolitana de Bilbao desvela importantes elementos para la reflexión. Al comienzo de este estudio, en los dos primeros capítulos, contextualizaba cómo el proceso de revitalización del Bilbao Metropolitano se ajustaba a las interpretaciones y modelos teóricos centrados en la comprensión de la nueva estética de las ciudades y su correlación con los factores de competitividad, marketing e innovación regulados por la nueva economía global. Asimismo, explicábamos cómo esta lógica de la innovación se convierte en una herramienta recurrente para encarar los problemas derivados del tránsito de la *sociedad industrial* a la *sociedad del conocimiento*.

La ciudad-región se transforma, así, en nuevo tractor económico y social del entorno urbano, fundamentando su desarrollo en el cambio físico e infra-estructural de su espacio y en su re-direccionamiento hacia economías basadas en los servicios, el turismo y el conocimiento tecnológico. Se impone, por tanto, un modelo de regeneración que promueve la *competitividad* de las regiones, en detrimento de los procesos de *diferenciación* entre los Estados, a fin de incrementarlos en las regiones metropolitanas.

Para afrontar este proceso de transformación muchas ciudades, tanto a nivel europeo como internacional, fueron integradas en complejas redes de relaciones económicas e interinstitucionales, en las que los modelos ideales de transformación socio-económica y los procesos de imitación de los mismos, dejan al descubierto algunas de sus necesidades reales para enfrentar el cambio desde las exigencias de sus tradicionales contextos socio-históricos.

En este marco interpretativo, han sido el *urbanismo* de los viejos espacios industriales, a través de la incentivación de las estrategias de consumo y promoción culturales, los principales polos de atracción que las han reanimado, destacando su influencia a nivel internacional. Siendo el Bilbao Metropolitano un caso exitoso que encaja dentro de los modelos de transformación mencionados, nos hemos preocupado principalmente de las consecuencias derivadas de esta evolución, y las condiciones y condicionamientos en los que queda enmarcado su futuro proceso de cambio.

En este contexto, los cambios experimentados por el Bilbao Metropolitano y su región, también sacan a relucir otras necesidades de carácter institucional, económico, social y cultural, relativas a su propio modelo pero también a las variables principales de las que se han armado las *economías del conocimiento* a nivel global –instituciones educativas de

calidad, niveles altos de cualificación profesional, altas tasas de empleo, fuerte inversión en I+D+i, etc.—. Y sin embargo, estas necesidades, a su vez, se encuentran conectadas con factores socioeconómicos relacionados con la mejora de la calidad de vida y del bienestar de la población, cuyo efecto demanda una adecuada gestión de la exclusión y desigualdad sociales y la correcta articulación institucional del territorio, con sus circunstancias sociodemográficas y sus propios valores. Es por lo que la visualización de este cambio urbano-regional, a partir de modelos de competitividad economicistas y tecno-científicos se revela, en muchas ocasiones, insuficiente para garantizar la solvencia de las problemáticas socioeconómicas más compatibles con el incremento del bienestar social y la calidad de vida de sus habitantes.

Como estrategia de contraste analítico entre lo acontecido en el Bilbao Metropolitano y otras regiones metropolitanas, hemos contrastado los casos de San Diego y Oresund para conocer cómo estas regiones se habían enfrentado a la instauración de la *sociedad del conocimiento*, estudiando las respuestas adoptadas por cada una de ellas. Y constatábamos, así, cómo estas respuestas eran sustancialmente diferentes, ya que estaban sujetas a las circunstancias peculiares de sus respectivos contextos socio históricos y culturales que, por lo mismo, confirmaban su validez para afrontar los problemas del Bilbao Metropolitano y su región en el tránsito hacia su *sociedad del conocimiento*.

Así, en el caso de la región del Oresund, destacábamos la importancia de los procesos de cooperación y del respaldo institucional, implícitos en las relaciones interinstitucionales y socioeconómicas de Dinamarca y Suecia, como un factor también históricamente relevante en la *cultura nórdica* de la planificación. La integración y las oportunidades socio-laborales, educativas y económicas generadas conforman los componentes básicos desde los que se aborda la mejora del bienestar y la calidad de vida de la población. Estos procesos implican el proyecto de construcción del puente del Oresund, como potencial dinamizador de las sinergias socioeconómicas entre ambos países, como también la elaboración de estrategias conjuntas entre las estructuras universitarias, los entornos urbanos, las empresas y las instituciones públicas de los mismos.

A tales efectos hemos estudiado, igualmente, cómo las políticas de planificación urbana de las ciudades de Copenhague y de Malmö habían adaptado a sus respectivos objetivos las actuales lógicas del *nuevo urbanismo global*, intentando hacer de sus entornos regionales y urbanos herramientas más atractivas, sostenibles, creativas y competitivas conforme a los requerimientos de la *economía del conocimiento*. Hemos observado, en consecuencia, que estas actualizaciones implicaban altos niveles de especialización y profesionalización de sus estructuras tecno-científicas en ramas como la *biotecnología*, el sector *farmacéutico*, o las telecomunicaciones, cuyos liderazgos respectivos exigían una estrecha conexión

entre los distintos agentes e instituciones públicas, las estructuras empresariales, las universidades y los centros de investigación. En este sentido hemos contrastado cómo el empleo concentrado por los servicios intensivos en conocimiento, los niveles de gasto en I+D+i, la participación del sector privado en la financiación de la inversión, o la capacidad para generar patentes con una salida al mercado, eran unos indicadores significativos presentes en el sistema regional de innovación de esta región metropolitana.

Tuvimos muy en cuenta que, desde la incorporación de Dinamarca a la Unión Europea en 1972, y la posterior adhesión de Suecia y Finlandia en 1995, la Región del Oresund se transformó en un espacio de interés para la estrategia de cooperación y los programas de cohesión interterritorial de la Unión Europea. Todo ello desde la promoción del crecimiento sostenible de sus entornos metropolitanos, la integración de sus mercados laborales y económicos, y la mejora de los flujos de movilidad de personas y empresas en ambos países.

Pero también considerábamos que desde el punto de vista socioeconómico, esta integración descubría ciertas variables resistentes a valorar la metro-región del Oresund como un emplazamiento institucional y políticamente integrado, ya que cada país manifestaba sus peculiaridades nacionales según las distintas formas de construir el imaginario laboral y productivo de sus mercados, de sus sistemas legislativos y de sus códigos socioculturales: toda una serie de factores que propasaban el pragmatismo vital de los habitantes daneses y suecos para encontrar un empleo o un lugar más asequible donde vivir; factores que, por lo mismo, se interponían en las estrategias de competitividad desarrolladas por Copenhague y Malmö en cuanto a la atracción de sus recursos y servicios económicos y empresariales.

En todas estas consideraciones se implica, pues una importante paradoja: cómo es posible favorecer las políticas de integración y cooperación entre regiones metropolitanas, desde un diseño de estrategias y programas que, en la praxis cotidiana, intentan mejorar la competitividad y la innovación de sus entornos, aunque forzándolos a competir mutuamente por la atracción de recursos e inversiones a nivel global. La solución a este dilema bien podría ser aportada por Adam Smith, defendiendo que es desde la prosecución de los propios intereses privados de cada región metropolitana, desde donde, precisamente, alcanzaremos la consecución del bien común. Pero esta reflexión lleva la ulterior pregunta sobre si, desde esta lógica, podría preservarse el modelo *social-democrático* en el que se han apoyado históricamente los países *nórdicos* o si, por el contrario, lo *fragmentaría* en sus distintas dimensiones.

Dichos matices contextuales nos ayudan a diferenciar las singularidades del *modelo nórdico* frente al *norteamericano*. En este sentido, al abordar el caso de San Diego puntualizábamos cómo la configuración de su región metropolitana se asemejaba al modelo de *Silicon Valley*, en el que las sinergias generadas entre la industria de defensa militar, la Universidad de California y los emprendedores privados, estructuraban el resto de variables desde las que consolidar su modelo productivo basado en el *conocimiento tecnocientífico*. Esta estructura establece además los códigos socioculturales implícitos en los vínculos y la *red* de funcionamiento de los agentes e instituciones que la componen, conectando directamente a sus integrantes con mecanismos y recursos de financiación privados, respaldados por los *fondos de capital riesgo* a nivel nacional. Y todas estas variables las encontramos en el desarrollo socio-histórico de esta región metropolitana.

Planteábamos también, cómo el potencial del *estilo de vida californiano*, basado en su valor paisajístico, su buen clima y su entorno natural, o sus industrias del ocio y entretenimiento, funcionaban como variables que, unidas tanto a la calidad de su estructura *universitaria* como a sus *oportunidades* económico-productivas y laborales, componían los pilares básicos de su atractivo regional: una seductora combinación de factores que incitan a la llamada global de *talento* laboral y *empresarial*, con la consiguiente elevación de la especialización empresarial y profesional de su *economía del conocimiento*. De esta forma, tanto el sector de la aeronáutica y las telecomunicaciones, como el de la biotecnología, la bioquímica o la medicina, se transforman en influyentes entornos productivos de notoria fama internacional.

San Diego es, además, un ejemplo paradigmático de cómo la configuración de las relaciones económicas y productivas sobre el espacio metro-regional, determinan su estructuración social, su gestión *urbanística* y los niveles de calidad y bienestar de su población. El modelo de *sociedad del conocimiento* adoptado por esta región metropolitana desvela importantes desigualdades y procesos de fragmentación y gentrificación espaciales. La concentración de las actividades económicas de alto valor añadido en conocimiento tecno-científico, quedan circunscritas a los espacios urbanos más atractivos y cuidados, produciendo el encarecimiento de los precios del suelo y de la vivienda y, por tanto, limitando las posibilidades de acceso a otro tipo de negocios y personas. Así que el espacio residencial donde quedan concentradas estas actividades se transforma en un poderoso vivero empresarial y educativo habitado por las élites económicas y educativas más privilegiadas.

El carácter extenso, disperso y fragmentado del modelo urbano-regional de San Diego queda agravado por su limitada integración funcional, que permanece sometida a sus deficientes sistemas de transporte público y a las dificultades para el desplazamiento urbano si no es a través del

vehículo privado. Las desigualdades urbanas detectadas entre los ejes norte-sur y este-oeste de la metrópoli, son también variables destacables, ya que las zonas del norte de la región más próximas a la costa son, por lo mismo, las más ricas y prósperas, frente a las zonas limítrofes con la frontera mejicana, o situadas en el interior de la región metropolitana.

En el ámbito socio-laboral encontrábamos, igualmente, importantes asimetrías entre los sectores productivos orientados hacia los servicios *intensivos en conocimiento*, y aquellos otros enfocados a actividades relacionadas con el ocio, el turismo, la hostelería, o la construcción, con diferencias salariales significativas y condiciones socio-laborales muy dispares. Mientras la adquisición de un empleo dentro de este sistema productivo no es un objetivo demasiado difícil de alcanzar debido al dinamismo socio-económico y a las estructuras competitivas de la región, sí que existen importantes barreras para acceder a los estratos laborales superiores, especialmente en aquellas actividades con altos grados de profesionalización y perfiles educativos de mayor rango. Estas diferencias ponen de relieve las asimetrías implícitas en los condicionamientos y barreras hacia la *sociedad del conocimiento*, reflejadas en el acceso a una educación de calidad y en los distintos grados de profesionalización laboral. Factores que en el *modelo nórdico* son abordados de forma universal.

Finalmente, desde el punto de vista institucional, hemos reconocido la complejidad intrínseca de los múltiples niveles administrativos existentes en el Condado San Diego y de las marcadas diferencias entre sus delimitaciones federales, estatales, regionales y municipales. Un sistema en el que se promueve la *competitividad interna* del propio Condado mediante la estimación de los recursos, tanto económicos como sociales, de los que depende, a su vez, la prosperidad de sus diferentes distritos urbanos. Así, podemos encontrarnos dentro de un mismo Estado, Condado o ciudad, con múltiples situaciones socioeconómicas, radicalmente distintas entre sí, carentes de una estructura supranacional que vele por el equilibrio entre sus diferentes niveles gubernamentales y las capacidades socioeconómicas de sus entornos regionales. Este es un factor que marca sustancialmente las diferencias entre las dinámicas europeas y norteamericanas, ya que las Políticas de Cohesión y competitividad territoriales promovidas por la Unión Europea, constituyen una importante herramienta de apoyo para la integración socioeconómica supranacional de sus Estados Miembros, aplicable tanto en el caso de la región del Oresund como en el del Área Metropolitana de Bilbao.

Prosiguiendo este contexto paradigmático hemos analizado cómo el proceso de regeneración urbana del Bilbao Metropolitano y la configuración de la Ordenación Territorial de la C.A. del País Vasco se encontraban influenciados por los discursos de la Carta Europea de Ordenación Territorial y las Políticas de Cohesión Europeas, como factores que marcan algunos de los condicionamientos contextuales que definen su proceso

de cambio socio-estructural: una serie de medidas financiadas desde los Fondos Estructurales Europeos y destinadas, entre otras finalidades, a mejorar las condiciones y la orientación socioeconómica de las regiones afectadas por la crisis de sus *antiguos entramados industriales*.

Efectivamente, la entrada de España en la Unión Europea en 1986, y las características del Bilbao Metropolitano y de Vizcaya como antiguo epicentro industrial, convierten a esta región metropolitana en una importante candidata para la recepción de estas ayudas, estimulando su proceso de transición recuperativa, al igual que el de otras ciudades industriales en crisis como Manchester, Birmingham, Dortmund, etc. Aunque en el caso del País Vasco las cuantías no son tan significativamente altas si las comparamos con las recibidas en otros lugares del Estado, los discursos políticos y la ideología subyacentes marcan la orientación de las medidas planificadoras.

Estos refuerzos se enmarcan, por tanto, en el proceso de integración de los Estados Miembros y en el fortalecimiento del potencial competitivo de sus regiones metropolitanas, a través de sus respectivas funciones, ámbitos y servicios de especialización a nivel global, influenciando la homogeneidad de la mayoría de las políticas de desarrollo urbano-regional europeas, durante la última década del siglo XX. Y dichos objetivos se ven, a su vez, reafirmados por la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial, apostando por la defensa de un *sistema urbano policéntrico*, capaz de incrementar el equilibrio y la competitividad de entornos urbano-regionales más *sostenibles, organizados* y mejor *conectados*. Esta perspectiva apuesta, asimismo, por la especialización y concentración funcional de actividades económicas, procesos de toma de decisiones y servicios productivos de alto valor añadido, en los que la ciencia, el conocimiento, la innovación, o la cultura constituyen sus importantes bazas.

Advertimos que los discursos y las buenas intenciones de estas políticas reflejan, a nivel macro, algunas de las contradicciones y obstáculos coexistentes en la complejidad del entramado institucional europeo, tal como se detectan en las relaciones entre su centro y su periferia, y en las condiciones contextuales que diferencian notablemente a unas regiones de otras, generando asimetrías significativas entre el norte y el sur Europeos. La Perspectiva de Ordenación Territorial Europea termina erigiéndose como la voz del *corazón* de Europa, potenciando la influencia del Eje Central Europeo compuesto por Londres, París, Milán, Munich y Hamburgo, más conocido como el *pentágono europeo*. Una perspectiva, en fin, que realza el poder de los países del centro sobre los de la periferia europea, ignorando los condicionamientos económicos, administrativos, identitarios y culturales que distinguen a unos de otros, y las problemáticas que supone el cumplimiento y la adaptación de estas directrices de ordenación a la agenda espacial de cada región.

Pero por cuanto se refiere al caso de la C.A. del País Vasco, dicha perspectiva ejerce una notable influencia sobre el diseño de la *Nueva Estrategia de Ordenación Territorial Vasca*, a la vez que, por lo mismo, también descubre importantes problemas a la hora de ser adaptada a su realidad física e institucional. Desde el punto de vista territorial, el fomento de la estructura polinuclear vasca como mecanismo de competitividad e innovación, exige altos grados de integración y cooperación entre las tres provincias vascas, sustancialmente diferenciadas, tanto en la composición de sus estructuras urbanas como en la compleja articulación de sus distintos niveles institucionales, cuyas características dificultan la generación de respuestas desde el *policentrismo*, y a las que se suman otras relacionadas con las singularidades de su modelo productivo, sus sistema de innovación regional, o su composición sociodemográfica.

En primer lugar, la masa crítica del colectivo poblacional de la región vasca es escasa para un territorio con tres niveles de gobierno institucionales –autonómico, foral, municipal-, y con funciones competenciales entrecruzadas y duplicadas que aumentan su complejidad dificultando la construcción de un sistema de gobierno integrado y servicial. A este factor se añade la carencia de una cultura colaborativa y coordinada entre departamentos gubernamentales, diputaciones provinciales, ayuntamientos y otras instituciones públicas, lo que dificulta la armonización y puesta en común de políticas coherentemente concertadas y que provocan, a su vez, la *sobre-institucionalización* y la *saturación* del propio sistema en sus estructuras ejecutivas, normativas y orgánicas.

En segundo lugar, y en clara correspondencia con el apartado anterior, la gestión de la *región vasca* como un territorio de carácter *policéntrico*, es difícilmente aplicable cuando la C.A. del País Vasco no deja de ser una autonomía inmersa en un sistema de gobierno nacional gestionado de forma monocéntrica. Aunque los efectos de esta circunstancia se atenúan en el caso vasco, debido a la independencia económica y las competencias adquiridas desde el Estatuto de Autonomía, el Concierto Económico y la Ley de Territorios Históricos vascos, la propia complejidad del sistema autonómico estatal en sus distintas dimensiones, dificulta su articulación como una estructura vasca de carácter *policéntrico*.

En tercer lugar, el funcionamiento equilibradamente integrado de un territorio de dichas condiciones exige unas dinámicas de movilidad intermetropolitana que, con ciertos niveles de complementariedad funcional, regulen las conexiones e intercambios de sus tres cabeceras. Y, en este sentido, observamos que los niveles de movilidad territorial entre las tres ciudades aludidas son precarios, que en su geografía y en sus características demográficas se diferencian considerablemente y que, en consecuencia, sus funciones metropolitanas, respecto al conjunto regional, se encuentran interceptadas por la duplicación de las siguientes dimensiones: la del transporte (puertos, aeropuertos, ferrocarriles); la de la ciencia

y la tecnología (parques tecnológicos, centros de investigación); la cultural (museos y variadas instituciones), o la educativa en sus distintas universidades.

En cuarto lugar y último lugar, el carácter y el impacto de los factores culturales representados por la identidad territorial y el sentimiento nacional vasco, deberían estimularse como peculiaridades simbólicas influyentes en la configuración más solidaria de los vínculos inter-relacionales entre los habitantes de sus tres principales ciudades. La promoción de estos valores potenciaría la energía funcionalmente integradora y copartícipe de sus tres respectivas ciudades, reafirmandolas como Ciudad Región Policéntrica, cual se define sustantivamente, con el concepto de Euskalhiria. Sin embargo, en tales componentes culturales e identitarios subyacen ciertas paradojas que complejizan significativamente la realidad socio-simbólica vasca ya que, bajo este imaginario, existe un pluralismo divergente y contrapuesto de manifestaciones, donde coexisten y se reafirman distintas actitudes y sentimientos de lo que es “ser vasco”. Digamos que hay un sentimiento de pertenencia aparentemente comunitario y nacional, pero que se disuelve entre las exigencias de la vida cotidiana y las estructuras vitales, familiares y laborales ligadas a la vida local de los propios entornos urbanos, y al orgullo de pertenecer a una determinada provincia o ciudad.

Pero añadamos que la peculiaridad de las variables descritas en estos apartados, también confluyen con las circunstancias sociodemográficas y económicas que han caracterizado el cambio socio-estructural de la C.A. del País Vasco y del Bilbao Metropolitano. Las consecuencias inesperadas de la huella generada por el proceso de desindustrialización de la década de los 80, siguen manifestándose a nivel demográfico, laboral y productivo, especialmente en los principales municipios industriales del Bilbao Metropolitano situados en la Margen Izquierda del Nervión. El envejecimiento de la población mayor de 65 años y sus pronósticos poblacionales negativos, auguran preocupantes secuelas a medio y largo plazo, con efectos influyentes tanto en el dinamismo socioeconómico vasco, como en las condiciones de bienestar y calidad de vida de su población. La pérdida de peso industrial y el proceso de terciarización económica, también han tenido consecuencias muy considerables sobre la calidad del empleo y su precarización, que se agudizan con la llegada de la crisis económica del 2008.

Asimismo, el Sistema Regional de Innovación Vasco como potenciador económico regional del *conocimiento tecnocientífico* y la *competitividad* territoriales, presenta notables carencias ante las que habría de reaccionar. El prematuro desarrollo de esta estructura y su énfasis *tecnológico*, en conjunción con la ausencia de una cultura de la innovación consolidablemente integrable entre el sistema productivo, los centros de investigación, las estructuras universitarias y los instrumentos de financia-

ción, destaca como una de sus principales deficiencias. A éstas se añaden su escasa internacionalización, su bajo grado de especialización y profesionalización productivas, y el limitado protagonismo de la Universidad Pública Vasca en la red de innovación; una universidad que, a su vez, manifiesta serios problemas derivados de su escaso recorrido y antigüedad, y que padece sus propios problemas internos, en los que el relevo generacional o su internacionalización no son menos importantes.

Desde el punto de vista *institucional*, los procesos de saturación definidos anteriormente, también afectan considerablemente al desarrollo eficaz de nuestro sistema formativo en la medida en que los Departamentos Gubernamentales que deberían afrontar el diseño conjunto de los Planes de Ciencia, Tecnología e Innovación, en sus dimensiones económicas, educativas o bio-científicas, se muestran reticentes a la elaboración coordinada de sus políticas.

Valorando el conjunto de los contenidos del proceso de cambio, planificación y regeneración urbana del Bilbao Metropolitano, deducimos distintas consecuencias generadas por la dinámica procesual de su transformación. El cambio de imagen física derivada de la potenciación y adecuación urbanístico-infraestructural, la regeneración medioambiental y la apertura *internacional* de la metrópoli, con motivo del *Efecto Guggenheim*, liberan este área metropolitana de su anarquía urbano-industrial, logrando el reconocimiento global tanto de su proceso de gestión urbanística, como de los éxitos cosechados mediante la apreciada exhibición de sus bellezas y diseños arquitectónicos.

Las innovaciones políticas surgidas de la nueva Ley de Ordenación Territorial a comienzos de los noventa, el curso de la planificación municipal y metropolitana, y la aprobación definitiva de las primeras Directrices de Ordenación vascas, como resultado de su autonomía institucional actualizan, durante esta década, la ruptura con los antiguos modelos de planificación urbano-industrial de la metrópoli, liberando la ciudad de sus formatos modernos de ocupación del suelo y el espacio, y asentando las bases del *nuevo urbanismo*. Un *urbanismo* proveniente de la implicación colaborativa de nuevos agentes y agencias anteriormente inexistentes que, desde la iniciativa *pública* y el discurso *experto* aplicados desde *arriba*, han gestionado “*exitosamente*” los procesos de expropiación, venta y reutilización del suelo urbano degradado y en desuso. El eje urbano sobre el que se estructura este proceso regenerativo se centra en la Ribera de Ría Nervión, concentrado sobre todo en el municipio de Bilbao.

Sin embargo, superada la fase *infraestructural* de lo puramente *simbólico* y *funcional*, quedamos estrictamente comprometidos con el tránsito hacia la *sociedad del conocimiento*, donde entran en juego las capacidades del Bilbao Metropolitano para convertirse, de forma más o menos real y/o pretendida en una “*ciudad inteligente*”, “*creativa*” y/o del “*conocimien-*

to". Retos que, en cuanto tales, son inmateriales e intangibles y con serias implicaciones socio-estructurales en las que *la complejidad del modelo institucional vasco*, las carencias de su *sistema de innovación regional*, y las derivaciones o secuelas socioeconómicas más o menos latentes desde su decadencia industrial, juegan un importante papel.

Estos parecen ser los condicionamientos que marcan las singularidades contextuales del Bilbao Metropolitano y su región, así como las necesidades reales de los ámbitos institucionales, económicos, sociales y culturales que la componen. Una serie de variables que definen sus verdaderas características y que, por tanto, se alejan de las estrategias convencionales de *homogenización* internacional, a las que son sometidas las *regiones metropolitanas* que, desde sus lógicas *competitivas e innovadoras*, prosiguen predestinadas a su continua *re-invencción*.

Política e institucionalmente, el aclamado éxito del proceso de regeneración del Bilbao Metropolitano y la autosatisfacción derivada de sus progresos, no han oficiado como elementos de autocrítica y autoevaluación de sus verdaderas necesidades. La regeneración física parece poner fin a una etapa y un modelo de gestión excesivamente dependiente de lo público, y aislado de las dinámicas de regeneración del resto de ciudades del sistema polinuclear vasco, sin una prevenida conjunción de su futuro.

Culturalmente, el exhibicionismo turístico y comercial de la ciudad no ha sido capaz de dinamizar e internacionalizar los movimientos artísticos y culturales de la misma. Se ha generado una cultura de la ostentación pero no un motor de producción artística o de cooperación museística entre las estructuras culturales del País Vasco. El *Efecto Guggenheim* no ha servido de plataforma de lanzamiento internacional para el arte vasco, ni tampoco se ha focalizado, especialmente desde sus inicios, como un ingrediente extraordinariamente beneficioso por y para el conjunto de la C.A. del País Vasco.

Social y urbanísticamente, el Bilbao Metropolitano y su provincia aún adolecen de los efectos del proceso de desindustrialización; aspectos que se reflejan en la vivencia de la excesiva pérdida de tejido industrial en relación con las otras dos provincias vascas, en el envejecimiento y los malos pronósticos poblacionales, en la falta de dinamismo socioeconómico, o en la creación de estructuras de empleo excesivamente terciarizadas hacia el *comercio* o la *hostelería* que afectan a su calidad y que agudizan su precarización, especialmente desde los efectos de la crisis global del 2008. La pérdida de influencia económica y de *masa crítica* del Bilbao Metropolitano con respecto a otras ciudades del Estado, como Madrid o Barcelona, también son efectos preocupantes. Procesos socioeconómicos que siguen pensándose desde la lógica *moderna* y no desde los retos que plantea la *sociedad del conocimiento*.

El encarecimiento y la falta de una política efectiva de vivienda en alquiler, son cuestiones que afectan tanto a los habitantes de la ciudad como a la posible internacionalización de la misma. La potenciación de la ciudad como tractor *universitario* y *científico* global, capaz de atraer población joven, estudiantes, o profesionales cualificados, requiere de una adecuada política de alquiler que estimule el acceso universal e integrado de todos los colectivos poblacionales tanto a la vivienda como a los procesos futuros del conjunto urbano. Esto demanda asimismo, una regeneración profunda de la Universidad Pública Vasca y de las funciones que deberá desempeñar en su conexión con las empresas y las formas de financiación e inversión de la I+D+i.

El Área Metropolitana de Bilbao también está generando procesos duales entre las estrategias y dinámicas sociales que articulan el imaginario de su centro con su periferia urbana. Existen barrios pertenecientes al municipio bilbaíno alejados de los pilares que simbolizan sus procesos urbanos de regeneración, con redes y procesos de *exclusión social* de “ida y vuelta”, espacialmente localizados en el centro urbano, pero socialmente alejados de sus dinámicas de progreso socioeconómico. Barrios y distritos tradicionalmente clasificados como “de acogida” en los antiguos procesos de inmigración industrial, y que ahora se erigen como los principales soportes de los nuevos procesos migratorios que, aunque con características significativamente diferentes, derivan de las dificultades para integrar a sus colectivos en las dinámicas socio-laborales de la vida urbana comunitaria.

En este contexto, el tránsito hacia la *sociedad del conocimiento* no es sinónimo de una mayor cohesión social, sino el resultado del incremento de la fragmentación en la división social del trabajo reflejada, a su vez, en los universos espaciales de las regiones metropolitanas a nivel global. Ya exponíamos cómo en el caso de San Diego ésta era también una tendencia claramente apreciable, donde el equilibrio en las estructuras y la calidad del empleo, o las dinámicas sociales de los procesos productivos conducen a una mayor desigualdad.

Concluimos, pues, que la generación de un mayor crecimiento a través de la potenciación de la competitividad, la innovación o el emprendizaje laboral de las economías del conocimiento, incide proporcionalmente en el aumento de la incertidumbre y la inseguridad de los procesos sociales. Una tensión que se produce también entre los viejos códigos de la ciudad moderna industrial y el futuro de la sociedad del conocimiento; códigos socioculturales antagónicos donde la defensa de los procesos de individualización social, laboral y productiva del sujeto emprendedor y creativo, trascienden las lógicas socio-comunitarias dicotomizadas de la ciudad y el Estado modernos, realzando el protagonismo singular y competencial de la región metropolitana pero haciéndola, igualmente responsable, de sus propias dinámicas socioeconómicas.

Reseñamos, por tanto, que las problemáticas causadas por estos procesos de cambio y sus variables son cuestiones a las que habrá de atender el Bilbao Metropolitano y su región en el planteamiento de sus futuribles. La mejora del sistema universitario y sus redes de innovación, la búsqueda del equilibrio entre una mayor articulación coordinada del diseño institucional y el adelgazamiento de sus estructuras de financiación y dependencia productivo-empresariales, o el aumento de los procesos de integración y cohesión sociales de los entornos urbanos, son asuntos pendientes de revisión. Una serie de factores, en fin, que también fueron adecuadamente abordados en la Región del Oresund, desde la estructuración convergente de sus dimensiones educativas, productivas y socio-laborales. Un pacto equilibrado entre la universidad, la empresa y las administraciones públicas construido desde el respeto a las estructuras que sostienen el bienestar y la calidad de vida de sus habitantes. Medidas, todas ellas, salvaguardadas por la ética moral, la responsabilidad y la transparencia cívicas e institucionalmente implicadas en los procesos de experimentación y aprendizaje colectivos.

Bibliografía

- Agoues, Carmen. (1996): *El régimen jurídico de la planificación territorial: conflictos competenciales y aspectos jurídicos*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Aguirre, Carlos, y Juan Miguel Sans. (1991): "La planificación económica del sector público vasco". *Ekonomiaz* 19:100-07.
- Alawadhi, Suha, Armando Aldama-Nalda, Hafedh Chourabi, J. Ramon Gil-García, Sofia Leung, Sehl Mellouli, Taewoo Nam, Theresa A. Pardo, Hans J. Scholl, y Shawn Walker. (2012): "Buiding understanding of Smart City initiatives". *Electronic Government* 7443:40-43.
- Alburquerque, Francisco. (2001): *Desarrollo económico territorial*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional-Fundación Universitaria.
- Alegría, Tito. (2000): "Transmigrants, NAFTA, and a proposal to protect air quality on the border", en *Shared Space: Rethinking the U.S. Mexico border environment*, editado por Lawrence A. Herzog. University of California, San Diego: Center for U.S. Mexican Studies.
- Alegría, Tito. (2006): "The Cross-border Metropolis Hypothesis: Intra-urban Structure of Neighboring Cities, Tijuana (México) and San Diego (USA)", en *Faculty of the School of Policy, Planning and Development* Los Angeles: University of Southern California. Pp. 414.
- Aliende Urtasun, Ana Isabel. (2004): "La construcción de las diferencias regionales en el contexto de la globalización: una aproximación a la Comunidad de Navarra", en *El presente del Estado Nación*, editado por Ander Gurrutxaga. Leioa: Universidad del País Vasco. Pp. 245-56.
- Alonso, José Antonio. (2006): "Cambios en la doctrina del desarrollo: el legado de Sen", en *Amartya K. Sen y la Globalización*, editado por V. Martínez Guzmán and S. París Albert. Castellón: Universitat Jaume I.
- Alonso, Luis Enrique, y Carlos Jesús Fernández Rodríguez. (2013): *Los discursos del presente: un análisis de los imaginarios sociales contemporáneos*. Madrid: Siglo XXI.
- Andersen, Hans Thor, y John Jorgensen. (1995): "Copenhagen". *Cities* 12(1):13-22.
- Anderson, Nancy Scott. (1993): *An Improbable Venture: A History of the University of California, San Diego*. San Diego: The UCSD Press.
- Anderson, Tessa. (2014): "Malmo: A city in transition". *Cities* 39:10-20.
- Arocena, José. (2001): *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Universidad Católica & Ediciones Santillana.
- Ascher, Françoise. (1998): *La république contre la ville*. Paris: Odile Jacob.
- Ascher, Françoise. (2004): *Los nuevos principios del urbanismo: el fin de las ciudades no está en el orden del día*. Madrid: Alianza.

- Asociación de Familias de Recaldeberri. (1975): *El Libro Negro de Recaldeberri*. Barcelona: Dirosa.
- Atkinson, Richard. (2012): "UCSD from Field Station to Research University: A Personal History". *The Journal of San Diego History* 58(3):151-62.
- Ávila Orive, José Luis. (1993): *La ordenación del territorio en el País Vasco*. Madrid: Cívitas.
- Aydalot, Philippe. (1986): *Milieux Innovateurs en Europe*. Paris: GREMI.
- Ayuntamiento de Bilbao. (1989): *Avance del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao: criterios, objetivos y soluciones generales al planeamiento*. Bilbao: Ayuntamiento de Bilbao.
- Ayuntamiento de Bilbao. (2008): "Anuario Socioeconómico de Bilbao 2008". Bilbao: Bilbao Ekintza.
- Ayuntamiento de Bilbao. (2009): "Anuario Socioeconómico de Bilbao 2009". Bilbao: Bilbao Ekintza.
- Ayuntamiento de Bilbao. (2010): "Anuario Socioeconómico de Bilbao 2010". Bilbao: Bilbao Ekintza.
- Ayuntamiento de Bilbao. (2011): "Anuario Socioeconómico de Bilbao 2011". Bilbao: Bilbao Ekintza.
- Ayuntamiento de Bilbao. (2012): "Anuario Socioeconómico de Bilbao 2012". Bilbao: Bilbao Ekintza.
- Ayuntamiento de Bilbao. (2013): "Diagnóstico participado de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao". Bilbao: Ayuntamiento de Bilbao.
- Baeten, Guy. (2012): "Normalising Neoliberal Planning: The Case of Malmö, Sweden", en *Contradictions of Neoliberal Planning*, editado por Tuna Tasan-Kok and Guy Baeten. London: Springer.
- Bauman, Zygmund. (2000): *Las consecuencias humanas de la globalización*. Méjico: Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Zygmund. (2002): *La modernidad líquida*. Méjico: Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Zygmunt. (2003): *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Madrid: Siglo XXI.
- Beck, Ulrich. (1988): *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.
- Beck, Ulrich, Anthony Giddens, y Scott Lash. (1997): *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden moderno*. Madrid: Alianza.
- Bell, Daniel. (1976): *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bell, Daniel. (1977): *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bellemare, Guy, y Juan-Luis Klein (Eds.). (2011): *Innovation sociale et territoire. Convergences théoriques et pratiques*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Bernabent, Manuel. (2006): *La Ordenación del Territorio en España. Evolución del Concepto y de su Práctica en el siglo XX*. Sevilla: Conserjería de Obras Públicas y Transportes. .

-
- Bernstad, Anna, Henrik Aspegren, Mimi Bisshunt, y Jes La Cour Jansen. (2013): *Modern Solid Waste Management in Practice. The City of Malmö Experience*. London: Springer.
- Bianchi, F. (1990): "Urban renaissance? The arts and the urban regeneration process", en *Tackling the Inner Cities*, editado por S. MacGregor and B. Pimlott. Oxford: Clarendon Press.
- Bilbao Metr poli-30. (1992a): *Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano. Fase III. Metas, objetivos y estrategias*. Bilbao: Asociación para la Revitalización del Bilbao Metropolitano.
- Bilbao Metr poli-30. (1992b): *Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano. Fase IV. Plan de acción*. Bilbao: Asociación para la Revitalización del Bilbao Metropolitano.
- Bilbao Metr poli-30. (1999): *Bilbao 2010, reflexión estratégica: bring your dreams to Bilbao*. Bilbao: Asociación para la Revitalización del Bilbao Metropolitano.
- Bilbao Metr poli-30. (2011): *Bilbao Metropolitano 2030: reflexión estratégica*. Bilbao: Asociación para la Revitalización del Bilbao Metropolitano.
- Bizkaiatour. (2013): "Bilbao Turismo". *Bilbao Bizkaia Tour Magazine* (2):4-30.
- Böhme, Kai. (2002): *Nordic Echoes of European Spatial Planning: Discursive Integration in Practice*. Stockholm: Nordregio.
- Böhme, Kai. (2003): "Discursive European Integration: the case of Nordic spatial planning". *Town and Planning Review* 74(1):11-29.
- Bollens, Scott A. . (1997): "Fragments of Regionalism: The Limits of Southern California Governance". *Journal of Urban Affairs* 19(1):105-22.
- Bontje, Marco, Sako Musterd, y Peter Pelzer. (2011): *Inventive City-Regions. Path Dependence and Creative Knowledge Strategies*. Burlington: Ashgate.
- Borja, Jordi, y Manuel Castells. (2004): *Local y global: la cuestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- B rzel, Tanja A. . (2002): *States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain*. New York: Cambridge University Press.
- Bourdieu, Pierre. (2001): *Contrafuegos II*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, Pierre. (2007): *El sentido pr ctico*. Madrid: Siglo XXI.
- Brindley, Tim, Yvonne Rydin, y Gerry Stoker. (1989): *Remaking Planning: The Politics of Urban Change in the Thatcher Years*. London: Unwin Hyman.
- Brunet, Roger, y Jacques Sallois. (1986): "France. Les dynamiques du territoire". Montpellier: GIP/Reclus/DATAR. Pp. 250.
- Campbell, Tim. (2012): *Beyond Smart Cities. How Cities Network, Learn, and Innovate*. New York: Earthscan.
- Casper, Steven. (2007): "How do technology clusters emerge and become sustainable? Social network formation and inter-firm mobility within the San Diego biotechnology cluster". *Research Policy* 36:438-55.
-

- Castells, Manuel. (1971): *Problemas de investigación en sociología urbana*. Madrid: Siglo XXI.
- Castells, Manuel. (1974): *La cuestión urbana*. Madrid: Siglo XXI.
- Castells, Manuel. (1977): *The Urban Question. A Marxist Approach*. London: Edward Arnold.
- Castells, Manuel. (1981): *Crisis Urbana y Cambio Social*. Madrid: Siglo XXI.
- Castells, Manuel. (1995): *La Ciudad Informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, Manuel. (1997): *La Era de la Información Vol. 1 La Sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, Manuel. (2003): "La dimensión cultural de Internet". *Andalucía Educativa* (36):7-10.
- Castells, Manuel (Ed.). (2004): *La sociedad red: una visión global*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, Manuel, y Peter Hall. (2001): *Tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI*. Madrid: Alianza Editorial.
- Champion, Anthony Gerard, y Alan R. Townsend. (1990): *Contemporary Britain. A Geographical Perspective*. London: Edward Arnold.
- Chapin, Tim. (2002): "Beyond the Entrepreneurial City: Municipal Capitalism in San Diego". *Journal of Urban Affairs* 24(5):565-81.
- Christian, David. (2007): *Mapas del tiempo: introducción a "la gran historia"*. Barcelona: Crítica.
- City of Malmö. (2014): "Comprehensive Plan for Malmö". Malmö: City of Malmö.
- City of San Diego. (2012): "General Plan Monitoring Report ". San Diego, CA: City of San Diego.
- Clark, David. (1996): *Urban World/Global City*. New York: Routledge.
- Clemente, Enrique. (1981): "El crecimiento urbano de la margen izquierda del Nervión". *Lurralde* 4:167-96.
- Coffey, William J., y Mario Polèse. (1984): "The Concept of Local Development: A Stages Model of Endogenous Regional Growth". *Papers of the Regional Science Association* 55(1):1-12.
- Comisión Europea. (2000): "La Gobernanza Europea: un Libro Blanco". Bruselas: Oficina de Publicaciones de la Comisión Europea.
- Comisión Europea. (2003): *Las Dimensiones Regional y Local en el Establecimiento de Nuevas Formas de Gobernanza en Europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Comisión Europea. (2008): "Política de cohesión de la UE 1988-2008: Invertir en el futuro de Europa". *Inforegio panorama* 26:1-44.
- Consortio de Transportes de Bizkaia. (2008): "Estudio de movilidad Bizkaia 2008". Bilbao: Consortio de Transportes de Bizkaia.

-
- Consortio de Transportes de Bizkaia. (2011): "Informe del Transporte Público de Bizkaia, 2011". Bilbao: Consorcio de Transportes de Bizkaia.
- Cooke, Philip. (1992): "Regional Innovation Systems". *Geoforum* 23(3):365-82.
- Cooke, Philip. (1996): "Reinventing the region: firms, clusters and networks in economic development", en *The Global Economy in Transition*, editado por Peter Daniells and William Lever. London: Addison Wesley Longman.
- Cooke, Phillipe, y Kevin Morgan. (1998): *The Associational Economy: Firms, Regions, and Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Cooke, Phillipe, M.G. Uranga, y G. Etxebarria. (1998): "Regional Systems of Innovation: an evolutionary perspective". *Environment and Planning* 30(9):1563 – 84.
- Council Europe. (1983): "European Regional/Spatial Planning Charter. Torremolinos Charter", en *Recommendation No. R (84)2*, editado por Council of Europe. Strasbourg: Committee of Ministers.
- Cox, Kevin R. (Ed.). (1997): *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*. New York & London: The Guilford Press.
- CRISES. (2004): "An introduction to CRISES". Montreal: CRISES.
- Crozier, Michael J., Samuel P Huntington, y Joji Watamuki. (1975): *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- Curwell, Stephen, Mark Deakin, y Martin Symes (Eds.). (2005): *Sustainable Urban Development Volume 1: The Framework and Protocols for Environmental Assessment*. London: Routledge.
- De Andrés, Juanjo , y José Antonio Maisuetxe. (1980): *El Movimiento Ciudadano en Euskadi*. San Sebastián: Editorial Txertoa.
- De Sá Soares, Delfina, y Luis Amaral. (2013): "E-Government Concept: A Holistic and Eclectic Framework", en *Developing E-Government Projects: Frameworks and Methodologies*, editado por Zaigham Mahmood. Hershey, PA: IGI Global. Pp. 90-118.
- De Terán, Fernando. (1979): "La planificación urbanística de ámbitos grandes: visión histórica y problemática actual", en *Futuro urbanístico para la Comarca de San Sebastián*. San Sebastián: Colegio Oficial de Arquitectos Vasco Navarros. Pp. 20-29.
- Deakin, Mark. (2009): "The IntelCities Community of Practice: The eGov Services Model for Socially Inclusive and Participatory Urban Regeneration Programs", en *Handbook of Research on Strategies for Local E-Government Adoption and Implementation: Comparative Studies*, editado por Christopher G. Reddick. Hershey, PA: IGI Global. Pp. 83-104.
- Deakin, Mark (Ed.). (2014): *Smart Cities: Governing, Modelling and Analysing the Transition*. New York: Routledge.
- Deakin, Mark, y Husam Al Waer. (2012): *From intelligent to smart cities*. London: Routledge.
-

- Del Castillo, Jaime. (1989): "Bases para la revitalización económica del Bilbao Metropolitano". *Ekonomiaz* 15:54-73.
- Del Castillo, Jaime , y Jónatan Patón. (2010): "Política de Promoción y Reconversión Industrial". *Ekonomiaz* III/10(25A):96-123.
- Del Cerro, Gerardo (2007): *Bilbao: Basque Pathways to Globalization*. Amsterdam: ELSEVIER.
- Diamond, Jared. (1998): *Guns, Germs and Steel. A short story of everybody for the last 13,000 years*. London: Vintage.
- Diamond, Jared. (2006): *Colapso*. Barcelona: Random House Mondadori.
- Dickinson, Robert E. (1964): *City and Region: a geographical interpretation*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Docampo, Manuel García. (2007): *Perspectivas Teóricas sobre el Desarrollo Local*. La Coruña: Netbiblio.
- Drewe, Paul, Juan-Luis Klein, y Edward Hulsbergen (Eds.). (2008): *The Challenge of Social Innovation in Urban Revitalization*. Hulsbergen: Techne Press.
- Echeverría, Javier. (2000): *Telépolis*. Barcelona: Destino.
- Echeverría, Javier. (2003): *El espacio electrónico de la metrópoli contemporánea*. Madrid: América Ibérica.
- Echeverría, Javier. (2008): "El Manual de Oslo y la Innovación Social". *Arbor* (732):609-18.
- Echeverría, Javier. (2011): "Epistemopolis: from Knowledge Communities to Knowledge Cities", en *Knowledge Communities*, editado por Javier Echeverría, Andoni Alonso, and Pedro J. Oiarzabal. Reno: Center for Basque Studies. Pp. 19-36.
- Echeverría, Javier. (2012): "Elucidar el concepto innovación social", en *Contextos y Usos de la Innovación Social*, editado por Lucía Merino. Lejona: Universidad del País Vasco. Pp. 81-115.
- Echeverría, Javier. (2013): "La retórica de la innovación". *Revista Iberoamericana de Argumentación* 7:1-12.
- Echeverría, Javier, Andoni Alonso, y Pedro J. Oiarzabal (Eds.). (2011): *Knowledge Communities*. Reno: Center for Basque Studies.
- Echeverría, Javier, y Lucía Merino Malillos. (2011): "Cambio de paradigma en los estudios de innovación: el giro social de las políticas europeas de innovación". *Arbor* 187(752):1031-43.
- Eisenstadt, Shmuel Noah. (2003): *Comparative Civilizations and Multiple Modernities. Part 1*. . Boston: Brill Leiden.
- Engelstoft, Sten, y John Jorgensen. (1997): "Copenhague, the Redistributive City?", en *European Cities in Competition*, editado por C. Jensen-Butler et al. London: Asghate.
- Engstrand, Iris H.W. (2014): "A Brief Sketch of San Diego's Military Presence: 1542-1945". *The Journal of San Diego History* 60(1-2):1-26.
- Esping-Andersen, Gosta. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- ESPON. (2004): "ESPON 1.1.1. Potentials for polycentric development in Europe". Stockholm: ESPON Monitoring Committee & Nordregio.

-
- ESPON. (2006): "Territory matters for competitiveness and cohesion. Facets of regional diversity and potentials in Europe. Synthesis report III". Denmark: ESPON.
- ESPON. (2010): "New Evidence on Smart, Sustainable and Inclusive Territories. First synthesis report". Luxembourg: EPSON 2013 Programme.
- European Commission. (1997): *The EU compendium of spatial planning systems and policies. Regional development studies*. Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities.
- European Commission. (1999): *ESDP. European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission. (2006): "Constructing Regional Advantage. Principles, perspectives, policies.", editado por European Commission. Belgium: European Commission.
- European Commission. (2012): *Regional Innovation Scoreboard*. Belgium: European Commission.
- European Commission. (2013): *Regional Innovation Scoreboard*. Belgium: European Commission.
- European Commission. (2014): *Regional Innovation Scoreboard*. Belgium: European Commission.
- EUSTAT. (2013): *Anuario estadístico vasco*. Vitoria-Gasteiz: Instituto Vasco de Estadística.
- EUSTAT. (2014): *Anuario estadístico vasco*. Vitoria-Gasteiz: Instituto Vasco de Estadística.
- Faludi, Andreas (Ed.). (2002): *European Spatial Planning*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Faludi, Andreas. (2004): "Spatial Planning Traditions in Europe: Their Role in the ESDP Process". *International Planning Studies* 9(2-3):155-72.
- Faludi, Andreas (Ed.). (2008): *European Spatial Research and Planning*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Faludi, Andreas. (2010): *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age*. New York: Routledge.
- Fernández Durán, Ramón. (1979): *Descripción de los Sistemas de Planeamiento y Gestión en las Áreas Metropolitanas de Londres París, y Milán*. Madrid: MOPU.
- Fertner, Christian. (2012): "Urbanisation, urban growth and planning in the Copenhagen Metropolitan Region with references studies from Europe and the USA". Denmark: Forest and Landscape Research.
- Flaquer, Lluís. (2003): "Familia y Estado de Bienestar en la Europa del Sur". *Arbor* CLXXIV(685):195-220.
- Florida, Richard. (2002): *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books.
- Florida, Richard. (2008): *Las Ciudades creativas: por qué dónde vives puede ser la decisión más importante de tu vida*. Barcelona: Paidós.
-

- Fontan, Jean Marc. (2011): "Développement territorial et innovation sociale", en *Innovation sociale et territoire. Convergences théoriques et pratiques*, editado por Guy Bellemare and Juan-Luis Klein. Quebec: Presses de l'Université du Québec. Pp. 17-42.
- Forrester, Jay W. (1969): *Urban Dynamics*. Boston: M.I.T. Press.
- Foucault, Michel. (2005): *El orden del discurso*. Barcelona: Fabula Tusquets.
- Foucault, Michel. (2007): "The Language of Space", en *Space, Knowledge and Power. Foucault and Geography*, editado por Jeremy W. Crampton and Stuart Elden. Aldershot: Ashgate. Pp. 163-68.
- Franco, Helena, y Goio Etxebarria. (2005): "La función del sistema de ciudades en el desarrollo regional. Potencialidad y limitaciones de la región urbana polinuclear vasca". *Ekonomiaz* 58(1er cuatrimestre):232-59.
- Franco, Helena & Etxebarria, Goio. (2005): "La función del sistema de ciudades en el desarrollo regional". *Ekonomiaz* 58(1er cuatrimestre):233-51.
- Friedland, Roger, y John Mohr. (2004): "The cultural turn in American Sociology", en *Matters of Culture: Cultural Sociology in Practice*, editado por Roger Friedland and John Mohr. New York: Cambridge University Press. Pp. 1-70.
- Friedmann, John. (1986): "The World City Hypothesis". *Development and Change* 17(1):69-83.
- Friedmann, John. (1991): *Planificación en el ámbito público*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Galarraga, Auxkin. (2011): "Socio-Structural Contexts of Social Innovation in the Autonomous Community of the Basque Country", en *Implications of Current Reserach on Social Innovation in the Basque Country*, editado por Ander Gurrutxaga & Antonio Rivera. Reno: Center for Basque Studies & University of the Basque Country. Pp. 73-94.
- Galarraga, Auxkin. (2011): "Procesos Inconclusos: La Industria y el Conocimiento en la C.A. del País Vasco", en *Departamento de Sociología II. Facultad de C.C.S.S. y de la Comunicación*. Lejona: Universidad del País Vasco.
- Galarraga, Auxkin, Álvaro Luna, Sandra González, y Marcelino Massa Carrasqueño. (2011): "Discursos y praxis de la innovación en entidades de la C.A. del País Vasco: un análisis aplicado". *Arbor* 187(752).
- Galarraga, Auxkin, Sandra González, y Álvaro Luna. (2012): "El Experto en la Ciudad: Las agencias de regeneración urbana", en *Crisis y Mutaciones de la Expertise: escenarios, políticas y prácticas del conocimiento experto*, editado por Eduardo Apodaka, Mikel Villareal, y Lucía Merino. Bilbao: ASCIDE. Pp. 237-55.
- García Álvarez, Antonio. (1981): "La ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías". *Estudios Territoriales* (1):13-52.
- García Merino, Luis Vicente. (1979): "El fenómeno urbano Bilbaíno: problemas de estructura y ordenación". *Lurralde* 2:279-307.

-
- García Merino, Luis Vicente. (1987): *La formación de una ciudad industrial. El despegue urbano de Bilbao*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Garlick, Steve, Peter Kresl, y Peter Vaessen. (2006): "The Oresund Science Region: a cross-border partnership between Denmark and Sweeden", en *Programme on Institutional Management of Higher Education*, editado por OECD. Paris: OECD. Pp. 63.
- Garofoli, Gioacchino (Ed.). (1992): *Endogenous Development and Southern Europe*. Avebury: Aldershot.
- Gaviria, Sandra. (2002): "Retener a la juventud o invitarla a abandonar la casa familiar. Análisis comparativo de Francia y España". *Revista de Estudios de Juventud* 58:45-52.
- Giannakourou, Georgia. (1996): "Towards a European Spatial Planning Policy: theoretical dilemmas and institutional implications". *European Planning Studies* 4(5):595-613.
- Giannakourou, Georgia. (2005): "Transforming Spatial Planning Policy in Mediterranean Countries: Europeanization and Domestic Change". *European Planning Studies* 13(2):319-31.
- Giddens, Anthony. (1990): *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Giddens, Anthony. (1998): *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony. (2006): *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Madrid: Amorrortu Editores.
- Gidoum, Yamina. (2010): "URBACT Cities Respond to the Economic Crisis: Malmö", en *Area based programs for completing the recovery from the 1980s crisis*. Malmö: European Union. Pp. 8.
- Gil Calvo, Enrique. (2002): "Emancipación tardía y estrategia familiar". *Revista de Estudios de Juventud* (58):9-18.
- Glaeser, Edward. (2011): *Triumph of the City*. London: Pan Books.
- Global Connect. (2010): "Biotechnology Cluster Project. San Diego Analysis", editado por U.S. Studies Centre. Sydney: U.S. Studies Centre. University of Sydney.
- Gobierno Vasco. (4º trimestre 2014): "Estadística sobre oferta inmobiliaria". Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco. Departamento de Empleo y Políticas Sociales.
- Gobierno Vasco. (1994): *Plan territorial sectorial de suelo para actividades económicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Gobierno Vasco. (1997): *Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Servicio General de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Gobierno Vasco. (1999): *Plan territorial sectorial de ordenación de márgenes de los ríos y arroyos de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Vertiente cantábrica*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco. Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente.
-

- Gobierno Vasco. (2008): *Plan territorial parcial del Bilbao Metropolitano*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Gobierno Vasco. (2011a): “25 años de Euskadi en Europa 1986-2011. La ayuda a Euskadi de los Fondos Estructurales Europeos”. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco. Departamento de Economía y Hacienda.
- Gobierno Vasco. (2011b): “Encuesta de Cualificación de la Población Activa”. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco. Departamento de Empleo y Asuntos Sociales.
- Gobierno Vasco. (2011c): *Inventario de planeamiento urbanístico integral de los municipios de la CAPV*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Gobierno Vasco. (2012a): *Modificación de las DOT como consecuencia de su Reestudio. Euskal Hiria NET*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco.
- Gobierno Vasco. (2012b): “Encuesta de pobreza y desigualdades sociales”. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco. Departamento de Empleo y Asuntos Sociales.
- Gobierno Vasco. (2012c): “Estudio de la movilidad de la Comunidad Autónoma Vasca. 2011”. Vitoria Gasteiz: Gobierno Vasco. Departamento de Vivienda Obras Públicas y Transportes.
- Gobierno Vasco. (2012d): “Censo del mercado de trabajo”. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco. Departamento de Empleo y Políticas Sociales.
- Gobierno Vasco. (2013a): “Estrategia de redimensionamiento y racionalización del sector público de la CAE”. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- Gobierno Vasco. (2013b): «Panorámica del transporte en Euskadi 2011». Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco. Departamento de Medioambiente y Política Territorial.
- Gobierno Vasco. (2014a): «Informe sobre análisis y funcionamiento institucional en la Comunidad Autónoma de Euskadi». Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- Gobierno Vasco. (2014b): «Informe de evolución de la edificación de vivienda en la CAE en los últimos 50 años: 1960-2013». Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco. Departamento de Empleo y Políticas Sociales.
- Gobierno Vasco. (2014c): «Informe de Evolución de la edificación de vivienda en la CAE en los últimos 50 años: 1960-2013». Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco. Departamento de Empleo y Políticas Sociales.
- Göddecke-Stellman, Jürgen, Rupert Kawka, Horst Lutter, Thomas Pütz, Volker Schmidt-Seiwert, Karl Peter Schön, y Martin Spangenberg. (2011): *Metropolitan Areas in Europe*. Bonn: Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development & Federal Office for Building and Regional Planning.
- Gómez Orea, Domingo. (2002): *Ordenación territorial*. Madrid: Mundiprensa & Editorial Agrícola Española.

-
- González Portilla, Manuel (Ed.). (2009a): *La consolidación de la metrópoli de la Ría de Bilbao. Infraestructuras, espacio y recursos. Vol. I.* Bilbao: Fundación BBVA.
- González Portilla, Manuel (Ed.). (2009b): *La consolidación de la metrópoli de la Ría de Bilbao. Infraestructuras, espacio y recursos. Vol. II.* Bilbao: Fundación BBVA.
- González, Sara. (2003): "The role of the Guggenheim Bilbao Museum in the development of urban entrepreneurial practices in Bilbao". *International Journal of Iberian Studies* 16(3):177-86.
- González, Sara. (2006): "Scalar Narratives in Bilbao: A Cultural Politics of Scales Approach to the Study of Urban Policy". *International Journal of Urban and Regional Research* 30(4):836-57.
- Gottmann, Jean. (1961): *Megalopolis. The Urbanized Northern Seaboard of the United States.* New York: The Twentieth Century Fund.
- Granovetter, Mark S. (2000): "La fuerza de los vínculos débiles". *Política y Sociedad* 33:41-56.
- Granovetter, Mark S. (2003): «La fuerza de los lazos débiles. Revisión de la teoría reticular». *Análisis de las redes sociales. Orígenes, teoría y práctica. Colección monográfico* (198):196-230.
- Gurrutxaga, Ander. (1991): "El redescubrimiento de la comunidad". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 56:35-60.
- Gurrutxaga, Ander. (2001): "Incertidumbres del Nacionalismo Institucional". *Hermes: revista de pensamiento e historia* 1:66-79.
- Gurrutxaga, Ander. (2005a): *La producción de la idea del nosotros: somos porque estamos.* Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- Gurrutxaga, Ander. (2005b): "Transición política en España: Estado y nacionalismo vasco", en *Transiciones de la dictadura a la democracia: los casos de España y América Latina*, editado por Carlos Waisman, Raanan Rein, and Ander Gurrutxaga. Lejona: UPV/EHU.
- Gurrutxaga, Ander (Ed.). (2008): *Occidente y las otras modernidades.* Abada: Madrid.
- Gurrutxaga, Ander. (2009): "Recorridos por la Innovación", en *¿Como es una Sociedad Innovadora?*, editado por Agencia Vasca de Innovación. Zamudio: Innobasque.
- Gurrutxaga, Ander. (2010a): *Recorridos por el cambio, la Innovación y la incertidumbre.* Lejona: Servicio de publicaciones de la Universidad del País Vasco.
- Gurrutxaga, Ander. (2010b): "El sistema de gobernanza en el País Vasco". *Ekonomiaz* 74(2):112-29.
- Gurrutxaga, Ander. (2011a): "Condiciones y condicionamientos de la innovación social". *Arbor* 187(752):1045-64.
- Gurrutxaga, Ander. (2011b): "Pathways to Social Innovation in the Basque Country", en *Implications of Current Reserach on Social Innovation in the Basque Country*, editado por Ander Gurrutxaga & Antonio Rivera. Reno: Center for Basque Studies & University of the Basque Country. Pp. 53-72.
-

- Gurrutxaga, Ander. (2011c): "Dimensiones, ámbitos y sentidos de la innovación social. Monográfico". *Arbor* 187(752).
- Gurrutxaga, Ander. (2013a): *Societies of Social Innovation: Voices and Arguments*. Eastbourne: Sussex Academic Press.
- Gurrutxaga, Ander. (2013b): *Voces y argumentos de la innovación social*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Gurrutxaga, Ander, y Javier Echeverría. (2011): *La luz de la luciérnaga. Diálogos de Innovación Social*. Madrid: Plaza y Valdés.
- Gurrutxaga, Ander, y Álvaro Luna. (2011): "Knowledge Communities, Structural Contexts and Innovation Spaces", en *Knowledge Communities*, editado por Javier Echeverría, Andoni Alonso, y Pedro J. Oiarzabal. Reno: Center for Basque Studies.
- Gurrutxaga, Ander, y Alfonso Unceta. (2006): "Hacia una historia comparada de la innovación. Cambio, complejidad y globalización". *Historia Contemporánea* 32:129-60.
- Gurrutxaga, Ander, y Alfonso Unceta. (2007): "La sociedad vasca y la conciencia del nosotros". *Papers: revista de sociología* 86:33-54.
- Gurrutxaga, Ander, y Alfonso Unceta. (2012): "Recursos, sentidos y condiciones de la innovación social", en *Contextos y Usos de la Innovación Social*, editado por Lucía Merino. Lejona: Universidad del País Vasco. Pp. 49-81.
- Gurrutxaga, Ander, y M.^a Carmen Gallastegui Zulaika. (2009): "Reflexión para un sistema de Gobernanza en la Comunidad Autónoma del País Vasco", en *Hacia un sistema de Gobernanza en Euskadi*, editado por Gobierno Vasco. Vitoria Gasteiz: Gobierno Vasco.
- Gustaffsson, Harold. (2006): "A State that failed? On the Union of Kalmar, especially its dissolution". *Scandinavian Journal of History* 31(3-4):205-20.
- Gutzon, Henrik, y Anders Lund Hansen. (2008): "Gentrification. Gentle or Traumatic? Urban Renewal Policies and Socioeconomic Transformations in Copenhagen". *Urban Studies* 45(12):2429-48.
- Habermas, Jürgen. (1984): *Ciencia y técnica como "ideología"*. Tecnos: Madrid.
- Haferkamp, Hans, y Neil J. Smelser (Eds.). (1992): *Social Change and Modernity*. Los Angeles: University of California Press.
- Halkier, Henrik. (2001): "Regional Policy in Transition: A Multilevel Governance Perspective on the case of Denmark". *European Planning Studies* 9(3):323-38.
- Hall, Peter. (1966): *The World Cities*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Hall, Peter. (1980): *Great Planning Disasters*. Berkley & Los Angeles: University of California Press.
- Hall, Peter. (1996): *Ciudades del mañana: historia del urbanismo en el siglo XX*. Barcelona: Ediciones el Serbal.
- Hall, Peter. (1999): *Cities in Civilization. Culture, innovation and urban order*. London: Phoenix Giant.
- Hall, Peter. (2000): "Creative Cities and Economic Development". *Urban Studies* 37(4):633-49.

-
- Hall, Peter. (2002a): *Urban and Regional Planning*. New York: Routledge.
- Hall, Peter. (2002b): "Global City-Regions in the Twenty-first Century", en *Global City-Regions. Trends, Theory and Policy*, editado por Allen J. Scott. New York: Oxford University Press.
- Hall, Peter, y K. Pain (Eds.). (2006): *The Polycentric Metropolis: learning from mega-city regions in Europe*. London: Earthscan.
- Hall, Thomas (Ed.). (1991a): *Planning and Urban Growth in the Nordic Countries*. New York: Taylor & Francis.
- Hall, Thomas. (1991b): "Urban Planning in Sweden", en *Planning and Urban Growth in Nordic Countries*, editado por Thomas Hall. New York: Taylor & Francis.
- Harvey, David. (1973): *Social Justice and the City*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Harvey, David. (1982): *Limits to Capital*. Oxford: Blackwell.
- Harvey, David. (1985): *The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Harvey, David. (1989a): *The Condition of Postmodernity: an inquiry into the origins of cultural change*. Oxford: Blackwell.
- Harvey, David. (1989b): "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism". *Geografiska Annuale* 71B(1):3-17.
- Harvey, David. (2001): *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*. New York: Routledge.
- Harvey, David. (2006): *Spaces of Global Capitalism: Towards a Theory of Uneven Geographical Development*. London: Verso.
- Harvey, David. (2007): *Breve Historia del Neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Healey, P. (1990): "Urban Regeneration and the Development Industry". *Regional Studies* 25(2):97-110.
- Healey, Patsy. (1997): *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Vancouver: University of British Columbia.
- Hee, Chang, y Christine Bae. (2005): "Tijuana-San Diego: Globalization and the Transborder Metropolis", en *Globalization and Urban Development*, editado por Harry W. Richardson, Chang Hee, and Christine Bae. New York: Springer. Pp. 181-95.
- Hildenbrand, Andreas. (1996): *Política de ordenación del territorio en Europa*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Hill, Elizabeth G. (2006): "SANDAG : An Assesment of its role in the San Diego Region". Sacramento: Legislative Analyst Office.
- Hof, Reiner M. (1990): "SAN DIEGANS INC. The Formative Years, 1958-1963. The Redevelopment of Downtown San Diego". *The Journal of San Diego History* 36(1).
- Hollands, Robert G. (2008): "Will the smart city please stand up?". *City* 12(3):303-19.
- Horgensen, Stale. (2014): "The Rise (and Fall?) of Post-Industrial Malmö. Investigations of city-crisis dialects", en *Faculty of Social Sciences*. Lund: University of Lund. Pp. 264.
-

- Hörnström, Lisa, y Asli Tapecek Dis. (2013): "Crossing Borders. Linkages between EU Policy for territorial cooperation and Nordic Cross-Border Cooperation.", editado por Nordregio. Stockhölrm: Nordregio.
- HUR. (2001): *Regionplan 2001 for Københavns Amt*. Copenhagen: HUR.
- Ibarra Robles, Juan Luis. (1982): *Las Áreas Metropolitanas en el Modelo Autonómico*. Oñati: Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública.
- Ide, Arthur Frederick. (1976): "San Diego: The Saint and the City". *The Journal of San Diego History* 22(4):22-25.
- Iglesias, Mariela, Marc Martí-Costa, Joan Subirats, y Mariona Tomás (Eds.). (2011): *Políticas Urbanas en España. Grandes Ciudades, Actores y Gobiernos Locales*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Imrie, Rob, y Mike Raco (Eds.). (2003): *Urban Renaissance?: New Labour, Community and Urban Policy*. Bristol: Policy Press.
- Inglehart, Ronald. (1999): *Modernización y posmodernización: el cambio cultural, económico y político en 43 ciudades*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Jacobs, Jane. (1961): *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Vintage Books.
- Jacobs, Jane. (1970): *The Economy of Cities*. New York: Random Books.
- Jacobs, Jane. (1985): *Cities and the Wealth of Nations. Principles of Economic Life*. New York: Random House.
- Jensen, Ole B., y Tim Richardson. (2004): *Making European Space. Mobility, power and territorial identity*. London: Routledge.
- Jessop, Bob. (1998): "The Rise of Governance and the Risk of Failure: The Case of Economic Development". *International Social Science Journal* 155:29-44.
- Jessop, B. (1999): "The Changing Governance of Welfare. Recent Trends in its Primary Functions, Scale and Modes of Coordination". *Social Policy and Administration* 33:7-39.
- Jessop, Bob (Ed.). (2001): *Regulation Theory and the Crisis of Capitalism*. Cheltenham, Glos/Northampton, MA: Edward Elgar.
- Jessop, B. (2002): "Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governace". *Antipode* 34(3):452-72.
- Jessop, Bob. (2004): "Cultural semiotic analysis and the cultura political economy". *Critical Discourse Studies* 1(1):159-74.
- Jessop, Bob, y Ngai-Ling Sum. (2010): "Pre-disciplinary and Post-disciplinary Perspectives". *New Political Economy* 6(1):89-101.
- Jorgensen, Gertrud, y Thorkild Aero. (1995): "Urban Policy in the Nordic Countries. National Foci and Implementation". *European Planning Studies* 16(1):23-41.
- Kahn, Lauren, Rushanara Ali, Alessandra Buonfino, Charlie Leadbeater, y Geoff Mulgan. (2008): "Creative Cities. Breakthrough cities: how cities can mobilise creativity and knowledge to tackle compelling social challenges". London: Young Foundation.

-
- Keating, Michael. (1997): "The invention of regions: political re-structuring and territorial government in Western Europe". *Environment and Planning C: Government and Policy* 15:383-98.
- Keating, Michael. (1998): *The New Regionalism in Western Europe*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Keating, Michael. (2002): "Governing Cities and Regions: Territorial Restructuring in a Global Age", en *Global City-Regions. Trends, Theory and Policy*, editado por Allen J. Scott. New York: Oxford University Press.
- Keating, Michael. (2005): "Gobernar las ciudades-región: política económica y desarrollo". *Ekonomiaz* 1er cuatrimestre(58):128-45.
- Keating, Michael, y Monika De Frantz. (2004): "Culture-led Strategies for Urban Regeneration: A comparative perspective of Bilbao". *International Journal of Iberian Studies* 16(3):187-94.
- Klaassen, Leo (Ed.). (1981): *Dynamics of Urban Development*. London: Gower.
- Klein, Juan-Luis, y Harrison, Dennis (Ed.). (2006): *L'innovation sociale. Émergence et effets sur la transformation des sociétés*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Kloosterman, Robert.C., y Bart Lambredgts. (2001): "Clustering of Economic Activities in Polycentric Urban Regions: The Case of the Randstad". *Urban Studies* 38:717-32.
- Knowles, Richard D. (2012): "Transit Oriented Development in Copenhagen, Denmark: from the Finger Plan to Orestat". *Journal of Transport Geography* 22:251-61.
- Komninos, Nikos. (2002): *Intelligent Cities: Innovation, Knowledge Systems and Digital Spaces*. London: Spon Press.
- Koolhaas, Rem, Bruce Mau, y Hans Werlemann (Eds.). (1995): *S, M, L, XL*. New York: Monacelli Press.
- Kotler, Philip, John Bowen, y James Makens. (1997): *Mercadotecnia para hostelería y ciudades*. Méjico: Prentice Hall Hispanoamericana.
- Kotler, Philip, Donald H. Haider, y Irving Rein. (1994): *Mercadotecnia de localidades. Como atraer inversiones, industrias y turismo a ciudades, regiones, estados y países*. Méjico: Diana.
- Kuhn, Thomas, S. (1971): *La estructura de las revoluciones científicas*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Kunzmann, Klaus R. (2011): "Spatial Planning for Whom?". *CRIOS* 2(July-Dicember):9-20.
- Lagerholm, M., y A. Malmberg. (2009): "Path Dependence in Economic Geography", en *The Evolution of Path Dependence*, editado por L. Magnusson and J. Ottoson. Cheltenham: Edward Elgar. Pp. 87-107.
- Landry, Charles. (2000): *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators*. London: Earthscan.
- Landry, Charles. (2006): *The Art of City-making*. London/Sterling VA: Earthscan.
- Landry, Charles, y F. Bianchi. (1995): *The Creative City*. London: Demos.
-

- Larrea, Andeka (Ed.). (2012): *Euskal Hiría. Reflexión sobre la ciudad y las ciudades vascas*. Bilbao: Ex-Liburuak.
- Lash, Scott. (2005): *Crítica de la información*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Lash, Scott. (2007): *Sociología del posmodernismo*. Madrid: Amorrortu Editores.
- Lash, Scott, y John Urry. (1994): *Economías de signos y espacio. Sobre el capitalismo de la posorganización*. Madrid: Amorrortu Editores.
- Lawton Smith, Helen. (2006): "The Impact of Tertiary Education on Urban Development", en *Competitive Cities in the Global Economy*, editado por OECD. Paris: OECD. Pp. 327-29.
- Lee, Carolyn, y Mary Walshock. (2000): *Making Connections: The Evolution of Links Between UCSD Researchers and San Diego's Biotech Industry*. San Diego, CA: UCSD CONNECT.
- Lees, Loretta. (2003): "Visions of "urban renaissance": the Urban Task Force report and the Urban White Paper", en *Urban Renaissance?: New Labour, Community and Urban Policy*, editado por Robert Imrie and Mike Raco. Bristol: The Policy Press.
- Lefebvre, Henri. (1969): *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.
- Lefebvre, Henri. (1974): *The Production of Space*. Oxford: Blackwell.
- Lefebvre, Henri. (1976a): *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lefebvre, Henri. (1976b): *Espacio y política. El derecho a la ciudad II*. Barcelona: Ediciones Península.
- Lefebvre, Henri. (2009): *State, Space, World: selected essays*. London: University of Minnesota Press.
- Leonardo, Jon. (2006): "La Revisión de las D.O.T. a Examen. Directrices de Ordenación de Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco". Bilbao: Gobierno Vasco.
- Lipietz, Alain. (1986): "New Tendencies in the Internaitonal Division of Labor: Regimes of Accumulation and Modes of Regulation", en *Work, Production, Territory: the Geographical Anatomy of Industrial Capitalism*, editado por Allen J. Scott and Michael Storper. London: Allen & Unwin. Pp. 16-40.
- Löfgren, Orvar. (2008): "Regionauts: The Transformation of Cross-Border Regions in Scandinavia". *European Urban and Regional Studies* 15(3):195-209.
- Lojkine, Jean. (1979): *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*. Madrid: Siglo XXI.
- Lovering, John. (1999): "Theory led by policy: the inadequancies of new regionalism". *International Journal of Urban and Regional Reserach* 23(2):377-95.
- Lozano Valencia, Pedro. (2003): "La Ordenación Territorial en el País Vasco. Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades de la Escala Intermedia". *Investigaciones Regionales* (32):157-76.

-
- Lozano Valencia, Pedro. (2010): "La política de Ordenación del Territorio dentro de la Comunidad Autónoma del País Vasco". *Ekonomiaz* III/10(25A):146-73.
- Luhmann, Niklas. (1998): *Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia*. Madrid: Editorial Trotta.
- Luke, Tim. (1995): "New world order or neo-world orders: power, politics and ideology in the informationalising Global Order", en *Global Modernities*, editado por Mike Featherstone, Scott Lash, and Roland Robertson. London: Sage.
- Lynch, Kevin. (1964): *The Image of the City*. Boston: Massachusetts Institute of Technology.
- Liotard, Jean-Francois. (1994): *La condición postmoderna: informe sobre el saber*. Madrid: Cátedra.
- Mac Loughbin, Brian. (1971): *Planificación urbana y regional: un enfoque de sistemas*. Madrid 1971.
- Madsen, Bjarne, Jeppe Madsen, y Irena Stefaniak. (2012): "South Scandinavian Cross Border Migration. Does the fixed Øresund link create a real difference?". Malmö: Center for Regional and Tourism Research.
- Mahoney, J. (2000): "Path Dependence in Historical Sociology". *Theory and Society* 29:507-48.
- Marks, Gary, Lisbet Hooghe, y Kermit Blank. (1996): "European Integration from the 1980s: State-Centric vs. Multi-level Governance", en *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, editado por Brian F. Nelson and Alexander Stub. London: Palgrave Macmillan. Pp. 273-93.
- Martínez Callejo, Javier. (2009): *Bilbao. Desarrollos urbanos. 1960-2000, ciudad y forma*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- Martínez-Granado, M., P. Greño, y M. Oleaga. (2012): "The Basque Country, Spain: Self Evaluation Report", en *OECD Reviews of Higher Education in Regional and City Development*, editado por OECD. Brussels: OECD.
- Más Serra, Elías. (2005): "El urbanismo del periodo desarrollista en las capitales vascas". *Revista Internacional de Estudios Vascos* 50(2):443-91.
- Massey, Doreen B. (1984): *Spatial Divisions of Labour. Social Structures and the Geography of Production*. London: Basingstoke Macmillan.
- Mathiessen, Christian Wichmann. (2000): "Bridging the Öresund: potential regional dynamics. Integration of Copenhagen (Denmark) and Malmö-Lund (Sweden). A cross-border project on the European metropolitan level". *Journal of Transport Geography* 8:171-80.
- McKenzie, Roderick D. (2002): "The Metropolitan Community", en *Social Theories of the City. Volume 8.*, editado por Bryan S. Turner. New York: Routledge/Thoemmes.
- McNeill, Donal. (2000): "McGuggenisation? National Identity and Globalisation in the Basque Country". *Political Geography* 19:473-94.
-

- McNeill, John Robert, y William Hardy McNeill. (2004): *Las redes humanas. Una historia global del mundo*. Barcelona: Crítica.
- Meijers, Evert. (2005): "Polycentric urban regions and the quest for Synergy. Is a network of cities more than the sum of the parts?". *Urban Studies* 42(4):765-81.
- Meijers, Evert. (2007): *Synergy in Polycentric Urban Regions: complementarity, organising capacity and critical mass*. Amsterdam: IOS Press & Delft University Press.
- Meijers, Evert, Joris Hoekstra, y Ricardo Aguado. (2008): "Strategic planning for city networks: The emergence of a Basque Global City". *Orchestra Working Paper Series in Territorial Competitiveness* 2008(05):1-32.
- Meller, Helen. (1990): *Patrick Geddes. Social Evolutionist and City Planner*. New York: Routledge.
- Merlin, Pierre. (1978): *Las nuevas ciudades. La planificación urbanística frente a los nuevos modelos de crecimiento urbano*. Barcelona: Laia.
- Mills, Wright, C. (2000): *La imaginación sociológica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Möller, Kim. (2010): "Ex-Post Evaluation of the Interreg III Community Initiative Funded by ERDF: Evaluation of Interreg IIIA Oresund (Denmark/Sweden)". Belgium: European Commission.
- Monedero, Juan Carlos. (2012): "El programa de máximos del neoliberalismo: el Informe a la Trilateral de 1975". *Sociología Histórica* 1:289.
- Moodysson, Jerker, Lars Coenen, y Bjorn Asheim. (2008): "Explaining spatial patterns of innovation: analytical and synthetic modes of knowledge creation in Medicon Valley". *Environment and Planning* 40(5):1040-56.
- Morata, Francesc, y Xavier Muñoz. (1996): "Vying for European Funds: Territorial Re-structuring in Spain", en *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, editado por L. Hooghe. New York: Oxford University Press. Pp. 195-218.
- Moreno Zumalde, Judith. (2005): *Bilbao: declive industrial, regeneración urbana y reactivación económica de un espacio metropolitano*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Moso, Mónica, y Mikel Olazarán. (2001): "Actores, ideas e instituciones: políticas tecnológicas regionales y creación del sistema de I+D en la Comunidad Autónoma del País Vasco", en *Sistemas Regionales de Innovación*, editado por Mikel Olazarán and Mikel Gómez Uranga. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Moso, Mónica, y Mikel Olazarán. (2002): "Regional Technology Policy and the Emergence of an R&D System in the Basque Country". *Journal of Technology Transfer* 27:61-75.
- Moulaert, Frank. (2000): *Globalization and Integrated Area Development in European Cities*. New York: Oxford University Press.

-
- Moulaert, Frank, Flavia Martinelli, Sara González, y Erik Swyngedouw. (2007): "Introduction: Social Innovation and Governance in European Cities: Urban Development Between Path Dependency and Radical Innovation". *European Urban and Regional Studies* 14(3):195-209.
- Moulaert, Frank, y Jaques Nussbaumer. (2007): "L'innovation sociale au coeur des débats publics et scientifiques", en *L'Innovation Sociale. Émergence et effets sur la transformation des sociétés*, editado por Jean Luis Klein and Dennis Harrisson. Québec: Presses de la Université du Québec.
- Moulaert, Frank, y Jaques Nussbaumer. (2005): "The social region beyond the territorial dynamics of the learning economy". *European Urban and Regional Studies* 12(1):81-100.
- Moulaert, Frank, y Jaques Nussbaumer (Eds.). (2008): *La logique sociale du développement territorial*. Quebec: Presses de la Université du Québec.
- Moulaert, Frank, Arantxa Rodriguez, y Erik Swyngedouw (Eds.). (2005): *The Globalized City: Economic Re-structuring and Social Polarization in European Cities*. New York: Oxford University Press.
- Moulaert, Frank, y Farid Sekia. (2003): "Territorial Innovation Models: a critical survey". *Regional Studies* 37(3):289-302.
- Moulaert, Frank, y Erik Swyngedouw. (1989): "A Regulation Approach to the Geography of Flexible Production Systems". *Society and Space* 7:327-45.
- Moulaert, Frank, Erik Swyngedouw, y Patricia Wilson. (1988): "Spatial Responses to Fordist and Post-Fordist Accumulation and Regulation". *Papers in Regional Science* 64(1):11-23.
- Mulgan, Geoff. (2007): *Social Innovation: what is it, why it matters, how it can be accelerated*. London: Young Foundation & Basingstoke Press.
- Mumford, Lewis. (1945): *La cultura de las ciudades*. Buenos Aires: Emecé.
- Mumford, Lewis. (2012): *La ciudad en la historia. Sus orígenes, transformaciones y perspectivas*. Logroño: Pepitas de Calabaza.
- Musterd, Sako, y Olga Gritsai. (2009): "Creative and Knowledge Cities: Development Paths and Policies from a European Perspective". *Built Environment* 35(2):165-80.
- Musterd, Sako, y Alan, Murie. (2010): *Making Cities Competitive*. Oxford: Wiley.
- Nam, Taewoo, y Theresa A. Pardo. (2011): "Conceptualizing Smart City with dimensions of Technology, People and Institutions", en *12th Annual International Conference on Digital Government Research*. College Park, Maryland: University of Maryland.
- Nauwelaers, Claire, Karen Maguire, y Giulia Ajmone Marsan. (2013): "The case of Oresund(Denmark-Sweden) –Regions and Innovation: Collaborating Across Borders", en *OECD Regional Development Working Papers 2013/21*, editado por OECD. Paris: OECD.
-

- Navarro Arancegui, Mikel. (2003): "Análisis y políticas de clusters: teoría y realidad". *La Política de Clusters en el País Vasco, Ekonomiaz* 53(2):14-49.
- Navarro Arancegui, Mikel. (2010): "Reflexiones sobre el sistema y las políticas de innovación del País Vasco", en *Orkestra Working Paper Series in Territorial Competitiveness*, editado por Orkestra Basque Institute of Competitiveness. San Sebastián: Orkestra. Pp. 1-78.
- Navarro, Vicenc. (2013): "El origen de la crisis actual". *Le Monde Diplomatique en Español* Julio(213):1-4.
- Neirotti, Paolo, Alberto De Marco, Anna Corinna Cagliano, Giulio Mangano, y Francesco Scorrano. (2014): "Current Trends in Smart City Initiatives: some stylised facts". *Cities* 38:25-36.
- NESTA. (2007): *Hidden Innovation*. London: NESTA.
- NESTA. (2009): "The Innovation Index. Measuring the UK's investment in innovation and its' effects". London: NESTA.
- NORDERN. (2014): *Nordic Statistical Yearbook*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- OECD. (2003): *OECD Territorial Reviews: Öresund Denmark/Sweedden*. Paris: OECD.
- OECD. (2006): *Competitive Cities and The Global Economy*. Paris: OECD.
- OECD. (2010): *The OECD Innovation Strategy, Getting a Head Start on Tomorrow*. Paris: OECD.
- OECD. (2011): *OECD Reviews of Regional Innovation: Basque Country, Spain*. Paris: OECD publishing.
- OECD & European Communities. (2005): "Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data". Paris: OECD/European Commission.
- Olaechea, Francisco Javier Eneriz. (1991): *La ordenación del territorio en la legislación Navarra*. Oñati: Civitas.
- Olazarán, Mikel, y Mikel Gómez Uranga (Eds.). (2001): *Sistemas Regionales de Innovación*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Öresund Committee. (2012): «Öresund Trends 2012». Sweeden & Denmark: Öresund Committee.
- Oresund Chamber of Commerce and Industry. (2007): «Business and Opportunities in the Oresund Region». Malmö: Oresund Chamber of Commerce and Industry.
- Oresundsbro Konsortiert. (2009): «The Oresund Bridge and its Region», editado por Oresundsbro Konsortiert. Copenhagen: Oresundsbro Konsortiert.
- Orkestra, Instituto Vasco de Competitividad. (2013): «Informe de competitividad del País Vasco 2013. Transformación productiva para el mañana». Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Deusto.
- Orraca Romano, Pedro. (2015): «Immigrants and Cross-border Workers in the U.S.-Mexico Border Region». *Frontera Norte* 27(53):5-34.
- Paddison, Ronan. (1993): "City Marketing, Image Reconstruction and Urban Regeneration". *Urban Studies* 30(2):339-49.
- Palmade, Guy. (1979): *Interdisciplinarietà e ideologías*. Madrid: Narcea.

-
- Palmade, Jacqueline. (1977): *Système symbolique et idéologique de l'habiter*. Paris: Centre Scientifique et Technique du Bâtiment.
- Park, Robert. (1969): «Human Migration and the Marginal Man», en *Classic Essays on the Culture of Cities*, editado por Richard Sennet. New Jersey: Prentice Hall.
- Park, Robert. (1969): "The City: Suggestions for the Investigation of Human Behavior in the Urban Environment", en *Classic Essays on the Culture of Cities*, editado por Richard Sennet. New Jersey: Prentice Hall.
- Peck, Jamie, y Adam Tickell. (1992): "Local Modes of Social Regulation? Regulation Theory, Thatcherism and Uneven Development". *Geoforum* 23(3):347-63.
- Peck, Jamie, y Adam Tickell. (2002): "Neo-liberalising Space". *Antipode* 34(3):380-404.
- Peng, Li-Pei. (2009): "Endogenous Development in Making: Viewpoint of Newtwork Structure Change in Chiufen", en *The 4th International Conference of the International Forum on Urbanism. The New Urban Question Urbanism beyond Neo-Liberalism* Amsterdam/Delft. Pp. 1229-32.
- Peñalba, Santiago. (2006): "Sobre la situación y la oportunidad de la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco". San Sebastian: Dpto. de Medio Ambiente y Política Territorial. Gobierno Vasco.
- Pérez, José Anotonio. (2000): "La configuración de nuevos espacios de sociabilidad en el ámbito del Gran Bilbao de los años 60". *Estudios Históricos. Historia Contemporánea* 18:117-47.
- Plöger, Jörg. (2007): "Bilbao City Report". London: Centre for Analysis of Social Exclusion. Pp. 1-38.
- Porter, Michael. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. London: Macmillan.
- Porter, Michael. (2001): "San Diego", en *Clusters of Innovation Initiative*. Washington D.C.: Council of Competitiveness.
- Pourade, Richard F. (1960): *The History of San Diego: The Explorers 1492-1774*. San Diego: Union Tribune Publishing Company.
- Precedo, Andrés J. (1993): "Las políticas de desarrollo y renovación urbana de Europa". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* 1(98):579-95.
- Putnam, Robert D. (Ed.). (2003): *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutenberg. Círculo de lectores.
- Ratti, Remiggió. (1992): *Innovation technologique et développement regional*. Lausanne: Méta Editions.
- Reddick, Christopher G. (Ed.). (2009): *Handbook of Research on Strategies for Local E-Government Adoption and Implementation: Comparative Studies (2 Volumes)*. Hershey, PA: IGI Global.
- Redfield, Robert, y Milton Singer. (1954): "The Cultural Role of Cities". *Economic Development and Cultural Change* 3(1):53-73.
-

- Reicher, Steve, y Nick Hopkins. (2001): *Self and Nation*. London: Sage.
- Rhodes, Roderick, A. (1996): "The New Governance: Governing without Government". *Political Studies* 44:652-67.
- Richardson, Tim. (1996): "Foucauldian discourse: power and truth in urban and regional policy". *European Planning Studies* 4(3):279-92.
- Richardson, Tim, y Ole B. Jensen. (2004): "Linking Discourse and Space: Towards a Cultural Sociology of Space in Analysing Spatial Policy". *Urban Studies* 40(1):7-22.
- Rifkin, Jeremy. (2011): *The Third Industrial Revolution*. New York: Polgrave Macmillan.
- Roberston, Roland. (1994): "Globalisation or glocalization?". *The Journal of International Communication* 1(1):33-52.
- Robertson, Robert T. (2003): *The Three Waves of Globalization: A History of A Developing Global Consciousness*. London Zed Books.
- Rodrik, Dani. (2007): *One Economics Many Recipes*. New Jersey & Oxford: Princeton University Press.
- Romer, Paul M. (1994): "The Origins of Endogenous Growth". *The Journal of Economic Perspectives* 8(1):3-22.
- Rönnbäck, Klas. (2010): "The Sound Toll Chamber Commodity Records: estimating the reliability of a potential source to international trade history". *International Journal of Maritime History* 22(1):229-38.
- Rothwell, Jonathan, Jose Lobo, Deborah Strumsky, y Mark Munro. (2013): "Patenting Prosperity Invention and Economic Performance in the U.S. and its Metropolitan Areas". Washington D.C. : Brookings. Metropolitan Policy Program.
- Rousseau, Jean Jacques. (1998): *Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres y otros escritos*. Madrid: Tecnos.
- Ruiz Urrestazuero, Eugenio. (2006): "Informe sobre la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco". San Sebastián: Departamento de Vivienda y Urbanismo del Gobierno Vasco. Pp. 1-76.
- Rusca, Rosella. (1998): "The development of a European Spatial Planning Policy: a learning by doing experience in the framework of inter-governmental co-operation", en *The Progress of European Spatial Planning*, editado por C. Bengs and K. Böhme. Stockholm: Nordregio. Pp. 35-47.
- Sable, Michael. (2006): "The impact of the biotechnology industry on local economic development in the Boston and San Diego metropolitan areas". *Technological Forecasting & Social Change* 67:36-60.
- Sáenz de Buruaga, Gonzálo. (1969): *Ordenación del territorio. El caso del País Vasco*. Madrid: Guadiana
- Sáenz de Buruaga, Gonzalo. (1982): "Sentido de la Ordenación territorial en la España actual". *Estudios Territoriales* (7):17-24.
- SANDAG, San Diego Association of Governments (2004): *Regional Comprehensive Plan for the San Diego Region*. San Diego, CA: SANDAG.

-
- SANDAG, San Diego Association of Governments. (2012): *Traded Industry Clusters in the San Diego Region*. San Diego, CA: SANDAG.
- SANDAG, San Diego Association of Governments. (2013): *Poverty in the San Diego Region*. San Diego, CA: SANDAG.
- Sanzo, Luis. (2013a): "Geografía humana de la crisis en Euskadi". *Lan Harremanak: Revista de Relaciones Laborales* 29(II):70-132.
- Sanzo, Luis. (2013b): "La crisis de principios del siglo XXI en España". *Documentación Social* (166):15-43.
- Sassen, Saskia. (1991): *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- Sassen, Saskia. (2003): *Los espectros de la globalización*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Sassen, Saskia. (2006): *Cities in the World Economy*. London: Sage.
- Sassen, Saskia. (2007): *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz.
- Saxenian, AnnaLee. (1994): *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Saxenian, AnnaLee. (2006): *The New Argonauts. Regional Advantage in a Global Economy*. London: Harvard University Press.
- Schumpeter, Joseph. (1971): *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid: Aguilar.
- Schumpeter, Joseph. (1990): *Historia del análisis económico I*. Méjico: Fondo de cultura económica.
- Schutz, Alfred. (1964): *Estudios sobre teoría social*. Buenos Aires-Madrid: Amorrortu Editores.
- Scott, Allen J. (1988): *New Industrial Spaces: Flexible production organization and regional development in North America and Western Europe*. London: Pion Ltd.
- Scott, Allen J. (1991): "The aerospace-electronics industrial complex of Southern California: the formative years, 1940-1960". *Research Policy* 20:423-37.
- Scott, Allen J. (1998): *Regions and the World Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Scott, Allen J. (2008): *Social Economy of the Metropolis. Cognitive-Cultural Capitalism and the Global Resurgence of Cities*. New York: Oxford University Press.
- Scott, Allen J., John Agnew, Edward W. Soja, y Michael Storper. (2002): "Global City-Regions", en *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, editado por Allen J. Scott. New York: Oxford University Press.
- Scott, Allen J., y Edward Soja (Eds.). (1996): *The City: Los Angeles and Urban Theory at the end of the twentieth century*. Berkley: University of California Press.
- Scott, Allen J., y Michael Storper. (1986): "Industrial Change and Territorial Organization: A Summing Up", en *Production, Work, Territory: The Geographical Anatomy of Industrial Capitalism*, editado por Allen J. Scott and Michael Storper. Boston: Allen & Unwin. Pp. 301-11.
-

- Sen, Amartya K. (2001): *Development as Freedom*. Nueva Dehli: Oxford University Press.
- Sennet, Richard (Ed.). (1969): *Classic Essays on the Culture of Cities*. New Jersey: Prentice Hall.
- Sennet, Richard. (1998): *The Corrosion of Character. The Personal Consequences of Work in the New Capitalism*. New York: W.W. Norton & Company
- Sennet, Richard. (2001): *Vida urbana e identidad personal*. Barcelona: Ediciones Península.
- Sennet, Richard. (2006): *La cultura del nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- Sennet, Richard. (2011): *El declive del hombre público*. Barcelona: Anagrama.
- Sennet, Richard. (1991): *La conciencia del ojo*. Barcelona: Versal.
- Shore, Cris. (2000): *Building Europe: The Cultural Politics of European Integration*. London: Routledge.
- Shragge, Abraham J. (2001): "Growing up together. The University of California's One Hundred-Year Partnership with the San Diego Region". *The Journal of San Diego History* 47(4).
- Sloterdijk, Peter. (2014): *Esferas II*. Madrid: Siruela.
- Soja, Edward. W. (1989): *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*. London: Verso.
- Soja, Edward, W. (2008): *Postmetrópolis. Estudios Críticos sobre las Ciudades y las Regiones*. Barcelona: Traficantes de Sueños.
- Soja, Edward W. (1999): "In different Spaces: The Cultural Turn in Urban and Regional Political Economy". *European Planning Studies* 7(1):65-75.
- Statistics Denmark. (2014): *Statistical Yearbook 2014*. Copenhagen: Statistics Denmark.
- Statistics Sweeden. (2014): *Statistical Yearbook of Sweeden*. Stockholm: Statistics Sweeden.
- Sthör, Walter B. (1990): *Global Challenge and Local Response: Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe*. New York: United Nations University Press.
- Stoker, Gerry. (1995): "Regime Theory and Urban Politics", en *Theories of Urban Politics*, editado por David Judge, Gerry Stoker, and Harold Wolman. London: Sage publications. Pp. 54-72.
- Storper, Michael. (1995): "The resurgence of regional economies, ten years later". *European Urban and Regional Studies* 2:161-221.
- Storper, Michael, y Allen J. Scott. (1989): "The Geographical Foundations and Social Regulation of Flexible Production Complexes", en *The Power of Geography: How Territory Shapes Social Life*, editado por J. Wolch and M. Dear. Boston: Unwin Hyman.
- Storper, Michael, y Ralph Walker. (1983): "The Theory of Labor and the Theory of Location". *International Journal of Urban and Regional Research* 7(1):369-97.

-
- Storper, Michael, y Richard Walker. (1989): *The Capitalist Imperative*. New York: Basil Blackwell.
- Subirats, Joan. (2010): “Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas”. *Ekonomiaz* 74(2):16-35.
- Swyngedouw, Erik. (1992): “The Mammon quest. ‘Glocalisation’, interspatial competition and the monetary order: the construction of new scales”, en *Cities and Regions in the New Europe. The Global-Local Interplay and Spatial Development Strategies*, editado por Mick Dunford & Grigoris Kafkalas. London: Belhaven Press.
- Swyngedouw, Erik. (1997): “Neither Global nor Local: ‘Glocalization’ and the Politics of Scale”, en *Spaces of Globalization*, editado por Kevin R. Cox. New York & London: The Guilford Press. Pp. 137-66.
- Thomassen, Bo Larsson and Ole. (1991): “Urban Planning in Denmark”, en *Planning and Urban Growth in Nordic Countries*, editado por Thomas Hall. New York: Taylor & Francis.
- Thomson, Reuters. (2014): “National Venture Capital Association Yearbook”, editado por Thomson Reuters. New York: National Venture Capital Association.
- Tocqueville, Alexis de. (1980): *La Democracia en América, 1*. Madrid: Alianza Editorial. Edición de bolsillo.
- Tocqueville, Alexis de. (2006): *La Democracia en América, 2*. Madrid: Alianza editorial. Edición de bolsillo.
- Tönnies, Ferdinand. (2011): *Comunidad y Asociación. El comunismo y el socialismo como formas de vida*. Madrid: Biblioteca Nueva/ Minerva.
- Torres Enjuto, M^a Concepción. (1995): *Industria y Territorio en Bizkaia*. Vitoria-Gasteiz: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Torres Enjuto, M^a Concepción. (2013): “Geografía económica del conocimiento de la aglomeración metropolitana de Bilbao”. *Anales de Geografía* 33(1):179-217.
- Torres, Lourdes, Vicente Pina, Basilio Acerete, y Sonia Royo. (2009): “E-Government and Accountability in EU Local Governments”, en *Handbook of Research on Strategies for Local E-Government Adoption and Implementation: Comparative Studies* editado por Christopher G. Reddick. Hershey, PA: IGI Global. Pp. 86-205.
- Torres Riesco, Juan Carlos. (1982): “Propuestas para una política de ordenación del territorio en España”. *Estudios Territoriales* (8):47-96.
- Touraine, Alain. (1973): *La sociedad post-industrial*. Barcelona: Ariel.
- Touraine, Alain. (1993): *Crítica de la modernidad*. Madrid: Ensayo (Temas de hoy).
- Unceta, Alfonso. (2001): “El proceso de institucionalización política en el País Vasco”. *Hermes: revista de pensamiento e historia* 1:2-17.
- Unceta, Alfonso. (2011): “La educación superior en tránsito: ¿Es Bolonia la ruta idónea para la innovación?”. *Arbor* 187(752):1119-31.
-

- Unceta, Alfonso. (2014): "Comunicación y transferencia en las innovaciones sociales. Codificación y comunidades de conocimiento". *Historia y Comunicación Social* 19(3):763-76.
- Unceta, Alfonso, y Pilar Garrido (Eds.). (2012): *De la vivienda a la ciudad: percepciones, retos y oportunidades*. Bilbao: ASCIDE.
- Unceta, Alfonso, y Concepción Medrano (Eds.). (2010): *Equality, equity and diversity: educational solutions in the Basque Country*. Reno/Leioa: Center for Basque Studies/ UPV-EHU.
- UNESCO. (2005): *Hacia las Sociedades del Conocimiento*. Paris: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Unzurrunzaga, Goikoetxea Xabier. (2006): "Adecuación de las Directrices de Ordenación del Territorio. Criterios Urbanísticos para la Reflexión Pluridisciplinar previa a la Revisión de las Directrices de Ordenación Territorial". San Sebastián: Departamento de Vivienda y Urbanismo del Gobierno Vasco. Pp. 1-49.
- Urkidi Elorrieta, Pedro. (2010): "Las Políticas de Ordenación del Territorio en la Comunidad Autónoma Vasca, 1990-2006". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* (52):189-212.
- Urrutia, Victor. (1985): *El movimiento vecinal en el área metropolitana de Bilbao*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Urry, John. (2000): *Sociology beyond Societies: Mobilities for the twenty first century*. London: Routledge.
- Urry, John. (2003): *Global Complexity*. Cambridge: Polity Press.
- Van Der Berg, Leo. (1990): "New Activities and Urban Revitalization. The Place of Leisure and Tourism. The Case of Rotterdam", en *La Urbanización de Europa: del Declive a la Regeneración*. Valencia: Universidad Internacional Menéndez Pelayo.
- Vázquez Barquero, Antonio. (2000): "Desarrollo Endógeno y Globalización". *Revista eure* XXVI(Nº 79):47-65.
- Vázquez Barquero, Antonio. (2002): *Endogenous development: networking, innovation, institutions and cities*. New York: Routledge.
- Vázquez Barquero, Antonio. (2007): "Desarrollo endógeno. Teorías políticas y desarrollo territorial". *Investigaciones Regionales* (Nº11):183-210.
- Veltz, Pierre. (1999): *Mundialización, ciudades y territorios: La economía de archipiélago*. Barcelona: Ariel.
- Vegara, Alfonso, y José Lúis de las Rivas. (2005): *Territorios inteligentes*. Madrid: Fundación Metrópol.
- Vicario, Lorenzo, y Monje Martínez, P. Manuel. (2003): "Another 'Guggenheim effect'? The generation of a potentially gentrifiable neighbourhood in Bilbao". *Urban Studies* 40(12):2383-400.
- Walshok, Mary L., Edward Furtek, Carolyn W.B. Lee, y Patrick H. Windham. (2002): "Building regional innovation capacity". *Industry and Higher Education* 16(1):27-42.

-
- Walshok, Mary L., y Abraham J. Shragge. (2013): *Invention and Reinvention. The Evolution of San Diego's Innovation Economy*. Stanford: Stanford University Press.
- Weber, Max. (1964): *Economía y sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, Max. (1969): "The Nature of the City", en *Classic Essays on the Culture of Cities*, editado por Richard Sennet. New Jersey: Prentice Hall.
- Weber, Max. (1998): *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.
- Weber, Max. (2001): *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Weiler, Joseph. (1999): *The Constitution of Europe: Do the new clothes have an Emperor? and other essays on European Integration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Winther, Lars. (2001): "The Economic Geographies of Manufacturing in Greater Copenhagen: Space, Evolution and Process Vitality". *Urban Studies* 38(9):1423-43.
- Wirth, Louis. (1969): "Urbanism as a Way of Life", en *Classic Essays on the Culture of Cities*, editado por Richard Sennet. New Jersey: Prentice Hall.
- Zoido, Florencio. (1995): "Ordenación del Territorio: evolución reciente de las principales estructuras y sistemas territoriales". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 21-22:67-79.
- Zukin, Sharon. (1988): *Loft Living*. Londres: Radius.
- Zukin, Sharon. (1991): *Landscapes of Power. From Detroit to Disney World*. Berkley: University of California.
- Zukin, Sharon. (1995): *The Culture of Cities* Oxford: Blackwell publishers.
- Zukin, Sharon. (2010): *Naked City: The Death and Life of Authentic Urban Places*. New York: Oxford University Press.
- Zurbano, Mikel. (2005): "Las regiones como sujetos de la economía global. Euskadi en la gobernanza multidimensional". *Ekonomiaz* 1er cuatrimestre(58):196-231.

Referencias legislativas:

Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana (BOE núm. 135, de 14 de Mayo de 1956).

Ley 19/1975, de mayo, de reforma de la ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE núm. 107, de mayo de 1975).

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (BOE núm. 306, de 22 de diciembre de 1979).

Ley 3/1980, de 18 de diciembre, sobre extinción de la Corporación Administrativa “Gran Bilbao” (BOPV núm. 3, de 16 de febrero de 1981).

Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de “Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos”, conocida como Ley de Territorios Históricos (BOPV núm. 182, de 10 de diciembre de 1983).

Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco (BOPV núm. 131, de 3 de Julio de 1990).

Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (BOPV núm. 138, de 20 de julio de 2006).

Real Decreto 1346/1976, de 9 de Abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE núm. 144, de 16 de junio de 1976).

Decreto 28/1997, de 11 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV núm. 29, de 12 de febrero de 1997).

Decreto 176/2006, de 26 de septiembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano (BOPV núm. 212, de 7 de noviembre de 2006).

Anexo. Índice de Tablas

Tabla 1.1. Áreas de Intervención en la Smart City	76
Tabla 2.1. Perspectivas de Innovación en los modelos territoriales de Innovación	83
Tabla 2.2. Subsistemas comunitarios y división de sus niveles espaciales	99
Tabla 2.3. Políticas de planificación y desarrollo por áreas de impacto	100
Tabla 2.4. Acercamiento al análisis discursivo.....	106
Tabla 3.1. Evolución de la población de los principales municipios que componen la Región del Oresund por sexo y ámbito regional. 1997-2013.....	133
Tabla 3.2. Pronósticos poblacionales para la Región del Oresund. 2001-2032	134
Tabla 3.3. Pronóstico evolutivo de la Tasa de Dependencia. 2011-2032	136
Tabla 3.4. Pronóstico de población para en la Región del Oresund por grupos de edad. 2012-2020	136
Tabla 3.5. Resumen de los principales indicadores socioeconómicos de la Región del Oresund	151
Tabla 3.6. Principales indicadores económicos de innovación en la Región del Oresund. 2008-2010	153
Tabla 3.7. Principales agentes y actores, empresariales, educativos y públicos del Sistema de Innovación Regional del Oresund	155
Tabla 3.8. Estructura de la población del Área Metropolitana de San Diego por edad y sexo. 2010.....	168
Tabla 3.9. Peso del empleo industrial generado por sectores y subsectores.2012.....	177
Tabla 3.10. Coeficiente de Localización Industrial. Condado de San Diego. 2012*	179
Tabla 3.11. Evolución de la Inversión de Capital Riesgo por principales regiones (E.E. U.U). 1995-2014. (miles de millones de dólares).....	180
Tabla 3.12. Promedio de patentes generadas por principales regiones (E.E.U.U.). 2007-2011	181
Tabla 4.1. Instituciones más influyentes en la política de ordenación y planificación territorial Europea	201

Tabla 4.2. Clasificación analítica de la policentralidad según las PEOT*	205
Tabla 4.3. Ámbitos de especialización funcional de los nodos urbanos	
Europeos	210
Tabla 4.4. Cronograma de la Perspectiva de Ordenación Territorial	
Europea	216
Tabla 4.5. Descripción de los Objetivos de los Fondos Estructurales Europeos para el periodo 1993-1999.....	222
Tabla 4.6. Proyectos Comunitarios de la Unión Europea.	
Periodo 1989-1993.....	226
Tabla 4.7. Nueva división de los objetivos de los Fondos Estructurales Europeos. 1999220.....	228
Tabla 4.8. Principales actuaciones financiadas por el FEDER en el País Vasco a través del Objetivo 2 en cada uno de sus Ejes. Periodo 1989-1993	233
Tabla 4.9. Distribución de la ayuda de los Fondos Estructurales según sus Objetivos y la aportación de cada Fondo. Periodo 1994-1999.....	234
Tabla 4.10. Principales actuaciones financiadas por el FEDER en e País Vasco a través del Objetivo 2 en cada uno de sus Ejes. Periodo1994-1999	234
Tabla 4.11. Principales actuaciones financiadas por el FEDER en el País Vasco a través del Objetivo 2 en cada uno de sus Ejes.	
Periodo 2000-2006.....	236
Tabla 4.12. Principales actuaciones financiadas por el FEDER en el País Vasco a través del Objetivo 3 en cada uno de sus Ejes. Periodo 2000-2006.....	238
Tabla 4.13. Áreas Funcionales de la C.A. del País Vasco por provincia y número de municipios.....	243
Tabla 4.14. Criterios territoriales de renovación para el Bilbao	
Metropolitano.....	247
Tabla 4.15. Nueva Estrategia Territorial: los Ejes de Transformación	253
Tabla 4.16. Ejes de transformación según Áreas Funcionales.....	254
Tabla 5.1. Características de los Planes Territoriales Parciales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.....	268
Tabla 5.2. Características de los Planes Territoriales Sectoriales de la C.A. del País Vasco.	269
Tabla 5.3. Distribución de los desplazamientos en la CAPV según tipología	278
Tabla 5.4. Desplazamientos con destino a las tres capitales.....	279
Tabla 5.5. Evolución de la población en la CAPV. 1900-1981.....	282

Tabla 5.6. Evolución del Crecimiento Vegetativo (por mil).	
Periodo 1901-1981.....	283
Tabla 5.7. Evolución de la distribución de la población por grandes grupos de edad (%). Periodo 1960-1981.....	283
Tabla 5.8. Evolución de la población en la CAPV y sus provincias. Periodo 1981-2011.....	284
Tabla 5.9. Evolución del saldo vegetativo en la CAPV y sus provincias. Periodo 1991-2009..	286
Tabla 5.10. Saldos Migratorios por año según Territorio Histórico (en miles). 2010-2025.....	290
Tabla 5.11. Peso del empleo a tiempo parcial por sector y rama de actividad. 2008-2012. (% sobre el total de establecimientos)	299
Tabla 5.12. Población en situación de riesgo de pobreza y exclusión en países de la U.E.* (%). 2008-2010/2012	308
Tabla 5.13. Cronología de la Política de Oferta de Ciencia y Tecnología. 1982-1996.....	313
Tabla 5.14. Cronología Política combinada de Oferta y Demanda de Ciencia, Tecnología e Innovación. Periodo. 1997-2005.....	315
Tabla 5.15. Política de orientación de resultados de Ciencia, Tecnología e Innovación. Periodo 2006-2015.....	315
Tabla 6.1. Evolución de la población por principales ámbitos territoriales. 1981-2011.....	328
Tabla 6.2. Evolución de la Tasa de Crecimiento Vegetativo en el Área Funcional del Bilbao Metropolitano por sub-comarcas. 1981-2011. (% habitantes).....	331
Tabla 6.3. Valor Añadido Bruto por sectores de actividad del Bilbao Metropolitano. 1996-2010 (%)	336
Tabla 6.4. Evolución del empleo en servicios intensivos en conocimiento por rama de actividad y ámbito territorial. 2011-2012 (números absolutos) ...	338
Tabla. 6.5. Evolución de la edificación de vivienda en la C.A. del País Vasco en relación a la población por decenios. 1960-2013.....	344
Tabla. 6.6. Evolución de la edificación de vivienda por Territorios Históricos de la C.A del País Vasco en relación a la población por decenios. 1960-2013. (viviendas por cada 1.000 hab.)	345

Tabla 6.7. Precio medio del m2 útil de las viviendas nuevas libres en venta por capitales y año. 2007-2013. (Valores absolutos y % de variación interanual en miles de euros).....	346
Tabla 6.8. Precio medio del m2 útil de las viviendas usadas libres en venta por capitales y año. 2007-2013. (Valores absolutos y % de variación interanual en miles de euros).....	346
Tabla 6.9. Evolución de la Planificación Urbana y Legislación en materia de Ordenación Territorial de la metrópoli de Bilbao. 1940-1956.....	353
Tabla 6.10. Evolución de la Planificación Urbana y Legislación en materia de Ordenación Territorial de la metrópoli de Bilbao. 1961-1980.....	354
Tabla 6.11. Evolución de la Planificación Urbana y Legislación en materia de Ordenación Territorial de la metrópoli de Bilbao. 1989-1995.....	365
Tabla 6.12. Evolución de la Planificación Urbana y Legislación en materia de Ordenación Territorial de la metrópoli de Bilbao. 1997-2012.....	366
Tabla 6.13. Principales actuaciones urbanísticas en el Bilbao Metropolitano. 1980-2014.....	371

Anexo. Índice de Gráficos

Gráfico 3.1. Evolución de la población en la Región del Oresund por principales grupos de edad y país de pertenencia. 1997-2013 (población en miles)	135
Gráfico 3.2. Evolución de las migraciones de la parte danesa de la Región del Oresund a la parte Sueca y viceversa. 1998-2011	138
Gráfico 3.3. Evolución de la población del Condado y la ciudad de San Diego. 1980-2013	167
Gráfico 3.4. Evolución de la Inversión de Capital Riesgo por principales regiones (E.E.U.U). 1995-2014. (miles de millones de dólares).....	180
Gráfico 3.5. Número de empleos generados por Cluster. Región San Diego. 2010	183
Gráfico 5.1. Pronóstico evolutivo de la Tasa de Emancipación en jóvenes de entre 18-34 años en la C.A. del País Vasco, España y EU27.....	273
Gráfico 5.2. Reparto porcentual de viajeros en Ferrocarril en Vizcaya. 2011	280
Gráfico 5.3. Evolución de la Población en la CAPV. Años 1900-1981	282
Gráfico 5.4. Evolución de la población en la CAPV y sus provincias. Periodo 1981-2011	284
Gráfico 5.5. Evolución del saldo migratorio en la CAPV. Periodo 1996-2011	285
Gráfico 5.6. Pirámide de población. 1981-2011	287
Gráfico 5.7. Población activa de la C.A. del País Vasco por año de proyección (miles). 2014-2026	288
Gráfico 5.8. Evolución del número de activos por demandante potencial de cuidados SAD* hasta el 2030	288
Gráfico 5.9. Pirámides de población del País Vasco. Periodo 2013-2026.....	290
Gráfico 5.10. Población ocupada de 16 y más años por sectores económicos y comarcas (%). Primer trimestre del 2010	293
Gráfico 5.11. Evolución del Valor Añadido Bruto del sector industrial y energético según las comarcas más industrializadas (% sobre el resto de sectores). 1996-2010	293

Gráfico 5.12. Evolución de la población de 16 y más años ocupada en el sector industrial. Municipio de Bilbao y principales municipios de la Margen Izquierda (%). 1996-2011	294
Gráfico 5.13. Evolución de la población de 16 y más años ocupada en el sector servicios. Municipio de Bilbao y principales municipios de la Margen Izquierda del Nervión (%). 1996-2011	295
Gráfico 5.14. Evolución del índice de envejecimiento poblacional en el municipio de Bilbao y principales municipios de la Margen Izquierda del Nervión. Población de 65 y más años (%) 2003-2013	296
Gráfico 5.15. Evolución del índice de infancia poblacional en el municipio de Bilbao y principales municipios de la Margen Izquierda del Nervión. Población de 0-14 años (%). 2003-2013	296
Gráfico 5.16. Evolución de la población en el municipio de Bilbao y en los principales municipios de la Margen Izquierda del Nervión (en miles hab.). 1996-2013	297
Gráfico 5.17. Evolución del crecimiento vegetativo en el municipio de Bilbao y en los principales municipios de la Margen Izquierda (en miles hab.) 1980-2012	298
Gráfico 5.18. Evolución del empleo en el sector manufacturero en los principales países de la U.E. 2005-2008.....	300
Gráfico 5.19. Saldo neto de los cambios ocupacionales en la UE-27 en el periodo 2008-2014. (caídas o pérdidas absolutas por ramas de actividad. Cifras en miles de personas).....	300
Gráfico 5.20. Peso del empleo por sectores económicos en España en relación con la pérdida de empleo total para el periodo 2008-2013 (porcentajes)	301
Gráfico 5.21. Saldo neto de las pérdidas ocupacionales en la U.E.27, España y la C.A. del País Vasco por ramas de actividad económica. 2008-2013 (cifras en miles de personas).....	302
Gráfico 5.22. Evolución comparada de la caída sectorial de la ocupación en la crisis de los 70 y principios del siglo XXI. C.A. del País Vasco (cifras absolutas acumuladas de la caída de la ocupación sectorial en miles de personas afectadas).....	303
Gráfico 5.23. Índice Coyuntural de Servicios de la C.A. del País Vasco. Índice general. Datos desestacionalizados. Precios corrientes. 2010-2014.....	303

Gráfico 5.24. Evolución de la Tasa de Paro por grupos de edad en la C.A. del País Vasco en los periodos de crisis económica (%). 1986, 1996 y 2013	304
Gráfico 5.25. Evolución de la Tasa de desempleo para el grupo de edad de 15-24 años en la UE-27, España, País Vasco, Navarra, Cataluña y Madrid. Periodo 2008-2013. (%)	305
Gráfico 6.1. Evolución de la población en el Área Funcional del Bilbao Metropolitano por principales sub-comarcas. Años 1981-2011.....	329
Gráfico 6.2. Evolución del saldo migratorio por sub-comarcas del Área Funcional del Bilbao Metropolitano. 1991-2013 (población en miles).	330
Gráfico 6.3. Estructura de la población del Área Funcional del Bilbao Metropolitano por sub-comarcas y rango de edad. 2011. (%)	331
Gráfico 6.4. Evolución de la de población ocupada en el Bilbao Metropolitano por rama de actividad. 1981-2011. (%)	334
Gráfico 6.5. Evolución de la Tasa de Paro por principales municipios de la Margen Izquierda y provincias de la C.A. del País Vasco. 1986-2011. (%)	335
Gráfico 6.6. Población de 16 y más años empleada por sectores económicos en las sub-comarcas del Bilbao Metropolitano. 2011 (%).....	336
Gráfico 6.7. Producto Interior Bruto (PIB) per cápita del Bilbao Metropolitano por principales sub-comarcas y ámbitos territoriales. 2010. (miles de euros)	341
Gráfico 6.8. Renta personal y familiar por sub-comarcas del Bilbao Metropolitano y principales ámbitos territoriales. 2011 (miles de euros)..	342

Anexo. Índice de Mapas

Mapa 1.1. Tipología de Metro-Regiones en Europa	34
Mapa 3.1. Región de Oresund	131
Mapa 3.2. Recorrido del Puente de Oresund	134
Mapa 3.3. Extensión del Finger Plan a lo largo del Área Metropolitana de Copenhague	144
Mapa 3.4. Principales focos de desarrollo estratégico en la ciudad de Malmö. 2014*	148
Mapa 3.5. Programa Operacional InterregIV-A Öresund-Kattegat-Skagerrak. 2007-2013	159
Mapa 3.6. Ciudad de San Diego.....	166
Mapa 3.7. Localización de la Industria Biotecnología y Farmacéutica. San Diego.....	185
Mapa 4.1. El modelo de “Platano Azul” y el “Pentágono Europeo” como principales áreas de influencia Europeas.....	204
Mapa 4.2. Nivel de Policentralidad Europea por países	208
Mapa 4.3. Tipología MEGA	211
Mapa 4.4. Significación Funcional de las Áreas Metropolitanas Europeas en Crecimiento (MEGAs)	212
Mapa 4.5. Distribución de Fondos Estructurales Europeos según el Objetivo de Intervención. Periodo 1989-1993.....	224
Mapa 4.6. Distribución de Fondos Estructurales Europeos según el Objetivo de Intervención. Periodo 1994-1999.....	225
Mapa 4.7. Delimitación de las Áreas Funcionales de la C.A. del País Vasco	244
Mapa 4.8. Mapa del Bilbao Metropolitano.....	246
Mapa 4.9. Mapa Área Metropolitana de Donostia-San Sebastián	248
Mapa 4.10. Área Metropolitana de Vitoria-Gasteiz	249
Mapa 4.11. Sistema Polinuclear Vasco.....	250
Mapa 5.1. Sector Público de la CAE	260
Mapa 5.2. Ranking Europeo de Innovación según indicadores del Regional Innovation Scoreboard. 2014.....	320
Mapa 6.1. Área Funcional del Bilbao Metropolitano por sub-comarcas	327

Anexo. Índice de Ilustraciones

Ilustración 2.1. Modelos Territoriales de Innovación	82
Ilustración 2.2. Efecto Hanoi.....	86
Ilustración 2.3. Marco Analítico según las modificaciones añadidas por el Modelo de Desarrollo Integrdo	97
Ilustración 4.1. Nivel de Análisis Policéntrico	207
Ilustración 4.2. Nueva Estrategia Territorial: las Tres Revoluciones	242
Ilustración 5.1. Estrategia de Redimensionamiento y Racionalización del Sector Público Vasco. Plan de Acción.....	263
Ilustración 5.2. Ámbito de Ciencia y tecnología. Identificación de agentes..... Agentes de Ejecución	317

