

El desarrollo urbano en la era Pos-Covid

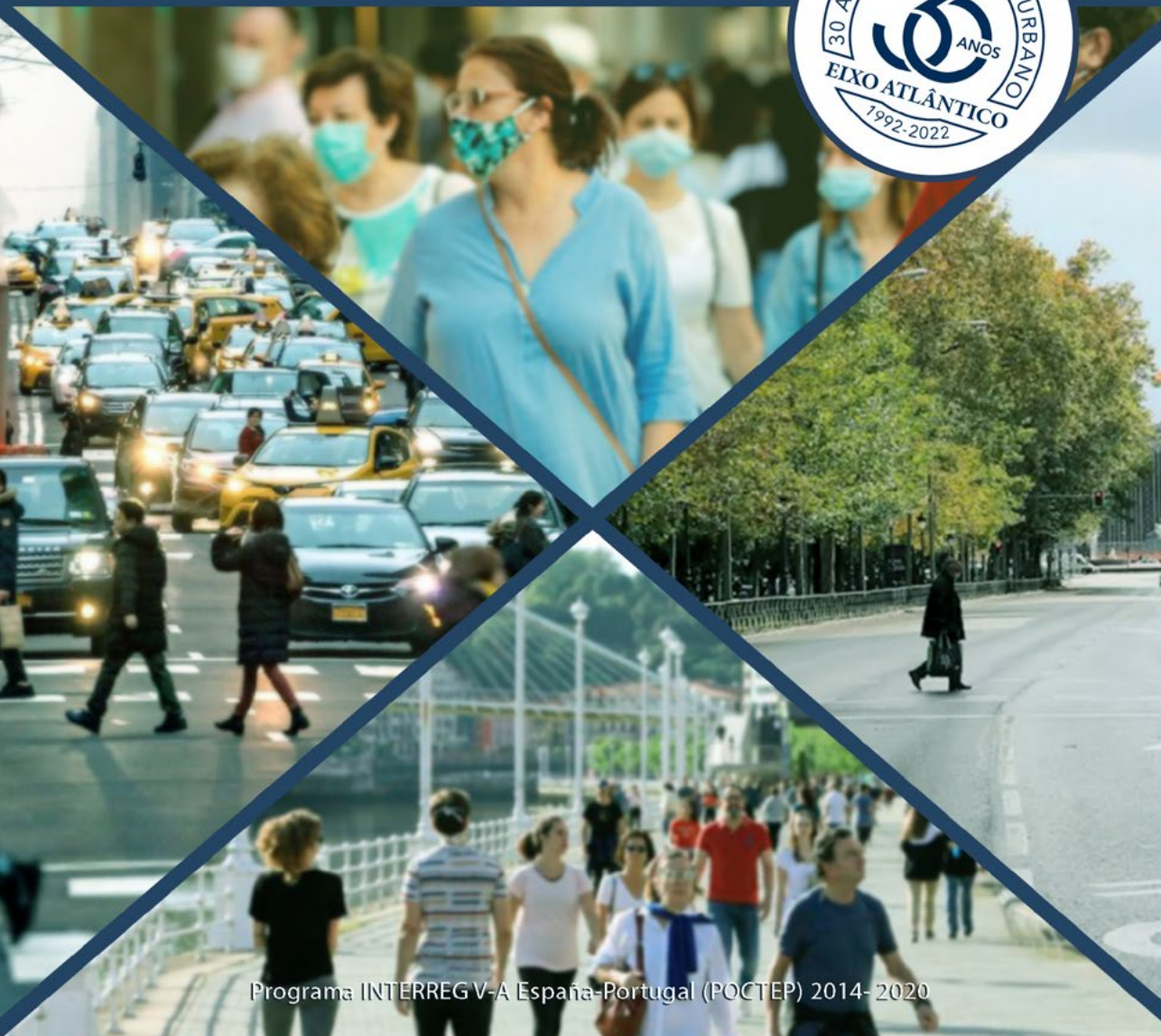
Coordinador

José Luis Méndez Romeu

Autores

Ana Teresa Tavares-Lehmann
Andoni Aldekoa de la Torre
Cristina Celeste da Costa Oliveira Santos
Eero Ailio, Rosa María Arce Ruíz
Francisc Cárdenas Roperó
Ignacio Alcalde Marcos

Roger Sunyer I Tacher
Joan Subirats Humet
Nuno F. Da Cruz
José Luis Méndez Romeu
Patrícia Isabel Sequeira Leitão Romeiro



Biblioteca dos Estudos Estratégicos

Eixo Atlántico.
“El desarrollo urbano en la era Pos-Covid”



Colección: Biblioteca de Estudios Estratégicos

Edita: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular

DIRECTOR: Xoán Vázquez Mao

AUTORES: Eero Ailio, Rosa María Arce Ruíz, Francesc Cárdenas Roperó, Ignacio Alcalde Marcos, Ana Teresa Tavares-Lehmann (Yanayi Unipessoal, Lda), Roger Sunyer I Tacher, Joan Subirats Humet, Patricia Isabel Sequeira Leitão Romeiro, Cristina Celeste da Costa Oliveira Santos Farinha, Nuno F. Da Cruz, Andoni Aldekoa de la Torre, José Luis Méndez Romeu

MAQUETACIÓN: Antía Barba Mariño

IMPRESIÓN: Tórculo Comunicación Gráfica S.A

ISBN versión impresa: 978-989-9060-40-1

ISBN versión digital: 978-989-9060-41-8

Depósito Legal: VG 43-2022

Año publicación: 2022

ÍNDICE

Prólogo-1.	Políticas urbanas. Ricardo Río, Alcalde de Braga y Presidente del Eixo Atlántico	05
Prólogo-2.	Lara Méndez, Alcaldesa de Lugo y Vicepresidenta del Eixo Atlántico.....	15
1.	El Pacto Verde de la Unión Europea. Eero Ailio	21
2.	Tendencias sostenibles en la movilidad urbana. Rosa María Arce Ruiz	45
3.	Sostenibilidad y cambio climático. Francesc Cárdenas.....	71
4.	Ciudades tras la pandemia. Inteligencia urbana. Ignacio Alcalde Marcos.....	91
5.	Innovación, tecnología y talento en la economía urbana. Ana Teresa Tavares-Lehmann	113
6.	Las nuevas economías urbanas. Roger Sunyer	129
7.	Nuevas estrategias de cohesión social. Joan Subirats	151
8.	O futuro poderá ser mais cultural e criativo: pela sustentabilidade dos setores culturais e criativos e das cidades. Patricia Romeiro y Cristina Farinha	171
9.	Metropolitan Governance in the Age of Emergencies. Nuno F. da Cruz	187
10.	La lluvia fina que construye ciudad. Andoni Aldekoa	193
11.	Implementación de las nuevas políticas. José Luis Méndez Romeu	201
	Los autores	225



PRÓLOGO-1 POLÍTICAS URBANAS

Ricardo Río, Alcalde de Braga
y Presidente del Eixo Atlántico

RICARDO RÍO, PRESIDENTE DE LA CÁMARA MUNICIPAL DE BRAGA Y PRESIDENTE DEL EIXO ATLÁNTICO

Num momento em que, contra os nossos anseios, ainda não estamos totalmente livres das consequências da pandemia, nos planos sanitário, económico e social, há determinados aspetos que cumpre realçar, enquanto tendências estruturais a que o futuro estará incontornavelmente vinculado.

Em muitos dos casos, não se trata de realidades novas, mas antes de processos de transformação dos territórios e dos modelos de governança que a pandemia aprofundou ou acelerou.

À cabeça, a relevância das cidades e dos seus governos numa lógica que, mais que subsidiária com o papel das instâncias regionais, do Estado Central ou supranacionais, lhes confere um papel de liderança do serviço às necessidades concretas das populações em cada momento, pela proactividade, pela inovação, pela determinação.

Para uma entidade como o Eixo Atlântico, prestes a cumprir 30 anos de vida assentes no estímulo à colaboração entre cidades e seus representantes, este fenómeno é simultaneamente um atestado de relevância e um desafio de enorme responsabilidade, à luz das oportunidades que, no plano das políticas urbanas do presente e do futuro, urge não desaproveitar.

Um modelo de desenvolvimento que vise garantir a promoção da qualidade de vida e do bem-estar dos cidadãos, não pode descurar a competitividade dos territórios, a sustentabilidade, a coesão social e a resposta ao desafio crucial da resposta à crise demográfica.

Segundo os últimos Censos realizados em Portugal, recentemente divulgados, a cidade de Braga registou o maior aumento da população em números absolutos a nível nacional (cerca de 12.000 habitantes) e foi uma das poucas "grandes" cidades a registar um aumento significativo neste período (6,5%, de 2011 a 2021).

Estes números tornam-se mais impressionantes, uma vez que houve uma diminuição geral da população no país, na região Norte e na maioria das 10 maiores cidades portuguesas (nas quais Braga está incluída).

Braga já era conhecida como uma cidade jovem e vibrante, com uma Universidade muito dinâmica e com uma grande parte da população com menos de 30 anos (quase 40%, incluindo 20.000 estudantes universitários). Fatores que concederam à cidade os títulos de Capital Europeia da Juventude em 2012, de Capital Ibero-americana da Juventude em 2016, de Cidade Europeia do Desporto em 2018 e são também um importante ativo da nossa candidatura a Capital Europeia da Cultura em 2027.

Ainda assim, quando se procuram as principais razões por trás desta recente evolução, é necessário ter em conta os elevados padrões de qualidade de vida da cidade, continuamente reconhecidos em muitos rankings nacionais e internacionais.

De acordo com o último Eurobarómetro da União Europeia (2020), Braga classificou-se em terceiro lugar entre as cidades europeias, com 97% da sua população a declarar-se feliz por viver aqui, mais de 50% considerando a melhoria da qualidade de vida nos últimos anos e a cidade sendo considerada como especialmente acolhedora para as famílias jovens, idosos e migrantes. Numa palavra, uma boa cidade para todos.

Esta ligação entre felicidade e qualidade de vida pode facilmente ser alargada à sustentabilidade. Na minha opinião, uma cidade é tão sustentável como proporciona elevados padrões de qualidade de vida aos seus cidadãos (tanto aos actuais como às gerações vindouras), permitindo-lhes assim ser felizes e realizar as suas esperanças e sonhos.

Como pode uma pessoa ser feliz onde vive? Obviamente, tendo acesso a uma vasta gama de serviços e infraestruturas, desfrutando de boas oportunidades de emprego e perspetivas de carreira e beneficiando de um custo de vida comparativamente mais baixo.

Braga, tal como muitas outras cidades do Eixo Atlântico, tem isso tudo. Da saúde à educação; das instalações de lazer e desportivas aos espaços culturais; dos parques naturais a uma estrutura comercial muito dinâmica, a cidade é também conhecida pela vasta oferta de habitação a baixo custo, em comparação com a maioria das cidades de grande e média dimensão do país.

Nos últimos anos, a criação da primeira agência de desenvolvimento económico local em Portugal – a InvestBraga - impulsionou o crescimento económico, atraindo novas empresas para a cidade e apoiando o crescimento das anteriormente estabelecidas.

Foram criados 9.000 empregos entre 2013 e 2019. A cidade tornou-se o quarto maior exportador de Portugal (com mais de 2 mil milhões de Euros de exportações) e um dos polos mais inovadores da Europa, com uma forte ligação entre empresas, centros de investigação e universidades. Os números do turismo mais do que duplicaram no mesmo período.

Se a economia local também foi atingida pela pandemia da COVID-19, a sua estrutura resistente garantirá um regresso rápido nos próximos meses.

Numa Euro-Região recheada de múltiplos recursos que se complementam, Braga acolhe os estrangeiros através da sua autenticidade, com uma mistura peculiar de história e juventude, e um desenvolvimento equilibrado de cada uma das suas dimensões. Os visitantes do Melhor Destino Europeu 2021 podem desfrutar da "experiência local", uma vez que cada uma das "atrações" se dirige em primeiro lugar à vida quotidiana dos residentes, ao invés de criar um “Parque Temático” para visitantes.

A qualidade da gastronomia de Braga, as belas paisagens, o Bom Jesus - Património Mundial ou as atividades culturais vibrantes de Braga fazem parte da rotina das pessoas de Braga.

Se procurar, por exemplo, a rápida renovação do centro da cidade, pode facilmente encontrar uma distribuição nivelada entre novas habitações, serviços e pontos comerciais e instalações turísticas.

Braga é uma das oito cidades europeias que trabalham no tema do turismo sustentável numa rede URBACT, Tourism Friendly Cities, liderada pela cidade italiana de Génova. Esta é uma rede de planeamento de ações dedicada a explorar como o turismo pode ser tornado sustentável em cidades de média dimensão. Nesta rede, existem cidades em diferentes fases de desenvolvimento no que diz respeito ao turismo: cidades de "turismo excessivo" como Veneza e Dubrovnik. Cidades com muitos turistas mas ainda não com sobre-turismo, como a cidade do Pai Natal, Rovaniemi na Finlândia; Cracóvia na Polónia, Cáceres em Espanha e a cidade líder Génova. Além disso, cidades que estão a tentar atrair mais turistas, como Druskininkai na Lituânia e Dún Laoghaire na Irlanda.

Por conseguinte, estamos a trabalhar com estes parceiros para reduzir o impacto negativo nos bairros e áreas interessadas pelos diferentes tipos de turismo e seus aspetos relacionados através de estratégias integradas e inclusivas mantendo um equilíbrio entre as necessidades da comunidade local e a promoção do desenvolvimento urbano sustentável a nível ambiental, social e económico, um desafio cada vez mais presente em todos os territórios.

A nossa estratégia pode também contribuir para assegurar um crescimento contínuo do número de turistas nos próximos anos, não prejudicando a qualidade de vida dos habitantes da cidade. Ao mesmo tempo, tentámos criar novas fontes de atração que possam proporcionar um afluxo regular de turistas ao longo do ano e não apenas um excesso de procura sazonal.

Braga tornou-se a Cidade Criativa da Unesco no domínio das Media Arts em 2017. Renovámos completamente o Mercado local (um edifício dos anos 50) e o Parque de Exposições da cidade (construído nos anos 80), transformando-o num local moderno que acolhe concertos, conferências e competições desportivas internacionais.

Apesar de não ter costa marítima, Braga tem uma vasta gama de praias fluviais que atraem milhares de pessoas no Verão, bem como uma rede de trilhos pedonais naturais e parques verdes muito agradáveis (Picoto, Camélias, Rodovia, Sete Fontes, Tibães, ...).

O Centro de Juventude de Braga é uma unidade empresarial da InvestBraga e a sua missão é assegurar alojamento e condições de trabalho, capazes de promover uma educação não formal, os Direitos Humanos e o desenvolvimento da Criatividade, Empreendedorismo, Cidadania e Projectos Associativos Juvenis.

A arquitectura deste espaço, reaberto no final de 2019, foi o resultado da requalificação urbana, realizada pela Câmara Municipal de Braga que o tornou capaz de concentrar serviços de grande interesse não só para os jovens, mas também para o público em geral, quer para a Pousada da Juventude nele integrada, quer para os serviços do Instituto Português do Desporto e da Juventude.

Após a requalificação, este espaço é agora capaz de promover o desenvolvimento da Criatividade, Empreendedorismo, Cidadania e Projecto Associativo Juvenil e, ao mesmo tempo, fomentar acções de mobilidade juvenil, tornando possível aos jovens portugueses, especialmente aos mais desfavorecidos, um contacto com o património cultural de Braga. Assim, o Centro de Juventude tem um importante papel social no trabalho com a juventude.

Todo o desenvolvimento do projeto foi feito de modo a respeitar os requisitos do Conselho da Europa para a aplicação de um Selo de Qualidade, tornando-o uma referência nacional e internacional para o trabalho com jovens, com elevados padrões de qualidade, capaz de implementar políticas municipais de juventude, de uma perspetiva local e internacional.

Ligar o desenvolvimento económico à inclusão social é uma marca genética da nossa acção política, o que levou também ao facto de ter aderido à lista de Presidentes de Câmara Campeões da OCDE para o Crescimento Inclusivo em 2016.

Mas a sustentabilidade está também fortemente ligada à solidariedade intergeracional, uma vez que é exigida uma utilização equilibrada dos recursos, tanto numa perspetiva financeira como ambiental.

Trabalhar para uma "cidade verde" é tão importante para proporcionar qualidade de vida aos cidadãos atuais (fornecendo espaços verdes, erradicando todo o tipo de poluição ou tratando dos resíduos) como para proporcionar melhores condições de vida às gerações futuras (salvaguardar a biodiversidade, promover uma mobilidade sustentável, produzir/armazenar/utilizar energia de forma eficiente, lidar eficazmente com os desafios de adaptação às alterações climáticas, etc.).

Como sempre, tudo começa no compromisso político (foi por isso que subscrevemos o Pacto de Autarcas e o Acordo da Cidade Verde). Avançando com a definição de uma estratégia mobilizadora (que envolve a sociedade civil e os cidadãos) e que produz um plano de ação concreto com resultados monitorizados. Finalmente, requer um forte compromisso a longo prazo e uma vasta gama de recursos financeiros.

Uma área aliás, em que a Agência Ecológica do Eixo Atlântico tem produzido um trabalho extremamente relevante.

Para além de outros reconhecimentos nacionais, Braga foi incluída no CDP - Disclosure / Insight / Action (antigo Carbon Disclosure Project) na lista de 88 cidades que atingiram o Grau A em 2020 e 2021 no combate às alterações climáticas e na prossecução de ações ambientais.

O foco na inovação foi o ponto de partida para o projeto BUILD - Laboratório de Inovação Urbana de Descarbonização de Braga e para o consórcio Baterias 2030, que envolve representantes da comunidade científica, empresas de energia, startups e o INL - Laboratório Internacional de Nanotecnologia (também sediado em Braga).

Braga foi também uma cidade pioneira em Portugal na promoção de avaliações voluntárias do cumprimento dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Juntamente com o centro de investigação CESOP da Universidade Católica, Braga tem um relatório anual sobre o seu Índice de Sustentabilidade Municipal (que representa quase duzentos indicadores, de acordo com as melhores práticas das Nações Unidas), enquanto que o primeiro Relatório de Sustentabilidade da Cidade foi publicado no início de 2021.

Como membro do Comité das Regiões (CdR), fui nomeado relator de um parecer que foi aprovado na reunião plenária de Julho de 2021 do CdR: "Realizar os objectivos de desenvolvimento sustentável até 2030.

Este parecer centra-se obviamente no contexto e enquadramento europeu, mas a sua conclusão pode facilmente ser alargada a outras realidades geográficas.

No total, há um milhão de líderes locais e regionais em toda a União Europeia (UE). Existem 41 câmaras parlamentares nacionais, 74 assembleias legislativas regionais, e 280 regiões. De acordo com dados da UE, as autoridades locais e regionais implementam 70% de toda a legislação da UE. Elas representam 1/2 do emprego público, 1/3 da despesa pública e 2/3 do investimento público.

Além disso, os líderes regionais e locais baseiam-se num nível de confiança elevado das pessoas para que possam resolver problemas locais com soluções europeias em domínios como os transportes, a energia, as alterações climáticas e a digitalização.

Nos últimos seis anos desde a adopção da Agenda 2030, tenho testemunhado um envolvimento crescente dos meus colegas eleitos nas cidades e regiões com a integração dos ODS no centro das suas estratégias de longo prazo e das decisões políticas diárias. Estes esforços são reconhecidos especificamente como um exercício de localização dos ODS.

O envolvimento de regiões e cidades para os ODS ainda está a aumentar. O número crescente de revisões voluntárias locais e regionais é apenas a ponta do iceberg. Por exemplo, o CdR está a trabalhar com a OCDE para apoiar mais regiões e cidades nas suas contribuições para os ODS.

Daí as minhas duas primeiras recomendações:

1) Os ODS devem ser reintegrados no cerne da narrativa política global da UE. A ação da UE deveria ser melhor alinhada com a ação a nível local, regional e internacional em matéria de ODS. O seu desaparecimento da narrativa da UE põe em risco a sua implementação.

2) No espírito de parceria incorporado pelo ODS 17, devemos todos trabalhar também em estreita cooperação para alcançar esta agenda universal. Muitas regiões e cidades da UE, juntamente com as suas associações e o CdR partilham um forte compromisso com os ODS. O seu trabalho no terreno com a sociedade civil e as empresas deve ser reconhecido e aproveitado. Por exemplo, a OCDE estimou que as autoridades locais e regionais são essenciais para a realização de 65% dos ODS. Só um esforço coletivo de todos estes atores garantirá a implementação bem sucedida da Agenda 2030.

Isto leva-me à minha terceira (3) recomendação: o restabelecimento de um instrumento para uma governação participativa a nível da UE. A plataforma multilateral de alto nível da UE sobre a implementação dos ODS facilitou o envolvimento direto e a participação ativa dos interessados num diálogo estruturado com a Comissão Europeia (CE) sobre os ODS. As partes interessadas puderam aconselhar a CE sobre os ODS. Isto criou sinergias e convergência entre muitos deles.

A minha quarta (4) recomendação está ligada ao processo de governação, que deve ser transparente e bem coordenado. Defendo que uma coordenação mais direta e uma divisão de responsabilidades mais eficiente é crucial para assegurar a integração dos ODS de uma forma coerente em todas as políticas da UE.

Para além de uma recomendação final que incentiva a Comissão Europeia a começar a reintegrar os ODS no Semestre Europeu durante a avaliação dos Planos Nacionais de Recuperação e Resiliência, mapeando a implementação dos ODS nos Planos dos Estados Membros, o relatório apela a um papel mais forte das cidades na implementação dos objetivos nacionais e "continentais" (fornecendo-lhes mais responsabilidades e recursos), o que é algo que podemos prescrever a nível mundial.

Mostrar e partilhar as melhores práticas, a nível nacional e internacional, aprendendo assim muito com os meus colegas Presidentes de Câmara e com cidades de todo o mundo, foi um trunfo decisivo para fazer de Braga uma cidade sustentável, em benefício de todos os seus cidadãos.

Uma prática que está, de forma inquestionável, intrincada no código genético do Eixo Atlântico e desta Euro-Região, na prossecução de um trabalho de formatação de políticas urbanas modernas que servem de exemplo à escala internacional.

PRÓLOGO-2

Lara Méndez, alcaldesa de Lugo y
Vicepresidenta del Eixo Atlántico

O 2022, tras 22 meses continuados de restricións e incertezas que nos obrigan a adaptacións continuas e que poñen a proba a capacidade de resistencia das sociedades e dos gobernos, será un ano no que veremos como se aceleran, aínda máis, os cambios que chegaron para quedarse.

A pandemia está a afectar a todas as esferas da vida das persoas - ao noso devir laboral, familiar e social diario - e a cidadanía, aínda que mantendo a esperanza de que a fin da COVID-19 como epidemia estea preto se crece o ritmo de vacinación, presenta un estado de cansazo emocional e mental que non debemos perder de vista porque os mandatarios municipais somos ben coñecedores, pola nosa proximidade á veciñanza á que servimos, da importancia dos estados anímicos colectivos para afrontar con éxito os novos retos e liderar os cambios que desenvolvemos nos nosos municipios, pensando no momento actual pero sen lugar, a dúbidas, tamén nas cidades que queremos deixarlles aos nosos fillos e netos. Cambios que, se ben son derivados en gran parte do impacto da crise sanitaria,

económica e social, impulsan tendencias que estaban xa en marcha con anterioridade e que se intensifican e adquiren maior importancia neste momento de reactivación e dinamización da vida urbana.

Estas transformacións non só deben situar ás persoas e ás respostas as súas necesidades no centro de toda acción pública e política desde o ámbito da xustiza e a igualdade, senón que, polo seu calado, precisan dunha visión de futuro que nos permita adiantarnos aos problemas e estimular a confianza dunha cidadanía que atravesamos por momentos de gran estrés fronte aos novos escenarios. Porque, non o podemos esquecer, a pandemia foi unha chamada de atención. O noso mundo non volverá ser o mesmo nin as nosas cidades tampouco.

Coa crise da COVID-19 afloraron as fortalezas e as debilidades dos lugares que habitamos, dos nosos sistemas produtivos e formas de traballo, da nosa concepción do tempo e das contornas laborais, pero tamén do ocio e hábitos de vida, así como da mobilidade e uso dos espazos públicos, todos eles parámetros que se interrelacionan entre si nos territorios urbanos e que evidencian a urxencia dun cambio de modelo.

Así mesmo, a pandemia puxo a proba as estruturas municipais de atención ao cidadán acadaron unha intensidade de xestión extraordinaria para non deixar a ninguén atrás nas etapas de resistencia e que está a crecer a ritmo vertixinoso coa recuperación e o imperativo de aproveitar as oportunidades que se nos presentan para transformar as cidades a través dos fondos europeos no marco das dinámicas de resiliencia, innovación e transición ecolóxica.

Na Conferencia de Alcaldes de Galicia e Portugal que impulsamos desde o Eixo Atlántico e na que convocamos a rexedores e expertos internacionais, reunidos por primeira vez en Europa para debater o alcance desta pandemia, quedou perfectamente reflectido o liderado claro do municipalismo na situación de crise. Púxose en valor o papel determinante que xogamos desde o primeiro momento,

porque fomos, e somos, as administracións locais as que mantivemos en pé os servizos esenciais, despregando todo un escudo social para atender as demandas da veciñanza e protexer á poboación, pero tamén fomos clave nas axudas para a subsistencia aos sectores económicos.

O liderado dos gobernos de proximidades saíron reforzados nesta crise, polas actuacións que se puxeron en marcha pero tamén, e especialmente, porque entendemos que as urbes somos centros de innovación e de creación de riqueza, pero tamén puntos críticos a para avaliar o estado de saúde e o benestar xeral que dependerán e serán a consecuencia da contaminación medioambiental e acústica, dos efectos da illa de calor e a falta de espazos verdes e peonís, onde o vehículo privado segue a ocupar espazos privilexiados -16 coches estacionados ocupan o mesmo espazo que utilizan 10 nenos xogando na rúa-, e nas que pervive un urbanismo duro e un parque inmobiliario antigo e ineficiente, características que tamén condicionaron a vida de millóns de persoas durante o confinamento.

Impóñense, polo tanto, novos modelos urbanos, máis sostibles, habitables e confortables, e temos o desafío de encamiñar estas transformacións – que perseguen cambios nos hábitos de vida - en momentos de especial vulnerabilidade para unha poboación que, se ben amosou unha capacidade de resiliencia impresionantes, necesita de doses de implicación e esperanza para non caer no desánimo.

Por iso, ante a complexidade urbana debemos reflexionar como abordar estes retos, desde enfoques holísticos que nos permitan contemplar a diversidade de factores que estamos a impulsar de maneira simultánea: a sostibilidade (crise climática), a habitabilidade, a innovación, a saúde e a equidade, que acaban afectando a todos os sectores que se moven nunha cidade, e ao mesmo tempo, debemos traballar na implementación dunha nova economía circular que sexa acorde co modelo de cidade que defendemos.

A axenda urbana establecida polo Eixo Atlántico é un exemplo da multiplicidade de visións coas que as cidades debemos acometer os cambios porque a institucións transfronteiriza acolle no seu seo máis de medio centenar de municipios e agrupacións de concellos galegos e lusos, con características dispares pero que abordan e estudan posibles solucións comúns.

A Conferencia de Alcaldes de Galicia e Portugal deixou patente, ademais, que os problemas das administracións locais de ambos os dous países parten de eivas e diagnósticos compartidos, como son a excesiva burocracia, as lexislacións pouco adaptadas e os problemas da escasa financiación fronte ao crecemento de competencias e, sobre todo, das incumbencias cando se está a falar da administración que lle pon cara aos cidadáns pola súa proximidade.

Polo tanto, neste escenario de fortalezas e debilidades, temos que abordar grandes desafíos, entre os que me gustaría destacar os vinculados a:

- Intensificar a loita contra o cambio climático desde o ámbito do coidado da calidade medioambiental, a través das novas configuracións urbanísticas das cidades (máis peonalizacións, unha nova mobilidade con menos tráfico en favor de transportes alternativos como a bicicleta, máis zonas verdes e mellores espazos para a cidadanía...), pero tamén establecendo novos parámetros medioambientais nos servizos públicos, como a limpeza e a recollida de lixo ou o transporte colectivo.
- Repensar a atención ás persoas maiores, en especial ás que viven en soidade non desexada e ás que pertencen aos grupos máis vulnerables.
- Fomentar a vivenda, desde o punto de vista da súa accesibilidade á cidadanía pero tamén desde o impulso da eficiencia enerxética nos parques de vivendas xa construídos e establecendo criterios claros de baixas emisións na construción dos novos edificios.
- Transformar as economías creando emprego sostible, aportándolles ferramentas aos establecementos dos barrios, para que se manteñan con vida, para que saian reforzados unha vez que se viu o papel fundamental que xogaron nesta pandemia, e impulsando novas empresas e industrias verdes, coa innovación, a competitividade e o valor engadido como bandeira. A dixitalización será clave.
- Modernizar a Administración, que debe ser eficiente e atender de maneira eficaz e con empatía as necesidades da cidadanía.
- Impulsar maiores ámbitos de colaboración cos sectores máis transcendentales en todos estes aspectos, empezando pola Universidade e a súa capacidade de investigación e traslado do coñecemento, pero tamén con todos os axentes sociais, empresariais e culturais.

E pedimos, ademais, un traballo en rede entre as Administracións, nun momento de especial gravidade e importancia no investimento dos fondos europeos que son os que axudarán a facer realidade estas profundas transformacións. Así o esixe a situación, así o esixe a veciñanza. Debemos deixar a un lado intereses partidistas e desenvolver políticas de colaboración, con altura de miras, porque solo así, desde a responsabilidade individual e a responsabilidade da cooperación entre administracións e institucións conseguiremos saír desta crise reforzados, o que será, sen dúbida, un éxito colectivo.

En Lugo estamos a traballar nesta transformación da cidade desde hai sete anos, cando deseñamos as primeiras estratexias vinculadas a un novo urbanismo máis humano, na busca dunha nova mobilidade e dunha urbe máis compacta, que xa nos está a situar como unha cidade pioneira e á vangarda

en estratexias urbanas verdes, que traballa para acadar baixos niveis de contaminación e baixas emisións de gases efecto invernadoiro, abundantes espazos naturais para goce dos seus habitantes e un crecemento urbanístico baseado en edificacións bioclimáticas e sostibles.

Baixo o paraugas da marca “Lugo, cidade viva” (na que a sostibilidade define a transversalidade das accións), a nosa urbe bimilenaria e que atesoura tres Patrimonios da Humanidade declarados pola UNESCO (a súa Muralla, a Catedral e o Camiño Primitivo) e unha enorme riqueza natural ao ser un municipio urbano-rural e o único que se integra na súa totalidade nunha Reserva da Biosfera, comezou un traxecto estratéxico que abarcou, de xeito resumido, as seguintes liñas de traballo:

- A posta en marcha de ferramentas urbanísticas, máis humanistas, que nos permiten trasladar a confortabilidade dos nosos fogares aos espazos públicos exteriores e compartidos na cidade xa construída.
- A posta en valor de accións do noso rico patrimonio e da nosa historia.
- A modernización tecnolóxica da Administración, desde o punto de vista da xestión interna pero tamén nas relacións coa veciñanza
- O deseño desde cero de barrios eficientes nos novos planeamentos urbanísticos, de maneira que comezamos a executar o primeiro barrio multiecolóxico de España.

A estas medidas, aliñadas por convicción cos Obxectivos de Desenvolvemento Local (ODS) establecidos por Europa, sumámoslle un novo paso máis arriscado como a transformación económica. Arriscado porque as administracións locais non temos competencias en industrialización, pero tras a pandemia e cun tecido produtivo onde o sector servizos adquire o maior peso, entendemos que era unha obriga crear oportunidades laborais e, polo tanto, vitais, para a cidadanía.

Para iso, activamos a estratexia ‘Lugo Transforma, que se articulará a través da entrada temporal do Concello no capital de proxectos empresariais innovadores mediante un fondo emprendedor que mobilizará 12 millóns de euros municipais para captar máis investimento e crear emprego. Deberán ser proxectos de alto valor engadido, tanto de empresas pequenas ou medianas así como de nova creación, con potencial de crecemento e con alta capacitación naqueles sectores que xeren, preferentemente, impacto social e ambiental.

Ábrese, pois, nas cidades novas oportunidades, que os Concellos deben saber ver e deseñar con valentía, rigor e políticas públicas que sexan capaces de canalizar aqueles proxectos que serán a garantía de municipios máis resilientes nun futuro, así como avanzar da man da cidadanía sabendo que as grandes transformacións nunca avanzan exentas de tensión.

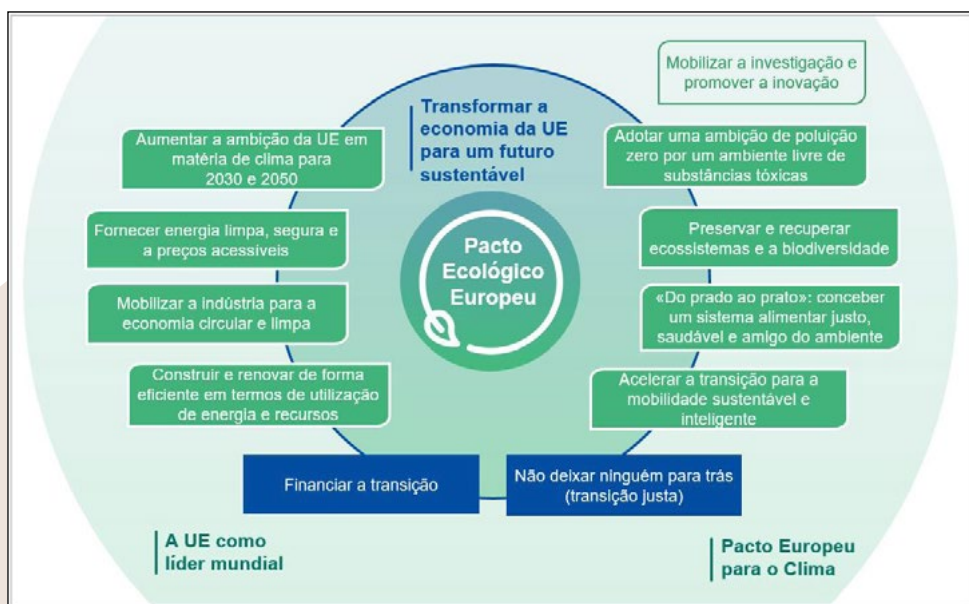
PACTO VERDE EUROPEU

Eero Ailio



PACTO.

O dicionário define pacto como um acordo ou convenção, especialmente no mundo de negócios. É apropriado que o Pacto Verde Europeu tenha esta palavra-chave. A estratégia de crescimento transversal¹ revelada pela Presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, em dezembro de 2019, estabeleceu um ambiente sustentável, mais limpo e mais saudável, culminando na neutralidade climática até 2050, como a visão estratégica para a União Europeia.



© União Europeia, 2020

Em junho deste ano, a Lei Climática da UE² tornou a neutralidade climática até 2050 e um corte de pelo menos 55% nas emissões líquidas de gases com efeito de estufa até 2030 (em comparação com 1990) como objetivos juridicamente vinculativos para a União Europeia. Um mês mais tarde, a Comissão Europeia publicou um pacote abrangente de 12 propostas legislativas, o pacote Objetivo 55, colocando-nos numa via rentável e realista para estes objetivos interligados. Enquanto este artigo é escrito, este pacote está a ser negociado com os legisladores. Parlamento, Ursula von der Leyen, o Vice-Presidente Executivo Frans Timmermans e o Comissário para a Energia, Kadri Simson, estão

1. As outras cinco prioridades da Comissão são: Uma Europa apta para a era digital, Uma economia que funcione para as pessoas, Uma Europa mais forte no mundo, Promover o nosso modo de vida europeu e Um novo impulso para a democracia europeia.

2. Lei Climática Europeia: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32021R1119>.

prestes a trazer esta contribuição da UE para o Acordo Climático de Paris, num balanço de importância crítica dos esforços climáticos globais na COP-26 em Glasgow.

No seu lançamento, o Pacto Verde acabou com as tradições em que a política climática, apesar de crescer em importância e de se entrelaçar com a energia, continuava a ser um recém-chegado relativo a lutar pelos recursos com políticas estabelecidas, que vão desde a agricultura ao desenvolvimento ou mesmo ao ambiente. No Pacto Verde, o clima e os desafios ambientais, sanitários e sociais impulsionam uma ação integrada em todas as áreas políticas, incluindo energia (limpa), edifícios, biodiversidade, produção alimentar, controlo da poluição, mobilidade sustentável, indústria, finanças e envolvimento dos cidadãos.

Atingir o objetivo global sem precedentes de neutralidade climática requer medidas, cooperação e determinação sem precedentes.

Exige uma profunda integração de considerações climáticas em todas as políticas – uma característica-chave do Pacto Verde. As emissões devem ser reduzidas em todos os setores, da energia à indústria e do transporte à agricultura. Finalmente, isto pode levar a uma situação em que a política climática se torne uma parte tão integral das políticas sectoriais que deixe de existir como uma política separada.

Exige investimentos públicos proporcionais para alavancar fluxos de dinheiro privado muito maiores, como descrito no Plano de Investimento do Pacto Verde Europeu³. O orçamento da UE reflete isto: um terço dos 1,8 biliões de euros de investimentos do orçamento da UE para sete anos e do Plano de Recuperação do NextGenerationEU irá financiar o Pacto Verde Europeu.

Exige sólidas avaliações de custo-benefício. O Pacto Verde procura transformar a economia da forma mais eficiente em termos de custos, não a qualquer custo, aplicando avaliações de impacto exaustivas e envolvendo tanto o setor público como o privado. Este princípio aplica-se amplamente, incluindo em setores altamente prioritários, tais como a renovação de edifícios ou o uso de energias renováveis.

Tem de ser um pacto amplamente apoiado, como nunca antes aconteceu, por cidadãos, cidades, regiões, empresas, investidores e sociedade civil europeus para ser levado a cabo. Para que um pacto seja justo, tem de haver algo para todas as partes envolvidas. Para além do inquérito Eurobarómetro e das consultas públicas abertas sobre cada proposta legislativa, a Comissão aplica numerosos outros métodos. Um método recente é o Pacto Climático Europeu que complementa outras iniciativas voluntárias da CE, envolvendo cidadãos e comunidades locais no Pacto Verde.

3. Também conhecido por Plano de Investimento da Europa Sustentável para desbloquear pelo menos um bilião de euros de investimentos públicos e privados

O pacto não pode ser comunicado ao público geral apenas através de argumentos económicos sobre a dependência de combustíveis fósseis, contas de importação multimilionárias ou avisos de cientistas sobre o degelo de icebergues. Em vez disso, deve concentrar-se em conceitos que sejam relevantes e próximos de todos nós: empregos mais seguros, ambiente mais saudável e limpo, habitações confortáveis, fornecimento de energia fiável, ar limpo, florestas recuperadas, maior biodiversidade e proteção contra catástrofes naturais.

A qualidade de vida, por outras palavras. A mesma qualidade que as tempestades, inundações, ondas de calor e incêndios florestais, cada vez mais violentos, estão a ameaçar.

Finalmente, deve ser um pacto justo para todas as classes sociais, baseado na solidariedade, não deixando ninguém para trás. Sobretudo, porque a transição afeta o emprego em diferentes setores e regiões de formas diferentes e porque as interações entre os cidadãos e a sociedade se tornam tecnologicamente mais sofisticadas. Como consequência, o Pacto Verde contém uma forte componente social, incluindo medidas específicas de eficiência energética contra a pobreza energética, bem como o acompanhamento das comunidades dependentes da economia de combustíveis fósseis na sua viagem para empregos sustentáveis à prova do futuro.

O Pacto Verde foi concebido também como um pacto entre gerações, um compromisso para transformar a liderança europeia em políticas verdes e limpas numa liderança em investimentos limpos e negócios relacionados com as gerações mais jovens. (o pacto faz sentido a nível social).

São fatores críticos de sucesso para que o Pacto Verde se torne um bom pacto para todos.

A resposta da UE à crise da covid-19, o Pacote de Recuperação e Resiliência no valor de 806,9 mil milhões de euros⁴, mostra como transformar estes requisitos na prática. No seu cerne está o instrumento temporário de recuperação NextGenerationEU que a Comissão financia através da contração de empréstimos junto dos mercados de capitais para financiar a transição verde com empréstimos que as gerações futuras deverão reembolsar.

A atual geração de líderes da UE tem, portanto, a responsabilidade moral de assegurar que os milhares de milhões de euros sejam gastos em investimentos e empregos à prova de futuro, beneficiando os jovens europeus que deveriam herdar de nós um continente mais seguro, mais saudável e mais verde. Por outras palavras, evitar qualquer recuperação pouco ambiciosa, como é habitual, semelhante à que se verificou após a crise financeira de 2008.

4. Este valor está expresso a preços correntes. Equivale a 750 mil milhões de euros a preços de 2018.

O Pacto Verde centra-se, de facto, em aproveitar as oportunidades que a atual crise oferece para acelerar a transição verde e digital, assegurando ao mesmo tempo a solidariedade e a equidade geracional.

O Pacto Verde procura o crescimento, não o habitual no passado, mas sim um salto para uma economia e sociedade claramente mais sustentáveis, sem deixar ninguém para trás. Tanto a recessão económica devido à covid-19 como a sua subsequente recuperação, que fez subir os preços da energia fóssil (causada principalmente pelo aumento da procura por parte dos consumidores, pelos estrangulamentos na cadeia de abastecimento global e pelos lentos aumentos das entregas de gás natural), aceleraram esta política.

Tem destacado as ligações entre transição energética, biodiversidade e saúde humana, e o facto de a Europa precisar agora de mais investimento em energia segura e sustentável para alimentar a economia e gerar empregos bem remunerados.

O PACTO VERDE EUROPEU PRECISA DE TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

A energia é a peça central do pacto para conter o aquecimento global.

O apelo do Pacto Verde para investir em energia limpa faz sentido do ponto de vista geofísico:

A mudança de energia fóssil para energia renovável abranda a atual intensificação do ciclo de água que, sem ação, tornaria o clima mediterrânico cada vez mais seco, expondo outros locais na Europa a tempestades extremas mais frequentes, como conclui/prevê o IPCC⁵.

O apelo do Pacto Verde para uma energia limpa também faz sentido do ponto de vista económico: o contraste entre o rápido aumento dos preços dos combustíveis fósseis e os preços estáveis, mesmo que em queda atualmente, das energias renováveis confirma que a poupança de energia e a utilização de energias renováveis “feitas na UE” são mais relevantes do que nunca. Como responsável pelos preços nos voláteis mercados globais de energia fóssil, investir em energias renováveis e renovar edifícios só pode ser um bom negócio para a UE.

As energias renováveis são hoje em dia a fonte de energia mais barata na maioria dos locais e fora da Europa. Mesmo quando as economias europeias mergulharam devido à covid-19 em 2020, as energias renováveis (solar, eólica, etc) cresceram ao seu ritmo mais rápido em duas décadas⁶.

5. IPCC/ Alterações Climáticas 2021: a Base das Ciências Físicas

6. International Energy Agency Roadmap to Net Zero 2021

IMPLEMENTAR O PACTO VERDE

A primeira coisa a fazer é rever as práticas de tomada de decisão.

Os cientistas climáticos apelam para uma mudança na forma como os decisores tradicionalmente interpretam os dados científicos. Descobertas recentes sobre o efeito cumulativo do CO₂ no aquecimento global significam que não devemos olhar para trás em relação aos padrões climáticos do passado, uma vez que os cientistas do IPCC esperam agora que o aquecimento global não pare completamente nas próximas décadas, mesmo que as emissões comecem a diminuir.

Em segundo lugar, precisamos de prioridades claras e de um trabalho de fundo sólido.

A Lei Climática e a Comunicação sobre o Plano de Metas Climáticas estabelecem as metas globais e criam o quadro para o qual as leis da UE em diferentes setores estão a trazer as suas contribuições, a fim de implementar o Pacto Verde.

Uma vez que a produção e o consumo de energia são responsáveis por 75% de todas as emissões, o Pacto Verde concentra-se numa transição de energia limpa para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em todos os setores consumidores de energia e melhorar a qualidade de vida dos europeus, tal como descrito anteriormente.

Com base nos extensos trabalhos preparatórios e consultas, foram identificadas as seguintes prioridades para a transição de energia limpa:

1. Dar prioridade à eficiência energética, ou seja, poupança de energia (desempenho dos edifícios, conceção ecológica dos produtos, indústria, etc.);
2. Eletrificar onde pudermos, ou seja, impulsionar as energias renováveis (produção de energia, mobilidade, indústria, etc.); e
3. Inovar onde não podemos eletrificar, ou seja, por exemplo, utilizando mais combustíveis com baixo teor de carbono e hidrogénio.

Os recentes aumentos dos preços dos combustíveis fósseis confirmam a relevância de três outras prioridades da política energética, ou seja:

4. Integração, interligação e digitalização do mercado energético da UE e
5. Manutenção de um fornecimento de energia seguro e acessível
6. Capacitar os consumidores e combater a pobreza energética.

Estas prioridades assentam em tendências positivas verificadas no setor energético, tais como um declínio dramático nas emissões de GEE, novos recordes na geração eólica e solar, mudança de combustível carvão para gás e preços mais baixos das energias renováveis.

Em 2020, a Comissão publicou uma série de **estratégias** para alcançar os objetivos acima referidos, começando por promover a **integração** dos fluxos de energias até agora separados (transporte, aquecimento, eletricidade, etc.) no sistema energético. Por outras palavras, passar de silos lineares desperdiçados para fluxos circulares em que, por exemplo, o calor desperdiçado da produção industrial ou de um centro comercial é reutilizado para aquecimento urbano.

Em conjunto, saiu a estratégia sobre a produção e utilização do **hidrogénio**. Este foi um marco na facilitação da circularidade como transportador de energia e na abordagem de atividades difíceis de descarbonizar, como a indústria de energia intensiva, veículos pesados e aviação.

A estratégia para aumentar a quota de **energia renovável** offshore exerce a liderança tecnológica europeia no setor eólico, enquanto a **Onda de Renovação** abordava a prioridade máxima e a condição prévia para qualquer transição de energia limpa, ou seja, de tornar os edifícios mais eficientes do ponto de vista energético.

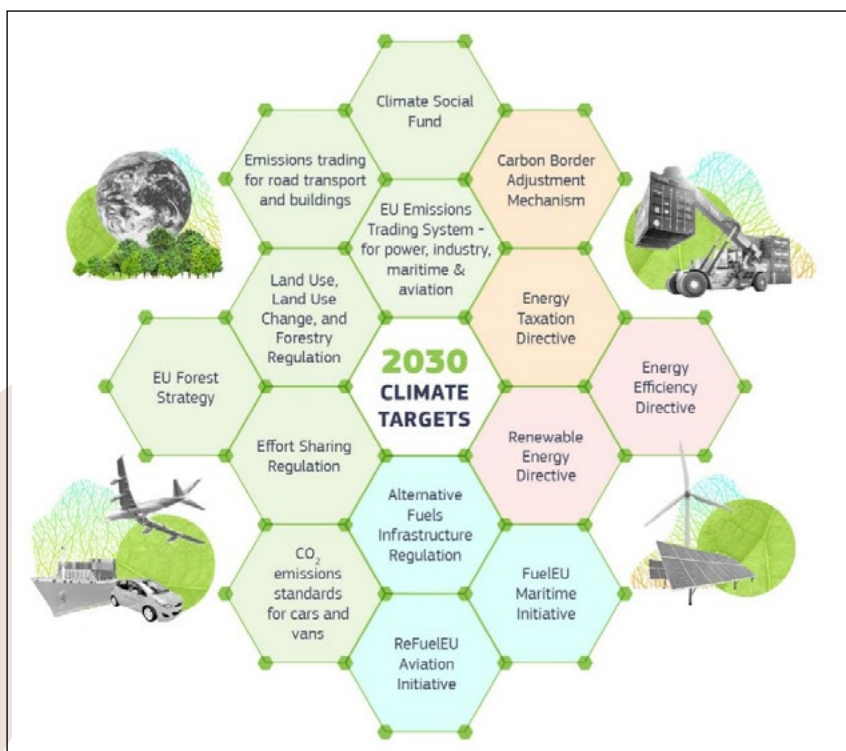
Em terceiro lugar, vem a própria ação.

Em julho 2021, com base nestas e noutras estratégias relevantes⁷, consultas abertas às partes interessadas e avaliações de impacto, a Comissão Europeia apresentou o **Pacote Objetivo 55**, um conjunto de propostas legislativas para tornar as políticas da UE em matéria de clima, energia, transportes e tributação alinhadas com o objetivo de -55% de emissões até 2030.

No âmbito do Pacote Objetivo 55, a Comissão adotou revisões específicas da Diretiva sobre Energias Renováveis, da Diretiva sobre Eficiência Energética, da Diretiva sobre Tributação da Energia, do Regulamento sobre Partilha de Esforços, do Regulamento sobre Infraestruturas Alternativas de Combustíveis, do Regulamento sobre Normas de Emissão de CO₂ para automóveis e carrinhas, bem como propostas para um Mecanismo de Ajustamento das Emissões de Carbono nas Fronteiras, uma extensão do Sistema de Comércio de Emissões e atualizações da legislação ambiental.

7. Climate Target Plan 2020

O pacote continha também medidas e regulamentos de apoio para promover a inovação, construir a solidariedade e mitigar os impactos para os vulneráveis, nomeadamente através do novo Fundo para o Clima Social e do reforço dos Fundos de Modernização e Inovação.



© Comissão Europeia, 2021

Até ao final deste ano, a Comissão pretende completar este pacote com uma Diretiva revista sobre o desempenho energético dos edifícios, um pacote sobre mercados de gás descarbonizado competitivos, incluindo o hidrogénio renovável; e um novo regulamento para reduzir as emissões de metano no setor energético. Estas medidas visam promover a coerência e o alinhamento entre políticas de uma forma equilibrada e justa.

O QUE É QUE INCLUI O PACOTE OBJETIVO 55?

O pacote Objetivo 55 forma o maior pacote único de legislação relacionada com o clima e a energia até agora. Os capítulos seguintes apresentam alguns dos seus principais componentes e interligações, começando com o comércio de emissões, energia e transportes, continuando com a utilização, silvicultura e questões sociais e terminando com o financiamento e as iniciativas relacionadas com o financiamento.

PREÇO SOBRE CARBONO: SISTEMA DE COMÉRCIO DE EMISSÕES (ETS)

O Sistema Europeu de Comércio de Emissões fixou com sucesso um preço para o carbono e orientou investimentos em tecnologias mais limpas e ecológicas nas indústrias participantes, como a produção de eletricidade, e nas indústrias intensivas em energia. Os setores abrangidos pelo ETS representam 41% do total das emissões da UE e as suas emissões diminuíram cerca de 46% desde 2005.

A revisão de julho de 2021 propõe aumentar os atuais objetivos de redução das emissões dos setores abrangidos pelo ETS em 2030, num total de 18 pontos percentuais (de -43% para -61%) em relação aos níveis de 2005. Além disso, as isenções da aviação e do transporte marítimo serão gradualmente eliminadas.

Ao lado do sistema existente, um novo ETS aplicável aos edifícios e ao transporte rodoviário, mais precisamente aos fornecedores de combustível em vez de às famílias ou aos condutores de automóveis. Isto destina-se a colocar um preço nos combustíveis poluentes, encorajar os fornecedores desses combustíveis a inovar e investir em energia limpa, e oferecê-la aos condutores e proprietários de habitações. Deve também ajudar a criar condições equitativas entre todas as opções de aquecimento (elétrico, distrital e doméstico).

O novo ETS financiará um novo **Fundo para o Clima Social** a fim de fornecer apoio financeiro aos cidadãos, em particular às famílias vulneráveis, para investir em renovação ou sistemas de aquecimento e assegurar uma transição justa.

A dimensão do **Fundo de Modernização** existente que apoia os 12 Estados-Membros com rendimentos mais baixos na transição de energia limpa será duplicada, enquanto o **Fundo de Inovação** continua a criar incentivos financeiros para as empresas e autoridades públicas investirem na próxima geração de tecnologias baixas em carbono até 2030, com o seu orçamento de cerca de 10 mil milhões de euros.

Uma vez que o preço do carbono por si só não pode eliminar todos os obstáculos à adoção de tecnologias de emissões baixas e zero nos edifícios e transportes, estes setores continuam também abrangidos pelo **Regulamento de Partilha de Esforços**, em que as políticas nacionais contribuem para a descarbonização destes e de outros setores.

Além disso, o ETC funciona de mãos dadas com uma vasta gama de legislação da UE que abrange tributação da energia, design ecológico, eficiência energética, normas de emissão de veículos e infraestruturas de tarifação.

EFICIÊNCIA ENERGÉTICA PRIMEIRO – DIRETIVA SOBRE EFICIÊNCIA ENERGÉTICA (EED)

A energia mais barata e mais limpa é aquela que não utilizamos em primeiro lugar.

Além disso, as análises dos nossos cientistas e economistas climáticos mostram que temos de reduzir a quantidade de energia que utilizamos em todos os cenários realistas de descarbonização. A substituição de combustíveis fósseis por fontes de energia limpa e eletrificação por si só não será suficiente para transformar de forma rentável a nossa economia dentro do tempo que nos resta.

Isto está subjacente ao princípio da *Eficiência Energética Primeiro* do Pacto Verde, reforçado pelo EED revisto para cobrir setores com melhores emissões, como transportes e edifícios.

A nova diretiva estabelece um objetivo mais elevado, e agora vinculativo, de eficiência energética a nível da UE, com uma certa flexibilidade e orientação para os Estados-Membros sobre a forma como o podem alcançar. Este novo objetivo consiste em reduzir o consumo de energia em 9% até 2030, em comparação com uma projeção de referência atualizada para 2020⁸.

Fornece referências para os Estados-Membros definirem as suas contribuições indicativas nacionais para o objetivo da UE. Além disso, quase duplica as obrigações anuais de poupança de energia, podendo cada Estado-Membro concentrar-se nos setores com o melhor potencial de eficiência energética, tais como edifícios, transportes e indústria.

As disposições relativas ao aquecimento e arrefecimento são atualizadas para, nomeadamente, assegurar condições equitativas entre diferentes soluções de aquecimento e promover a recuperação de calor residual. Em paralelo, a diretiva aborda a pobreza energética, a capacitação dos consumidores e as questões de barreiras de mercado.

8. Sob a referência de 2007, isto traduzir-se-ia numa poupança de 39% no consumo primário (39%) e de 36% no consumo final de energia, contra os atuais 32.5% do consumo primário ou final.

O papel do setor público, incluindo as autoridades locais, é reforçado com a obrigação de reduzir o seu consumo energético em 1,7%, de renovar anualmente 3% dos edifícios públicos e de aplicar sistematicamente critérios de eficiência energética nos contratos públicos.

E tudo isto para impulsionar a onda de renovação, criar empregos locais e reduzir os custos e faturas de energia para o contribuinte.

ENERGIAS RENOVÁVEIS SEGUNDO: DIRETIVA SOBRE ENERGIAS RENOVÁVEIS (RED II)

Atualmente, cerca de 20% da energia provém de fontes renováveis e a revisão da diretiva sobre as energias renováveis pretende duplicar essa quota até 2030.

A revisão específica da diretiva propõe facilitar a integração das energias renováveis na rede elétrica, por exemplo, desenvolvendo novas tecnologias, integrando instalações de armazenamento ou melhorando a cooperação transfronteiriça – sendo esta última uma área em que iniciativas como a Eixo Atlântico podem desempenhar um papel importante.

Além disso, o RED II revisto destina-se a proporcionar incentivos mais fortes à eletrificação (por exemplo, bombas de calor e veículos elétricos) e à utilização de novos combustíveis verdes, como o hidrogénio renovável. Encorajar a eficiência energética e a circularidade (por exemplo, facilitar a utilização de calor residual) é um objetivo adicional que liga a RED II a outra legislação.

Em termos de setores, o foco da diretiva está agora naqueles com uma menor percentagem de energias renováveis, tais como aquecimento e arrefecimento (20%), transportes (9%) e indústria.

A descarbonização do aquecimento e refrigeração será um desafio decisivo, uma vez que representa metade do consumo de energia da UE, com quase três quartos do aquecimento fornecido por combustíveis fósseis queimados em sistemas de aquecimento antigos e ineficientes. Precisamos de determinação para assegurar que os investimentos na renovação de edifícios sejam rentáveis e acelerem a substituição de caldeiras de combustíveis fósseis por alternativas mais sustentáveis.

Todos os Estados-Membros contribuirão para estes objetivos, sendo propostos objetivos específicos para a utilização de energias renováveis nos transportes (13%), aquecimento e refrigeração (1,1% anualmente), edifícios (49%) e indústria (1,1%). Existem também incentivos ao investimento a fim de manter a liderança da UE neste domínio, até porque as energias renováveis têm o maior potencial de criação de emprego no sector da energia.

Finalmente, de acordo com a sua Estratégia de Biodiversidade, a directiva visa encontrar o equilíbrio certo entre a utilização de biomassa para energia, a preservação da biodiversidade e o aumento dos sumidouros de carbono. Esta questão sensível é abordada através da atualização dos critérios de sustentabilidade da UE para a biomassa florestal.

A indústria não é explicitamente abrangida pela RED II, no entanto, a Comissão está a considerar a rotulagem de produtos industriais que utilizam energias renováveis para acomodar a procura crescente de produtos mais limpos. Uma Estratégia Industrial separada aborda estes e outros aspetos relacionados de forma mais ampla.

ASSEGURAR A MOBILIDADE: REGULAMENTO SOBRE EMISSÕES DE VEÍCULOS, REGULAMENTO SOBRE INFRAESTRUTURAS DE COMBUSTÍVEIS ALTERNATIVOS, REFUELEU E FUELEU

Atualmente, as emissões dos transportes representam um quarto das emissões totais de gases com efeito de estufa da UE, e estas emissões têm aumentado nos últimos anos. O compromisso de neutralidade climática exige uma trajetória descendente acentuada para as emissões de gases com efeito de estufa relacionadas com os transportes, cortando-as em 90% até 2050.

O objetivo intermédio para 2030 é aumentar a percentagem de energias renováveis no setor dos transportes de menos de 10% atualmente, para 26%. A eletrificação desempenhará um papel cada vez mais importante neste contexto, bem como o desenvolvimento de combustíveis inovadores, tais como os biocombustíveis avançados e os combustíveis sintéticos à base de hidrogénio, especialmente para setores difíceis de descarbonizar, tais como a aviação e o marítimo.

Neste contexto, o pacote Objetivo 55 incluiu novas regras de mercado para o transporte através de vários textos legislativos.

Entre eles, está a proposta de rever em alta as normas de CO₂ para automóveis novos e carrinhas, a fim de reduzir as emissões em 55% a partir de 2030, e todos esses veículos a partir de 2035, com emissão zero. As normas atualizadas para veículos pesados estão agendadas para 2022. As normas mais rigorosas de poluentes atmosféricos para veículos com motores de combustão (Euro 7) permitirão apenas a entrada no mercado de veículos à prova de futuro e com baixas emissões.

Os veículos elétricos e movidos a hidrogénio constituem uma pequena parte, mas em rápido crescimento, dos veículos na UE. Para remover uma barreira fundamental que impede os consumidores

de os comprar, o Regulamento de Infraestruturas de Combustíveis Alternativos propõe medidas para uma implantação em larga escala de combustíveis alternativos. Uma vez adotada, esta lei exigirá que os Estados-Membros instalem pontos de recarga de eletricidade e de reabastecimento de hidrogénio nas estradas europeias a cada 60 km e a cada 150 km, respetivamente.

Além do preço do carbono dos combustíveis para transportes ao abrigo do ETS, haverá outros instrumentos relacionados com os transportes que abrangem a tributação e a tarifação rodoviária, e a revisão das regras sobre os pesos e dimensões dos veículos pesados contribuirá para o aumento da procura de veículos com emissões baixas e nulas.

DIRECTIVA RELATIVA AO DESEMPENHO ENERGÉTICO DOS EDIFÍCIOS (EPBD)

Os edifícios são os maiores consumidores de energia na UE (40% da utilização de energia na UE) e responsáveis por 36% das emissões de gases com efeito de estufa relacionados com a energia. A Comissão fixou o objetivo de reduzir as emissões de energia relacionadas com os edifícios em 60% em relação a 2015.

Impulsionar a renovação de edifícios é o caminho óbvio para uma melhor eficiência energética, maior conforto de vida e qualidade de vida. Tem também benefícios mais amplos. A renovação pode acelerar a recuperação económica, criar novos empregos e reforçar a competitividade industrial da UE.

Assim, no final de 2021, a Comissão pretende rever a EPBD, tal como anunciado na estratégia da Onda de Renovação um ano antes. A intenção é orientar o investimento público e privado para projetos de renovação com os maiores ganhos sociais - e fazê-lo com medidas regulamentares, financeiras e outras.

A revisão da EPBD está prevista para aumentar a taxa e a profundidade das renovações (“pelo menos o dobro” da taxa anual de renovação energética dos edifícios até 2030) e para permitir a descarbonização dos edifícios. Além disso, visa modernizar os edifícios e os seus sistemas - seja para aquecimento, arrefecimento, ventilação, carregamento de veículos eletrónicos ou energias renováveis - através de uma maior digitalização.

Embora o conteúdo da revisão ainda não esteja decidido, a Onda de Renovação indica aspetos específicos para uma potencial revisão. Entre estes, está a introdução de normas mínimas obrigatórias

de desempenho energético para edifícios públicos e privados, bem como a melhoria da informação ao consumidor, Certificados de Desempenho Energético (EPCs) e estimuladores de mobilidade sustentável. A introdução de passaportes de renovação de edifícios e de uma norma de “renovação profunda” no contexto do financiamento e dos objetivos de descarbonização de edifícios pode também ser considerada. Finalmente, os princípios de eficiência de recursos e circularidade, bem como a digitalização e as normas sanitárias, são suscetíveis de virem a ser considerados.

As futuras ações no âmbito da EPBD terão ligações a outras propostas, tais como o requisito de 3% de renovação no âmbito do EED e o alargamento do ETS aos combustíveis de aquecimento

DIRETIVA RELATIVA À TRIBUTAÇÃO DA ENERGIA (ETD)

A tributação da energia é um instrumento poderoso para encorajar a mudança para uma energia mais limpa, um setor privado mais sustentável, investimentos mais ecológicos e escolhas mais amigas do ambiente em toda a economia.

A atual Diretiva de Tributação da Energia data de 2003, quando estabeleceu regras estruturais e taxas mínimas do imposto especial de consumo para assegurar o bom funcionamento dos mercados de combustíveis, do ponto de vista económico e da concorrência. Os Estados-Membros têm utilizado ativamente o seu direito de fixar as suas próprias taxas acima destes mínimos, optando frequentemente por níveis muito mais elevados.

A atual diretiva carece, contudo, de quaisquer ligações a considerações de eficiência energética, ambientais ou climáticas, o que a torna longe de estar alinhada com os objetivos do Pacto Verde.

Por esta razão, a ETD revista em julho de 2021 propõe alinhar a tributação dos combustíveis para motores e aquecimento e da eletricidade com as políticas europeias em matéria de energia e clima, promover tecnologias limpas e eliminar isenções e taxas reduzidas desatualizadas que atualmente promovem a utilização de combustíveis fósseis. A revisão procura reduzir a nociva concorrência fiscal no domínio da energia, promovendo receitas para os Estados-Membros provenientes de impostos ecológicos em vez de tributar o trabalho, o que é mais prejudicial ao crescimento.

Em termos concretos, os combustíveis com o mais alto nível de poluição e conteúdo energético serão os mais tributados. A base fiscal será também alargada através da eliminação de várias isenções nacionais e setoriais, tais como as da aviação e do transporte marítimo. Isto proporcionará às empresas maior segurança jurídica e acrescentará justiça à partilha de encargos entre diferentes setores da economia.

MECANISMO DE AJUSTAMENTO DO CARBONO NAS FRONTEIRAS

Num espírito semelhante de justiça, foi proposto um novo Mecanismo de Ajustamento do Carbono nas Fronteiras para colocar um preço de carbono nas importações de uma série de produtos-chave para assegurar que os esforços climáticos ambiciosos na UE não conduzam a “fugas de carbono”, ou seja, que as empresas que se deslocam para países adotem políticas climáticas menos rigorosas. Isto assegurará que as reduções de emissões europeias contribuam para um declínio global das emissões, em vez de empurrar a produção intensiva de carbono para fora da Europa. Ao mesmo tempo, pretende encorajar países e indústrias fora da UE a tomarem medidas de natureza semelhante.

PACOTE DE DESCARBONIZAÇÃO DE HIDROGÉNIO E GÁS

A Comissão está atualmente a preparar uma revisão da legislação do mercado do gás para cumprir os objetivos mais elevados em matéria de clima e energia. Fará parte da segunda fase do pacote Objetivo 55, prevista para o final de 2021.

A revisão pretende facilitar o acesso ao mercado dos gases verdes, reforçar os direitos dos consumidores de gás e melhorar a governação e a cooperação entre os reguladores nacionais. Incluirá regras para redes e mercados de hidrogénio, preparando o caminho para o desenvolvimento de uma cadeia europeia de fornecimento de hidrogénio baseada no mercado.

Estes resultados futuros devem ser vistos no contexto de legislação relacionada, como a revisão em curso do Regulamento RTE-E⁹ e a Diretiva de Renováveis acima mencionada (RED II).

A Comissão procura melhorar o desenvolvimento do mercado do hidrogénio também através de meios não legislativos, como a recentemente criada Aliança Europeia do Hidrogénio Limpo, para criar um projeto de gasoduto para projetos de hidrogénio na UE.

MITIGAÇÃO DO METANO

O metano é o segundo gás com efeito de estufa mais importante depois do CO₂. Uma proposta legislativa para reduzir as emissões de metano no setor energético deverá, portanto, ser adotada no final de 2021, juntamente com um pacote sobre mercados competitivos de gás descarbonizado.

É provável que inclua obrigações de monitorização, informação e verificação das emissões de metano, deteção e reparação de fugas, muito provavelmente também petróleo, carvão, fósseis e biogases, bem como propostas para eliminar a ventilação e queima de rotina.

Uma vez que a maior parte da ventilação e da queima ocorre fora da UE, esta iniciativa está na agenda política internacional da UE

9. Redes Transeuropeias - Regulamentação energética: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0347&from=PT>

AGRICULTURA, USO DA TERRA, MUDANÇA DO USO DA TERRA E SILVICULTURA

Embora a energia domine, o conjunto de medidas do Pacto Verde inclui uma série de outras propostas em que a Comissão está a tomar medidas. Uma delas é a estratégia “Do Prado ao Prato” (Farm to Fork, em inglês), que estabelece uma nova abordagem para garantir que a agricultura, a pesca e a aquacultura, e a cadeia de valor alimentar contribuam adequadamente para esta transição verde e limpa.

Estreitamente ligados a isto estão os setores do uso da terra e da silvicultura representados pela revisão do Regulamento de Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Silvicultura (LULUCF) e a nova Estratégia Florestal, ambos parte do Objetivo 55. No âmbito da LULUCF, os Estados-Membros têm de assegurar que as emissões contabilizadas de gases com efeito de estufa provenientes do uso do solo, da alteração do uso do solo ou da silvicultura sejam equilibradas por uma remoção contabilizada de CO₂ da atmosfera pelo menos equivalente. Em julho de 2021, o âmbito do regulamento foi alargado, as regras contabilísticas foram atualizadas e as flexibilidades para os Estados Membros foram alteradas, entre outros pontos.

COOPERAÇÃO DE BAIXO PARA CIMA: PACTO DE AUTARCAS E OUTRAS INICIATIVAS VOLUNTÁRIAS

O trabalho legislativo é, no entanto, a atividade principal da Comissão Europeia e não o único meio de implementar o Pacto Verde.

Encorajada pelo desempenho das mais de 10.000 cidades signatárias do Pacto de Autarcas para o Clima e a Energia em cumprir ou exceder as metas de redução de emissões da UE, a Comissão apoia hoje vários movimentos voluntários de baixo para cima de cidades, regiões, ilhas, empresas e cidadãos empenhados em vários objetivos do Pacto Verde. Estas iniciativas incluem a Energia Limpa para as Ilhas da UE, Regiões do Carvão em Transição, Mercado das Cidades Inteligentes, bem como a EPAH, o Pacto Europeu sobre o Clima e a Missão para 100 Cidades Neutras do Clima lançada durante a estratégia do Pacto Verde. As iniciativas para as autoridades locais estão em ascensão também nas áreas da economia circular e da política ambiental, como demonstrado, por exemplo, pelos prémios Capital Verde e Folha Verde, Gabinete de Apoio às Cidades Circulares e Acordo Cidade Verde.

O papel dos governos locais e regionais tem vindo a crescer constantemente, particularmente nas políticas energética e climática, recebendo um impulso também a nível global à medida que comecem a surgir preocupações sobre a adequação dos compromissos das Partes no Acordo de Paris sobre alterações climáticas. Isto levou, por exemplo, a que o Pacto de Autarcas se tornasse uma caixa de ressonância para as discussões de política energética e climática e uma referência no contexto legislativo da UE (EED, Regulamento de Governação), bem como globalmente através da criação

do Pacto Global de Autarcas pela Comissão Europeia, em cooperação com Michael Bloomberg, na sequência da COP21 em Paris. A contribuição do Pacto Global foi reconhecida pelo Prémio para a Humanidade atribuído pela Fundação Calouste Gulbenkian na COP26 em Glasgow.

A combinação da definição de objetivos e estratégias de regulamentação (de cima para baixo) e de estratégias de compromisso e feedback político (de baixo para cima) é uma característica importante na caixa de ferramentas do Pacto Verde, uma vez que o envolvimento ativo dos cidadãos e comunidades locais nas políticas energéticas, climáticas e ambientais se torna cada vez mais central para soluções integradas. No final, o sucesso do Pacto Verde será medido nas ruas das cidades e vilas europeias, incluindo as pertencentes ao Eixo Atlântico.

IGUALDADE SOCIAL E TRANSIÇÃO JUSTA

A transição subjacente ao Pacto Verde foi concebida para ser um bom negócio para todos os europeus. Prevê-se a criação de 1 milhão de empregos verdes adicionais até 2030 e de mais dois milhões até 2050. Como em qualquer transformação importante, a transição não será idêntica entre regiões, setores e pessoas. O risco de desigualdades deve ser mitigado para garantir o seu sucesso.

Por esta razão, a Comissão adotou uma política de transição justa e inclusiva baseada na solidariedade europeia e sustentada por um conjunto de mecanismos de apoio, iniciativas e isenções, particularmente para os pobres de energia, famílias vulneráveis, utilizadores de transportes e microempresas.

Em contraste com o Plano de Investimento do Pacto Verde Europeu que serve todas as regiões no acesso ao financiamento para a sua transição, o **Mecanismo de Transição Justa** tem o objetivo de ajudar a mobilizar pelo menos 100 mil milhões de euros (durante o período 2021-2027) nas regiões mais afetadas para suavizar o impacto socioeconómico da transição. Consiste no Fundo de Transição Justa, num esquema dedicado ao abrigo do instrumento InvestEU e num mecanismo de empréstimo do setor público.

Juntamente com a iniciativa **Regiões do Carvão em Transição**, o Mecanismo de Transição Justo acompanha as regiões com as economias mais intensivas em carbono na sua transição para um futuro mais verde e sustentável.

O **Sistema de Comércio de Emissões** é uma fonte adicional de receitas para combater a pobreza energética, resolver os desafios da mobilidade e promover o crescimento e o emprego.

Foi proposto um novo **Fundo para o Clima Social** como medida estrutural para combater a pobreza energética e de mobilidade. Proporcionaria mais de 70 mil milhões de euros para apoiar investimentos em eficiência energética, renovação de edifícios, transportes limpos e apoio com faturas de energia. Para além dos fundos já autorizados ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e do Fundo de Transição Justa, este fundo deverá ajudar os consumidores a tornarem-se mais resistentes aos preços elevados da energia.

O princípio de equidade e justiça aplica-se a muitas das propostas legislativas acima descritas. Por exemplo, as diretivas relativas à eficiência energética, energias renováveis e tributação da energia incluem obrigações e isenções que beneficiam as famílias vulneráveis para gerir a transição.

Os diferentes pontos de partida e capacidades dos Estados-Membros são também reconhecidos ao longo do pacote Objetivo 55, a fim de distribuir os esforços de forma justa sem deixar para trás nenhum país ou região. Isto é assegurado através de uma série de flexibilidades ajustadas ao PIB e metas incorporadas, por exemplo, no Regulamento de Partilha de Esforços sobre metas nacionais de emissões, remoção de carbono de terras e florestas, metas de energias renováveis e eficiência energética, bem como no Fundo de Modernização e na distribuição das receitas do ETS.

FINANCIAMENTO DO CRESCIMENTO SUSTENTÁVEL: TAXONOMIA DA UE

O Pacto Verde precisa de um poder de fogo substancial das finanças públicas e de uma reorientação dos investimentos do sector privado para apoiar a transição verde. Enquanto o orçamento da UE, reforçado pelo Pacote de Recuperação e Resiliência, trata do financiamento público e da eliminação de riscos, a maior parte do dinheiro para colmatar o fosso entre o financiamento atual e as necessidades totais de financiamento da transição terá de provir de investidores privados.

Para facilitar isto, a Comissão estabeleceu uma taxonomia da UE. Trata-se de um sistema de classificação, o primeiro deste tipo em termos de alcance e ambição, com o objetivo de definir e enumerar atividades económicas ambientalmente sustentáveis. Ao fazê-lo, ajuda investidores, empresas, decisores políticos e a sociedade civil a identificar de forma transparente as atividades económicas sustentáveis, detetar greenwashing, encorajar as empresas a tornarem-se mais amigas do clima e ajudar a orientar os investimentos para onde são necessários, tendo em vista a transição ecológica.

As diferentes atividades económicas são avaliadas em relação aos seis objetivos ambientais seguintes:

- Mitigação das alterações climáticas
- Adaptação às alterações climáticas
- Transição para a economia circular
- Uso sustentável e proteção da água e dos recursos marinhos
- Prevenção e controlo da poluição e
- Proteção e restauro da biodiversidade e ecossistemas

A taxonomia é complementada por uma série de outras medidas de apoio financeiro sustentável, incluindo divulgações relacionadas com a sustentabilidade, indicadores climáticos de referência e as suas divulgações ESG.

A confiança é um motor central das decisões dos investidores. Em outubro de 2021, a Comissão emitiu as suas primeiras obrigações verdes (green bonds, termo em inglês) para financiar o instrumento de recuperação NextGenerationEU, um elemento fundamental da recuperação pós-pandémica. O sucesso foi imediato com uma subscrição em excesso de 11 vezes, tornando a emissão na maior emissão de obrigações verdes de sempre a nível mundial. Isto sugere que os investidores confiam no Pacto Verde e nas garantias dadas pela Comissão de que as receitas serão utilizadas para investimentos verdadeiramente verdes.

CIDADES E CIDADÃOS NO PACTO VERDE

Embora o Pacto Verde tenha agora dois anos, a julgar pelo caso das obrigações verdes, a estratégia parece credível com sólido apoio em cantos importantes. Um bom presságio quando os investidores o consideram um negócio atrativo.

As reações dos parceiros internacionais também contam e a tendência dos países que adotam Pactos Verdes e objetivos de neutralidade de carbono/clima é outro bom presságio. No momento em que isto foi escrito, o COP 26 acaba de ser aberto e as expectativas são altas em relação a novos anúncios.

O forte envolvimento de jovens europeus pioneiros em manifestações climáticas nas ruas da Europa desencadeou um movimento global intergeracional. A minha geração deve-lhes um sincero aplauso por colocarem em destaque o aquecimento global e por desafiarem o nosso modo de vida. O facto de

os ativistas quererem ainda mais do que aquilo que está sobre a mesa é um bom augúrio para o Pacto Verde e para a mudança de comportamento que este preconiza.

Apesar destes bons augúrios, é naturalmente demasiado cedo para prever o grau de sucesso, uma vez que várias propostas legislativas decorrentes do mesmo estão ou em negociação no PE e no Conselho ou em fases iniciais de preparação.

Uma vez concluídas as negociações e publicados os resultados, uma prova de fogo será quando a política se encontrar com pessoas. Qual será a nossa reação como cidadãos? Estaremos prontos a abraçar a profundidade e o ritmo da transição, prontos a mudar partes do nosso consumo, comunicação, mobilidade, trabalho, alimentação e hábitos de vida em geral?

Um inquérito Eurobarómetro de 2021 registou um retumbante sim com nove em cada dez inquiridos, considerando as alterações climáticas um problema grave, concordando com reduções das emissões de gases com efeito de estufa para tornar a UE climaticamente neutra até 2050 e comunicando pelo menos uma ação própria em matéria de clima¹⁰. Será que as nossas ações correspondem ao que nos pedem para fazer? Pergunta difícil.

A única coisa que eu recomendaria a todos nós é que nos informássemos sobre as opções e os princípios básicos da transição energética e das alterações climáticas para termos uma opinião informada. Deveríamos educar-nos a nós próprios e aos nossos filhos e, talvez, envolver-nos em ações locais ou estabelecer uma ligação com pessoas com os mesmos interesses através do Pacto Climático Europeu¹¹.

Políticos, peritos, meios de comunicação tradicionais e sociais, vários influenciadores e, claro, amigos podem influenciar o nosso apuramento de factos. As autoridades públicas, sejam elas locais, regionais centrais ou europeias, devem fazer um esforço especial para partilhar informação facilmente digerível baseada em factos através dos habituais canais mediáticos que as pessoas utilizam e evitar a armadilha de apenas pregar aos convertidos.

O papel das autoridades municipais é aqui crucial. Os/as presidentes de câmara tendem a ser o nível de governação mais fiável, pelo que as suas palavras chegam melhor ao povo. E porquê?

Talvez as cidades, mais do que o governo central, atuem com base num interesse próprio saudável na transição energética. Quando um/uma presidente de câmara lança um programa sobre eficiência

10. Eurobarómetro 2021 (resultados): <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/pt/be-heard/eurobarometer/future-of-europe>

11. Website do Pacto Climático Europeu: https://europa.eu/climate-pact/index_pt

energética, energias renováveis, e-mobilidade ou pobreza energética, ele ou ela pode muito bem ser impulsionado por objetivos climáticos, mas não só. Coisas como maior conforto nos edifícios, maior qualidade do ar, tráfego reduzido ou proteção contra um efeito de ilha de calor ou próximas inundações que danifiquem empresas e habitações, fazem quase de certeza parte do quadro. E, claro, a criação de empregos locais e votos. Na verdade, as razões não são assim tão importantes, exceto para compreender o que poderia motivar as pessoas para uma mudança que requer uma massa crítica de apoio para acontecer.

O que conta mais é potenciar este papel das cidades para aproveitar as oportunidades que a legislação da UE abriu recentemente ou está prestes a abrir. Os amplos direitos de gerar, consumir, vender, armazenar e partilhar a energia autoproduzida individualmente ou nas comunidades energéticas dos cidadãos é apenas um exemplo. Os direitos de exigir programas de resposta, contadores inteligentes amigos do consumidor e ser remunerado pela mudança do consumo através, por exemplo, de contratos de eletricidade dinâmicos é outro. O prazo é mais longo em cada uma das diretivas apresentadas anteriormente e estende-se a combustíveis alternativos, aquecimento e refrigeração, renovação apoiada por simplificações de barreiras administrativas e angariação de fundos. Alguém estimou que 75% das medidas acima referidas dirão respeito a cidades.

Milhares de municípios já estão a dar o exemplo na ação climática e energética à frente dos seus governos centrais sob o Pacto de Autarcas, Cidades Inteligentes e, em breve, a Missão para 100 Cidades Inteligentes e Climaticamente Neutras. A Comissão está a trabalhar com estes para assegurar sinergias entre eles e proporcionar às cidades participantes visibilidade, assistência técnica, desenvolvimento de capacidades, informação sobre o financiamento da UE, serviços em rede e um canal de cocriação com os legisladores da UE. Neste contexto, a recente subscrição excessiva de subvenções do Mecanismo de Apoio às Cidades da UE ilustra a importância da assistência ao desenvolvimento de projetos para as cidades no início do ciclo do projeto. O mesmo se aplica à escalada de boas práticas entre pares, pactos climáticos locais e soluções para dividir incentivos.

No entanto, como o objetivo é agora a neutralidade climática e as tecnologias inteligentes da cidade são comuns, as cidades ambiciosas devem mudar de abordagens baseadas em projetos para estratégias holísticas, quebrando silos entre departamentos na administração da cidade. As melhores estratégias de transição podem quebrar uma dependência dos ciclos eleitorais, permitindo uma inestimável estabilidade de planeamento, especialmente para o setor privado.

Cidades como Lovaina, Turku, Nantes, Copenhaga e Helsínquia estão a testar abordagens holísticas cada uma com a sua solução personalizada. Algumas criaram uma fundação ou um conselho climá-

tico de alto nível, outras um veículo/empresa especial para gerir a transição energética com a câmara municipal, empresas, academia e outras partes-chave interessadas a liderar em conjunto o processo. Muitas vezes existe uma plataforma de dados de acesso aberto que ajuda todas as partes a conceber e ampliar as ações, desde o planeamento do transporte público até à otimização dos turnos de trabalho, renovação profunda, monitorização da qualidade do ar, microrredes e tudo o que se encontra entre elas.

A expansão e o aumento de boas práticas merecem atenção no contexto das cidades que implementam a legislação Objetivo 55. O tradicional redimensionamento, ou seja, a partilha de práticas entre pares, tem sempre um elevado valor. Parece, no entanto, que o aspeto da ampliação, significando aqui o envolvimento do nível superior de governação para difundir tais práticas dentro de um Estado-Membro, deve ser mais promovido. O diálogo a vários níveis introduzido na legislação da UE em 2018 poderia ser um quadro para estimular isto como uma forma de integração vertical do planeamento energético e climático.

A forma final e os calendários de entrada em vigor da legislação do Pacto Verde estão em grande parte nas mãos dos nossos políticos que desempenham a sua tarefa como legisladores. Contudo, eles não operam no vácuo, mas interagem com as autoridades regionais e locais, empresas e sociedade civil no seu trabalho.

Uma vez publicadas as leis, os mesmos políticos nacionais precisam de demonstrar a vontade política e a capacidade de transpor corretamente as diretivas europeias para as leis nacionais. Mais tarde nesse momento, a implementação do Pacto Verde torna-se uma responsabilidade partilhada, ou melhor, uma oportunidade partilhada.

Iniciativas locais como as do Eixo Atlântico podem e devem assumir a liderança na conceção desta parte do processo para melhor se adequar às necessidades locais. Paralelamente aos seus esforços, indústrias e empresas deveriam tornar os produtos mais ecológicos e limpos mais acessíveis a todos. A redução do prémio verde em tudo o que compramos, de supermercados e lojas “faça você mesmo” a concessionários de automóveis, daria um grande impulso à mudança de comportamento de que precisamos para alcançar a neutralidade climática.

Portanto, voltando à questão original: o Pacto Verde é um bom pacto?

Estou convencido de que é o melhor disponível, certamente melhor do que as alternativas citadas.

Então, vamos a isso.



TENDENCIAS SOSTENIBLES EN LA MOVILIDAD URBANA

Rosa María Arce Ruiz

INTRODUCCIÓN

El mundo que conocemos parece haberse empequeñecido gracias a la evolución del transporte y las comunicaciones. Las personas, y también la información y las noticias, se desplazan mucho más rápidamente que hace siglos, y a unos precios muy asequibles, lo que ha contribuido enormemente a la globalización.

El transporte es un sector significativo, ya que supone cerca del 5% del producto interior bruto de la Unión Europea y emplea a diez millones de trabajadores, pero, por otro lado, tiene también efectos negativos y genera un tercio de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE, especialmente el transporte rodado, responsable del 20% de las emisiones totales¹². Proporciona, por tanto, enormes beneficios a la sociedad, facilitando el acceso a bienes y servicios y creando empleo, pero su contribución negativa al deterioro del medio ambiente es directa, como hemos visto, y también indirecta, propiciando comportamientos o modos de vida insostenibles. El transporte es un gran consumidor de energía, hasta ahora fundamentalmente procedente de combustibles fósiles, cuyo uso produce emisiones a la atmósfera de gases de efecto invernadero y otros contaminantes. Junto a ellos, se producen otros impactos negativos que abarcan costes de accidentes, ruido, contaminación del aire, cambio climático, naturaleza y paisaje, costes adicionales en áreas urbanas, procesos aguas arriba y aguas abajo (construcción de vehículos, de infraestructuras, extracción de materias primas, residuos, etc.) y congestión¹³, que vienen a constituir los denominados costes externos del transporte. Todo ello se une, además, a la ocupación y la fragmentación del territorio, a la modificación del paisaje o a la promoción del modelo de ciudad dispersa, que requiere grandes desplazamientos¹⁴.

Por otra parte, según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 2019 un 56 % de la población mundial vivía en las ciudades. En la actualidad, las regiones más urbanizadas incluyen a América del norte (82 por ciento de su población vivía en zonas urbanas en 2018), América Latina y el Caribe (81 por ciento), Europa (74 por ciento) y Oceanía (68 por ciento). El nivel de urbanización en Asia se aproxima ahora al 50%¹⁵. Mientras tanto, África sigue siendo principalmente rural, con el 43% de su población viviendo en áreas urbanas. En 1950, el 30% de la población mundial era urbana, y para 2050, el 68% de la población mundial se espera que sea urbana. En las próximas décadas, por tanto, el nivel de urbanización se espera que aumente en todas las regiones, pero con variación considerable según las zonas del mundo.

12. Muñoz, C.; Arce-Ruiz, R.M.; López-Lambas, M.E. (2021). Estrategia Europea de Movilidad Sostenible e Inteligente. Ed. Llorente y Cuenca. https://ideas.llorenteycuencia.com/wp-content/uploads/sites/5/2021/04/210429_IDEAS_Informe_Movilidad_ESP.pdf

13. INFRAS/IWW (2004) Costes externos del transporte. Estudio de actualización. <https://transportpublic.org/images/pdf/20041000-infrascostosexterns.pdf>

14. Arce-Ruiz, R.M.; López-Lambas, M.E. (2020). Transporte y sostenibilidad en España en la última década. En: Informe sobre sostenibilidad en España en 2020. Cómo acelerar la transición ecológica con lo aprendido en las últimas décadas. Coord: de la Cruz Leyva, J.L., Fundación Alternativas. <https://www.fundacionalternativas.org/las-publicaciones/informes/informe-sobre-sostenibilidad-en-espana-2020>

15. ONU, 2018. World Urbanization Prospects 2018. Highlights. <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Highlights.pdf>

La gestión de la movilidad urbana tiene un impacto directo sobre el funcionamiento y la prosperidad de una ciudad. Responder a los desafíos del rápido crecimiento de la población y el empleo, de la expansión de la distribución espacial de la población y los usos de la tierra y, desde luego, de la creciente demanda de viajes, en un contexto de emergencia climática y sanitaria no es nada fácil.

La movilidad en general y la urbana en particular han sufrido y están sufriendo grandes cambios en los últimos años. Una buena parte de ellos han ido vinculados a los avances tecnológicos y a las innovaciones, no solo en los vehículos, sino en las tecnologías de la información y las comunicaciones, que han permitido incluso introducir nuevos modelos de negocio en el campo de la movilidad de viajeros y de mercancías. Las tecnologías de todo tipo aplicadas a este sector permiten pensar en cambios drásticos en los vehículos (hiperloop, drones, coche autónomo) y en los servicios, como hemos dicho. Otros cambios han venido o están viniendo de la mano de la necesidad de minimizar el impacto ambiental y, en particular, la ya mencionada contribución de la movilidad a las emisiones de carbono y, por tanto, al cambio climático.

Lograr una movilidad más sostenible e inteligente se ha convertido en objetivo prioritario de las políticas que se están aplicando para la mejora de la movilidad. Planes de Movilidad Urbana Sostenible, las Zonas Libres de Emisiones, la promoción de modos menos contaminantes, la bici, etc., los instrumentos son muchos, y se están aplicando desde hace muchos años, con mayor o menor fortuna.

La reciente pandemia de COVID-19 también ha tenido efectos importantes en la movilidad urbana, algunos de los cuales pueden consolidarse en el futuro, mientras otros serán temporales. A la vez que cambiaban los modelos de movilidad, cambiaban los hábitos de compra y hasta los de trabajo, algunos acrecentados con la pandemia. El confinamiento, por un lado, y un aumento del teletrabajo, por el otro, han reducido los desplazamientos de las personas, especialmente en transporte público, si bien la compra electrónica ha aumentado los desplazamientos de vehículos de mercancías.

Si se observa la evolución del uso del transporte público desde el confinamiento en diversas ciudades europeas (Figs. 1 y 2), entre las ciudades seleccionadas, muy pocas (Madrid, Atenas, Lisboa, Irlanda) han superado en algún momento (finales de julio 2021. Madrid, puntualmente, además, a finales de enero de 2021) los viajes que había el 15 de enero de 2020.

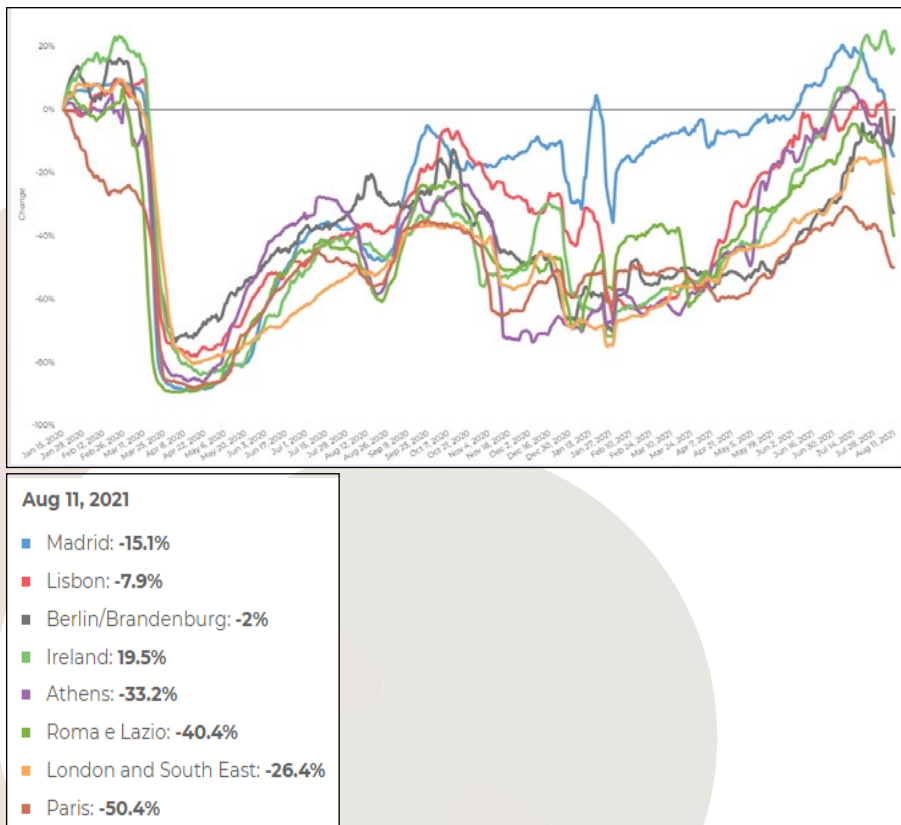
Muchas personas manifestaban en recientes encuestas (Capgemini¹⁶ a nivel mundial, Arce et. al, 2020¹⁷ en España) las reticencias a utilizar el transporte público, o, al menos, una mayor sensación

16. <https://www.capgemini.com/se-en/research/shifting-gears/>

17. Op. Cit.

de seguridad en el vehículo propio, debido a la pandemia. En la encuesta de Capgemini, publicada en febrero de 2021, el 87% de los consumidores a escala mundial prefería utilizar un vehículo particular para garantizar su seguridad durante los desplazamientos, lo que suponía un incremento frente al 57% que lo preferían en abril de 2020. En España, un 69% de los encuestados en mayo de 2020 usarían el vehículo propio igual o más que antes y un 8%, aproximadamente, afirmaban que no usarían el cercanías, metro o autobús nunca más.

Figura 1. Evolución de la movilidad en transporte público en varias ciudades europeas desde el 15 de enero de 2020 hasta el 11 de agosto de 2021. Fuente: [https://moovitapp.com/insights/es/Moovit-Insights-%C3%8Dndice de Transporte P%C3%BAblico-COVID19](https://moovitapp.com/insights/es/Moovit-Insights-%C3%8Dndice%20de%20Transporte%20P%C3%BAblico-COVID19)



En este documento se abordan las tendencias en los cambios en la movilidad urbana, teniendo en cuenta que las personas son el centro de los cambios. Algunos ven esta crisis, que aún no sabemos cuánto durará, como un acelerador de los cambios que estaban por venir, pero, pese a las expectativas, a la gente le cuesta cambiar. Lo que tenga éxito, porque las personas lo usen o sea negocio, continuará, y las políticas y/o las restricciones legales pueden ser una barrera o un incentivo, pero muchos cambios serán temporales.

LA MOVILIDAD URBANA

La tendencia mundial a la concentración de personas en las grandes ciudades y la creciente masificación de las mismas parece imparable y, aunque se ciernen las dudas, no parece previsible que se vea afectada significativamente a medio plazo por la crisis del coronavirus. Seguramente, esta crisis viene a sumar algunos retos de seguridad y salud a los problemas y desafíos ya existentes para la movilidad urbana, que ya debía adaptarse para evitar contribuir al cambio climático y a la contaminación en las ciudades.

Los datos de los últimos años ponen de relieve la preferencia de los ciudadanos por el vehículo privado (Figura 2). En la encuesta del EUROBARÓMETRO de 2019 se aprecia esa preferencia en los países de la Unión Europea, seguida por los viajes a pie y en transporte público, en los desplazamientos del día a día.

Bulgaria, España y Rumanía destacan por altos porcentajes de personas que se desplazan a pie, aproximadamente un 30%. Por otra parte, en general, todos los países de la UE superan el 30% de desplazamientos en vehículo privado, destacando Eslovenia, Chipre (casi el 90%), y Luxemburgo, Malta e Irlanda que superan el 60%. (Figura 3).

Analizando la evolución del reparto modal en la Comunidad de Madrid (Figuras 3 y 4), por ejemplo, según la última Encuesta de Movilidad Diaria, se observa que, con los años, ha disminuido el porcentaje de viajes no motorizados, aunque ha aumentado su número. Pero los que aumentan en número y porcentaje, claramente, son los viajes en vehículo privado

Figura 2: Porcentajes medios en la UE de respuestas a la pregunta: *En un día típico, cuál es su principal modo de transporte. Por modo principal se entiende el que se usa más tiempo.* Fuente: EUROBARÓMETRO especial 495. 2019. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2226>

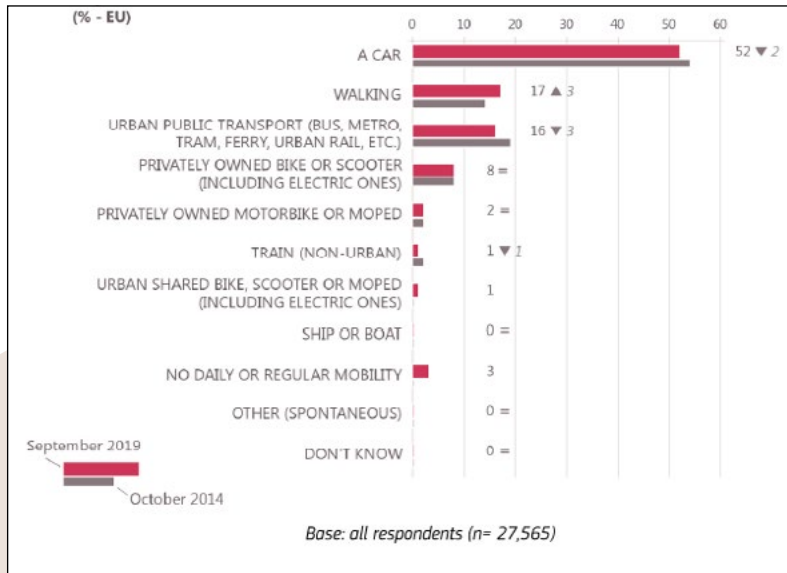


Figura 3. Resultados de la encuesta del EUROBARÓMETRO sobre las preferencias en modos de transporte.

Fuente: EUROBARÓMETRO especial 495. 2019. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2226>

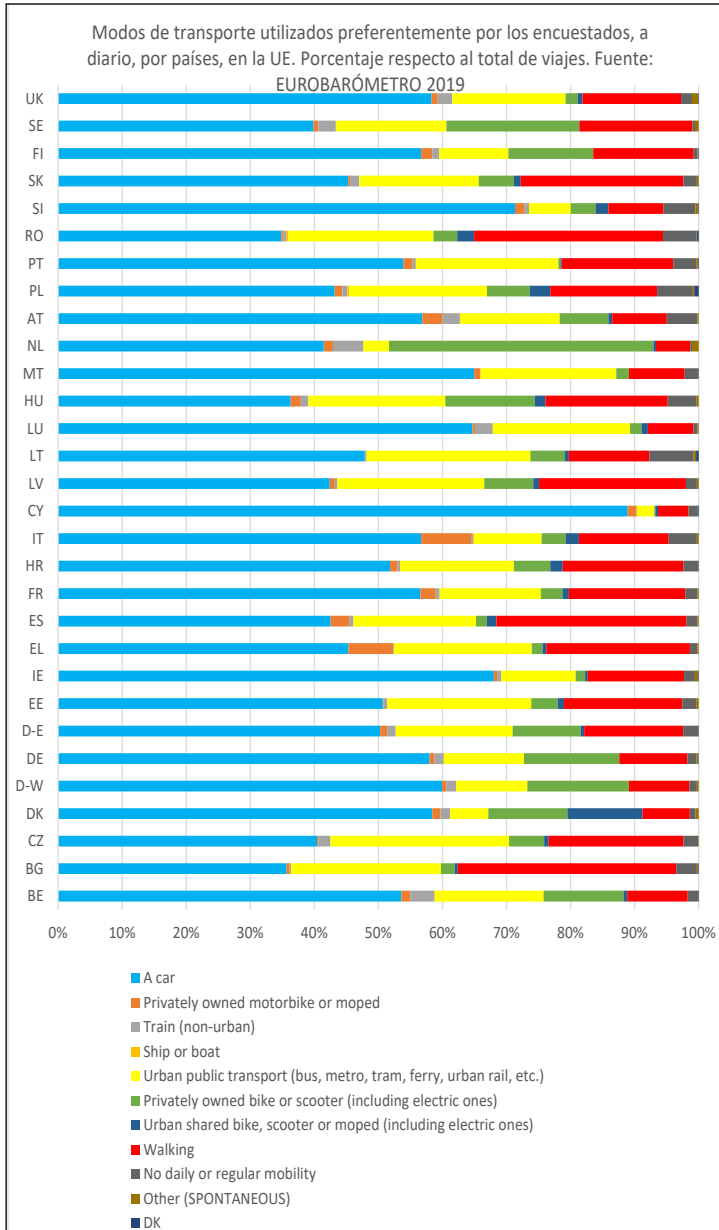


Figura 4. Evolución del reparto modal en la Comunidad de Madrid. Fuente: EDM 2018

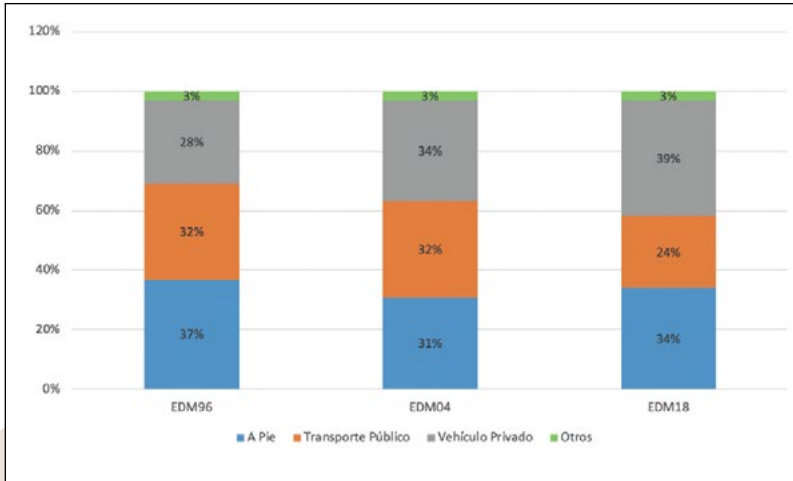
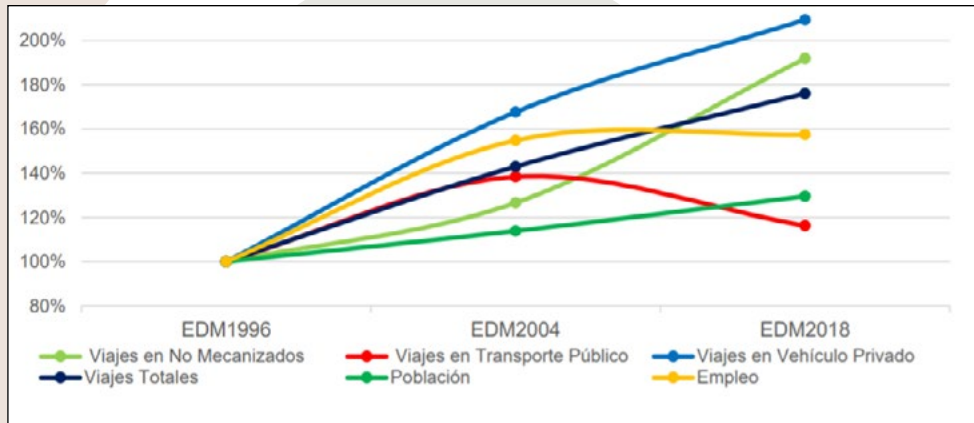


Figura 5: Variación de la población, del empleo y del número de viajes en las distintas Encuestas Domiciliarias de Movilidad, Fuente: EDM.¹⁸



18. Consorcio Regional de Transportes. Madrid. 2019. Encuesta de Movilidad de la Comunidad de Madrid. 2018. Documento de Síntesis. https://www.crtm.es/media/712934/edm18_sintesis.pdf

En contra de estas tendencias, con clara preponderancia del vehículo privado, las políticas actuales que abordan la movilidad, en general, tienden a gestionar el crecimiento del tráfico al tiempo que fomentan un cambio a modos distintos del vehículo privado, en la mayoría de los casos intentando aumentar los viajes en transporte público, a pie y en bicicleta, lo que se denominan los viajes activos. Incluso este tipo de viajes se han convertido en un objetivo relacionado con la política de salud en las ciudades, en lucha contra el comportamiento sedentario y a favor de la salud y el bienestar. Sin embargo, este objetivo no siempre se refleja en los presupuestos de aplicación de los planes, sino que es un componente menor de muchos planes y estrategias de transporte (Dodson et al. ¹⁹).

El enfoque hacia una movilidad más sostenible requiere, sin duda, acciones para reducir la necesidad de viajar (menos viajes), fomentar el cambio modal, reducir la duración de los viajes y fomentar una mayor eficiencia en el sistema de transporte (Banister, 2008²⁰). Es necesario, por tanto, pensar en diferentes aspectos (Escobar et al. 2009²¹):

- Los modelos urbanos y de forma de vida que pueden contribuir a disminuir la necesidad de desplazamiento y, consecuentemente, la intensidad de la movilidad.
- Las causas que dan lugar a la necesidad de desplazamiento: laborales, escolares, comerciales, ocio, distribución de bienes, etc.
- Las circunstancias específicas de los usuarios: adultos, niños, ancianos, personas discapacitadas o con necesidades especiales, etc.
- El transporte tanto de personas como de mercancías.
- La calidad de las soluciones: eficiencia, seguridad y confort.
- La sostenibilidad económica, el consumo de energía y el impacto sobre el medio ambiente.

Los diferentes ámbitos de actuación: político-administrativo, diseño y características de los vehículos del futuro, infraestructuras, suministro de los servicios públicos, cultura y educación de los usuarios,

19. Dodson, J.; Curtis, C.; Ashmore, D.; Woodcock, I. Kovacs, S. 2021. Innovative responses to urban transportation: current practice in Australian cities. AHURI. DOI 10.18408/ahuri53231. file:///C:/Users/rarce/Downloads/AHURI-Final-Report-360-Innovative-responses-to-urban-transportation-current-practice-in-Australian-cities.pdf

20. Banister, D., 2008. The sustainable mobility paradigm. *Transport Policy* 15 (2), 73–80.

21 Escobar Espinar, M.; Laviña Orueta, J.; Tabuyo Pizarro, M.; González Hernández, J. 2009. Movilidad en las grandes ciudades. Estudio de prospectiva. Fundación OPTI. <https://www.eoi.es/es/savia/publicaciones/20967/movilidad-en-las-grandes-ciudades-estudio-de-prospectiva>

Aunque es discutible, algún autor piensa, incluso, que algunas ciudades europeas han demostrado que es posible desvincular el crecimiento del tráfico urbano del crecimiento económico (Jones, 2014²²). En España, algunos análisis de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (Mozos et al, 2018²³, Díez et al, 2014, 2018²⁴) indican que el calmado del tráfico, la peatonalización de las zonas céntricas de la ciudad, la implantación de carriles bici y aparcamientos seguros para bicicletas y la promoción de la movilidad ciclista son medidas habituales.

El sistema de alquiler de bicicletas está presente en más de la mitad de los planes, aunque el grado de desarrollo es desigual y tiende a ser bastante limitado, pero puede verse como una medida esencial para impulsar el cambio a la movilidad en bicicleta.

En el ámbito del transporte público, casi todas las ciudades consideran la reestructuración, ampliación y mejora de las líneas de autobús, así como la accesibilidad en las paradas de transporte público y en los vehículos, la creación de carriles bus segregados y el uso de nuevas tecnologías para mejorar el servicio de información al usuario.

Pero no solo preocupa la movilidad de las personas, otro de los desafíos importantes para las ciudades es la gestión de los flujos de carga y logística. La demanda de movimiento de mercancías está creciendo a un ritmo más rápido que los viajes de pasajeros, lo que genera impactos como la congestión, contaminación, ruido y emisiones, y daños a la infraestructura. A medida que las ciudades se vuelven más densas, absorber esos flujos en aumento es más difícil.

Es verdad que están surgiendo a nivel mundial nuevos enfoques para gestionar el transporte de mercancías dentro de las ciudades, en particular para la "última milla" de la entrega, incluidas las tecnologías microeléctricas y de bicicletas, pero no se han adoptado de forma generalizada (Dodson et al. 2021²⁵) y en los PMUS españoles están poco presentes las medidas directas sobre este tipo de movilidad.

Los problemas de sostenibilidad del transporte llevaron ya hace muchos años a la Unión Europea a adoptar una decidida postura a favor de la movilidad sostenible (Arce et al., 2020²⁶), que adquirió

22. Jones, P., 2014. The evolution of urban mobility: the interplay of academic and policy perspectives. *IATSS Res.* 38 (1), 7–13 July 2014.

23. Mozos-Blanco, M.A., Pozo-Menéndez, E., Arce-Ruiz, R., Baucells-Aletà, N. (2018) The way to sustainable mobility. A comparative analysis of sustainable mobility plans in Spain. *Transport Policy* 72 (2018) 45–54.

24. Díez, J.M., López-Lambas, M.E., Gonzalo, H., Rojo, M., García-Martínez, A., 2018. Methodology for assessing the cost effectiveness of sustainable urban mobility plans (SUMPs). The case of the city of Burgos. *J. Transport Geography* 68 (2018), 22–30.

Díez Martínez, J.M., López-Lambas, M.E., 2014. Planes de Movilidad Urbana Sostenible en las Ciudades Españolas. CONAMA 2014, 17

25. Op. Cit.

26. Op.cit.

protagonismo en el Libro Blanco de la Comisión Europea de 2001 y se consolidó como uno de los ejes principales de su política de transporte en el último Libro Blanco de 2011, “Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible”. También, para fomentar la reflexión sobre aspectos específicos se fueron publicando los denominados “Libros Verdes” entre los que destacan el de 1995, titulado “Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte” (COM (1995) 691), el Libro Verde sobre los puertos y las infraestructuras marítimas (COM (1997) 0678), el Libro Verde de 2007 “Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana” (COM (2007) 551) o el Libro Verde de 2009 titulado “Hacia una red transeuropea de transporte mejor integrada al servicio de la política común de transportes”(COM (2009) 44).

Para activar con fuerza esa política, el pasado 9 de diciembre de 2020, la Comisión Europea, fuertemente comprometida con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por la ONU en septiembre de 2015, aprobó la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente de la Unión Europea²⁷, con objeto de sentar las bases e impulsar la necesaria transformación hacia la sostenibilidad y la digitalización que ha de realizar el sector de la movilidad y el transporte en los próximos años. En el documento, la Comisión contempla la puesta en marcha de 82 iniciativas divididas en diez áreas de trabajo estratégicas a desarrollar en los próximos cuatro años.

Muchas de esas iniciativas van a requerir cambios normativos sobre la legislación vigente y un esfuerzo económico importante: unos 300.000 millones de euros durante los próximos 10 años.

Es preciso destacar que cinco de las diez áreas de trabajo están dirigidas a introducir medidas que contribuyan a la descarbonización del sector y de la economía europea, en línea con los compromisos adquiridos por los estados miembros y con los objetivos del Pacto Verde Europeo, en el cual se contempla la neutralidad climática para 2050 y una reducción del 90% de las emisiones derivadas del transporte respecto a las de 1990 (Muñoz, 2020²⁸).

También España publicó en 2020, para discusión, la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030

27. COM (2020) 789 final. Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro.

28. Op. Cit.

EL FUTURO DE LA MOVILIDAD. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE MOVILIDAD SOSTENIBLE E INTELIGENTE

Las palabras movilidad, innovación, sostenibilidad, descarbonización se encuentran, cada vez más unidas, en políticas y acciones.

En la Estrategia Europea de Movilidad Sostenible e Inteligente el foco se pone en conseguir, además, que sea también una movilidad resiliente, y se plantea que, en lugar de cambios progresivos para conseguirla, esta vez abordemos el cambio de manera radical.

Tabla 1. Hitos en la Estrategia Europea de Movilidad Sostenible e Inteligente

De aquí a 2030:

- al menos treinta millones de vehículos de emisión cero circularán por las carreteras europeas;
- cien ciudades europeas serán climáticamente neutras;
- se duplicará el tráfico de trenes de alta velocidad;
- los desplazamientos colectivos programados inferiores a 500 km deben ser neutros en carbono dentro de la UE;
- la movilidad automatizada se desplegará a gran escala;
- habrá buques de emisión cero listos para su comercialización.

De aquí a 2035:

- habrá aeronaves de gran tamaño de emisión cero listas para su comercialización.

De aquí a 2050:

- prácticamente todos los automóviles, furgonetas, autobuses y los nuevos vehículos pesados serán de emisión cero;
- se duplicará el tráfico de trenes de mercancías;
- se triplicará el tráfico de trenes de alta velocidad;
- la red transeuropea de transporte (RTE-T) multimodal equipada para un transporte sostenible e inteligente con conectividad de alta velocidad estará operativa para la red global.

La propuesta de la Comisión Europea se sostiene en tres pilares, que incluyen 82 iniciativas concretas: a) Sostenibilidad, b) Inteligencia, y c) Competitividad, equidad social y resiliencia.

a) La sostenibilidad impulsará iniciativas relacionadas, entre otras, con los siguientes aspectos:

- La multimodalidad
- Adopción de vehículos de emisión cero, de combustibles renovables e hipocarbónicos y la infraestructura asociada para la recarga y repostaje. La Comisión Europea pretende dotar de un impulso extra a su antiguo compromiso de “quien contamina paga” para avanzar. Las normas medioambientales deben ir acompañadas de medidas que incrementen la demanda de vehículos con menos emisiones, como por ejemplo la tarificación del carbono, la fiscalidad, la tarificación vial y la revisión de las normas relativas a los pesos y dimensiones de los vehículos pesados. Aumentar los lugares de «Recarga y repostaje» es una iniciativa emblemática europea en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia²⁹.
- Puertos y aeropuertos sin emisiones y mejora del transporte por ferrocarril
- Mantenimiento de las ciudades como la punta de lanza para la transición a una movilidad más sostenible.
- Ecologización del transporte de mercancías, fundamentalmente, que parte del transporte que hoy se efectúa por carretera pase al ferrocarril y las vías navegables y fomentar la multimodalidad.
- Tarificación del carbono e incentivos. Se necesita una tarificación eficaz por el uso de infraestructuras, especialmente en el transporte por carretera. Este aspecto es fundamental para internalizar el coste de los daños sufridos por las infraestructuras, pero también es imprescindible para hacer frente al coste de la contaminación y la congestión para la sociedad.

b) El impulso a la movilidad inteligente: lograr una conectividad fluida, segura y eficiente, que aborda:

- La movilidad multimodal conectada y automatizada, impulsando la armonización y coordinación de las normas viales o la responsabilidad civil de los vehículos automatizados.
- Planificación y compra de billetes para viajes multimodales, para lo que la UE debe transformar su marco jurídico para apoyar los servicios de información, reserva y expedición de billetes de viajes multimodales

29. COM (2020) 575 final, «Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021».

- Mejorar la eficiencia de la asignación de capacidad y la gestión del tráfico en los diversos modos y reducir las emisiones de CO₂, actualización de las especificaciones técnicas de interoperabilidad (ETI) para incluir nuevas tecnologías como la 5G y los datos por satélite y proporcionar una arquitectura de sistema común.
- Fomentar la innovación, datos e inteligencia artificial para una movilidad más inteligente, incluyendo el refuerzo en la UE de sus capacidades industriales relacionadas con la cadena de suministro digital. Esto incluye el diseño y la producción de componentes, plataformas de software y tecnología de la internet de las cosas para profundizar en la electrificación y la automatización del transporte y la movilidad. Pero también incluye la investigación y el despliegue de tecnologías innovadoras y sostenibles en el transporte, o el apoyo al despliegue de drones y aeronaves no tripuladas

c) Competitividad, equidad social y resiliencia

La Estrategia insta a aplicar la Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia³⁰, y abarca aspectos como:

- Reforzar el mercado único y crear cadenas de valor estratégicas, en particular, las relacionadas con las baterías, las materias primas, el hidrógeno y los combustibles renovables e hipocarbónicos.
- Se propicia que la inversión se coordine y priorice dentro de los programas de financiación de la UE, incluido el instrumento de recuperación NextGeneration EU. La inversión en infraestructura de transporte se considera imprescindible para asegurar la conectividad. Al mismo tiempo, es necesario invertir en la modernización de flotas en todos los modos de transporte y crear los incentivos y regulación necesarios para impulsar mercados competitivos, mejorando las condiciones de trabajo y la seguridad
- En 2017 se creó la Alianza Europea de Baterías, una asociación interregional, encabezada por Eslovenia y en la que participan Auvernia- Ródano-Alpes y Nueva Aquitania, Andalucía, País Vasco y Castilla y León y Lombardía. Su labor se ha centrado en asegurar el acceso a materias primas para baterías, el impulso de la fabricación europea de baterías y la capacitación de profesionales. Se ha creado también la Alianza del Hidrógeno Limpio Europea, que propicia la obtención del H₂ a través del proceso químico conocido como electrólisis, lo que permite producir energía sin emitir dióxido de carbono a la atmósfera, sino solo vapor de agua. Aun así, parece necesario un impulso adicional.

30.OM (2020) 274 final, «Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia (2020)».

- *La movilidad accesible y equitativa* siempre ha sido una prioridad a nivel europeo, pero esa prioridad ha adquirido importancia debido a la crisis económica vinculada a la COVID-19. La Comisión parte de reconocer las dificultades que tienen determinados colectivos, como personas con escasa capacitación digital y movilidad reducida, para acceder a un transporte seguro y asequible. Igualmente, será necesario prestar atención a las capacitaciones de los empleados del sector del transporte, muchos de ellos en riesgo de perder el trabajo debido a la automatización o los cambios ligados a la sostenibilidad.
- *Mejorar la seguridad y la protección*, tanto en carretera como la relacionada con los accidentes en el mar, sin olvidar la necesidad de regular la ciberseguridad, pensando en los vehículos automáticos.

Las grandes expectativas que crea la Estrategia son muy ambiciosas y optimistas, pero cabe pensar que menos que las realidades. A la vista tanto de los plazos que se proponen como de las necesidades de inversión, pensando en los efectos económicos y sociales, e incluso sospechando la diferente voluntad de los distintos gobiernos para el avance rápido en estas materias, se pueden intuir las grandes dificultades que Europa se va a encontrar para la aplicación de las iniciativas.

Incluso podemos pensar que los ciudadanos no están tan comprometidos con muchas de las propuestas de la Estrategia. Por ejemplo, el Eurobarómetro especial n.º 495 puso de manifiesto que la mayoría de los automovilistas están dispuestos a adoptar formas de transporte más ecológicas para su movilidad diaria. Una alternativa que sea igual de rápida o con un precio similar haría que los participantes se inclinasen por una solución más ecológica para los viajes de larga distancia³¹. Pero no parece que los ciudadanos estén dispuestos a hacer un esfuerzo, ya que, por un lado, la alternativa debería ser igual de rápida o con un precio similar, y si se analizan los motivos de elección de modo (Figura 6), no parece que las razones ambientales sean de gran importancia.

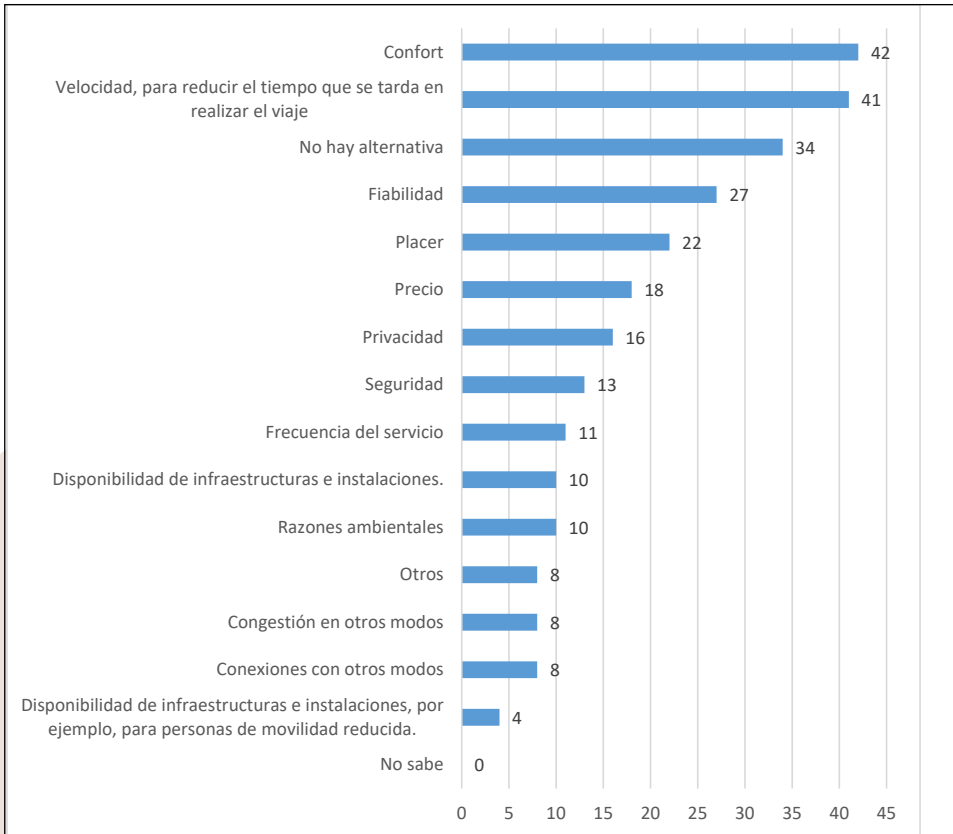
Respecto a la compra de coche eléctrico, por ejemplo, en España, si bien es cierto que los volúmenes de venta del coche eléctrico se han cuadruplicado en 4 años, según ANFAC³² -Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones- los vehículos eléctricos todavía representan solo el 4% de los turismos y un 0,2% del parque en las carreteras europeas, por lo que los objetivos de electrificación del parque automovilístico parecen muy alejados de la realidad (Muñoz, 2020)³³. Además, falta todavía una red de infraestructuras de recarga, especialmente de recarga ultrarrápida, mejorar

31. <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2226>

32 Webinar "La propulsión de los automóviles frente al reto de la descarbonización", Cátedra Transición Energética UPM-Fundación Repsol, 23 marzo 2021. Escuela de Ingenieros Industriales, ASEPA.

33. Op. Cit.

Figura 6. Porcentaje de respuestas a la pregunta: ¿Cuáles son las razones para usar ese modo de transporte? La primera, ¿Y después?. Fuente: EUROBARÓMETRO. Op. Cit



Nota. Los que responden se mueven diariamente, o con regularidad, n= 26.747

la duración de las baterías o pensar en su destino final. En definitiva, depende de las condiciones económicas para la compra y renovación del parque de vehículos (en España la situación no es buena, con una caída de las ventas de más del 35%), y también de las nuevas tendencias de movilidad, todavía no consolidadas: no tener coche en propiedad, menor número de conductores, evolución del marco regulatorio

Algunos piensan ³⁴ que los vehículos eléctricos (EV) se están acercando a un punto de inflexión a medida que las actitudes cambiantes de los consumidores, la mejora de la economía de la batería, el acceso más amplio a la infraestructura de carga y las políticas regulatorias más estrictas presentan oportunidades de crecimiento. Pero parece necesaria una combinación de impuestos más bajos, subsidios en el precio de compra, coste de la energía y facilidades de recarga, para ayudar a aumentar las cifras de venta de vehículos eléctricos. Mucho trabajo que hacer y mucho dinero que invertir.

Tampoco doblar el volumen de tráfico de mercancías por ferrocarril parece realista a la luz de lo ocurrido en años pasados, por las ventajas de flexibilidad e interoperabilidad del transporte por carretera frente al mismo por ferrocarril.

Tabla 2: Plazos establecidos en la Estrategia para las Iniciativas consideradas Emblemáticas

Movilidad Sostenible	
Iniciativa emblemática 1: impulsar adopción de vehículos de emisión cero, los combustibles renovables e hipocarbónicos y la infraestructura asociada	2023
Iniciativa emblemática 2: crear aeropuertos y puertos sin emisiones	2023
Iniciativa emblemática 3: lograr que la movilidad interurbana y urbana sea más sostenible y saludable	2022
Iniciativa emblemática 4: ecologización del transporte de mercancías	2025
Iniciativa emblemática 5: tarificación del carbono y oferta de mejores incentivos para los usuarios	
Movilidad Inteligente	
Iniciativa emblemática 6: hacer realidad la movilidad multimodal conectada y automatizada	2022
Iniciativa emblemática 7: innovación, datos e inteligencia artificial para una movilidad más inteligente	
Movilidad Resiliente	
Iniciativa emblemática 8: reforzar el mercado único	2023
Iniciativa emblemática 9: alcanzar una movilidad justa y equitativa para todos	2023
Iniciativa emblemática 10: reforzar la seguridad y protección del transporte	2024

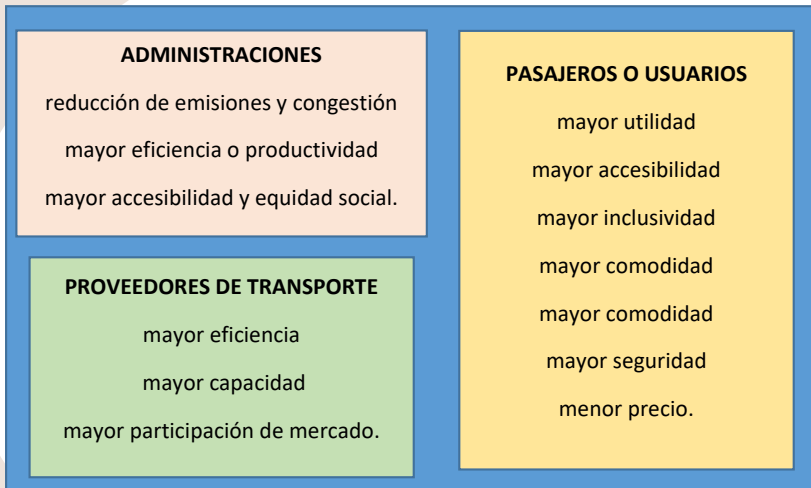
³⁴ <https://www.mckinsey.com/features/mckinsey-center-for-future-mobility/overview>

Por otra parte, la micromovilidad urbana que ha aparecido en los últimos años, a pesar de que ha suscitado grandes esperanzas por el aumento de los vehículos compartidos o por las nuevas formas de desplazarse (patinete), se ha comprobado que estos usuarios no siempre proceden del vehículo privado, que sería lo deseable, sino del transporte público, o incluso de los desplazamientos a pie, al menos en las ciudades europeas.³⁵

Uno de los principales impulsores de la innovación y los cambios en movilidad es el avance en las diversas áreas tecnológicas, pero también los cambios sociales, las restricciones ambientales, los movimientos de los mercados, las limitaciones de recursos o las regulaciones y políticas impulsadas por diferentes administraciones (Dobson et al, 2021³⁶).

Según estos autores, en los cambios que se producen y en la búsqueda de nuevas formas de abordar los problemas, los objetivos de los diferentes agentes en el sector son diferentes. Figura 7. Y, además, se pone de relieve el papel de las administraciones para apoyar los cambios en todos los aspectos, incluida la tecnología, así como para impulsar las innovaciones en transporte y el contexto institucional para favorecerlas.

Figura 7: Objetivos de cada agente del sector en los desarrollos innovadores



(Fuente: Dobson et al., 2021)

35. National Association of City Transportation Officials (2019) Shared Micromobility in the U.S.: 2019

36. Op. cit

El transporte del futuro debería ser intermodal, personalizado, eficiente, descarbonizado y conectado, con efectos sobre todos estos objetivos que cada agente plantea. Podríamos añadir quizá también eléctrico, si se consigue descarbonizar la generación de energía eléctrica.

Pero no solo en el uso, todo esto también tiene impacto en la fabricación y ello seguramente propiciará una resistencia social a algunos cambios. La electrificación, la robotización, los nuevos servicios de movilidad, la Inteligencia Artificial, junto con el Internet de las Cosas y la Realidad Virtual, son tendencias disruptivas que impactarán en las áreas de consumo de vehículos, conducción, producción, venta, postventa y gestión de empresas (CCOO, 2018³⁷). Los robots y la Inteligencia Artificial influyen en la fabricación, pero también el cambio de hábitos y paradigmas en el consumo, en la medida en que se tiene la opción entre comprar o compartir, tendrá efectos sobre la fabricación de coches. Al igual que el cambio a la fabricación de coches eléctricos, por ejemplo, que generará despidos en el sector del automóvil, debidos a los cambios en la industria.

MOVILIDAD INTERURBANA Y URBANA SOSTENIBLE Y SALUDABLE

Las tendencias para el aumento de la sostenibilidad en la movilidad se centran en la reducción del uso del vehículo privado para los desplazamientos diarios y un mayor uso del transporte público.

Además, el auge de la economía colaborativa y de los usos compartidos del transporte, o el surgimiento de la **movilidad como un servicio** (MaaS), la automatización y la aparición de nuevos tipos de vehículos teledirigidos son algunos de los cambios que parecen venir en muy corto plazo.

En efecto, se ponen grandes esperanzas en la digitalización y la creación de plataformas digitales que supongan un sistema único, integrado y fácil de usar para planificar el viaje y pagar el billete, lo que se conoce como Mobility as a Service (MaaS), que tiene la ventaja de disminuir las molestias y/o retrasos que resultan de los viajes multimodales. Según MaaS Lab³⁸ *“Mobility as a Service es un sistema de distribución y gestión de movilidad inteligente centrado en el usuario, en el que un integrador reúne ofertas de múltiples proveedores de servicios de movilidad y proporciona a los usuarios finales acceso a ellos a través de una interfaz digital, que les permite planificar y pagar la movilidad sin problemas”*. Para los usuarios, MaaS ofrece una única interfaz digital (por ejemplo, una aplicación) a través de la cual pueden planificar viajes y pagar y acceder a todos los modos de transporte. MaaS

37. CCOO, 2018. Situación y perspectivas en el sector del automóvil Medidas ambientales, digitalización y automatización de la industria. <https://industria.ccoo.es/9ddeee3ef0745110d18ae92f9a4bc706000060.pdf>

38. MaaS Lab (2018) The MaaS Dictionary, https://28716f27-42ea-4260-ac26-48e00a153449.filesusr.com/ugd/a2135d_d6ffa2fee2834782b4ec9a75c1957f55.pdf

también puede ofrecer a los usuarios otros productos, como podrían ser planes de suscripción mensual que incluyan una combinación predefinida y un conjunto de modos de transporte

Los estudios de la consultora Mackinsey³⁹ afirman que estos y otros factores propician que la propiedad del vehículo privado disminuya en un futuro no lejano, aunque existe un amplio potencial de crecimiento de movilidad sostenible y eficiente. También defienden que la tecnología avanzará y los consumidores cambiarán, de la mano de las regulaciones legales, que obligarán al cambio.

Entre otros muchos avances que se están produciendo y que pueden ser impulsados para la mejora de la sostenibilidad en la movilidad urbana podemos hablar de aspectos como:

Movilidad colaborativa: un concepto que se refiere al alquiler de vehículo entre particulares, entre clientes y empresas o compartido, y abarca viajes en coches compartidos entre particulares, la posibilidad de reservar un trayecto en coche a través de una aplicación, o compartir un conductor profesional entre varios pasajeros. La seguridad es una preocupación principal de los usuarios, por lo que la COVID-19 está exigiendo cambios en estos servicios.

Última milla. Hace referencia al tramo que recorre alguien antes de llegar a su destino, por ejemplo, tras bajar del metro o el autobús. Actualmente, la micromovilidad —bicicletas públicas, patinetes eléctricos, etc.— puede suponer una alternativa para recorrerla, que también tendrá que adaptar su servicio tras la crisis del coronavirus. El término se usa igualmente en referencia al transporte y distribución de mercancías capilar, pormenorizada, desde el centro de distribución al cliente final, que está sufriendo grandes cambios debido al crecimiento del comercio electrónico y a las condiciones de entrega, el tiempo, el coste, etc. Se proponen soluciones como⁴⁰: nuevos canales de comunicación, servicios de geolocalización, dynamic / big data, taquillas inteligentes, patinetes eléctricos, embalaje reusable, plataformas de movilidad, vehículos eléctricos y combustibles alternativos, drones, vehículos autónomos y robotización, pero todavía queda tiempo hasta que algunas de ellas se desarrollen verdaderamente.

Servicios de recarga inteligente. Estos servicios están destinados a los propietarios de vehículos enchufables, para informarles de dónde están y el tipo de los puntos de recarga más cercanos y facilitarles el pago.

39. <https://www.mckinsey.com/features/mckinsey-center-for-future-mobility/overview>

40. Deloitte, 2020, Logística de Última Milla. Retos y soluciones en España <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/es/Documents/operaciones/Deloitte-es-operaciones-last-mile.pdf>

Vehículo autónomo

La tecnología de vehículos autónomos (AV) avanza poco a poco. Al vehículo autónomo se le atribuyen importantes beneficios, como una mayor seguridad personal, ahorro de tiempo para los conductores, movilidad para quienes no conducen, disminución del daño ambiental y reducción de los costos de transporte. Las necesidades de software o ciberseguridad que estos vehículos generan podrían introducir industrias completamente nuevas en el mundo de la automoción. Por ejemplo, hace ya años, en 2011, Microsoft Auto desarrolló en asociación con Magneti Marelli, filial del Grupo Fiat, un sistema de información y entretenimiento bajo la marca Blue&Me. Aparecen nuevos agentes en el mercado de automóviles.

La industria del automóvil se enfrenta ahora a un punto de inflexión bajo el nombre de CASE (Connected, Autonomous, Shared & Services, Electrification) (Toyota Motor Corporation 2020),⁴¹. Las compañías fabricantes de automóviles tienen que pensar en sus productos como servicios que ofrecen valor en el uso, en contra de su enfoque actual de vender automóviles como productos.

Está claro que la competitividad de esa industria está en juego, y con ella un gran número de puestos de trabajo. El vehículo autónomo se ve también como una excelente contribución a la reducción de las emisiones de gases de efecto Invernadero (GEI) y a la mejora de la eficiencia energética, a la productividad, a la eficiencia en los flujos de tráfico y a la mejora en la capacidad de la infraestructura. Esto da lugar a mucho debate, porque, aunque pueda ser cierto cuando todos los vehículos sean autónomos, en el período (a más corto plazo) en que convivan con los vehículos conducidos por el ser humano, pueden dar lugar a una mayor congestión e ir en contra de esos objetivos (Department for Transport, UK, 2016)⁴². También se espera un crecimiento económico, y una drástica reducción del número de muertos y heridos por colisiones de tráfico. Solo en el transporte por carretera, el coste de la congestión se estima en el 1 % del producto interior bruto de la UE (100.000 millones de euros).

Movilidad conectada

Gracias al Internet de las Cosas (IoT), ahora podemos hacer que todos los elementos de la circulación se comuniquen entre sí: vehículos, semáforos, señales, etc. Además, con el despliegue masivo del 5G, los coches podrán recibir información sobre plazas de aparcamiento libres o sobre peligros fuera de su campo de visión, mientras que los semáforos podrán autorregularse en función del tráfico y la presencia de peatones, entre otras ventajas. Todas las personas estarán conectadas al sistema de

41. Toyota Motor Corporation. Sustainability Data Book 2020. https://global.toyota/pages/global_toyota/sustainability/report/sdb/sdb20_en.pdf

42. Department for Transport, UK, 2016. Research on the Impacts of Connected and Autonomous Vehicles (CAVs) on Traffic Flow. Summary Report https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/530091/impacts-of-connected-and-autonomous-vehicles-on-traffic-flow-summary-report.pdf

transporte, al igual que todas las mercancías (a través del “Internet de las cosas”), y recopilarán y compartirán información.

Muchas de las tendencias en movilidad se han visto afectadas por la pandemia y todavía no se sabe si permanecerán o serán temporales. Unas tienen efectos positivos en la movilidad (teletrabajo) y otras no (mercancías). Como se comentó en las primeras páginas de este documento, una cierta sensación de inseguridad ante el contagio en el transporte público y un aumento del comercio electrónico y, por tanto, del transporte de mercancías en la zona urbana, o el aumento del teletrabajo, son efectos que deberán tenerse en cuenta para revertirlos o fomentarlos.

Algunas de las recomendaciones que pueden hacerse para mejorar la movilidad sostenible teniendo en cuenta la pandemia son, por ejemplo⁴³.

- Redistribuir el espacio público para priorizar la movilidad activa, aprovechando, en su caso, la reducción del número de viajes motorizados para dedicar amplios espacios al uso de la bicicleta y a los peatones.
- Hacer que el transporte público sea lo más seguro posible y eficiente. En especial, minimizar el riesgo de contagio reduciendo el número de pasajeros, mejorando la desinfección y fomentando el uso de mascarillas.
- Fomentar un uso racional de vehículo privado, taxis y vehículos compartidos, e incluso fomentar servicios asociados que reduzcan la necesidad de disponer de un vehículo individual, liberando espacios de aparcamiento para otros usos.
- Utilizar la tecnología para gestionar y programar la movilidad. Las apps pueden ayudar a la ciudadanía a encontrar rutas óptimas, a evitar los vehículos de transporte público con sobreocupación y a realizar pagos de forma más segura.

43. <https://www.iberdrola.com/innovacion/movilidad-del-futuro>

CONCLUSIONES

Los aspectos que deberíamos fomentar para el transporte del futuro deberían dirigirse a obtener un transporte intermodal, personalizado, eficiente, descarbonizado y conectado.

Gran parte de la innovación del transporte en la literatura internacional está orientada a mejorar la sostenibilidad de la movilidad urbana a través de la reducción de la demanda de combustibles fósiles, la mitigación del cambio climático debido a las emisiones de los vehículos y el fomento de un mayor uso del transporte público y activo o las micromovilidades. Y ello con el objetivo de una movilidad resiliente, inclusiva y apoyada en la digitalización y las tecnologías.

A pesar de las referencias a la sostenibilidad en las políticas planificadas o aplicadas, sigue habiendo una clara brecha entre los deseos y la realidad que deberá abordarse a través de un impulso real a la innovación tecnológica y una reforma institucional y normativa. Existe un enorme potencial de crecimiento de la movilidad sostenible y eficiente, gracias a la innovación que se produce, relacionada con los avances tecnológicos, pero también con los modelos de negocio y con el desarrollo político, institucional y normativo. Sin embargo, los cambios tienen que venir de la mano de un fuerte liderazgo de la administración en el impulso a la innovación y el cambio y en la regulación.

En Europa, el impulso fundamental lo define la Estrategia Europea de Movilidad Sostenible e inteligente de la UE, cuyos objetivos son muy ambiciosos, porque plantea incluso que, en lugar de cambios progresivos para conseguirla, abordemos una transformación radical. Esa ambición es positiva, y empuja a que los estados tomen un liderazgo claro. Sin embargo, surgen dudas sobre su aplicación, por su coste económico y social, por el diferente compromiso con los objetivos de la Estrategia de los distintos países y porque no es seguro que la sociedad esté preparada para esos cambios.

La tecnología avanzará en muchos campos y los consumidores irán cambiando sus preferencias, pero hay una idea que se repite, que es la de que disminuirá el número de personas que quieran tener un vehículo en propiedad. En la situación post-pandemia, eso puede que no se produzca, ya que muchas personas prefieren el vehículo privado por miedo a los riesgos de contagio en el transporte. Será muy importante restablecer la confianza en el transporte público mediante medidas como la reducción del número de pasajeros, mejorando la desinfección y fomentando el uso de mascarillas, o bien la creación de apps que contribuyan a encontrar rutas óptimas, a evitar la sobreocupación y a realizar pagos de forma más segura, como se ha visto.

La conectividad de las ciudades y de las infraestructuras con los vehículos va a ser clave, por lo que será muy importante que haya un gran despliegue en tecnología 5G.

En la movilidad compartida se abrirán oportunidades nuevas y rentables para múltiples empresas, incluidos fabricantes de automóviles, proveedores, empresas de tecnología y expertos aeroespaciales. Por ejemplo, los vehículos utilizados para el transporte de movilidad aérea urbana son caros y están fuera del alcance de la propiedad individual para la mayoría de las personas. Sin embargo, modelos de negocio en el que varios pasajeros compartan viajes, o las empresas compartan los costes del transporte de mercancías, podría hacer que la movilidad aérea urbana fuera una opción accesible y asequible.

Las ciudades deben garantizar el buen estado de sus infraestructuras y servicios de transporte, ofreciendo diferentes opciones de movilidad integradas entre sí con el objetivo de minimizar los atascos, los tiempos de desplazamiento y la contaminación.

El objetivo de todo esto reside en lograr ciudades más eficientes, sostenibles y habitables teniendo siempre como centro de todas las estrategias a las personas. Ojalá la fuerte apuesta que la Estrategia Europea ha puesto sobre la mesa tenga éxito y el objetivo avance.



SOSTENIBILIDAD Y CAMBIO CLIMÁTICO

Francesc Cárdenas



La preocupación por el cambio climático ha ido aumentando desde hace unos años, ya orienta nuevas políticas y es algo presente en documentos estratégicos de muchas ciudades. Cada vez somos más conscientes de sus consecuencias, y los planteamientos que minimizan sus efectos cada vez son más inconsistentes. La realidad es tozuda y el resultado empieza a verse y padecerse. Las alarmas se han encendido nuevamente en 2021, donde muchos incendios y graves inundaciones a lo largo de toda la península ibérica han devuelto el “cambio climático” a los titulares de prensa, como si de una nueva plaga enviada por los dioses se tratara, cuando es algo de lo que se viene alertando desde hace muchos años sin encontrar todavía, a nivel global, la manera de frenar primero y revertir luego, el calentamiento del planeta.

La gravedad de la situación no es para menos. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) publicará a principios de 2022 un informe del que ya se conoce un avance. En él se alerta de las consecuencias catastróficas que se darán en los próximos 30 años incluso si se logran los objetivos del Acuerdo de París que establecían como máximo un aumento de 2 grados con respecto a los valores previos a la revolución industrial. El informe señala que si el aumento fuera de 1,5 grados, es decir cumpliendo con el Acuerdo de París, muchas especies se resentirán y alguna de las consecuencias es que 350 millones de personas padecerán escasez de agua. Si se cumple el Acuerdo (algo que nada parece aventurar ahora mismo) y el aumento es de 2 grados, 130 millones de personas caerán en pobreza extrema en los próximos 10 años, además de la amenaza que padecerán los cientos de millones de personas que viven en localidades costeras debido a inundaciones provocadas por la subida del mar, lo que dará lugar a masivas migraciones.

Este será el sexto informe que se publica, desde el primero en 1990, y llama la atención en relación a los demás el cambio de tono ante la gravedad de una situación que no conseguimos revertir. El informe concluye afirmando que *“Necesitamos una transformación radical de los procesos y comportamientos a todos los niveles: individuos, comunidades, empresas, instituciones y gobiernos. Debemos redefinir nuestro modo de vida y consumo”*⁴⁴.

Ahora ya se habla de “emergencia climática”. En este contexto aparece otra emergencia, la COVID-19. Esta pandemia parece que ha pasado la preocupación por el cambio climático a segundo plano, pero no podemos permitirnos que sea así. De hecho podemos establecer estrechas relaciones, y también diferencias, entre los riesgos asociados al cambio climático y las implicaciones de la pandemia.

44. <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/>

Ahora sabemos lo que es una situación de emergencia a nivel global, que nos obligó a encerrarnos en nuestras casas. Pero a pesar de ello en 2020 se batió un récord de desplazamientos internos por causas relacionadas con el clima (tormentas, inundaciones, incendios, huracanes...), más de 30 millones de personas⁴⁵, muchos más que los 10,5 millones de también desplazados pero por conflictos violentos. Nada parece indicar que estos desplazamientos irán a menos.

La COVID-19 ha visibilizado la fragilidad del sistema globalizado y ha producido un incremento significativo de la desigualdad y de la pobreza. En tiempos de una crisis tan contundente las reglas de juego se han trastocado porque no había opción. Es en tiempos de crisis cuando aparecen nuevas soluciones y se dan las condiciones para su aplicación. La pandemia ha permitido visualizar la contundencia que medidas drásticas, implementadas en muy poco tiempo, han tenido sobre el sistema. Los mapas de emisiones y de calidad del aire son un ejemplo. Nunca habían mejorado tanto las condiciones ambientales en nuestras ciudades. Descubrimos también nuevos paisajes sonoros. Pero ha sido con un coste social, humano y económico muy importante.

En cuanto las condiciones sanitarias lo han permitido hemos vuelto rápidamente a la situación anterior, nuestras calles se han llenado de nuevo de coches y la calidad del aire ha vuelto a sus valores habituales. Incluso estando aún lejos del final de la pandemia muchas ciudades ya registran niveles de circulación de vehículos incluso superiores a la situación prepandémica. Pero hemos podido vislumbrar, aunque haya sido sólo durante unos meses, que otra ciudad es posible. El desafío es cómo conseguir aquellos niveles de calidad ambiental sin renunciar a la actividad económica y social de cualquier tipo. El reto ahora es cómo conseguir la sostenibilidad ambiental y la económica a la vez.

No es un reto nuevo. A decir de muchos, el exitoso término de “desarrollo sostenible” es un oxímoron, precisamente porque no hemos sabido hasta ahora resolver satisfactoriamente esta disyuntiva entre crecimiento económico y sostenibilidad ambiental. Si el concepto de “desarrollo sostenible”, o sostenibilidad, ha triunfado es porque deja contento a todos con independencia de donde ponga el acento: en el crecimiento o en la sostenibilidad. Y si seguimos con los mismos modelos de crecimiento, con las mismas formas de hacer ciudad, con los mismos modelos metabólicos... la disyuntiva continuará siempre. Es necesario un nuevo modelo de desarrollo urbano que afronte el reto. Y este modelo tiene en la descarbonización uno de sus ejes fundamentales.

Las ciudades compiten entre sí para posicionarse mejor y atraer más inversiones, más turismo, más conocimiento. Y eso, en principio, es bueno. La competitividad está en la base de la evolución y la

45. Fuente: Informe GRID 2021. Internal displacement in a changing climate. IDMC, Norwegian Refugee Council.

madurez de los ecosistemas (Odum, 1969), y las ciudades son ecosistemas. El problema aparece cuando analizamos con detalle las estrategias que los sistemas urbanos utilizan para competir entre ellos.

Hasta ahora dichas estrategias están basadas, prácticamente, en el consumo desaforado de energía y materiales. No importa de dónde vengan. Actuamos con una creencia ciega en que la tecnología podrá resolver cualquier problema. Si falta agua no importa, la iremos a buscar donde haga falta con costosos trasvases que necesitan un consumo energético ingente. Si nuestras vías de entrada y salida de la ciudad están colapsadas a determinadas horas, ampliaremos carriles pensando que así se soluciona el problema. Si la calidad del aire es mala, la flota eléctrica lo solucionará. Y así podríamos seguir con ejemplos en todos los sectores de actividad humana. Y recalco lo de humana porque la naturaleza no sigue esa lógica. Los sistemas naturales más estables, resilientes y maduros no siguen la lógica del consumo acelerado. Quizá debamos aprender de estas lógicas y repensar nuestro modelo de crecimiento, en la línea que desarrollaremos a continuación.

Hay algunas similitudes entre la crisis por el cambio climático y la pandemia provocada por la COVID-19. De alguna manera ambas tienen una fundamentación física, se pueden estudiar desde el ámbito de la ecología en tanto que ciencia que estudia el funcionamiento de los sistemas. No ocurre así con otras crisis recientes, que tienen razones financieras, o con origen en mercados intangibles frente a los que poco o nada podían hacer las personas o incluso la mayoría de administraciones públicas.

Ambos, cambio climático y pandemia, requieren un abordaje sistémico. Si la pandemia nos pilló “por sorpresa” (a pesar de las muchas advertencias de que esto podía pasar), no podemos decir lo mismo con el cambio climático. Hace años que estamos viendo las consecuencias que puede traer en un futuro próximo y los problemas que ya está generando ahora. La preocupación internacional, al menos sobre el papel, es intensa. Son muchas las entidades y asociaciones, públicas y privadas, que están acometiendo desde sus posiciones la lucha contra el cambio climático.

Los enormes costes económicos y sociales asociados a la COVID-19 nos enseñan que, como reconoce el dicho popular, hubiera sido mucho más barato prevenir que curar, por no hablar en términos de vidas humanas. Si con la COVID-19 llegamos tarde (esperemos que no con las próximas pandemias que a decir de algunos expertos vendrán), todavía estamos a tiempo de que no ocurra lo mismo con las consecuencias que como comentábamos al principio el cambio climático ya ha empezado a traernos.

Así como los efectos de la pandemia son inmediatos, los debidos al cambio climático son más lentos, acumulativos. Se mueven en escalas temporales diferentes. Continuamente nos están advirtiendo de que cada vez queda menos tiempo y aun así seguimos sin intervenir con la misma contundencia que se ha hecho con la pandemia. A nivel local, urbano, tenemos un buen ejemplo. Todos los ayuntamientos han dedicado grandes esfuerzos a combatir la pandemia, han modificado infinidad de aspectos de nuestra vida cotidiana para hacer frente a la crisis. Las “reglas de juego” se han modificado drásticamente: la movilidad ha cambiado, el uso del espacio público se ha redefinido, la relación y el contacto se han limitado, la actividad económica ha sufrido un impacto sin precedentes, las relaciones laborales son otras... y un largo etcétera. Todos entendimos que la gravedad de la situación lo requería.

Sin embargo no ha sido así en relación al cambio climático. Aun reconociendo la gravedad de la situación las actuaciones que se realizan son tímidas, incipientes. Con excepciones, está claro. Por ejemplo Barcelona declaró en 2020 la “Emergencia Climática”⁴⁶, con un llamativo eslogan que decía “No se trata de un simulacro”.

La dificultad de abordaje de esta realidad desde las administraciones se debe, en parte, a que se requieren visiones estratégicas a largo plazo cuando los tiempos políticos (normalmente 4 años para el mandato de un alcalde si nos ceñimos a la escala municipal) son muy cortos. Es decir sin estrategia pactada, consensuada entre todos los agentes que intervienen en el territorio, desde grupos políticos hasta vecinos, entidades, comerciantes, universidades... es imposible abordar los retos asociados al cambio climático. Retos que no deberían depender de las alternancias políticas que se puedan dar.

Así como la lucha contra la pandemia ha supuesto renunciar a muchas cosas, las acciones para paliar el cambio climático suponen una buena oportunidad para crear empleo y fomentar inversiones. Sería un error pensar que la superación de la pandemia es volver a la situación anterior, la de principios de 2020. Teníamos entonces grandes retos encima de la mesa y no podemos continuar como si se tratara sólo de un paréntesis. Es el momento de acelerar determinados procesos que ya estaban en marcha, aunque no con la intensidad necesaria.

46. https://www.barcelona.cat/emergenciaticlimatica/sites/default/files/202007/Declaracion_emergencia_climatica_es_1.pdf

UN MODELO DE DESARROLLO URBANO MÁS SOSTENIBLE.

No hace falta insistir mucho en el papel de las ciudades en la lucha contra el cambio climático: los sistemas urbanos y sus cadenas de suministro son responsables por lo menos del 80% del consumo global de energía y de cerca del 60% de las emisiones de gases de efecto invernadero⁴⁷. La ciudad es un ecosistema complejo, quizá el más complejo que ha creado el ser humano, en el que se dan cita infinidad de variables relacionadas entre sí, muchas veces con dependencias no bien conocidas y difíciles de modelizar. No lo ponen fácil nuestras estructuras administrativas, excesivamente lineales y con visiones demasiado cortoplacistas. Tampoco las legislaciones actuales, muchas veces demasiado establecidas en función tan sólo de la tecnología disponible. Así ocurre, por ejemplo, con los estándares de calidad del aire que la UE establece, en los que los valores máximos se cuantifican teniendo en cuenta el estado actual de la tecnología. Pero cuando estos valores máximos se proponen desde el mundo de la salud, donde entran factores como los efectos acumulativos, los valores son mucho más restrictivos. Es el caso de lo que la OMS aconseja.

Hay que dar el salto a la visión holística, integral, tal como se reconoce en varios documentos elaborados por el Eixo Atlántico⁴⁸.

En este nuevo marco conceptual en el que nos hemos de mover deberemos elaborar nuevos modelos urbanos. Para dotarlos de contenido se señalarán a continuación algunos de los aspectos más importantes.

El modelo de ciudad más sostenible es el de la ciudad compacta y diversa, eficiente en el uso de recursos, no dependiente del vehículo privado y cohesionada socialmente.

La planificación urbana ecológicamente sostenible es motor de desarrollo y reducción de la pobreza, tal como lo establece el Objetivo 11 de Desarrollo Sostenible de la ONU, que viene definido en los siguientes términos: *“lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”*.

Esta planificación así concebida debe hacer frente al cambio climático a partir de medidas de mitigación y adaptación al mismo. Es importante tener en cuenta nuevos escenarios tendenciales de

47. Harris S, Weinzettel J, Bigano A, Källmén A, Low carbon cities in 2050? GHG emissions of European cities using production-based and consumption-based emission accounting methods, *Journal of Cleaner Production* (2019)

48. Ver por ejemplo la Agenda Urbana del Eixo Atlántico (Dominguez, L., Fernández Prado, L., Aldekoa, A., Palma, J., Fernández, E., Ramos, L. 2017. Agenda Urbana del Eixo Atlántico. 125 pp. ISBN: 978-989-99900-4-3); o el Plan de Acción (Eixo Atlántico. 2019. Plan de Acción de la Agenda Urbana del Eixo Atlántico. 46 pp. ISBN: 978-989-54410-3-7).

variabilidad climática a medio y largo plazo (inundaciones, precariedad hídrica, aumento de la temperatura) para poder anticiparse, por un lado, al surgimiento de nuevas demandas y requerimientos ligados a un nuevo régimen metabólico y por otra, para poder proyectar nuevos escenarios urbanos neutros en carbono: de mínima o nula emisividad de CO₂ a la atmósfera.

Para dar contenido a esta afirmación se proponen los siguientes ejes estratégicos que deberían orientar nuestras políticas de acción.

LA CIUDAD COMPACTA Y FUNCIONAL

El necesario avanzar en la ocupación racional del suelo, partiendo de los procesos históricos de ocupación del territorio que se han dado en la Euroregión Galicia-Norte de Portugal, y priorizando ahora la consolidación de los núcleos ya existentes.

La forma de ocupar el territorio y la manera de distribuir en él las edificaciones, tanto para usos residenciales, de equipamientos, comercios, etc. va a determinar cuántas personas pueden residir en un área determinada, y por tanto condicionará la movilidad, la implantación de actividades económicas, la prestación de servicios sociales, de salud o culturales, entre otros.

Un transporte público de calidad (en términos de frecuencias altas y velocidades comerciales competitivas), una gestión del ciclo de materiales (consumo de proximidad, gestión eficiente de los residuos sólidos), o una accesibilidad a distancias y tiempos razonables a los servicios básicos, sólo serán viables a partir de una cierta densidad de población. Una densidad alta crea las condiciones para el contacto y la relación.

La ocupación compacta del territorio es más eficiente en el uso de los recursos naturales y por tanto se reduce la presión sobre los sistemas que le dan soporte. Esto es especialmente importante cuando evaluamos las externalidades que una ciudad crea y su relación con el cambio climático a escala global.

La compacidad expresa la idea de proximidad entre los componentes del sistema urbano y hace referencia a la realidad física del territorio y por tanto atiende a las soluciones formales adoptadas, que vienen definidas por la densidad edificatoria, la distribución de usos espaciales como por ejemplo el tipo y tamaño de los locales en planta baja, o el porcentaje de espacio verde o de viario. Esta proximidad crea las condiciones para el contacto, la relación, el intercambio, aspectos que están en la esencia de lo que es ciudad.

Junto a la edificación, que podríamos enmarcar en el ámbito de “lo privado”, el espacio público es el segundo elemento estructural de un modelo de ciudad más sostenible. Es el espacio de convivencia ciudadana y forma, conjuntamente con la red de equipamientos y los espacios verdes y de estancia, los ejes principales de la vida social y de relación, de “lo público”.

El modelo de ciudad compacta es antagónico al de ciudad difusa. Está ya aceptado que el modelo de ocupación difusa del territorio está en la base de un modelo de desarrollo insostenible y es fuente de las principales disfunciones asociadas a nuestros sistemas urbanos. Aunque ambos modelos nunca se dan en estado puro en ningún municipio, los de Galicia y Norte de Portugal están decantados hacia una excesiva dispersión en el territorio. Los procesos de crecimiento que se han desarrollado en las últimas décadas han supuesto muchas veces la ocupación del espacio suburbano con grandes centros comerciales (con sus correspondientes accesos y facilidades para el uso del vehículo privado) o zonas residenciales de baja densidad. En paralelo la industria ha dejado de estar presente en las ciudades, también la compatible con la vida urbana. Además las actividades con alto valor añadido, ligadas a las nuevas tecnologías se han ubicado con frecuencia en parques tecnológicos o centros de investigación alejados de la ciudad. No tiene por qué ser así. El nuevo distrito del 22@, en Barcelona, es un buen ejemplo de que residencia y actividades tecnológicas ricas en conocimiento pueden convivir. Junto a empresas líderes en este terreno encontramos actividades de proximidad ligadas a la residencia.

Se ha edificado prácticamente en cualquier sitio donde la pendiente lo permitía. El consumo y uso racional del suelo debería ser uno de los objetivos de cualquier proceso de planificación territorial. Los crecimientos residenciales de baja densidad, junto con las tipologías edificatorias que suelen llevar asociadas, no garantizan la masa crítica necesaria para cualquier otra actividad que no sea la estrictamente residencial y en consecuencia perpetúan el modelo de ocupación difusa. Construir y rehabilitar desde lo ya construido debería guiar un planeamiento urbanístico que respeta los valores culturales y etnográficos. Las nuevas zonas a edificar deberían ser siempre contiguas a la ciudad ya existente para contener así la dispersión en el territorio.

Podemos establecer que por debajo de 100 habitantes por hectárea no hay ciudad sino urbanización dispersa.

También en ocasiones la compacidad puede ser excesiva. Como en casi todo se trata de un sistema de equilibrios y proporciones. Una compacidad demasiado elevada repercute en la calidad urbana. La compacidad en términos absolutos se puede definir como la relación entre el volumen edificado y el espacio urbano que ocupa dicha edificación, es decir la densidad edificatoria. Sin embargo, esta

compacidad absoluta debe corregirse de manera que muestre la relación entre el volumen edificado y el espacio de estancia, el que realmente es de uso para el ciudadano.

Así, podemos encontrar espacios libres intersticiales, por ejemplo una gran plaza, en los que hay poca actividad y vivienda. En este caso la compacidad es muy baja, se genera sensación de inseguridad especialmente por la noche y acaban siendo espacios de poco uso. En el otro extremo, si la edificación es mucha y en altura y el espacio público es muy escaso, con aceras estrechas y sin plazas ni jardines, se genera una sensación de agobio, de presión excesiva para el ciudadano que quiera estar en ese espacio público. En este caso, la compacidad es excesiva.

Por tanto, tendremos que definir en nuestra planificación urbanística los valores máximos y mínimos de la compacidad para garantizar el equilibrio urbano y por tanto la calidad del espacio público.

UN NUEVO MODELO DE MOVILIDAD Y USOS DEL ESPACIO PÚBLICO

Las necesidades de movilidad en vehículo privado, cuando circula o está aparcado, han condicionado en buena parte la forma de nuestras ciudades. Todos pasamos a diario por cruces de calles en las que el peatón encuentra muchas dificultades para caminar en condiciones de comodidad y seguridad, y en cambio para el vehículo todo son facilidades.

Las disfunciones asociadas a este modelo ya no son asumibles: ruido, contaminación atmosférica, pérdida de tiempo, dificultades de aparcamiento, accidentes, condicionamiento del espacio público, coste económico, deterioro del patrimonio, etc.

Modelo urbano y modelo de movilidad están en estrecha relación. Tanto es así que cada vez son más los ayuntamientos en los que las áreas de urbanismo y de movilidad dependen de un mismo responsable, superando la visión de que la movilidad es un tema de “tráfico”.

En los centros urbanos densos y atractores de actividad, con un área metropolitana y de influencia potente, se necesitan grandes infraestructuras de movilidad para garantizar las entradas y salidas diarias por motivo laborales, de estudios, de compras, etc. Pero además estos centros urbanos han de sobredimensionar sus redes internas para acoger estos movimientos pendulares.

Incrementar el uso del transporte público, de los desplazamientos en bicicleta o caminando y reducir la dependencia del vehículo privado es uno de los principales desafíos que las ciudades tienen planteados en este momento. En paralelo, es necesario recuperar el espacio público que ahora ha

sido usurpado por la movilidad motorizada, devolviendo a dicho espacio otros usos y funciones diferentes a la movilidad en vehículo.

La zonificación funcional tiene como consecuencia la obligación de recorrer muchos kilómetros y gastar mucho tiempo para acceder a las actividades imprescindibles. El criterio de que vivienda, trabajo o estudio, y actividades cotidianas han de estar próximas en el espacio debería incorporarse en cualquier proceso de planificación estratégica.

El modelo vigente hasta ahora ha llevado a dedicar la mayor parte del espacio público al vehículo motorizado y sus servidumbres, por encima del 70% en muchas ciudades. El espacio público es donde se desarrolla la vida urbana y por tanto es el mayor valor que tiene la ciudad. La movilidad no debe ser la única función del espacio público. Debe ser posible el juego, el ocio, el deporte o el contacto con la naturaleza. Para garantizar esta funcionalidad se debe planificar desde un enfoque integral, tanto las variables ligadas al confort (visual, térmico, acústico...), como las de seguridad o accesibilidad.

Los nuevos planes de movilidad que muchas ciudades del Eixo Atlántico han elaborado, o los que están en proceso de revisión, ya incorporan un cambio de paradigma, de manera que sea el transporte público (y también la movilidad en bicicleta o caminando) los que organicen y estructuren el territorio, con una red pensada a futuro porque crea las condiciones para otro modelo de ciudad no dependiente del vehículo privado y a la vez más funcional, competitiva y de mayor calidad de vida para residentes y visitantes. Para ello hay que definir una jerarquía viaria clara, buscando la máxima eficiencia que dan las redes ortogonales y optimizándola para que dé respuesta a todos. También será necesaria una visión a medio-largo plazo cuando hay que tomar decisiones sobre nuevas infraestructuras para la bicicleta, por ejemplo, o nuevas líneas de transporte público. El criterio de rentabilidad no puede ser el único. Se ha demostrado, por ejemplo, que en una ciudad en la que el uso de la bicicleta es escaso y aun así se crea una red de movilidad para este modo, ésta se llena de usuarios rápidamente.

Las medidas a plantear pasan ineludiblemente por la reducción del tráfico de vehículos en la ciudad, con iniciativas como la aplicación de las denominadas “zonas de bajas emisiones” (ZBE). Son muchas ya las ciudades en toda Europa que están implantando las ZBE paulatinamente. El gobierno español está preparando una normativa para la implantación de ZBE en todas las ciudades de más de 50.000 hab. En esta normativa, “Plan integrado de Energía y Clima (PNIEC)”, se establece el 2023 como año límite para la implantación de ZBE en poblaciones que superen los 50.000 habitantes. Dichas iniciativas son consecuencia del Acuerdo de París de 2015 para frenar el cambio climático.

Estrategias como las “supermanzanas” en Barcelona, Vitoria-Gasteiz o Valencia entre otras ciudades, o las llamadas Zonas de Coexistencia en Amarante, o la “ciudad de los 15 minutos” en Pontevedra, así como iniciativas como las de “ciudad saludable”, “ciudad amigable”... ya están presentes en la planificación urbana y pasan por replantear el modelo de movilidad y espacio público.

Algunos beneficios de este nuevo modelo, en relación al cambio climático, son:

- La reducción de las emisiones de GEI contribuye a la mitigación del cambio climático, y reduce los impactos socioeconómicos, dentro y fuera de las fronteras físicas del municipio o área de influencia.
- Mejora de la calidad del aire, a escala local, debido a la reducción de las emisiones distribuidas y puntos fijos (vehículos, calderas de calefacción, etc.). También fuera de las fronteras físicas del municipio por la reducción, por ejemplo, de la generación de energía eléctrica en centrales térmicas, o de los procesos extractivos de recursos energéticos.
- Reducción de los niveles sonoros, a escala local, debido principalmente a la disminución del transporte particular (coche y motocicleta) mediante traspaso modal a transporte público, bicicleta y a pie, así como la sustitución de vehículos de combustión interna por eléctricos.
- Descongestión, seguridad y mayor uso del espacio público, asociado a la implementación de servicios de transporte inteligentes lo que conlleva una reducción considerable del parque circulante de vehículos debido al traspaso del vehículo particular operado de manera ineficiente al transporte público operado de manera eficiente. Esto tiene un impacto en la reducción de la congestión, mejora en la seguridad vial y liberación de espacio público para la ciudadanía.
- Recuperación del uso del espacio público por los ciudadanos, que pueden así ejercer otros derechos además de los ligados sólo a la movilidad: ocio, deporte, cultura, comercio, relax...
- Activación y articulación del tejido local. Aprovechamiento y optimización en la utilización de recursos locales (energía, materiales, capacidad productiva, alimentos, etc.). Refuerzo de la economía circular y optimización de flujos de recursos desde y hacia la comunidad.

UN NUEVO MODELO ENERGÉTICO

El cambio climático obliga a repensar el modelo energético. El reto es conseguir una ciudad neutra en carbono y adaptada a la mitigación de las consecuencias del cambio climático. Esto implica planificar la transición energética y la descarbonización de las actividades. Conseguirlo requiere el compromiso conjunto de diversos actores, sean de la sociedad civil, la administración, la industria o el comercio. Son muchas las directivas europeas y la normativa nacional referentes a la mitigación y adaptación al cambio climático y a la transición energética que se materializarán en planes de energía y clima. Esta preocupación está encima de la mesa desde hace años, y a pesar de los múltiples informes que alertan de esta emergencia climática, las emisiones de gases efecto invernadero (GEI), lejos de reducirse han aumentado.

Cada ciudad, o área metropolitana, debería elaborar su propia estrategia de lucha contra el cambio climático, que partiendo del diagnóstico del consumo de energía y las emisiones de gases efecto invernadero del municipio aborde los sectores residencial, comercial, de la movilidad, el sector primario, el ciclo hidrológico, los equipamientos y servicios municipales, o la gestión de residuos y el servicio de limpieza urbana. También se debe analizar la capacidad de los sumideros de CO₂ o el potencial de autoabastecimiento. No en vano la ciudad es responsable del uso intensivo de la energía y dependiendo de su tipología será fuente mayor o menor de gases de efecto invernadero. No en vano está ampliamente aceptado que sólo desde las ciudades se ganará o perderá la batalla por la sostenibilidad.

Podemos definir la transición energética como el cambio estructural del sistema energético a partir de la mejora en eficiencia, producción y reducción de emisiones de GEI. Como cualquier proceso de transición generará incertidumbres y resistencias, y el éxito dependerá tanto del compromiso individual, (de personas, entidades), como de la capacidad de encontrar nuevas fórmulas organizativas que vehiculen el cambio.

La transición energética pasa por reducir el consumo excesivo asociado a nuestros estilos de vida actuales. La normativa europea indica la dirección del camino a transitar, modelos distribuidos, siendo los consumidores finales protagonistas activos a través del autoconsumo y la gestión de la demanda de energía (consumir, producir, almacenar, vender y ser capaces de reaccionar a señales de precios del mercado). El paquete de medidas “Clean energy for all europeans”⁴⁹ reconoce la importancia de la participación ciudadana, las energías renovables y la gobernanza, a fin de pasar de una situación de pocas personas decidiendo, a otra situación de muchas personas actuando.

49. Energía limpia para todos los europeos. Luxemburgo, oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2019

Por otra parte la adaptación y mitigación del cambio climático pasa por:

- Reducir las emisiones de agentes contaminantes a la atmósfera, principalmente las emisiones de CO₂. Una ciudad es neutra en emisiones de CO₂ cuando la energía que utiliza se produce o compensa con sistemas renovables, ofreciendo un balance final de cero emisiones de GEI.
- Conseguir que los flujos metabólicos dependan en buena medida de los recursos locales. Alcanzar un mayor grado de independencia energética y un descenso de la vulnerabilidad de los sistemas a partir de la captación y producción de energías renovables y del aprovechamiento de aguas marginales y prepotables, escala local.
- Reducir los desplazamientos en vehículo privado y potenciar los sistemas de transporte más eficientes y respetuosos con el medio.
- Incrementar la recogida selectiva y la valorización material, potenciar los sistemas de recogida y de tratamiento más eficientes y respetuosos con el medio.

PROMOCIONAR LA AGRICULTURA Y LA GANADERÍA ECOLÓGICA.

Es necesario que cada ciudad parta de una planificación consensuada que empiece por cuantificar y evaluar los consumos energéticos y las emisiones de GEI. Por otra parte se han de analizar las potencialidades que tiene el ámbito municipal para generar energía renovable (eólica, hidráulica, térmica...) así como las oportunidades de reducción y aumento de la eficiencia energética en cada sector consumidor de energía. A partir de este diagnóstico se han de establecer objetivos para la reducción y explorar las opciones de mitigación a desarrollar, en los diferentes escenarios temporales, especificando el consumo básico necesario para cada sector. Sólo entonces podremos hablar de “*ciudades neutras en carbono*”, es decir, aquellas que ofrecen un balance global de cero emisiones de GEI.

La energía solar fotovoltaica ha evolucionado muchísimo en los últimos años, y ya es de las más baratas entre las renovables. Es un campo donde la visión estratégica es más importante que nunca para reducir la dependencia de tecnologías de otros países ya que en definitiva, los paneles suponen tan sólo un tercio del coste total de la instalación, y los agentes locales deberían liderar este proceso de extensión de estas tecnologías.

El consumo energético y las emisiones que de manera local no se logran compensar mediante acciones locales, deben ser mitigadas a través de medidas a adoptar en el territorio fuera de la ciudad a fin de alcanzar el balance neto.

Hasta ahora el proceso de lucha contra el cambio climático ha sido *top-down*, pero las grandes decisiones a nivel internacional, los años de regulaciones y planteamiento de objetivos nunca alcanzados, la infinidad de cumbres, acuerdos por el clima... no han logrado revertir la situación. Es por tanto necesario complementar estos planteamientos con las acciones a nivel local, *bottom-up*, desde la ciudadanía organizada en comunidades energéticas inteligentes. El barrio, o la comunidad de vecinos, pueden ser células adecuadas para la creación de estas comunidades. Por una parte son lo suficientemente grandes para tener una economía de escala que los justifique, y por otra lo suficientemente pequeños para que procesos de participación y gobernanza novedosos sean efectivos⁵⁰.

Se necesita un nuevo modelo energético más limpio, más renovable y con nuevas fórmulas organizativas y de gestión. Generar energía a nivel local donde haya posibilidad de generarla, sin tener miedo a los excedentes. El marco regulatorio ha cambiado y ahora es más fácil que si nosotros no consumimos toda la energía que producimos alguien muy próximo lo pueda hacer.

La transición a un futuro con menos carbono puede incrementar la creación de empleo a corto plazo y aumentar la resistencia económica y ambiental. Además de planes estratégicos en el ámbito público, cada vez son más las grandes empresas y multinacionales que plantean acciones para conseguir cero emisiones en 2050.

La Administración pública tiene una responsabilidad especial. Por ejemplo, en el proceso de reducción de la demanda global de energía del municipio fomentando la implantación de sistemas energéticos de bajo consumo y ahorro en instalaciones y dependencias municipales, así como en los servicios de alumbrado y otros. También la compra municipal es una buena oportunidad para imponer determinados criterios en los suministros al ayuntamiento.

Junto a las diferentes soluciones técnicas ya disponibles en este ámbito, es especialmente importante la incorporación de soluciones relacionadas con la gestión. Producción local a escala edificio de energía, operadores locales, moneda energética... son soluciones que ya se están empezando a aplicar y revierten en unos ahorros muy importantes.

50. Puede verse una iniciativa en este sentido muy exitosa, en el marco de un proyecto europeo en la ciudad de Viladecans (Barcelona), en: <http://www.vilawatt.cat/es>

UNA CIUDAD RESILIENTE: DIVERSIDAD URBANA

Cualquier sistema urbano ha de estar preparado y ser capaz de dar respuesta a las presiones externas que puedan surgir en el futuro. Sean éstas debidas al cambio climático, a una pandemia, o a cualquier otra causa. Es lo que en los últimos años se expresa como “resiliencia” del sistema. La ecología académica ya ha establecido hace tiempo que los sistemas con mayor capacidad de respuesta son también los más diversos. Si nos ceñimos al ámbito de la planificación urbana, las estrategias que permiten incrementar la diversidad son aquellas que buscan el equilibrio entre usos y funciones urbanas a partir de la definición de los condicionantes urbanísticos de manera que en un mismo territorio podamos encontrar todo tipo de actividades. Se trata de evitar los tejidos monofuncionales porque no generan vida urbana e incluso pueden dar lugar a desiertos urbanos en determinados momentos del día, por ejemplo cuando la actividad principal está cerrada.

Se trata, entre otros objetivos, de acercar las personas a los servicios y a los puestos de trabajo, entendiendo que con ello se produce una reducción en el consumo de energía, que es la base de la sostenibilidad.

La diversidad se refiere al grado de mixticidad de usos y funciones implantadas en un determinado territorio. La complejidad urbana es el reflejo de las interacciones que se establecen en la ciudad entre los entes organizados, es decir, las personas jurídicas: actividades económicas, asociaciones, equipamientos e instituciones. Cada organización es portadora de información y conocimiento, y atesora de forma dinámica en el tiempo características que nos indican el grado de acumulación de información y también de la capacidad para influir significativamente en el presente y controlar el futuro.

Lo mismo ocurre con las personas físicas, donde la mezcla de culturas, etnias, religiones, capacidad económica... y por tanto una mayor probabilidad de contacto entre ellas, genera estabilidad y cohesión social.

Cualquier ciudad grande o mediana ya tiene todo tipo de actividades y es posible encontrar prácticamente de todo. Podría pensarse entonces que nuestras ciudades ya son diversas. Aunque esto último es cierto la escala territorial de análisis debe ser más pequeña, la que una persona en condiciones normales puede hacer caminando, por ejemplo el barrio o incluso áreas más pequeñas.

La ciudad difusa acoge muy poca actividad económica, comercial o de cualquier otro tipo por unidad de superficie. Apenas, y en el mejor de los casos, la estrictamente imprescindible para la población

diseminada a la que dará servicio. Por el contrario la ciudad diversa reúne en un mismo espacio personas y actividades diferentes, con lo que aumenta la probabilidad de contacto y de intercambio. Se fomenta la innovación porque es posible que aparezcan nuevas iniciativas que intentan competir con las demás generando valor añadido. Cualquier actividad quiere diferenciarse de las demás que son similares para competir mejor. Se establecen sinergias y colaboraciones que enriquecen más aún el tejido social y económico. Un ejemplo lo tenemos en los comercios altamente especializados, que aparecen sólo cuando están rodeados de actividades diversas y en número importante. En el tejido difuso no se da la masa crítica necesaria para que aparezcan este tipo de actividades.

La evolución temporal de los indicadores de complejidad (diversidad) muestra la madurez del tejido urbano y la riqueza del capital económico, del capital social y del capital biológico.

Por otra parte cuanto más diversa es una ciudad mejores son los resultados que aportan muchos de los indicadores de sostenibilidad, como por ejemplo los de autocontención laboral y autosuficiencia laboral, que describen el grado de proximidad entre residencia y trabajo.

EL METABOLISMO URBANO EFICIENTE

La eficiencia es un concepto relacionado con el metabolismo urbano, es decir, con los flujos de materiales, agua y energía, que constituyen el soporte de cualquier sistema urbano para mantener su organización y funcionalidad. La gestión de los recursos naturales debe alcanzar la máxima eficiencia en su uso con la mínima alteración de los sistemas que le dan soporte.

Como se ha señalado, en la base de la idea de desarrollo sostenible está la reducción de la presión que un sistema urbano hace sobre los sistemas que le dan soporte, estén situados a unos pocos o a miles de kilómetros. En el fondo hemos estado planificando pensando que los recursos eran ilimitados y que siempre habría una solución tecnológica a cualquier problema de suministro. Citábamos al principio la reacción ante la carencia de agua, la tecnología permite ir a buscarla donde haga falta. Lo mismo se puede decir de los residuos, si la ciudad genera gran cantidad y no tiene espacio para su tratamiento, se pueden exportar a zonas distantes, también a expensas del consumo de energía. Lo mismo acontece con la energía que usa la ciudad, que puede generarse a cientos de kilómetros en territorios que sufrirán el impacto ambiental de una energía que ni usan ni necesitan.

Para empezar a planificar desde un urbanismo ecológicamente más sostenible, los barrios deben superar la condición de meros consumidores de energía, para convertirse en generadores de energías renovables que tiendan a la autosuficiencia. La generación se combina con medidas de ahorro y eficiencia. También el espacio público y su mobiliario urbano deben incorporar todas las oportunidades para ser captadores de energía solar o eólica.

Aunque a priori estas ideas sean de más fácil aplicación en nuevos barrios o en edificios de nueva construcción, también en barrios consolidados de la ciudad es posible plantear procesos de transición energética fomentando la renovación profunda del uso de la energía donde además de las diferentes propuestas técnicas que se analicen se pueden plantear soluciones de organización y gestión novedosas y que ya empiezan a dar sus frutos en algunas ciudades europeas, como por ejemplo la creación del operador energético local, el operador de servicios y ahorro energético o el operador de inversiones energéticas.

En relación al ciclo hidrológico se necesita una gestión integrada de los recursos hídricos, tanto a escala local como a escala de cuenca, buscando la máxima autosuficiencia hídrica que combine las medidas de captación con las medidas de ahorro y eficiencia. Es imprescindible vincular el desarrollo urbano al ciclo del agua en su expresión local (captación de agua de lluvia, reutilización de las aguas marginales...). El impacto del cambio climático en este ámbito será especialmente importante y por tanto es necesario anticiparse ya a las posibles consecuencias que los episodios de sequía tendrán.

En el ámbito de los alimentos y materiales se debe buscar la máxima autosuficiencia del sistema con recursos locales. Para ello, se cuenta con los recursos naturales del lugar y con la reutilización de parte de los flujos residuales. No en vano según el IPCC el sistema agroalimentario es responsable de entre el 21 y el 37 % de las emisiones de efecto invernadero, desde el desarrollo de la semilla hasta el consumo final y los residuos que se generan. Ir hacia modelos de producción y consumo locales reducirá este impacto.

La ciudad puede ser productora de alimentos. Por ejemplo, una nueva concepción del espacio público puede permitir la producción de alimentos, los huertos urbanos, dando contenido así al principio de proximidad. Si la ciudad dispone de un entorno agrícola esta situación es privilegiada si esa producción se consume en el interno de la propia ciudad. El tema es urgente porque como señala un informe de finales de marzo de 2021 de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el cambio climático ha acelerado la pérdida de cultivos en toda Europa, y la seguridad alimentaria en el futuro se ve comprometida por episodios extremos meteorológicos.

El modelo de gestión de residuos diseñado con criterios de sostenibilidad tenderá a conseguir el máximo control local de la gestión de recursos, para aproximarse al cierre del ciclo de los materiales y, siempre que sea factible, incorporar la máxima autosuficiencia (autocompostaje y reutilización) reduciendo, a su vez, el impacto contaminante.

COHESIÓN SOCIAL

A medio y largo plazo, las ciudades no pueden satisfacer su función de motor de progreso social, de crecimiento económico y de espacio de desarrollo de la democracia si no se mantiene el equilibrio social tanto intra como interurbano, se protege su diversidad cultural y se consigue una elevada calidad en lo que al medio urbano se refiere.

Como se ha señalado antes la mezcla de personas de culturas diferentes, de edades diversas, o con diferentes profesiones y niveles de renta incrementa la resiliencia del sistema urbano. El conocimiento y la convivencia con el que es diferente crea las bases para que no sea considerado como una amenaza generadora de inseguridad. Los suburbios urbanos que han sido ocupados, por ejemplo, por personas migrantes de una misma procedencia son percibidos como hostiles, aunque no haya ningún argumento objetivo para ello.

Desde el urbanismo se crean las condiciones físicas necesarias para el incremento de la diversidad urbana. Se aumenta así la probabilidad de intercambios y relaciones entre las personas físicas y jurídicas de la ciudad. La segregación social que se produce en ciertas zonas de las ciudades crea problemas de marginación que pueden derivar en inseguridad, y que tienden a enquistarse entre las poblaciones más vulnerables si no reciben la atención adecuada.

No es una idea nueva, ya que ha sido aplicada acertadamente en la planificación de muchos ensanches en nuestras ciudades. Se diseñaron pensando que en un mismo espacio puedan convivir personas diferentes. Un determinado porcentaje de vivienda social, tamaños variables de las viviendas para satisfacer distintas necesidades, un transporte público accesible y universal... son elementos necesarios para garantizar la diversidad de personas.

La ciudad accesible, la proximidad física entre equipamientos y viviendas, la mezcla de diferentes tipos de vivienda destinados a diferentes grupos sociales, la regeneración de barrios marginados a partir de la ubicación estratégica de elementos atractores, la priorización de las conexiones para peatones, un transporte público homogéneo en toda la ciudad o la accesibilidad de todo el espacio público para personas con movilidad reducida, son elementos clave para no excluir a ningún grupo social y garantizar las necesidades básicas de vivienda, trabajo, educación, cultura, etc.

Ya no hay excusas para no reaccionar urgentemente ante la evidencia de las consecuencias del cambio climático. Disponemos de suficiente conocimiento y muchos planes estratégicos orientan el camino a seguir. Hay mucho que hacer desde las ciudades, también exigir a las instancias estatales e internacionales de ámbito superior que empiecen a aplicar, con contundencia, las medidas necesarias.



CIUDADES TRAS LA PANDEMIA, INTELIGENCIA URBANA

Ignacio Alcalde Marcos

CIUDADES PARA UN MUNDO EN CAMBIO

El cambio acelerado es probablemente el rasgo que mejor caracteriza el mundo actual. Nuestra sociedad experimenta procesos de cambio con una amplitud, velocidad y profundidad nunca antes conocidas⁵¹. La innovación tecnológica es el gran detonante, el motor que impulsa el cambio en el mundo y que nos conduce hacia una sociedad distinta. Otros factores como los derivados de las fuerzas políticas, grupos económicos o movimientos sociales pierden importancia relativa en comparación con la fuerza transformadora inducida por una corriente de innovación tecnológica sin precedentes.

Obviamente, la ciudad no es ajena a estas tendencias. La ciudad es el escenario donde se desarrolla la vida de nuestra sociedad. Las ciudades son hoy más importantes que en ningún otro momento de la historia. Todo pasa en las ciudades. La ciudad es el lugar donde mejor se plasma la necesidad humana de conectar, de vivir en sociedad. *Connecting people*, el conocido eslogan de Nokia en la década de los 90, nos sirve también para sintetizar en sólo dos palabras la condición más esencial de la ciudad.

En este contexto de cambio acelerado, innovación tecnológica y protagonismo sin precedentes de las ciudades, surge de repente una variable inesperada, la pandemia COVID-19, la crisis sanitaria global más grave del último siglo, que altera diversos aspectos de nuestra sociedad, generando nuevos hábitos y nuevas sensibilidades e incluso modificando nuestra forma de ver la vida. No sólo hemos acelerado la digitalización del trabajo, del ocio y de otros aspectos de nuestra realidad cotidiana, sino que ha cambiado nuestra percepción respecto a la vulnerabilidad de la vida, la importancia de la salud, el valor de las relaciones sociales o de los sistemas sanitarios y de cuidado de las personas. Se ha incrementado la sensibilidad y preocupación por el cambio climático y en general hacia todo lo relativo a una vida más saludable y a una relación más responsable con el planeta. Podemos afirmar que, si de verdad somos una sociedad inteligente, esta pandemia debería ser un gran corrector de tendencias negativas y un acelerador de procesos de cambio positivo y mejora de nuestra sociedad.

Estamos convencidos de que las ciudades van a cambiar tras la pandemia, respondiendo así a las nuevas demandas y sensibilidades de la sociedad. A lo largo de la historia del urbanismo, las cuestiones relacionadas con aspectos sanitarios e higiénicos han generado importantes procesos de transformación en las ciudades.

51. SCHWAB, Klaus, *La cuarta revolución industrial*, Ed. Debate, 2016

Adicionalmente, esta crisis sanitaria se superpone con la mayor ola de innovación tecnológica de la historia, que como hemos señalado está produciendo cambios sin precedentes en nuestra sociedad y también en las ciudades. La era digital en la que vivimos está generando un impresionante portafolio de innovaciones tecnológicas, cada una de las cuales posee por sí misma una alta capacidad de transformar la sociedad. Informática cuántica, inteligencia artificial, redes, robótica, realidad virtual y aumentada, impresión 3D, blockchain, ciencia de los materiales y nanotecnología y biotecnología son consideradas por Diamandis y Koetler como las principales tecnologías exponenciales, dotadas de una extraordinaria capacidad de transformación del mundo. Por si esto fuera poco, estos expertos han señalado que el potencial de transformación se multiplica al considerar las sinergias entre tecnologías, es decir, los efectos derivados de la convergencia de dos o más de estas innovaciones tecnológicas.⁵²

MÁS ALLÁ DE LAS SMART CITIES

En las dos primeras décadas del siglo XXI hemos vivido un intenso ejercicio de aplicación de la tecnología digital a las ciudades. Alrededor del concepto Smart City, las compañías tecnológicas han desarrollado y comercializado un vasto portafolio de soluciones digitales al servicio de la ciudad. Esta euforia tecnológica se ha plasmado en la construcción de un relato en el que la inteligencia de una ciudad se basaba únicamente en la disponibilidad de plataformas digitales, sensores y software. A pesar de las evidentes limitaciones del concepto, la adopción del relato ha sido entusiasta por parte de las instituciones públicas, en una absurda competición entre ciudades por ver cuál era la más smart. En la actualidad, muchos gobiernos nacionales aún mantienen en sus políticas esas definiciones que asimilan el concepto de ciudad inteligente a una ciudad dotada de tecnologías digitales, ubicando así la conceptualización de las ciudades del futuro en los ministerios o departamentos digitales, y poniendo en manos de los tecnólogos una parte importante de las políticas e inversiones que tienen que ver con la ciudad.

Aunque compartimos la fascinación por los avances tecnológicos y la percepción de que la innovación tecnológica tiene el potencial de cambiar el mundo, no creemos que sea buena idea confiar ciegamente en la tecnología para definir el futuro de nuestras ciudades. En el siglo XX el deslumbramiento por las innovaciones tecnológicas, en aquel momento relacionadas con la movilidad de personas y mercancías, condujo a un modelo de ciudad muy condicionado por las infraestructuras físicas de conectividad y transporte, cuyas consecuencias negativas estamos experimentando aún en la actualidad.

52. DIAMANDIS, P. y KOETLER, S. *El futuro va más rápido de lo que crees*. Ed. Deusto, 2021

El modelo de Smart City o ciudad inteligente de primera generación presenta hoy claros síntomas de agotamiento. Las propias limitaciones del modelo, aceleradas por las nuevas sensibilidades de la sociedad derivadas de la pandemia, están contribuyendo a extender la idea de que, siendo la innovación tecnológica un gran motor para el avance de las ciudades, este no debería ser el eje alrededor del cual se construye un modelo urbano inteligente. Un hecho relevante de fuerte simbolismo que confirma el agotamiento del modelo de Smart City de primera generación es el abandono por parte de Google en 2020 del proyecto de transformación urbana del litoral de Toronto, probablemente la iniciativa más mediática y que mayores expectativas había despertado como ejemplo paradigmático de ciudad inteligente basada en la tecnología digital.

Tras la pandemia, en esta tercera década del siglo XXI, está surgiendo una reflexión sobre el modelo de ciudad deseable. Es evidente que no sirve el modelo de ciudad del siglo XX y parece claro también que el modelo de Smart City de las dos primeras décadas del siglo XXI presenta graves carencias de enfoque. Quizás sea buena idea, como punto de partida, realizar un ejercicio de síntesis sobre algunas grandes tendencias que se perciben en la sociedad actual, como base para tratar de construir un marco conceptual renovado para nuestras ciudades.

TRES MEGATENDENCIAS

Como hemos señalado, el momento post pandemia que estamos viviendo se caracteriza por un conjunto de nuevas sensibilidades que están definiendo una nueva sociedad. En un ejercicio de síntesis, es posible agrupar lo más esencial de estas sensibilidades y drivers de cambio en 3 grandes megatendencias que probablemente van a influir decisivamente en el rumbo futuro de nuestra sociedad y de nuestras ciudades:

1. **Descarbonización.** Situamos esta megatendencia en primer lugar porque expresa la urgente necesidad de reducir el actual ritmo de emisiones de CO₂ y otros gases que están alterando significativamente las condiciones para la vida en el planeta. Esta megatendencia, que está en la base de nuestra vida, podemos ubicarla simbólicamente “pegada al suelo”, reflejando su vínculo con el planeta y su carácter basal. Es, en definitiva, la expresión de una apuesta irreversible por la sostenibilidad y por la definición de una nueva relación del ser humano con la naturaleza y con el planeta tierra.
2. **Digitalización.** Vivimos en la era digital y, como se ha indicado anteriormente, la digitalización es una importante megatendencia que está definiendo un mundo distinto. Podemos situar simbólicamente esta megatendencia en la parte alta de nuestro esquema mental, sim-

bolizando “la nube”, es decir el conjunto de soluciones digitales que son invisibles, pero nos conectan y constituyen un rasgo esencial de nuestra sociedad.

3. Las personas en el centro. Entre las dos megatendencias anteriores, la descarbonización en la base y la digitalización “en la nube”, podemos situar simbólicamente a las personas en el centro, como expresión de una nueva sociedad que se preocupa más por los valores y por la calidad de vida de sus integrantes. Frente a la sociedad de consumo, es el momento de reivindicar un nuevo humanismo, caracterizado por la inclusión social, la diversidad, el valor de la vida y la generación de oportunidades para el talento.

Estas 3 megatendencias pueden constituir el primer paso para definir un marco conceptual sobre el modelo de ciudad que la sociedad demanda en este momento histórico. Estas megatendencias están alineadas con algunos documentos estratégicos muy importantes de escala global como los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 de Naciones Unidas y su plasmación en la Nueva Agenda Urbana. También están en sintonía con políticas relevantes de la Unión Europea como el *European Green Deal* o la *New European Bauhaus*.

ELEMENTOS PARA UNA CIUDAD RENOVADA

Aunque sus nombres no aparecen en los libros de urbanismo, Henry Ford y Elisha Otis han contribuido enormemente al diseño de nuestro modelo de ciudad, pues protagonizaron dos innovaciones tecnológicas que han resultado decisivas para la definición de la ciudad actual. Los avances tecnológicos desarrollados por Otis a finales del siglo XIX incrementaron significativamente la seguridad de los primitivos ascensores hasta convertir estos dispositivos en la pieza clave que ha posibilitado el desarrollo de las ciudades en vertical con edificios de gran altura. A principios del siglo XX, la popularización del automóvil por parte de Ford convirtiéndolo por primera vez en un producto asequible, generó un nuevo paradigma de movilidad y libertad individual que terminó resultando decisivo en la conformación del modelo urbano del siglo XX, es decir, de la ciudad en la que hoy vivimos. Sin estas dos innovaciones tecnológicas, el automóvil y el ascensor, que representan sendos avances en movilidad horizontal y vertical, la ciudad que hemos heredado del siglo XX sería muy distinta. Estos dos ejemplos son dos pruebas más de la importancia de las innovaciones tecnológicas, que contribuyen a definir nuevos estilos de vida y a transformar el modelo de ciudad.

Volviendo al momento actual, y a partir de las tres megatendencias señaladas anteriormente, podemos abrir una reflexión sobre qué elementos van a influir en la definición de nuestras ciudades en el escenario de post pandemia. Por supuesto que nadie tiene la respuesta, pero sí que podemos intuir, desde la experiencia y la observación, algunas claves a modo de lista no exhaustiva para empezar a imaginar esa ciudad diferente y mejor para las próximas generaciones.

4. Vida “phygital”. En el inicio del siglo XXI, la sociedad ha entrado de lleno en la era digital. Los expertos sitúan en algún momento de la primera década de este siglo el punto en el que la humanidad comenzó a producir más información digital que analógica y es evidente que hoy en día la inmensa mayoría de la información generada es de carácter digital. Sin embargo, la pandemia nos ha recordado la importancia del contacto físico, del encuentro y la relación de proximidad entre las personas para desarrollar la condición social del ser humano. La sociedad tras la pandemia se encuentra ante una dualidad. Por una parte, ha entendido y asumido el valor de lo digital. A modo de ejemplo, ha incorporado definitivamente las videoconferencias y el trabajo online, que permiten alcanzar mayores niveles de eficiencia reduciendo los desplazamientos y el impacto ambiental generado por los viajes. Por otro lado, se valora más que nunca un abrazo o un apretón de manos, es decir, adquiere gran importancia el contacto físico y la interacción social real. La respuesta a esta dualidad probablemente está en tomar lo mejor de ambos mundos, aprovechando la convergencia entre la realidad física y el mundo digital para desarrollar nuevas experiencias híbridas de carácter “phygital”. Esta nueva realidad se está manifestando aceleradamente en eventos, en el entorno laboral, en la actividad comercial y en muchos otros ámbitos de nuestra vida. En este sentido, la pandemia nos ha ayudado a extraer y combinar lo mejor de ambos mundos, físico y digital, lo cual tendrá sin duda innumerables implicaciones en el ámbito de las ciudades. Las reuniones de trabajo, los congresos y otros eventos que antes eran presenciales pasaron a ser digitales durante el confinamiento de la pandemia y finalmente han mutado hacia un nuevo formato, el modelo híbrido o “phygital” en el que parte de los asistentes se encuentran presencialmente y otra parte lo hacen online, con todas las implicaciones tecnológicas y de uso de los espacios físicos que este nuevo formato requiere. La nueva realidad del teletrabajo, las nuevas experiencias de compra y muchos otros nuevos hábitos están generando una utilización distinta de muchos espacios urbanos y de una parte de la edificación, afectando así al uso de los edificios, al mercado inmobiliario, a la movilidad en la ciudad, a la utilización de los equipamientos urbanos, a la vida en el espacio público y en definitiva generando nuevas formas de uso de la ciudad.
5. Nanomateriales. Es previsible que las transformaciones en el hábitat humano se produzcan a distintas escalas desde la escala nano (el átomo) a la escala macro (el territorio). En este sentido, y en la escala más pequeña, el ámbito de la ciencia de los materiales y la nanotecnología es considerado en su conjunto como una de las tecnologías exponenciales con capacidad de transformar el mundo. El enorme potencial derivado del desarrollo de nuevos materiales puede multiplicarse al converger con las nuevas sensibilidades de la sociedad relacionadas con la salud y la sostenibilidad. Los nuevos materiales desarrollados a partir de la nanotecnología incorporarán nuevas capacidades y funcionalidades, y algunos podrán ser utilizados

para la impresión 3D de elementos constructivos. Adicionalmente, la sociedad demanda, cada vez en mayor medida, materiales con un conjunto de atributos nuevos relacionados con la sostenibilidad, el impacto ambiental, la no generación de emisiones y residuos, la circularidad, etc., y también con la salud. Se preferirán materiales saludables, biobasados, e incluso aquellos que incorporen ciertas propiedades específicas (materiales bactericidas, superficies antivíricas, etc.). En consecuencia, la redefinición del hábitat humano debe comenzar desde la escala nano, con una reflexión sobre los materiales con los que estamos construyendo los edificios, las infraestructuras y las ciudades en las que vivimos. Ecomateriales inteligentes con nuevas funcionalidades, nuevos materiales con menor huella de carbono, cementos con nuevas propiedades, nanocelulosas como sustituto de materiales plásticos derivados del petróleo, son algunas de las líneas de investigación en las que algunas empresas avanzadas y centros tecnológicos como Tecnalia⁵³ están logrando ya avances significativos.

6. Nuevos paradigmas energéticos. La necesidad imperiosa de acelerar el final de la era de los combustibles fósiles pasa, entre otras cosas, por un importante cambio de paradigma energético, orientado a reducir radicalmente la generación de emisiones de gases de efecto invernadero. Esta necesidad, asumida hoy en día por la sociedad y los gobiernos, está produciendo un importante estímulo a la innovación en cuestiones relacionadas con la generación, distribución, almacenamiento y uso de las energías. La incidencia de estos aspectos sobre las ciudades es evidente y va a suponer cambios importantes sobre el entorno urbano. A la apuesta estratégica por la reducción del consumo energético y la utilización de fuentes de energía renovables se le añade la convergencia con soluciones tecnológicas digitales que va a permitir, por ejemplo, disponer de redes energéticas inteligentes en las que el ciudadano cambia el tradicional rol de consumidor por el de prosumidor, es decir productor y consumidor al mismo tiempo. Esta misma lógica puede extenderse a distintas escalas del entorno construido como el edificio, el barrio o la ciudad, dando lugar así a interesantes conceptos como los edificios generadores de energía o los distritos energéticamente autónomos e interdependientes. La transición energética converge también con otras importantes tendencias como la nueva movilidad urbana, en la que se superponen avances tecnológicos provenientes de la digitalización como el vehículo autónomo conectado junto con otros derivados del cambio de paradigma energético como el coche eléctrico o la utilización de hidrógeno verde para vehículos pesados.

53.

<http://blogs.tecnalia.com/inspiring-blog/2015/07/21/nano-para-todos/>

7. Vivienda híbrida. Durante la pandemia, y especialmente en la etapa de confinamiento domiciliario, se ha producido una importante aceleración del proceso de digitalización del trabajo y de muchas actividades de la vida cotidiana. En este contexto inesperado, la sociedad se ha visto obligada a improvisar respuestas ágiles a retos como el teletrabajo que requieren de un soporte tecnológico, pero también de un entorno físico adecuado. La excelente respuesta de las tecnologías digitales, tanto en conectividad física como en software para el trabajo remoto y almacenamiento en la nube, ha contrastado con las inadecuadas condiciones físicas del entorno construido en las que una parte importante de la población ha debido desarrollar improvisadamente su teletrabajo. En definitiva, se ha puesto de manifiesto que el modelo de vivienda tradicional en el que habitamos no se ajusta a las demandas de flexibilidad y polivalencia que el teletrabajo requiere y que la vida actual demanda. Siendo la vivienda habitualmente el mayor esfuerzo de inversión de una familia en su vida, y disponiendo hoy de tecnologías que nos permiten solucionar “casi todo”, es un contrasentido que habitemos en viviendas que conceptualmente responden a modelos de otra época, a una sociedad muy distinta. Surge por tanto un reto y una oportunidad, la redefinición de los modelos de vivienda desde una clave de flexibilidad y polivalencia que facilite distintos usos de cada uno de sus espacios a lo largo de las 24 horas del día. Puede ser un estímulo innovador para un sector tradicionalmente conservador en lo conceptual como es el de la edificación residencial. Es interesante, en este sentido, el trabajo que desde hace una década viene desarrollando el MIT sobre mobiliario robotizado y que se plasma en soluciones concretas como las que comercializa la empresa Ori Systems⁵⁴, que en definitiva responden a un principio tan lógico como el de aprovechar para otros usos el espacio del dormitorio más allá de las 8 horas de uso nocturno. Los mismos principios que inspiran una utilización más eficiente del espacio residencial pueden ser extensibles a otros tipos de edificios como las oficinas, los usos terciarios o algunos equipamientos públicos. Las nuevas demandas de la sociedad van a producir cambios en el mercado inmobiliario y van a estimular aquellas soluciones edificatorias que incorporen la flexibilidad y la polivalencia al diseñar y construir espacios para una sociedad cambiante. Estos valores relacionados con la edificación flexible y un uso híbrido de los espacios, en convergencia con las soluciones digitales para la interacción remota y el teletrabajo, van a generar los nuevos conceptos de hábitat que implícitamente nuestra sociedad cambiante está demandando.

54. www.oriliving.com

8. Ciudad saludable. A los habituales atributos de ciudad inteligente, sostenible, inclusiva y resiliente se les añade ahora con fuerza un rasgo adicional, el de ciudad saludable. La pandemia nos ha recordado la importancia de dar prioridad a la salud de las personas y de la sociedad, alineada con la salud del planeta y del entorno natural. Las implicaciones de este atributo que ahora deviene prioritario sobre el desarrollo de nuestras ciudades pueden ser importantes. La sociedad empezará a exigir datos sobre las características de los materiales para priorizar aquellos edificios construidos con materiales saludables. En relación con el diseño, se preferirán edificios con terrazas, jardines, zonas comunes abiertas, se cuestionarán los edificios “inteligentes” de oficinas en los que no se puede abrir una ventana. Se extenderán en la construcción las soluciones basadas en la naturaleza como jardines verticales, huertos urbanos, etc. Tendrá un nuevo protagonismo la infraestructura verde y azul en las ciudades, como parte de un nuevo paradigma de renaturalización urbana, con corredores ecológicos, mallas verdes en continuidad, un nuevo protagonismo de los parques, microespacios abiertos, plazas “de bolsillo”, etc. Iniciativas como el anillo verde que viene desarrollando la ciudad de Vitoria-Gasteiz⁵⁵ desde hace tres décadas adquieren ahora un nuevo protagonismo y son consideradas como referentes internacionales inspiradores. Adicionalmente, el ejercicio físico y el deporte para todas las personas de todas las edades se concebirá como una parte esencial del modelo de ciudad, saliendo de los contenedores cerrados como polideportivos y gimnasios para invadir definitivamente el espacio público. Se incorporarán también al diseño de las ciudades variables relacionadas con la salud mental o emocional de las personas, revisando aspectos como los niveles acústicos, la iluminación, la agresividad del tráfico, el sentido de comunidad, la vegetación u otras condiciones que puedan influir en aspectos relacionados con el bienestar y la salud psicológica.
9. Nueva movilidad urbana. La movilidad urbana es uno de los aspectos en los que con toda probabilidad vamos a percibir cambios más notorios a corto y medio plazo. La convergencia de nuevas soluciones tecnológicas en distintos ámbitos junto con las nuevas sensibilidades y demandas de la sociedad está definiendo ya de hecho un nuevo paradigma de movilidad urbana. La ciudad del siglo XX se diseñó en torno al automóvil. La ciudad del siglo XXI debe volver a poner en el centro a las personas, llevando a un segundo plano al vehículo motorizado y especialmente al vehículo privado. El nuevo paradigma de movilidad como servicio (MaaS, Mobility as a Service) desligado de la propiedad del vehículo, está siendo adoptado con intensidad en los entornos urbanos especialmente por las personas más jóvenes. Las soluciones de vehículo compartido (coche, moto, bicicleta o patinete) complemen-

55.

tan la oferta del transporte público y por su flexibilidad son idóneas además para cubrir la última milla, aquellos lugares a los que el transporte colectivo no llega. La movilidad ligera en bicicleta o patinete se está desarrollando enormemente y combina aspectos positivos relacionados con el medio ambiente y la sostenibilidad, una menor ocupación del espacio público y un estilo de vida más saludable. La propulsión eléctrica en todo tipo de vehículos reducirá las emisiones de CO2 mejorando también aspectos relacionados con la acústica y la calidad del aire. En un horizonte temporal mayor, el vehículo autónomo mejorará la seguridad y la fluidez del tráfico en las ciudades, ampliando el espacio disponible para el peatón y aportando además la posibilidad de realizar distintas actividades durante los tiempos de desplazamiento. Soluciones como las supermanzanas urbanas reducirán el espacio dedicado a la movilidad motorizada. Junto a todos estos cambios en la movilidad de las personas, la distribución urbana de mercancías está experimentando también modificaciones derivadas de las nuevas tendencias de consumo relacionadas con el comercio electrónico. Los centros logísticos regionales o metropolitanos son cada vez en mayor medida una de las grandes infraestructuras estructurantes del territorio. Como complemento, van a surgir nodos logísticos de última milla distribuidos por los barrios de la ciudad, para resolver el último eslabón de la cadena de distribución de mercancías. La estructura en red, la digitalización y el empleo de soluciones de movilidad inteligente y sostenible son atributos esenciales para el diseño de estos nodos. En definitiva, y frente al modelo simple de malla viaria con el que se diseñaban los planes urbanísticos en el siglo XX, abordamos hoy un modelo complejo de superposición de distintas redes de movilidad y conectividad: la red peatonal de espacio público, la red de movilidad ligera para vehículos no motorizados (patinetes y bicicletas), la red de transporte colectivo, la red más restringida para el vehículo privado, la conectividad digital y el sistema de distribución logística de mercancías son redes superpuestas, cada una con distintas claves y requisitos, con las que va a modelarse la estructura de conectividad de la ciudad del siglo XXI. Se generará cada vez en mayor medida una visión tridimensional de la movilidad urbana, explorando nuevos usos del subsuelo como la utilización de la red de metro para la distribución nocturna de mercancías, junto con el uso del espacio aéreo urbano para la distribución de mercancías con drones y en un futuro próximo el movimiento de personas con sistemas ligeros de movilidad aérea. Si Henry Ford contribuyó a definir la ciudad del siglo XX, hoy una compañía como Ford se está posicionando en este nuevo paradigma de movilidad urbana a través de propuestas como la plataforma Spin⁵⁶ en la que está convergiendo un potente conjunto de soluciones digitales y tecnológicas avanzadas.

56.

- 10. Ciudad de proximidad.** Con todos los elementos expuestos en los apartados anteriores se va conformando un modelo de ciudad renovado en el que los atributos relacionados con la sostenibilidad, la salud y la calidad de vida, la transición energética, la nueva movilidad urbana, la nueva realidad híbrida, etc., convergen para responder a las nuevas sensibilidades y demandas de la sociedad post pandemia. En este modelo de ciudad, la escala es importante. Aunque la sociedad tiende a concentrarse cada vez más en grandes ciudades y metrópolis, en paralelo valoramos las relaciones de proximidad y el acceso fácil a los servicios cotidianos en claves de cercanía física. En definitiva, estamos redescubriendo el barrio. Propuestas como el París de los 15 minutos, planteada con acierto antes de la pandemia por la alcaldesa de París Anne Hidalgo sobre un concepto del urbanista Carlos Moreno, adquieren un gran protagonismo por su alineación con los valores que la sociedad está demandando a partir de la pandemia. Esta propuesta se basa esencialmente en poder resolver en el radio de un cuarto de hora caminando o en movilidad ligera (bicicleta o patinete) la mayor parte de las necesidades cotidianas relacionadas con el comercio de uso diario, la educación, el trabajo, la salud, el deporte y los servicios básicos. En definitiva, se trata de fortalecer las clásicas células de escala barrial para posibilitar así una vida que requiera menos desplazamientos motorizados y por lo tanto constituya una experiencia urbana más cualitativa, saludable y sostenible. Una década antes, bajo el liderazgo del alcalde Iñaki Azkuna y el gerente municipal Andoni Aldekoa, diseñamos en Bilbao la iniciativa Corazones de Barrio, orientada también a desarrollar y fortalecer una red de nodos de servicios y vida urbana que funcionaran como auténticos corazones de cada uno de los barrios de la ciudad, definidos mediante procesos de cocreación con la participación de los colectivos locales, e interconectados por medio de una malla de corredores de conectividad peatonal y ligera. Estas aproximaciones comparten la visión de una ciudad estructurada en células de escala humana, que se corresponde mejor que la ciudad del siglo XX con la necesidad humana de convivencia y conexión social (connecting people).
- 11. Nueva regionalización.** El actual proceso de urbanización acelerada en el mundo está generando un efecto de succión por parte de las metrópolis y ciudades de mayor tamaño en detrimento de las ciudades medias y pequeñas y de los entornos rurales. Esta tendencia produce importantes desequilibrios territoriales, producto del declive demográfico y económico en grandes ámbitos regionales. El fenómeno se está produciendo con intensidad en Europa, donde, a pesar de las políticas de reequilibrio territorial y estímulo económico, muchas comarcas rurales tienen serios problemas para afrontar un futuro viable. En este contexto, la conectividad física y digital es uno de los requisitos imprescindibles para encontrar nuevas fórmulas de viabilidad para estos territorios, que en ocasiones son enormemente atractivos por sus activos naturales y culturales. Es probable que las nuevas sensibilidades sociales

derivadas de la pandemia contribuyan a mejorar las condiciones de magnetismo de una parte de estos territorios. Aquellos espacios rurales que se encuentren en relativa proximidad de ciudades relevantes, con buena conectividad física y digital y con elementos atractivos desde el punto de vista natural, cultural, climático, alimentario, etc. pueden constituir una parte de la respuesta a las nuevas demandas de la sociedad. Las personas que busquen valores relacionados con la sostenibilidad, vida sana y saludable, entorno tranquilo, agricultura orgánica, alimentación tradicional, mayor disponibilidad de espacio en la vivienda, menores costes de vida, identidad, autenticidad, tradición, etc., pueden encontrar en estos espacios rurales nuevas y atractivas opciones de vida que serán de interés para una parte de la sociedad. Frente a una vida urbana que en ocasiones, según las circunstancias personales, puede llegar a ser estresante, incómoda, muy costosa y de escasa calidad, la alternativa de un territorio rural cercano, conectado y asequible tal vez sea una buena opción. En definitiva, cabe pensar que las nuevas sensibilidades generadas a partir de la pandemia nos pueden acercar a una nueva regionalización o puesta en valor de una parte de los territorios rurales y de los valores asociados a los mismos, en contraposición o como complemento a la tendencia imperante de la globalización que en cierto sentido nos está conduciendo a un mundo más plano, artificial y estandarizado.

12. **Urbanismo 4D.** Con carácter general, y siendo conscientes de lo que esta simplificación supone, podemos afirmar que el urbanismo del siglo XX se diseñaba básicamente en dos dimensiones, mientras que el urbanismo del inicio del siglo XXI está incorporando ya la tercera dimensión. Sin embargo, tras la pandemia adquiere un nuevo protagonismo la cuarta dimensión, la dimensión temporal del urbanismo. La construcción de la ciudad es un proceso largo y lento, y cada vez en mayor medida, la sociedad se va haciendo consciente de que las herramientas de las que nos hemos dotado para la planificación urbana tienen rendimientos y tiempos de desarrollo poco compatibles con un mundo en transformación y cambio acelerado. Mientras en el ámbito de la empresa adquieren cada vez mayor protagonismo las metodologías ágiles, el mundo de la planificación urbana no encuentra una respuesta al reto de acompañar el desarrollo de los instrumentos normativos y de planificación urbana a los requisitos de flexibilidad, rapidez y agilidad que la sociedad actual demanda. En este sentido, y como complemento a esa planificación urbana burocrática, lenta y poco ágil, están emergiendo nuevas formas de hacer ciudad relacionadas con el urbanismo de la transitoriedad, el urbanismo táctico, el urbanismo efímero, el “mientras tanto”, etc., que se acercan más a las nuevas sensibilidades sociales y permiten explorar con agilidad y economía de recursos alternativas de nuevos usos del espacio público o la edificación sin depender de los tiempos “geológicos” que requiere la planificación urbana clásica. Estos ejercicios novedosos son

muy interesantes por lo que suponen de espontaneidad, iniciativas de abajo arriba, economía, alineación con nuevas demandas, agilidad, dinámicas de prueba-error, revitalización de espacios obsoletos, etc. Aunque cada uno de estos enfoques tiene sus propias características y los casos desarrollados son muy heterogéneos, podemos afirmar que conjuntamente comparten un rasgo relevante, el nuevo protagonismo de la variable temporal en el diseño de la ciudad. Podríamos englobar el conjunto de iniciativas que comparten esta condición bajo el concepto de Urbanismo 4D, como reflejo de una nueva tendencia en la que la variable temporal se superpone con intensidad a las variables espaciales en el diseño de la ciudad.

- 13. Nueva Agenda Urbana.** Por primera vez en la historia, la mayor parte de los países del mundo han comprometido su firma en un documento relevante que concreta un conjunto de criterios y valores para la definición de la ciudad deseable. Se trata de la Nueva Agenda Urbana impulsada por ONU Hábitat, que puede considerarse como el marco de referencia para el desarrollo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 en las ciudades, y específicamente del ODS 11, ciudades y comunidades sostenibles. La Nueva Agenda Urbana global define criterios y orientaciones válidos en todo el mundo que con posterioridad son ajustados, desarrollados y adaptados a cada país en las respectivas agendas urbanas nacionales. En el caso de España, en la redacción de la Agenda Urbana Española, impulsada por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, incluimos de manera explícita referencias concretas a los valores que definen nuestro modelo de ciudad mediterránea, humana, compacta, con mezcla de usos, interacción social y vida en el espacio público. La Nueva Agenda Urbana es un documento previo a la pandemia, con vocación atemporal, y tiene especial valor en este momento como el punto de partida más adecuado a la hora de revisar y redefinir el modelo de ciudad deseable, pues sus principios, valores y criterios están totalmente alineados con las nuevas sensibilidades de la sociedad. Es un instrumento muy potente para objetivar los criterios de base para el desarrollo urbano, algo útil en todas las ciudades, muy necesario en sociedades con un débil sistema de planificación y gobernanza, pero también en aquellas que tienen complejos y burocráticos sistemas de planeamiento. La Nueva Agenda Urbana es la base idónea para construir un concepto renovado de inteligencia urbana.

INTELIGENCIA URBANA, HACIA UNA NUEVA DEFINICIÓN

A partir de nuestra experiencia profesional previa, y de las sensibilidades, megatendencias y claves expuestas en los apartados anteriores, proponemos construir una nueva definición de ciudad inteligente, que puede ser un punto de partida útil para orientar políticas, estrategias, planes y proyectos acordes con las nuevas sensibilidades de nuestra sociedad.

Una ciudad inteligente es aquella que se desarrolla según un código de valores compartido, poniendo a las personas en el centro; tiene un proyecto de futuro que aprovecha sus activos de excelencia como vectores de desarrollo hacia un modelo urbano deseable; e incorpora las más avanzadas tecnologías de la era digital al servicio de una visión.

¿Qué es una Ciudad Inteligente?



En definitiva, en nuestra opinión, una ciudad inteligente es una ciudad pensada en **valores**, construida desde una **visión** y que incorpora las **tecnologías**. Esta definición difiere de muchas de las que se manejan habitualmente en foros, eventos y publicaciones relacionados con el mundo de las smart cities, que están muy enfocadas a la adopción de las tecnologías digitales y al uso de los datos como elementos distintivos de una ciudad inteligente.

Para comprender todo su alcance, desarrollemos a continuación en mayor detalle los tres componentes clave y los conceptos principales que se plantean en la definición que proponemos.

1. Valores

Una ciudad inteligente se desarrolla según un código de valores compartido, poniendo a las personas en el centro.

Se trata de un aspecto esencial en la definición de una ciudad inteligente, frecuentemente olvidado en las propuestas meramente tecnológicas de smart city, y que resulta de una importancia clave. Es fundamental que este sea el punto de partida en cualquier propuesta de ciudad inteligente, separándonos así desde el principio de las definiciones “tecnológicas” de *smart city*. Veamos en detalle el sentido de cada elemento de esta afirmación.

- *Se desarrolla.* Una ciudad inteligente es dinámica, se desarrolla y progresa. Una ciudad en decadencia no será inteligente, salvo que sea capaz de definir una estrategia de cambio y generar nuevas dinámicas de desarrollo y transformación para salir de esa situación y avanzar hacia adelante. Las ciudades son entes vivos que, al igual que las personas, pasan por diferentes momentos a lo largo de su vida, reflejando así el pulso de la sociedad que las habita, de sus diversos colectivos, del tejido empresarial y emprendedor, de sus ecosistemas de innovación y de la calidad del liderazgo. Por tanto, una ciudad inteligente es en primer lugar una ciudad que se desarrolla, avanza y progresa.
- *Un código de valores.* Con frecuencia, el urbanismo del siglo XX dejó en segundo plano los valores para enfocarse en la funcionalidad urbana. El urbanismo es mucho más que una hoja de cálculo de edificabilidades, un listado de normas o la aplicación estandarizada de un análisis DAFO a la ciudad. Hoy sabemos que esos no son los mejores caminos. La ciudad es la expresión de los valores de los ciudadanos y de la sociedad que la habita en cada momento de su historia. Hoy la humanidad comparte por primera vez un código de valores reflejado en los ODS, Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 de Naciones Unidas, que han sido suscritos por la mayoría de los países del planeta. Los 17 objetivos afectan a las ciudades, pero especialmente el ODS 11, Ciudades y Comunidades Sostenibles. Este objetivo se concreta en un nuevo instrumento, la Nueva Agenda Urbana, que puede ser un punto de partida muy adecuado para, adaptado a cada ciudad, construir el código de valores que inspirarán su desarrollo.

- *Compartido.* Las ciudades inteligentes suelen caracterizarse por la calidad de su liderazgo. Si clasificamos la tarea de un alcalde o equipo de gobierno en dos grandes bloques, liderazgo y gestión, podemos decir, simplificando, que la gestión se centra en la mera corrección de déficits y es algo fácilmente delegable en un equipo de gobierno eficiente, mientras que el liderazgo se enfoca en el diseño e implementación de una visión a futuro que siempre deberá basarse en las fortalezas o activos de excelencia de la ciudad. El alcalde de la ciudad, como líder, se distingue por el trabajo en equipo y por construir y compartir la visión y el proyecto de futuro con los diversos grupos de interés de la ciudad.
- *Las personas en el centro.* Se dice con frecuencia que la ciudad del siglo XX es la ciudad del automóvil. El diseño y planificación urbana en los últimos 100 años ha venido absolutamente condicionado por el papel central del vehículo privado como elemento que define el viario, determina las dimensiones urbanas y condiciona la funcionalidad y la vida en las ciudades. Afortunadamente, el siglo XXI nos ha traído dos elementos que están cambiando completamente esta situación. Por una parte, la preocupación por el cambio climático, los valores de la sostenibilidad y el regreso a una vida más equilibrada y sana. Por otro lado, el surgimiento de tecnologías propias de nuestra era digital que nos permiten enfocar las necesidades de movilidad desde la perspectiva del uso de diversas soluciones públicas, privadas y compartidas, distanciándose del concepto de propiedad del vehículo privado. En definitiva, si la ciudad del siglo XX era la ciudad del automóvil, la ciudad del siglo XXI debe volver a ser la ciudad para las personas. Más allá del aspecto concreto de la movilidad urbana, se trata de que todas las decisiones que se tomen respecto al desarrollo de la ciudad vengan definidas por el criterio de lograr la máxima calidad de vida para las personas y las mayores oportunidades de desarrollo integral de la sociedad. Es decir, se trata de conseguir que hacer ciudad no sea una actividad tecnocrática, normativa o inmobiliaria, un juego de fuerzas políticas y económicas, sino por encima de todo un ejercicio humanista de entendimiento de los valores y necesidades de las personas de manera integral para dar desde el urbanismo la mejor respuesta a la generación de espacios de convivencia y desarrollo para la sociedad.

2. Visión

Una ciudad inteligente tiene un proyecto de futuro, que aprovecha sus activos de excelencia como vectores de desarrollo hacia un modelo urbano deseable.

Al igual que sucede en las empresas de éxito, la construcción e implementación de una visión es un aspecto fundamental en las ciudades inteligentes. A continuación, se profundiza en el sentido de los diferentes elementos de esta afirmación.

- *Un proyecto de futuro.* Las ciudades inteligentes disponen de un proyecto de futuro, es decir, orientan su desarrollo, la ordenación de sus espacios urbanos, la atracción de empresas y actividades, y en definitiva, su estrategia urbana, en una dirección inteligente definida desde la construcción de una visión estratégica. Las ciudades inteligentes no se limitan a copiar las fórmulas que han resultado exitosas en otras ciudades. Obviamente, participan en redes con otras ciudades y se inspiran en ellas, porque el conocimiento de otras experiencias es fundamental, pero lo utilizan sólo como referencia al servicio del diseño y definición de su propio proyecto vital hacia el futuro. La visualización de un proyecto de futuro es especialmente poderosa cuando responde a una “idea de misión⁵⁷”, es decir cuando consigue concertar la ilusión y la energía de toda la sociedad en torno a una misión colectiva y compartida. Ejemplos como la misión de llevar por primera vez una persona a la luna, con la que el presidente Kennedy ilusionó a su país, o la misión de lograr desarrollar unos Juegos Olímpicos y una gran transformación urbana que dio lugar a Barcelona 92, son suficientemente explícitos como para entender la fuerza de construir un proyecto de futuro con sentido de misión.
- *Activos de excelencia.* Nuevamente el mundo de la empresa sirve de inspiración a las ciudades inteligentes. Todas las ciudades tienen algunas fortalezas o activos de excelencia, que suelen ser elementos diversos y heterogéneos. Pueden considerarse como tales ciertos espacios físicos o zonas urbanas de calidad, algunas infraestructuras de conectividad, valores ambientales o espacios naturales, el ambiente de negocios o los ecosistemas de innovación y emprendimiento, la calidad de la docencia, la investigación o algunos equipamientos y servicios urbanos singulares, el clima, los valores de una sociedad abierta y solidaria, etc. Al igual que sucede en las empresas, o en las personas cuando están construyendo su proyecto de vida, las ciudades inteligentes basan su proyecto de futuro en sus fortalezas o activos de excelencia, que utilizan inteligentemente al servicio de la construcción de la visión.

57. MAZZUCATO, Mariana. La idea de misión, artículo en El País, 24.06.2018.

- *Vectores de desarrollo.* Identificar los activos de excelencia es un aspecto fundamental en el proyecto de futuro de una ciudad inteligente. Es una condición necesaria pero no suficiente. Los activos de excelencia deben combinarse y utilizarse con visión estratégica para construir los vectores de desarrollo de la ciudad inteligente. Estos vectores de desarrollo pueden ser algunas estrategias urbanas combinadas con objetivos económicos o sociales, o la espacialización de ciertos conceptos generando piezas urbanas inteligentes concebidas con enfoque estratégico, no meramente urbanístico o inmobiliario. Son diferencias que tal vez puedan parecer sutiles, pero que resultan fundamentales a la hora de imaginar el futuro y definir el camino para construirlo.
- *Un modelo urbano deseable.* Las ciudades inteligentes eligen el modelo urbano al que aspiran, de acuerdo con sus valores y con las posibilidades que les brinda su situación. No conciben la planificación estratégica ni el diseño urbano como meros ejercicios metodológicos de consultoría estándar, sino que seleccionan las claves del modelo de ciudad deseable, construyen la visión y definen los instrumentos para llegar a alcanzarla. En el modelo urbano se encuentran muchos aspectos aspiracionales que incidirán directamente en la calidad de vida de la ciudad y en las opciones de futuro de la sociedad que la habita. En el modelo urbano se refleja la inteligencia de una ciudad y de sus líderes, y se concretan muchas decisiones cualitativas respecto a la ciudad soñada.

3. Tecnologías

Incorpora las más avanzadas tecnologías de la era digital al servicio de una visión.

Esta afirmación incluye algunos conceptos relevantes que se detallan a continuación.

- *Las más avanzadas.* La tecnología es el motor de nuestro mundo en cambio. En la era digital, el impacto de las nuevas tecnologías en la transformación del mundo está siendo de una especial intensidad. Muchas tecnologías que eran innovadoras hace una década hoy se perciben ya como obsoletas. La velocidad de los procesos de cambio que hoy experimentamos no tiene precedentes. En consecuencia, no basta con incorporar cualquier tecnología, sino que es imprescindible adoptar las últimas y más avanzadas tecnologías para el desarrollo de la ciudad.
- *Tecnologías.* Destacamos en este punto el enfoque a las tecnologías en plural. Con demasiada frecuencia, los proyectos de Smart City se han centrado en la venta de kits digitales formados por plataformas de ciudad, software y sensores para el internet de las cosas. Frente a este

enfoque “digital en singular”, defendemos la adopción de tecnologías diversas relacionadas con todos los ámbitos que tienen que ver con la vida de la ciudad, tales como la movilidad urbana sostenible, la gestión del agua, los residuos urbanos, tecnologías para la transición energética y la descarbonización, soluciones ambientales, tecnologías orientadas a mejorar procesos administrativos, tecnologías para una vida más saludable, etc. La innovación tecnológica es fundamental en una ciudad inteligente, pero es muy importante incluir tecnologías diversas que generen beneficio en todos los ámbitos de la vida urbana.

- *La era digital.* La era digital nos está llevando a diseñar y construir un mundo nuevo y distinto. La digitalización es un fenómeno que impregna y condiciona todos los aspectos de nuestra vida. La digitalización significa no sólo adoptar las tecnologías digitales, sino cambiar hábitos y digitalizar comportamientos. En definitiva, consiste en adaptar los procedimientos y procesos a las costumbres y modos de vida de un ciudadano que ya es digital. Una ciudad inteligente adopta por tanto las tecnologías, pero también las costumbres y formas de vida de nuestra era, la era digital.
- *Al servicio de la visión.* En la primera generación de smart cities hemos observado con frecuencia casos en los que la adopción de tecnologías digitales parecía un fin en sí mismo, que respondía a un legítimo interés de los líderes urbanos por la innovación o era la consecuencia del éxito de ciertas ofensivas comerciales por parte de algunas compañías digitales. Sin embargo, una verdadera ciudad inteligente concibe la implementación de las tecnologías como herramientas al servicio de una visión, es decir, como instrumentos para aproximarnos a la consecución del modelo urbano deseado. Se trata de una aproximación muy diferente en su enfoque, dado que de esta manera la elección de las tecnologías a implementar pasa por el filtro de validar su idoneidad al servicio de un determinado modelo urbano.

INTELIGENCIA URBANA, UNA OPORTUNIDAD TRAS LA PANDEMIA

En definitiva, consideramos que es importante definir y conceptualizar adecuadamente el sentido profundo de una ciudad inteligente. La proliferación de definiciones ligadas a una orientación comercial o a un concepto meramente tecnológico que se ha dado especialmente en la última década en torno a la marca de éxito *Smart City* ha desviado la atención hacia un aspecto parcial, la aplicación de la tecnología digital a la ciudad. Aunque se trata de una capa de valor positiva y valiosa para el desarrollo de las ciudades, no se corresponde, sin embargo, con una visión integral, e ignora las cuestiones esenciales y mucho más profundas que determinan los aspectos cualitativos de una ciudad.

La definición de ciudad inteligente que aquí proponemos pretende ser una aportación al debate, para volver a centrar la reflexión sobre ciudades precisamente en torno a los valores de las ciudades y a las verdaderas demandas de la sociedad. Por supuesto que puede ser discutible y matizable, pero está planteada con la intención de enfatizar los aspectos que desde nuestro punto de vista y desde nuestra experiencia profesional en procesos de transformación urbana distinguen a una verdadera ciudad inteligente. **Una ciudad pensada en valores, construida desde una visión y que incorpora las tecnologías.**

¿Qué es una Ciudad Inteligente?



Ojalá esta definición contribuya al objetivo de poner el foco en los aspectos verdaderamente esenciales que tienen que ver con la construcción del futuro de una ciudad y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes que, en definitiva, debe ser siempre el objetivo último de una auténtica ciudad inteligente. En este sentido, estamos en el momento óptimo, pues convergen una serie de circunstancias muy relevantes. Nos encontramos ante una ola de innovación tecnológica sin precedentes, y disponemos de una perspectiva crítica suficiente para no conformarnos con las experiencias de la *smart city* de primera generación. Estamos mentalizados de la gravedad de la situación climática y sus efectos sobre la vida en el planeta. La pandemia nos ha regalado una nueva sensibilidad hacia los valores realmente importantes y una oportunidad para la reflexión. Como sociedad inteligente, tenemos ante nosotros una magnífica oportunidad para responder a esta convergencia de circunstancias que nos conducen a revisar y redefinir el concepto de inteligencia urbana. Es, en definitiva, una oportunidad para hacer del mundo urbano un lugar aún mejor.

INOVAÇÃO, TECNOLOGIA E TALENTO NA ECONOMIA URBANA

Ana Teresa Tavares-Lehmann

Inovação, Tecnologia e Talento são, atualmente, temas cruciais para o desenvolvimento económico e social de qualquer território. Estes três elementos possuem, ademais, uma dimensão fundamentalmente urbana. Sendo certo que não são exclusivamente urbanos, constata-se um inegável enviesamento territorial que conduz a uma concentração das iniciativas de inovação, do desenvolvimento tecnológico, e da atração, fixação e retenção de talento nas cidades (Florida, 2000).

Este capítulo visa explorar a confluência destes três elementos, explicando porque tendem a predominar em territórios urbanos, e contextualizando as principais oportunidades e desafios que os territórios têm na atualidade, no que concerne a estes três temas e à sua referida confluência.

O capítulo divide-se nas seguintes partes:

- na primeira secção, clarificam-se os conceitos centrais para o tema explorado neste capítulo: inovação, tecnologia e talento;
- na segunda parte, desenvolvem-se as principais tendências e marcas distintivas da inovação contemporânea, apresentando-a como um fenómeno crescentemente aberto, colaborativo e complexo; situa-se a inovação contemporânea na atual “economia de plataformas”, e apresenta-se uma visão ecossistémica do processo de inovação. Estes ecossistemas de inovação complexos e multifacetados tendem a estar localizados em ambientes urbanos;
- na terceira secção, explora-se o tema da atração de talento e de investimento na economia do conhecimento, que consiste num fenómeno sobretudo urbano, embora com algumas nuances; serão explorados os casos práticos de duas cidades pertencentes ao Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, que é um importante exemplo de cooperação territorial que há mais de três décadas promove o desenvolvimento das cidades e territórios da Euroregião Galiza-Norte de Portugal.
- por fim, a última parte refere algumas propostas de iniciativas e políticas que podem apoiar os decisores locais e regionais na tentativa de promoverem os seus territórios num contexto tão exigente como o atual.

CONCEITOS SUBJACENTES A ESTE CAPÍTULO

Neste capítulo, adota-se um conceito de Inovação contemporâneo e comumente aceite na literatura, que deriva da definição apresentada pelo Manual de Oslo da OCDE (OECD, 2005): A inovação exige o *aproveitamento produtivo e empresarial de uma oportunidade econômica, através da introdução de novos conhecimentos em produtos, processos produtivos ou formas de organização e gestão*. Desta forma, existe inovação tecnológica (de produto e processo) e não tecnológica (de marketing e organizacional) (OECD, 2005). Este capítulo centrar-se-á na inovação de cariz tecnológico, que é a mais relevante para a temática em análise, e a que permite estabelecer uma melhor relação com o crescimento e desenvolvimento urbanos.

Por outro lado, o termo tecnologia, de origem grega, é formado por tekne (“arte, técnica ou ofício”) e por logos (“conjunto de saberes”). É utilizado para definir os conhecimentos que permitem fabricar objetos e modificar o meio ambiente, com vista a satisfazer as necessidades humanas. Uma possível definição *será o conjunto dos instrumentos, métodos, processos e técnicas utilizados na produção de bens ou serviços ou no atingimento de objetivos* (como, por exemplo a investigação científica).

Finalmente, exploraremos o conceito de talento em conexão com a inovação e a tecnologia: do latim *talentum*, a noção de talento está relacionada com a aptidão ou a inteligência, tratando-se da *capacidade para exercer uma certa ocupação ou para desempenhar uma atividade*. Está, portanto, associado às pessoas (recursos humanos) e às equipas. Hoje em dia, é aceite que poderá ter uma componente intuitiva e outra que se adquire através da educação e formação.

Estabelecidas estas clarificações, importa compreender bem o contexto *sui generis* em que nos encontramos, e que enquadra de forma decisiva esta interface inovação-tecnologia-talento-ecossistemas urbanos.

PERSPETIVAS CONTEMPORÂNEAS SOBRE A INOVAÇÃO

Vivemos num mundo cada vez mais complexo, global, interativo e conectado, em que a convergência tecnológica e a complexidade crescente das interações entre as pessoas, e entre pessoas e máquinas, acontece a uma velocidade sem precedentes. A digitalização alastra a todos os setores económicos, e a todas as esferas da interação humana. Desde a forma como transacionamos bens e serviços, ou nos relacionamos com o outro, até à chamada “Quarta Revolução Industrial”. Com o advento da Indústria 4.0 e a digitalização da economia e da sociedade, vivemos atualmente um

raríssimo momento de mudança de paradigma técnico-económico (Freeman e Pérez, 1988)⁵⁸, que terá profundos impactos no nosso estilo de vida, na nossa interação humana, na produtividade e na capacidade de inovação, bem como na velocidade dos processos subjacentes. E, sem dúvida, trará também consequências a nível territorial. Contudo, esses efeitos serão multifacetados, e nem sempre no mesmo sentido, como mais adiante se explicará.

Hoje em dia, ninguém inova sozinho, ou isolado. A complexidade dos processos de inovação e a convergência de tecnologias normalmente necessária para inovar fazem com que a inovação seja (ou deva ser) fundamentalmente aberta. O termo inovação aberta foi proposto por Chesbrough (2003). Originalmente, este termo referia-se a “um paradigma que assume que as empresas podem e devem utilizar ideias externas e internas, e caminhos para o mercado internos e externos, à medida que as empresas procuram avançar a sua tecnologia” (Chesbrough, 2003, tradução livre). Mais recentemente, o termo foi definido como “um processo de inovação distribuída baseado em fluxos de conhecimento geridos com certo propósito através de fronteiras organizacionais, utilizando mecanismos pecuniários e não pecuniários, em linha com o modelo de negócio da organização” (Chesbrough and Bogers, 2014: 17, tradução livre). Esta noção mais recente reconhece que a inovação aberta não é somente centrada na empresa, incluindo diversos outros atores e protagonistas tais como “consumidores criativos” e comunidades de “utilizadores inovadores”.

Estes novos protagonistas são cada vez mais relevantes no processo de inovação, tal como autores como von Hippel, do MIT, tem explicado e documentado (von Hippel, 1986), relatando o fenómeno de “democratização da inovação” (von Hippel, 2005).

Esta perspetiva é muito importante e realista pois retira a inovação da sua conceção tradicional (o chamado “modelo linear” da inovação, que assenta somente no lado da oferta, originado no I&D intramuros da organização) e coloca-a, de forma mais realista e atual, como um processo de interação entre a oferta e a procura, conferindo relevância ao utilizador (que pode ser um consumidor final ou outro tipo de utilizador como, por exemplo, um paciente médico).⁵⁹

A inovação do lado do utilizador é, pois, uma realidade cada vez mais reconhecida, sendo que um número crescente de empresas até coloca ao dispor dos seus utilizadores ou clientes ferramentas e

58. De acordo com Freeman e Pérez (1988), a mudança de paradigma técnico-económico consiste em mudanças amplas e persistentes (revoluções) na tecnologia que afetam muitos, ou mesmo todos, os ramos da Economia dando lugar ao aparecimento de setores inteiramente novos.

59. A este respeito, é muito interessante o caso da plataforma Patient Innovation (<https://patient-innovation.com>), lançada em 2014, que consiste, segundo a descrição na sua página online, numa “plataforma online onde doentes e cuidadores de todo o mundo se ligam para partilhar soluções que os próprios desenvolveram, ou que criaram com a ajuda de um colaborador para ultrapassar um desafio imposto por um problema de saúde.” Ou seja, neste caso quem suscita ou propõe a inovação não é uma empresa fornecedora, nem um cliente strictu sensu, mas um paciente ou cuidador, que lida diariamente com certos desafios decorrentes da condição de saúde com que convive.

plataformas próprias, incentivando-os a contribuir com ideias e propostas para sustentar melhorias dos bens e serviços que fornecem. Estas plataformas, que podem ser acessadas através dos portais das empresas, também podem ser suportadas por fóruns e ‘chats’ baseados na internet – são, por exemplo, muito frequentes no âmbito dos utilizadores de certos tipos de software ou hardware, ou de diversas marcas desportivas.

Portanto, há uma assunção crescente da relevância do “novo consumidor” na dinâmica de inovação. Este “novo consumidor” lança novos desafios, de forma constante, às empresas fornecedoras, dado que a sua postura de cada vez maior exigência e interatividade com o processo exige respostas rápidas, criativas e eficientes. O “novo consumidor” não se resigna a ser um recetáculo das propostas de quem lhe fornece os bens e serviços que adquire: frequentemente, deseja ser também co-designer, co-criador, e por vezes até participar no processo de produção ou de distribuição. Na atualidade, o consumidor quer sentir-se único, quer ter um produto por vezes inclusive personalizado – gerando, de forma crescente, um modelo de “customização de massa” a que as empresas têm, crescentemente, de se adaptar. No entanto, como nem sempre o consumidor ou utilizador deseja pagar um prémio significativo no preço por essa personalização, tal gera grandes desafios às empresas. Empresas como por exemplo a Nike ou a Adidas, já disponibilizam nas suas páginas web opções de customização, o que representa uma tendência cada vez mais frequente nos setores do vestuário e do calçado. Estes novos modelos de negócio são facilitados por tecnologias 4.0, embora continuem a causar desafios complexos às empresas, que no plano produtivo, quer logístico, quer na eficiência geral da gestão da cadeia de valor.

Uma manifestação destes novos modelos de negócio materializa-se na atual “economia de plataformas”, em que vivemos, que está a revolucionar a forma como nos relacionamos, e como realizamos as mais variadas atividades (económicas e outras). Uma plataforma é um modelo de negócio que cria valor através da facilitação de trocas/transações entre dois ou mais grupos interdependentes, frequentemente consumidores e produtores (Rochet & Tirole, 2003; Evans & Schmalensee, 2016). Este modelo permite escalar os negócios de forma muito mais rápida, através de externalidades de rede diretas e indiretas, em que o utilizador ganha mais quantos mais utilizadores similares ou complementares se juntam à plataforma. Este modelo, que assenta na digitalização, traz bastante imprevisibilidade à decantação territorial das atividades, e pode causar desafios de assimetrias importantes entre “vencedores e vencidos” da era digital. Este tema será mencionado de novo aquando da discussão de políticas públicas, no final deste capítulo. No entanto, é um modelo em que um número significativo de startups e scaleups assentam, o que, em princípio, contribui para uma crescente “urbanização” das atividades económicas contemporâneas deste tipo.

O caráter crescentemente aberto e complexo da inovação, e a acima descrita incorporação de múltiplos atores no processo de inovação, fazem com que seja imperativo adotar uma perspectiva ecossistémica do fenómeno. De acordo com Auerswald & Dani (2018), um ecossistema no sentido económico define-se como sendo uma rede dinamicamente estável de empresas e instituições interconectadas, dentro de um espaço geográfico delimitado.

Este tipo de ambiente tende a ser característico de meios urbanos, onde se concentra maior massa crítica de atores diversificados e complementares. A secção seguinte situa a relevância das cidades na atração de talento e de investimento?

ATRAÇÃO DE TALENTO E DE INVESTIMENTO NA ECONOMIA DO CONHECIMENTO: UM FENÓMENO SOBRETUDO URBANO, EMBORA COM ALGUMAS QUALIFICAÇÕES

A atração de talento é crucial num contexto de economia do conhecimento. A OCDE (OECD, 1996, citada em van Winden, 2009) define economias do conhecimento como “economias que são diretamente baseadas na produção, distribuição e utilização de informação e conhecimento” (tradução livre). O conhecimento e a criatividade são considerados motores do crescimento económico (Romer, 1986). Powell & Snellmann (2004) enfatizam a velocidade crescente da evolução tecnológica. Estes autores descrevem a economia do conhecimento como “produção e serviços baseados em atividades intensivas em conhecimento que contribuem para uma velocidade crescente de avanços tecnológicos e científicos, tanto quanto para uma igualmente rápida obsolescência (Powell & Snellmann, 2004: p. 201, tradução livre). Há evidência que a economia do conhecimento acentuou o papel e a relevância das cidades na economia (van den Berg, 1987), o que se tem manifestado nas últimas três décadas (van Winden, 2009).

Múltiplas razões explicam porque as cidades florescem na economia do conhecimento, e numa era dinâmica de inovação e desenvolvimento tecnológico. Desde logo, as cidades caracterizam-se por incluir uma diversidade de pessoas, empresas e culturas, o que constitui um terreno fértil para a criatividade e inovação (Jacobs, 1969). Além disso, é nas cidades que se encontra frequentemente uma densidade relevante de empresas baseadas em conhecimento, e de trabalhadores qualificados. É, também, nas cidades onde se encontram infraestruturas físicas e intangíveis com maior densidade e qualidade, redes de apoio ao negócio, disponibilidade de serviços especializados.

Tal entronca em ideias formuladas há cerca de um século por Marshall (1920), que realçava que localizações onde havia densidade de atividade económica em atividades similares gerava economias

de aglomeração, nomeadamente acesso a trabalhadores qualificados, fornecedores especializados, e *spillovers* de conhecimento entre empresas concorrentes. Estas ideias, retomadas posteriormente por diversos autores, por exemplo Porter (1990), mantêm-se tão atuais como nessa época, e fornecem razões para a clusterização da atividade económica.

Por outro lado, as cidades representam também centros de consumo, com poder de compra em geral mais elevado que zonas não urbanas; porquanto, cidades prósperas e dinâmicas caracterizam-se por deterem uma base económica moderna, quer em termos de oferta, quer de procura, tendendo a atrair clusters baseados no conhecimento, e investimento e talento. Além disso, as cidades, pautam-se frequentemente por uma elevada qualidade de vida, com relevante oferta cultural, de instituições de educação, de cuidado das crianças e jovens, entre outras valências e recursos que atraem profissionais para esses territórios. Que tendem a localizar a sua residência também na cidade, numa perspetiva de equilíbrio entre a vida laboral e pessoal.

Glaeser (2012) considera a cidade a grande invenção humana, e refere as respetivas vantagens, inclusive defendendo que a densidade promove os valores ambientais, tão maltratados pela “suburbanização”.

Adicionalmente, as cidades são também mais resilientes a processos de mudança estrutural, em que novos setores substituem os anteriores, dado que as pessoas mais qualificadas que tendem a viver em contexto urbano são mais adaptáveis.

Tende a haver uma certa correlação entre localização de atividades de maior crescimento nas cidades (como serviços de alto valor acrescentado, setores mais intensivos em conhecimento e em capital humano), o que vai, para as cidades bem sucedidas, reforçando um ciclo virtuoso que exerce força centrípeta para localização nas cidades. Florida (2000) explica este fenómeno, em termos de aglomeração de indústrias criativas.

Contudo, esta dinâmica é suscetível de exacerbar assimetrias entre países e regiões; até mesmo sendo passível de gerar divisões económicas e sociais persistentes dentro das próprias cidades (van Winden, 2009), em que há benefícios acrescidos para os habitantes mais qualificados e para as áreas mais desenvolvidas, e impacto negativo para os excluídos ou marginalizados dessas atividades, o que coloca dificuldades e desafios para a formulação e implementação de políticas públicas.

Paralelamente, e embora se entenda porque meios urbanos são mais propícios à inovação, há que salientar que nem sempre a localização acontece no ‘core’ urbano (van Winden e Carvalho, 2016)

explicam, baseando-se numa tipologia do conhecimento que, dependendo do tipo de conhecimento, pode acontecer que a domiciliação das atividades aconteça fora da cidade (como é o caso de muitos Parques de Ciência e Tecnologia).

Por outro lado, e reconhecendo que a proximidade geográfica estimula a troca de conhecimento (sobretudo tácito, não codificado e incorporado nas pessoas), há que considerar que as redes de inovação nem sempre são locais ou de proximidade (Lorenzen & Mudambi, 2012; Gertler & Levitte, 2005) – a geografia da inovação inclui tanto a co-localização e a proximidade, como redes globais de colaboração em múltiplas e até remotas geografias. O digital e a mobilidade de pessoas acentuaram esta bipolaridade entre proximidade e distância na co-criação de conhecimento. A adoção de tecnologias digitais pode ter, desta forma, impactos negativos para o emprego nas cidades, por exemplo com o facto de muitas atividades não dependerem, na atualidade, da proximidade com os clientes (ex: serviços como bancos, agências de viagens, etc); em que, no passado recente, ainda havia interação pessoal; hoje em dia, esse interação pessoal tende a ser substituída por um call centre remoto. Estas dinâmicas tornam a inovação e atividades adjacentes passíveis de migrar para diferente geografias, o que aumenta a imprevisibilidade do processo.

Sendo que, apesar de algumas exceções, a atração de investimento e de talento é uma tarefa urbana, importa situar esta atração no contexto atual: um contexto de competição global pelo investimento e pelo talento, inclusive com práticas deveras agressivas.

Neste contexto fortemente competitivo, o papel das cidades é fundamental, e das redes de cidades (como o Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular) também, criando complementaridades e reforçando a integração eurorregional – particularmente importante no contexto de uma sociedade de conhecimento, globalizada e em rápida mutação.

Nesta competição global pelo talento, o papel das universidades é fundamental – julgando-se que constituem âncoras da máxima importância para domiciliar atividades qualificadas/ inseridas na economia do conhecimento. As universidades, por um lado, contribuem para fornecer ensino e qualificações; por outro, I&D; além de que, na atualidade, as universidades são também berço de novos negócios, de startups e de spin-offs. Contudo, para uma universidade ser âncora de atratividade territorial, não basta ensino e investigação de elevada qualidade: o relacionamento com atores externos (nomeadamente, com as empresas), ou seja, o seu grau de extroversão, é crucial.

Outro ator crítico nesta dinâmica é o das agências de atração de investimento, que constituem um ponto de contacto único para a provisão de uma variedade de serviços de apoio aos potenciais inves-

tidores. No âmbito do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, as entidades de atração de investimento das cidades de Porto (InvestPorto) e Braga (InvestBraga), são casos de sucesso internacionalmente reconhecidos no âmbito da captação e acompanhamento de investidores.

Portanto, para a atração de talento e de investimento de qualidade, é crucial haver um ecossistema urbano e regional de inovação e empreendedorismo com uma forte dinâmica em que estão envolvidas as universidades, as startups, as empresas de grande dimensão, incluindo as subsidiárias de multinacionais estrangeiras, entre outras entidades (incubadoras, agências públicas, associações empresariais privadas – e esse fenómeno é fundamentalmente urbano.

Nas duas boxes infra exemplificam-se os casos de Porto e Braga, duas cidades portuguesas membros do Eixo Atlântico que constituem referências na capacidade de forjar uma institucionalidade e um ecossistema propícios à atração de investimento e de talento.

Box 1: Porto

O Porto tem sido muito bem sucedido na atração de investimento e de talento. A Universidade do Porto é, consistentemente, a universidade portuguesa melhor situada nos rankings internacionais. Além de largas dezenas de centros de investigação, mais de 40.000 estudantes, diversas faculdades e institutos de interface com empresas de referência, a U.Porto possui o Parque de Ciência e Tecnologia da U.Porto – mais conhecido por UPTEC, que inclui uma das maiores e mais premiadas incubadoras da União Europeia, galardoada com o prémio Regiostars em 2013, pelo seu contributo para o “Crescimento Inteligente”. Desde 2007, o UPTEC já apoiou mais de 500 projetos de empreendedorismo. Além de atrair para as suas instalações diversas startups e scaleups estrangeiras, dezenas de centros de inovação de grandes empresas estrangeiras e nacionais, além da primeira filial a nível mundial (Fraunhofer AICOS Portugal) da maior instituição de investigação aplicada da Europa, o Fraunhofer Gesellschaft – o que testemunha a excelência da sua atuação. O principal campus da U.Porto, na Asprela, possui a maior concentração ação de investigadores por km² de toda a Europa.

Por outro lado, a cidade dispõe de mais instituições de investigação e ensino superior, como é o caso do Instituto Politécnico do Porto, a 4^a maior instituição e ensino superior em PT, muito forte em áreas como as engenharias. Além disso, situa-se na cidade um importante polo da Universidade Católica Portuguesa, destacando-se, por exemplo a Escola Superior de Biotecnologia, que recentemente recebeu o maior investimento de sempre de Portugal na área da

Biotecnologia – um projeto liderado pela multinacional norte-americana Amyris, que criou um novo centro onde estão domiciliados dezenas de investigadores, a realizar I&D e produção nas áreas de biotecnologia, economia circular e conversão de desperdícios da indústria alimentar em produtos cosméticos.

Destaca-se também um conjunto de iniciativas da Câmara Municipal do Porto, como é o caso da agência de atração de investimento municipal, InvestPorto, fundada em 2014, assim como iniciativas complementares relevantes como a ScaleUp Porto, iniciativa lançada pela Câmara Municipal do Porto e pela Porto Digital promover o empreendedorismo, em particular o crescimento das startups e o robustecimento do ecossistema empreendedor da cidade, também fomentando redes com o exterior. Mais recentemente, foi lançado o Porto for Talent, que congrega um conjunto de iniciativas para fomentar a atração e retenção de talento na cidade. A vitalidade deste ecossistema, e a robustez da sua institucionalidade, aliada a um conjunto de determinantes locais competitivos, levaram à atração de grandes centros de inovação e conhecimento de entidades e empresas como Euronext Technologies, a Natixis, a Talkdesk, entre outras.

Box 2: Braga

Braga tem um percurso similar ao Porto, tendo também as eleições de 2013 trazido um ponto de viragem para a cidade, com uma nova liderança e iniciativas institucionais de grande fôlego. Tal é o caso do lançamento da InvestBraga, da StartupBraga, do Fórum Braga, que representa, casos de sucesso similares aos já descritos para a cidade do Porto.

Destaca-se, em Braga, o dinamismo da U.Minho (que possui dois campus, em Braga e em Guimarães, onde se localizam instituições de prestígio internacional (entre outros, o PIEP, o 3Bs, o Discoveries Center for Regenerative and Precision Medicine, o DTX – Colab de Transformação Digital). É de registar que o maior programa a nível europeu de relação universidade-empresa tem epicentro em Braga, sendo um ambicioso conjunto de iniciativas contratualizadas entre a U.Minho e a filial da multinacional estrangeira Bosch sediada em Braga. Braga é, também, o domicílio do INL-Laboratório Ibérico de Nanotecnologia, inaugurado em 2009, que congrega cerca de duas centenas de investigadores na área. Braga conta, ainda, com um importante cluster empresarial, salientando-se a já citada Bosch, a APTIV (ex Delphi), que possui um importante centro de I&D na área das soluções de mobilidade automóvel, entre outras empresas (como a multinacional francesa de serviços WebHelp).

Estes são dois casos de sucesso de cidades inovadoras membros do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, no âmbito da atração de investimento e de talento. No entanto, há que salientar o grande dinamismo de outras cidades da Região Norte de Portugal (que é a área da euronorregião que a autora conhece melhor), quer na zona do Grande Porto (Matosinhos –com a captação do campus da Farfetch, do Ceii, da multinacional dinamarquesa Vestas, etc. Matosinhos é, ainda, a sede de centros importantes de design, a Casa da Arquitetura, da Porto Business School e de outras entidades universitárias). Outra cidade que tem exibido iniciativas relevantes é Vila Nova de Gaia (que foi pioneira no lançamento de uma agência municipal de investimento, a Amigaia, em 2007. Em Gaia também se encontram filiais de multinacionais estrangeiras relevantes, como é o caso da Altran. Outra cidade deveras dinâmica na última década é, por exemplo, Viana do Castelo - onde existe um grande cluster empresarial/industrial – destacando-se setores como a energia e o automóvel – com subsidiárias de multinacionais como a Enercon, a Borgwarner, a Eurostyle, entre outras; realce-se a grande ligação ao cluster da PSA (agora, Stellantis) de Vigo; além disso, Viana do Castelo possui também uma entidade de ensino superior e de investigação deveras dinâmica, o IPVC, entre outros ativos locais como incubadoras e parques empresariais. incubadora; dinamismo do IPVC; etc). Poder-se-á salientar, ainda a título de exemplo, o caso da cidade de Vila Nova de Famalicão, um município com um tecido industrial historicamente forte e diversificado, estando no top 3-4 dos municípios exportadores portugueses; tem sido bem sucedida na atração de investimento estrangeiro há longa data (ex: Leica), além do já sinalizado tecido empresarial autóctone fortíssimo (agroindustrial, têxteis e vestuário, metalomecânica); é, também, em Famalicão que se localizam centros tecnológicos de referência como o CITEVE e o CENTi, respetivamente nas áreas dos têxteis técnicos e da nanotecnologia).

Todos estes exemplos são de cidades membros do Eixo Atlântico, e outros bons exemplos haverá, tanto do lado do Norte de Portugal, com a Galiza. Por todas estas cidades, é considerado fundamental o facto de estarem inseridos nesta rede de cidades, bem como de outras redes promovidas pelo Eixo Atlântico, como a RIET, que agrupa várias dezenas de entidades municipais, associações empresariais e universidades, desde 2014. Tais redes conferem maior densidade e massa crítica ao território, trazendo cooperação e complementaridade.

Outra iniciativa a destacar entre Portugal e a Galiza é o GNP, AECT-Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial Galiza-Norte de Portugal, formalizado em 2010, e que até hoje já dinamizou um grande número de projetos em múltiplos setores, desde o automóvel ao turismo, passando pelos têxteis e pelo domínio do Mar, assim como no âmbito do fomento da I&D e da inovação.

POLÍTICAS PÚBLICAS RELEVANTES

O caráter do fenômeno multidimensional e complexo do fenômeno descrito neste capítulo exige uma visão contemporânea e também complexa e holística das políticas públicas que se podem conceber e implementar para tornar os territórios, em particular os urbanos que são objeto desta reflexão, atrativos para a inovação, para o desenvolvimento tecnológico e atração de investimento e talento para esses territórios.

Desta forma, existe uma variedade de políticas que podem ser implementadas, desde políticas mais horizontais, de mais largo espectro ou “banda larga”, e outras mais direcionadas e específicas, havendo que prestar atenção à sua articulação e coordenação, a fim de assegurar um quadro coerente, objetivo e apelativo para os decisores e *stakeholders* relevantes.

A inovação, o desenvolvimento e a atração de talento e de investimento têm de ser temas centrais para qualquer agenda urbana moderna, e convocar um articulado de políticas públicas consistentes e que apoiem a dinamização de iniciativas locais a nível público e privado.

Desde logo, há que dar atenção a políticas de fomento da inovação, e de robustecimento dos principais atores do cluster de I&D, inovação e empreendedorismo, tais como as universidades, os institutos politécnicos, os centros de I&D e de interface com as empresas (van Winden, 2009). Relacionadas com estas políticas, são necessárias iniciativas de criação de áreas de convergência e colaboração, como distritos de inovação (o caso do campus da U.Porto da Asprela está a evoluir nesse sentido). Estas medidas visam reforçar os *milieux* de conhecimento urbano, e fortalecer a massa crítica dos territórios.

Outras medidas são necessárias para apoiar projetos e programas de relação universidades-empresas, similares ao bem sucedido programa entre a U.Minho e a Bosch. Bem como para fazer um upgrade do tecido empresarial local, e aumentar a capacidade de absorção das empresas locais, nomeadamente as PMEs. Uma das políticas nacionais que tem sido desenvolvida, tanto em Portugal como em Espanha, é a de fomento da Indústria 4.0, congregando um conjunto de medidas na área das qualificações (*upskilling/reskilling*, formação ao longo da vida), de fortalecimento da cooperação tecnológica entre institutos de interface e empresas, do estabelecimento de Laboratórios Colaborativos (iniciativas público-privadas para fomentar a inovação aberta e colaborativa), entre muitas outras.

A nível da atração de talento, é fundamental, para territórios como o do Noroeste da Península Ibérica, promover políticas de emigração, dada a escassez de recursos humanos em diversas áreas e a evolução demográfica desfavorável no território, com um acentuado envelhecimento da população, e baixo índice de natalidade.

Além disso, são fundamentais as políticas de melhoria da qualidade urbana, dada a relevância do fator qualidade de vida para a domiciliação de investimento e de talento.

São relevantes, paralelamente, medidas de apoio ao investimento, nomeadamente robustecendo as agências de investimento municipais, ou proporcionando um bom serviço de acolhimento de investidores, canalizando de forma expedita e ágil apoios financeiros, fiscais ou outros aos investidores, quer a nível municipal, quer regional ou mesmo articulando com o nível nacional (Tavares-Lehmann et al., 2016).

É muito importante não desperdiçar o momento atual de grande disponibilidade de fundos europeus para formatar e enquadrar políticas robustas em todos estes domínios.

Contudo, como se notou anteriormente neste capítulo, existe uma distribuição não uniforme do sucesso e da prosperidade territoriais, mesmo dentro de um mesmo município. Tais assimetrias têm de preocupar os decisores de políticas públicas locais, regionais e nacionais. Mas nem sempre se podem antecipar e definir políticas competentes tendo em atenção a imprevisibilidade que a digital e a economia de plataformas conlevam, porque suscitam movimentos contraditórios, de potencial reforço da concentração ou até de dispersão, em que o balanço final não será claro. O que temos claro é que, com o contexto pandémico, nos encontramos numa fase de questionamento da forma como trabalhamos, por exemplo, e as implicações práticas desse fenómeno, no âmbito territorial, não são ainda totalmente claras.

Há dilemas e desafios de governação (a vários níveis – como conciliar as dimensões local, regional, nacional e internacional), bem como de conteúdo e de ênfase e sequência das medidas de política pública.

Por um lado, os decisores regionais e nacionais têm de se preocupar com as assimetrias regionais, e possivelmente apoiar zonas menos centrais (que podem ser os perdedores das forças centrípetas urbanas); uma das formas de o fazer será promovendo o investimento em redes intangíveis, a melhorar infraestrutura digital, promover especialização em nichos compatíveis com a situação e potencial desses territórios. Há, também, desafios para o Estado Social e para os apoios aos ‘perdedores’ ou aos ‘vencidos’ do processo. E o eterno dilema do curto vs. longo prazo (i.e. apoiamos no curto prazo os mais lesados com a pandemia, ou apoiamos os setores ou empresas com maior futuro em termos de competitividade?). Bem como a decisão difícil e sensível de apoiar primordialmente os fracos ou os mais fortes? Tudo isto são questões que os decisores de políticas públicas na Euroregião terão de considerar, sendo certo que não existem ‘balas de prata’, e será sempre um processo de aprendizagem e de ensaio e erro.

REFERENCES

- AUERSWALD, P.E. & DANI, L.M. (2018), Economic Ecosystems, in Clark, G.L, Feldman, M.P., Gertler, M.S. & Wojcic, D. (eds.), *The New Oxford Handbook of Economic Geography*. Oxford: Oxford University Press.
- CHESBROUGH, H. (2003). *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Boston: Harvard Business School Press.
- CHESBROUGH, H. & Bogers, M. (2014). “Explicating Open Innovation: Clarifying an Emerging Paradigm for Understanding Innovation”, *New Frontiers in Open Innovation*, Oxford: Oxford University Press, 3-18.
- EVANS, D. & SCHMALENSEE, R. (2016). *Matchmakers: The New Economics of Multi-Sided Platforms*. Boston: Harvard Business School Press.
- FLORIDA, R. (2000). *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books.
- FREEMAN, C. & PEREZ, C. (1988). “Structural Crises of Adjustment, Business Cycles and Investment Behaviour”, in Dosi, G. et al. (eds.) *Technical Change and Economic Theory*, London: Francis Pinter, 38-66.
- GERTLER, M. & LEVITTE, Y. (2005). “Local Nodes in Global Networks: The Geography of Knowledge Flows in Biotechnology Innovation”, *Industry and Innovation*, 13: 487-507.
- GLAESER, E. (2012). *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*. New York: Penguin Books.
- JACOBS, J. (1969). *The Economy of Cities*. New York: Vintage.
- LORENZEN, M & MUDAMBI, R. (2012), Clusters, Connectivity and Catch-Up: Bollywood and Bangalore in the Global Economy, *Journal of Economic Geograpy*, 13(3):
- OECD (1996). *The Knowledge-Based Economy*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- OECD (2005). *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, 3rd Edition. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- POWELL, W. & SNELLMANN, K. (2004). *The Knowledge Economy*, *Annual Review of Sociology*, 30: 199-220.
- ROCHET, J.-C. & TIROLE, J. (2003). “Platform Competition in Two-Sided Markets”, *Journal of the European Economic Association*, 1(4): 990-1029.
- ROMER, P. (1986). “Increasing Returns and Long-Run Growth”. *Journal of Political Economy*, 94(5): 1002-1037.

- TAVARES-LEHMANN, A.T., TOLEDANO, P., JOHNSON, L., & SACHS, L. (eds.) (2016). *Rethinking Investment Incentives: Trends and Policy Options*. New York: Columbia University Press.
- VAN DEN BERG, L. (1987). *Urban Systems in a Dynamic Society*. Aldershot: Gower.
- VAN WINDEN, W. (2009). "European Cities in the Knowledge-Based Economy: Observations and Policy Challenges", *disP-The Planning Review*, 45: 178, 83-88.
- VAN WINDEN, W. & CARVALHO, L. (2016). "Urbanize or Perish? Assessing the Urbanization of Knowledge Locations in Europe", *Journal of Urban Technology*, 23(1): 53-70.
- VON HIPPEL, E. (1986). "Lead Users: A Source of Novel Product Concepts", *Management Science*, 32(7): 791-805.
- VON HIPPEL, E. (2005). *Democratizing Innovation*, MIT Press.
- WAGNER, J., KATZ, B. & OSHA, T. (). *The Evolution of Innovation Districts: The New Geography of Global Innovation*", The Global Institute on Innovation Districts.

LAS NUEVAS ECONOMÍAS URBANAS

Roger Sunyer



EL TRIUNFO DE LAS CIUDADES

En pleno siglo XXI suele ser habitual escuchar en todo tipo de foros, que el mundo se transforma cada día a mayor velocidad, que la Tierra se ha convertido definitivamente en un planeta de ciudades y que éstas son el motor de los sucesivos cambios sociales, políticos, económicos, tecnológicos, sanitarios y medioambientales imprescindibles para afrontar los grandes retos de la humanidad.

El protagonismo adquirido por las ciudades es el resultado de un largo proceso cuyo origen nos retrotrae a los albores de la civilización, cuando las primeras ciudades se originaron en las encrucijadas de los caminos, allí donde se producían intercambios de productos, donde se daba la actividad propia de un sistema económico de supervivencia. Miles de años atrás, las primeras aglomeraciones urbanas implicaron el sedentarismo, la transformación de la naturaleza para producir bienes demandados por sus habitantes.

A medida que el ser humano se estableció y produjo excedentes propios de un sistema económico de mercado, creó leyes de convivencia, estableció sistemas de gobierno y de seguridad, construyó infraestructuras para el saneamiento, vías de comunicación, exploró formas de desplazamiento más rápidas e inventó soluciones para resolver los problemas que conllevaba la constante acumulación de personas y la convivencia entre ellas.

En la Edad Media se decía “La ciudad os hará libres”. El crecimiento sostenido de las ciudades facilitó la apertura y la movilización continua de conocimiento, posibilitando un periodo de innovaciones tecnológicas (procedimientos mecánicos, nuevos abonos, antibióticos, etc...). La globalización de los mercados las diseminó por todo el planeta, facilitando una distribución de los medios de producción sin precedentes y el consiguiente aumento exponencial de riqueza⁶⁰ y población. Ocupando tan solo entre el 1 y el 2% de la superficie terrestre, el incremento de la población urbana en los últimos dos-cientos años no tiene precedentes: si a mediados del siglo XIX solo el 40% de la población mundial vivía en entornos urbanos, a principios del siglo XXI lo hace más de la mitad⁶¹, atrayendo cada mes cinco millones de nuevos habitantes y con una previsión del 70% en 2050.

El triunfo de las ciudades es inapelable. Su vinculación con desarrollo humano es tan profunda, que puede afirmarse que la evolución de la humanidad es esencialmente un fenómeno urbano. Con formas aparentemente distintas, siguen vigentes los mismos principios de economía de aglomeración que

60. “durante los últimos 200 años, el ser humano ha pasado de tener una renta de 3 dólares a 120 y a vivir casi el triple. El hambre ha desaparecido en el mundo excepto en algunas áreas aisladas y solo en ciertas crisis humanitarias” (McCloskey, 2015).

61. Entre el 70 y el 80% en el caso de Europa y Norteamérica.

motivaron aquellos primeros asentamientos: cuanto mayor densidad mayores ventajas competitivas, mayores facilidades para impulsar negocios y oportunidades de empleo (mejoras en la eficiencia productiva, en economías de escala, en comunicación e interacción entre sectores, mayor diversidad, variedad de consumo e intercambio de productos, ideas e información, etc...).

Sin embargo, el nuevo mundo de ciudades ya no está configurado por las grandes urbes de la antigüedad, ni tan solo por unas pocas ciudades globales, por centros financieros como Nueva York, Londres o Tokio de cuyo empuje dependían el crecimiento y las transformaciones globales. En la actualidad la economía global se vertebra a través de un amplio y complejo ecosistema ciudades que participan activamente de los flujos internacionales de mercancías, servicios, talento y capital. Ciudades con una economía diversificada como Chicago, Hong Kong o Bangkok, creativas e innovadoras como Barcelona -sede del Mobile World Congress, del Distrito de Innovación 22@ o de un nuevo Distrito Azul-, o aglutinadoras de tecnología disruptiva como San Francisco, Kuala Lumpur -con su Technology Park- o Shenzen -el llamado Sillicon Valley chino.

LA CRISIS DEL COVID-19 COMO OPORTUNIDAD

Los efectos sociales y económicos han sido evidentes, aunque su impacto ha sido distinto en función de las condiciones económicas, sociales y políticas de cada ciudad, mostrando en algunos casos graves desigualdades de estructura social. Además de las trágicas pérdidas de vidas humanas debemos considerar aspectos como alteraciones en los patrones de comportamiento social, incremento del estrés emocional, efectos neurológicos y todo tipo de secuelas físico-psíquicas, así como una ralentización e incluso paralización de gran parte de la actividad económica con la consiguiente contracción y recesión del crecimiento económico.

Pese a su gravedad, basta una mirada retrospectiva para convencerse que las ciudades se recuperarán plenamente en un plazo relativamente corto. Solo cabe recordar la peste negra que asoló Europa en el siglo XIV, cuyo impacto en mortalidad en términos porcentuales fue incomparablemente superior, sin conseguir a pesar de ello interrumpir el desarrollo de las ciudades medievales y la definitiva consolidación de la sociedad comercial, que impulsó a su vez el humanismo y las bases de nuestro sistema económico contemporáneo⁶².

62. Petrarca, símbolo del humanismo medieval fue contemporáneo de la peste negra, así como Boccaccio. Leonardo da Vinci, nacería unos decenios más tarde. La primera letra de cambio data de 1371, con el propósito de impulsar el comercio mediterráneo en la pujante Corona de Aragón.

Puede, eso sí, que se mantengan ciertos reparos a volar o que el turismo ralentice más de lo esperado su recuperación; que el impacto en el turismo global enfatice la importancia de disponer de una economía diversificada –por sectores, por tipos de empresas, etc...-; que las experiencias de confinamiento aumenten –aún más- el uso de herramientas digitales, impulsando definitivamente el comercio *on-line* -prolongando sus efectos negativos al comercio minorista y ampliándolos a grandes centros comerciales-; o que se consoliden formas de teletrabajo tras haber experimentado sus ventajas (coste y tiempo de transporte, conciliación, etc...), aunque en menor medida de lo previsto una vez comprobadas también sus desventajas -entre ellas, paradójicamente, las dificultades para separar vida laboral y familiar.

Por otro lado, la crisis del Covid-19 ha comportado una reducción drástica en el uso de combustibles fósiles, una caída del 8% en las emisiones de dióxido de carbono a nivel mundial en 2020 -la más baja en décadas-, y aunque temporal, suficiente para poner de relieve la naturaleza insostenible de ciertas tendencias ambientales y sociales, para mostrar las externalidades negativas de las actuales economías urbanas de aglomeración y evidenciar la vinculación entre el crecimiento extraordinario de la economía mundial de las últimas décadas y el perjuicio ambiental insostenible del modelo productivo y de consumo lineal que lo ha posibilitado⁶³.

Sea por mala o por simple ausencia de gestión de los recursos naturales, se están destruyendo sistemas de mantenimiento, bosques, pastos, cultivos, mares y todo tipo de recursos naturales, sobrepasando límites planetarios⁶⁴ en un proceso del que todos somos en parte responsables⁶⁵.

La alarma generada por la crisis del Covid-19 puede contribuir a reconfigurar el concepto de ciudad hacia un modelo más ágil, más sostenible y más digital. Puede ser en éste sentido una oportunidad para, una vez reactivado el consumo y la actividad económica, encauzar los retos ambientales y económicos de la ciudades, reconsiderar aquellos patrones actuales de producción y consumo necesarios para abordar un uso más eficiente de los recursos, así como para explorar más y mejores formas de cooperación social, entre administraciones, empresas y la ciudadanía en general. Puede servir, en definitiva, de acelerador de cambios en las ciudades que ya estaban madurando.

63. Consumo, especialmente, de aquellos que viven en países más ricos, puesto que el 80% del consumo global recae en los 1000 millones que habitan en ellos, mientras que los 6000 millones restantes solo consumen el 20%.

64. Conjunto de nueve fronteras interdependientes dentro de las cuales la humanidad es capaz de moverse y desarrollarse con seguridad –el año 2015 se superaron cuatro de estos nueve límites. Ver en: <https://stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html>

65. La amenaza evidente es que nuestro sistema de consumo infinito actual supera con creces la capacidad de producción de los ecosistemas. Algunas consecuencias del acuerdo comercial UE-Mercosur pueden verse en: <https://blogs.publico.es/ecologismo-de-emergencia/2020/06/29/cinco-razones-por-las-que-el-acuerdo-comercial-ue-mercosur-perjudica-al-clima-y-la-biodiversidad/>

LA RESPONSABILIDAD DE LAS CIUDADES

En la medida que deben hacer frente a los impactos de los sistemas energéticos, de materiales, alimenticios, de transporte, de agua, de residuos o de edificación, las ciudades se erigen como los principales centros del metabolismo humano global. Es en las grandes metrópolis donde se articulan inmensos y en ocasiones distantes espacios de extracción, de producción y de consumo: representan casi dos tercios de la demanda mundial de energía; producen hasta el 50% de los desechos sólidos; son responsables del 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero, consumen el 70% de la energía y generan el 80% de los gases de efecto invernadero.

Si a ello añadimos que se estima que en 2050 la población mundial alcanzará los 9 mil millones de personas -el 55% de las cuales vivirán en ciudades-, es evidente que la presión sobre los recursos naturales aumentará con la demanda de nuevas infraestructuras, servicios y viviendas, duplicando por ejemplo los niveles de residuos sólidos urbanos. Si el ritmo de producción y consumo actual se mantuviera constante, con 8500 millones de personas en 2030 y 9700 millones en 2050 serían necesarios los recursos naturales de tres planetas para abastecerlas (ONU, 2020).

Urge, por lo tanto, reflexionar sobre las limitaciones de la economía lineal actual, aún demasiado extractiva y alienada respecto a los impactos ambientales y el desperdicio, sobre la forma de trabajar, de moverse, de producir y consumir. Las llamadas de atención a la humanidad sobre el riesgo que entraña la pasividad son incontables, algunas de corte catastrófico -a menudo excesivas-, aunque bien es cierto que no hay mayor riesgo que la pasividad y la indolencia.

Normalizar el impacto ambiental ya no parece una opción razonable. Es inaplazable promover un modelo económico que compatibilice la creación de riqueza con el respeto por el ecosistema en el que vivimos. Tratar de compatibilizar rentabilidad social y ecológica con rentabilidad económica. Crear riqueza sin destruirla al mismo tiempo. Hacer las paces con la Tierra, en definitiva, reconociendo que somos tan o más dependientes de la naturaleza que nuestros antepasados, aunque vivamos en sociedades urbanas con tecnologías avanzadas. La promoción e implantación de nuevas economías urbanas, de prácticas económicas más eco-sostenibles, puede ser un primer paso. La economía circular, azul o de acceso forman son buenos ejemplos de ellas.

ECONOMÍA CIRCULAR

Aunque el reciclado es la estrategia probablemente más conocida y asociada a la sostenibilidad, lo cierto es que no resulta ni tan sostenible ni tan rentable (EC, 2014), de modo que la economía circular prioriza otras estrategias. Su propósito fundamental es eliminar los residuos y la contaminación propio del modelo económico lineal de producción y consumo que se instauró con la revolución industrial y que a lo largo de dos-cientos años ha comportado una utilización intensiva de materias primas, un despilfarro de energías y materiales y unos hábitos de consumo que han sobrepasado la capacidad de renovación de los ecosistemas, con tasas de renovación de los bienes que no agotan en muchos casos el ciclo vida útil del producto.

Así pues, la economía circular propone transitar del tradicional ciclo extractivo y productivo –tomar, hacer, mover, usar, rechazar- hacia un sistema industrial pensado y diseñado para ser regenerativo (WEF, 2014), mediante la implementación de nueve estrategias complementarias, las conocidas nueve R (EC, 2020):

R1. Rechazar: para lograr que un producto o componente sea prescindible al abandonar su función u ofrecerlo con un servicio o un bien radicalmente nuevo⁶⁶. Uno de los ejemplos populares es el ahorro de papel que permite la digitalización (recibos, facturas, tickets, bancos).

R2. Repensar: para lograr un uso más intensivo del producto, por ejemplo a través de modelos de plataformas de servicios de reutilización -de economía de acceso-, incentivando las relaciones comerciales entre empresas y consumidores basadas en el servicio y no en la propiedad sobre un producto. La cadena de librerías low cost Re-Read de libros usados⁶⁷ sería una ejemplo de ello, así como el ReTuna Aterbrukgalleria, primer centro comercial de productos reciclados cuyo objetivo pasa por reducir desechos, promocionar y favorecer la economía circular, y crear nuevos puestos de trabajo⁶⁸.

R3. Reducir: para incrementar la eficiencia en la fabricación y el uso del producto al consumir menos recursos naturales y materiales.

R4. Reusar: de acuerdo con Walter Stahel, uno de los fundadores de la economía circular, reutilizar

66. La European Circular Economy Stakeholder Platform, difunde buenas prácticas y casos de éxito de empresas e iniciativas sociales a nivel europeo que potencian ecosistemas circulares. Ver en: <https://circulareconomy.europa.eu/platform/en/toolkits>

67. En diciembre del 2020, Re-Read había vendido casi un millón y medio de libros, lo que se tradujo en una preservación de unos 2.800 árboles y el ahorro de más de 1.000.000 de litros de agua (Fontrodona 2021).

68. Ver en: <https://www.retuna.se/hem/>

es una de las mejores estrategias de la economía circular. La digitalización y la economía del acceso pueden contribuir decisivamente a ello, por ejemplo, mediante la plataforma Bumerang y su red de restaurantes takeaway con envases reutilizables⁶⁹. Otra caso es el de Loop, plataforma de distribución de marcas comerciales mediante sus propios envases reutilizables que incluye el servicio de reparto a domicilio y la recogida de envases para su posterior reutilización⁷⁰.

R5. Reparar: para recuperar la función original de un producto defectuoso en su un primer ciclo de vida. La organización sin ánimo de lucro Halte à l'Obsolescence Programmée (HOP) combate la obsolescencia programada y defiende el derecho de la ciudadanía europea a reparar⁷¹. Por otro lado, existen 1500 Repair Cafés, bares y cafeterías, repartidos por todo el mundo donde los consumidores se reúnen para reparar productos defectuosos con la ayuda de voluntarios, para adquirir recambios adecuados, aportar soluciones creativas o compartir conocimiento sobre conservación⁷².

R6. Restaurar: y poner al día, de acuerdo a un sistema de calificación determinado, un producto antiguo que en la mayoría de los casos ya ha superado el umbral del primer ciclo. La empresa social francesa Envie Autonomie⁷³, recoge material sanitario dañado -desde camas de hospitales, sillas de ruedas o taca-tacas- para repararlo o restaurarlo y, si no fuera posible, desmantelarlo reciclando sus componentes en nuevos productos para ser vendidos. Hasta la fecha, ha recogido cerca de 5.300 productos desechados de hospitales, clínicas y residencias. En el 2017 vendió el 47% de sus productos a ancianos que carecían de autonomía y vivían en residencias y centros similares. Más allá del ahorro que pueda suponer al sistema público, facilita el acceso a material sanitario a personas en situación de vulnerabilidad (ECESP, 2019).

R7. Refabricar: usando partes de un producto descartado en otro nuevo que cumple la misma función como en estado casi nuevo. Replay Golf, por ejemplo, se ha especializado en refabricar bolas de golf usadas. Cuando no pueden ser restauradas, se muelen para refabricarlas de nuevo ofreciéndolas semi-nuevas a los consumidores con una garantía similar, cuando no mejor⁷⁴.

69. Ver en: <https://www.youbumerang.com/>

70. Ver en: <https://loopstore.com/>.

71. Ver en: <https://www.halteobsolescence.org/>.

72. Ver en: <https://www.repaircafe.org/>.

73. <https://www.envieautonomie.org/>.

74. Cada bola de golf está formada por 46 gramos de goma y termoplástico con un tiempo previsto de descomposición superior a los mil años. Solo en el 2016, el rescate de 10 millones de bolas, evitó unas 300 toneladas de desechos (Fontrodona, 2021).

R8. Redefinir: usando un producto innecesario, o algunas de sus partes, en otro producto nuevo con una función distinta. Close the Loop, por ejemplo, utiliza cartuchos de tinta y plásticos en la construcción de nuevas carreteras desde que después de años investigación descubrió que el asfalto que incluye materiales de este tipo en su composición es un 65% más resistente que el convencional⁷⁵. Para cada kilómetro de carretera se pueden utilizar el equivalente a 530.000 bolsas de plástico, 168.000 botellas de vidrio y unos 12.500 cartuchos de tinta (Thorton, 2019).

R9. Reciclar: para recuperar material de residuos que puedan procesarse de nuevo en la fabricación de nuevos productos, materiales o sustancias, para objetivos similares a los de sus productos originales o no. También incluye el reprocesamiento de materia orgánica, pero no la recuperación de energía ni el procesamiento de material que se utilizará como fósiles o para operaciones de relleno.

ECONOMÍA AZUL

Históricamente las zonas costeras han atraído ingentes cantidades de población, por sus recursos de subsistencia y por razones logísticas dadas las potencialidades que ofrece el acceso al comercio marítimo y al transporte. No es casualidad, por lo tanto, que la mayoría de las megaciudades del mundo se ubiquen en zonas costeras, que aproximadamente 3 mil millones de personas vivan a menos de 200 kilómetros de ellas, ni que más del 40% de la población mundial lo haga a menos de 100 (UN-Habitat, 2018). La presión demográfica que ello comporta es evidente, aunque no debemos vincularla solo al aumento poblacional, sino también al aumento global de los flujos comerciales y turísticos.

El crecimiento socioeconómico de las zonas costeras (riesgo de una urbanización rápida no planificada, ocio, cruceros, etc.⁷⁶) ha aumentado vertiginosamente provocando un impacto ambiental sin precedentes en ecosistemas costeros y recursos naturales de todo tipo. Más del 60% de los ecosistemas marinos y de agua dulce están gravemente amenazados por las actividades humanas, por patrones de consumo y explotación insostenibles (sobrepesca, actividades de ocio o cruceros, entre otras) (UN-Habitat, 2018)⁷⁷.

75. Ver en: <https://www.closestheLoop.com.au/>

76. El 80% del turismo mundial es costero (UN-Habitat, 2018).

77. El aumento del nivel del mar debido al cambio –con una previsión de entre 44 a 74 centímetros en 2041-, podría tener una serie de consecuencias nefastas, especialmente en las ciudades costeras, entre ellas: erosión significativa de las costas y del fondo marino; pérdida de tierras; daños a la infraestructura; pérdida de capital costero; aumento del gasto en protección y recuperación costera; cambios significativos en la patrones de migración; inundaciones; aumento de los niveles freáticos o inseguridad alimentaria (UN-Habitat, 2018).

La economía azul es aquella que reconoce la importancia de los mares y océanos como motores de la economía por su gran potencial para la innovación y el crecimiento (EC, 2018), emergiendo como una de las respuestas de las ciudades a la crisis climática y a un crecimiento insostenible, en todo aquello relacionado con los océanos y recursos hídricos.

Engloba por lo tanto, toda la actividad económica vinculada al sector marítimo, al uso del mar y de las aguas fluviales, las actividades tradicionales del sector marítimo, como el turismo marítimo y costero, la acuicultura, la construcción de barcos y pesca -solo la pesca marina emplea directa o indirectamente más de 200 millones de personas-. A nivel mundial, el valor de mercado de los recursos marinos y costeros, y su industria se estima en 3 billones de dólares por año o alrededor del 5% del PIB mundial. Más específicamente, se refiere al proceso de implementación de un desarrollo económico, generador de riqueza y empleo, económicamente rentable y a la vez, sostenible, proporcionando servicios sociales y beneficios económicos para las generaciones actuales y futuras. Ello implica una nueva generación de iniciativas empresariales (biotecnología o energía azul) que trata de compatibilizar rentabilidad económica con rentabilidad social a través del uso de los recursos naturales vinculados al mar, industrias emergentes como la energía eólica marina o productos farmacéuticos y cosméticos basados en el uso de los recursos marinos (energía verde, *ecofriendly actions*, preservación del mar).

Podemos considerar también la economía azul como un desarrollo de la economía verde o de la circular (Pauli, 2018)⁷⁸. De acuerdo con esta perspectiva, se trata de abandonar progresivamente los parámetros simples de la economía extractiva, de un proceso industrial alienado de su impacto medioambiental, y tratar de aprender de la propia naturaleza aprovechando el conocimiento acumulado durante millones de años. Inspirarnos en ella para alcanzar cada vez mayores niveles de eficacia, transportando la lógica del ecosistema natural al mundo empresarial, para crear riqueza, satisfacer las necesidades básicas del planeta y de todos sus habitantes con lo que la Tierra produce, respetando al mismo tiempo el medio ambiente.

En su máxima expresión se trataría que la actividad económica de la economía azul emulase los ecosistemas naturales, para ser eficientes en la producción de bienes y servicios, con responsabilidad compartida y respeto para las generaciones futuras, dar respuesta al cambio climático y a un crecimiento insostenible rediseñando todas nuestras formas de vivir y de producir aprendiendo de la naturaleza, que al fin y al cabo, nunca ha tenido necesidad de utilizar combustibles fósiles para producir y disponer de todo lo necesario.

78. Gunter Pauli, creador de Ecover, una empresa ecológica pionera y considerada modelo mundial, defensor de la economía verde durante 35 años de su vida profesional, llegó a la conclusión que esta se limitaba a un público con poder adquisitivo medio-alto y que requería de importantes fondos públicos, sin impedir que por otro lado se generasen todo tipo de residuos. Para ello se propuso un plan para crear cien millones de empleos en diez años, a través de cien de éstas innovaciones, y cuadrar el círculo del desarrollo sostenible (creación de empleo y riqueza mediante negocios medioambientalmente sostenibles). Ver en: <https://www.theblueeconomy.org>

Introducir innovaciones inspiradas en la naturaleza, generando múltiples beneficios, incluyendo empleos y capital social, ofreciendo más con menos, fomentando el ahorro y los cero residuos. Basada en los postulados del cradle to cradle y los fundamentos de la biomimesis, como fuente eficiente de recursos, por ejemplo, considerando la fuerza de gravedad o la energía solar, como fuentes de energía limpia, y el agua como soluble principal (en vez de catalizadores complejos, químicos y tóxicos).

Un caso ilustrativo de esta perspectiva puede ser el trabajo del arquitecto Simón Vélez⁷⁹ que desde hace 40 años desarrolla nuevos sistemas de carpintería usando la madera de Guadua -similar al bambú- como un elemento estructural permanente en edificios residenciales y comerciales. Habiendo millones de personas habitando en casas de bambú, subyace en esta elección no la pobreza de no poder acceder a otro producto sino la inteligencia de sumar un implemento de excelente calidad, plenamente sostenible y resistente a los sismos, de modo que puedan evitarse catástrofes naturales que bien podrían definirse también como catástrofes sociales.

La naturaleza nos muestra como ha evolucionado desde pocas especies hacia una rica biodiversidad, persiguiendo las ventajas de la diversificación. Igualmente, sabemos está sometida a un constante cambio, que su desarrollo no es lineal, que las innovaciones se dan continuamente en base al principio ineludible de la adaptabilidad y que de algún modo, todo está conectado y se desarrolla de manera simbiótica. Un intento de traslación de algunos de estos principios lo encontramos en el caso de Elixsea, iniciativa de una ambientóloga y un profesor de submarinismo para producir vino submarino. En la costa catalana (Roses), protegido de los vientos de la Tramuntana, las botellas de vino se introducen en grandes jaulas y se sumergen a 14 metros de profundidad. Se introducen unas 450 botellas en jaulas cuyo peso alcanza los 800 kilos. Allí, envejecen, con poca luz y poco ruido durante 6 meses, equivalente a 3 o 4 años en superficie, debido a unas condiciones ideales: poca luz, poco ruido, elevadas presiones, temperaturas constantes, corrientes y cambios de mareas. Con tiempo, la bodega submarina se convierte también un arrecife de vida, refugio ideal para diferentes especies.

En la naturaleza las desventajas se convierten en ventajas, los problemas son oportunidades y cada riesgo deviene una nueva oportunidad para que emerja la innovación. Así, por ejemplo, la Fundación Centro Experimental Las Gaviotas ayuda a que el bosque selvático renazca y dé de vivir a los propios pobladores de la comunidad. Por otro lado, la reforestación supone una contribución al cambio climático⁸⁰ puesto que al proteger el suelo, evitando que la lluvia lave sus nutrientes, posibilita que los nuevos árboles neutralicen dióxido de carbono.

79. Ver en <http://www.simonvelez.net/>

80. Ver en: <http://centrolasgaviotas.org/inicio.html/>

ECONOMÍA DE ACCESO

Viviendas turísticas o apartamentos en el que solo se paga por el tiempo de acceso, coches compartidos donde se puede disponer de un vehículo limpio, eficaz y seguro, bancos del tiempo donde pueden recibirse prestaciones intercambiando servicios, Crowdfunding que permite financiar proyectos creativos, sociales y empresariales más allá de las instituciones de crédito tradicionales, o conocimiento abierto, que permite a cualquier persona utilizar, reutilizar o redistribuir libremente el conocimiento como contenido, datos, código o diseños.

En algunos casos la economía del acceso se vincula a la ideas de colaboración, de un poder distribuido y la importancia de la confianza entre usuarios⁸¹, que sostienen relaciones comerciales más allá de las directrices que establecen las organizaciones empresariales –consideradas tradicionales y con un poder centralizado-, acercando así a productores y consumidores⁸².

Desde esta perspectiva, las plataformas digitales no prestarían el servicio subyacente, puesto que lo asumen directamente los particulares, limitándose éstas a una función de intermediación. Las plataformas digitales crean de este modo el marco abierto y dinámico, donde los usuarios pueden interactuar entre ellos y/o con la misma plataforma. La plataforma es el medio, por lo tanto, que permite utilizar, compartir, intercambiar o invertir recursos o bienes -pudiendo existir o no una contraprestación monetaria entre los usuarios- y generar un mayor aprovechamiento de bienes y recursos ya existentes y a menudo infrautilizados (Lenaerts, 2017)⁸³.

La colaboración se define como la interacción existente entre dos o más sujetos, a través de dichos medios digitalizados o no, que satisface una necesidad real o potencial, a una o más personas -adoptando paralelamente o simultáneamente varios roles: vendedor, comprador, prestatario, prestador... Las comunidades colaborativas se encuentran e interactúan en redes en línea y/o plataformas digitales peer-to-peer, así como en espacios presenciales compartidos como fablabs o coworking.

Aunque no falta quien ve en ello una revolución sin precedentes, una suerte de revolución post-industrial e incluso postcapitalista⁸⁴, donde prima la experiencia sobre la propiedad, lo cierto es que

81. Los sistemas de evaluación sustituyen la función tradicional de la garantía. Cuanto mayor reputación digital, mayor confianza generada para llevar a cabo la actividad comercial o social. Cuanto mayor sea el número de usuarios de la plataforma digital mayor será el valor reputacional adquirido.

82. Para algunos, prosumidores: individuos que producen y consumen a la vez, creando un mercado horizontal de individuo a individuo, entre iguales, peer-2-peer.

83. Adigital establece tres tipologías distintas de plataformas: 1) Colaborativa: particulares y/o empresas establecen relaciones comerciales o de intercambio de modo individual o en común, a través de una plataforma digital que actúa de intermediario (BlaBlaCar, Wikipedia, TripAdvisor o AirBnb). 2) Bajo demanda (On demand): plataforma digital ofrece un servicio directo (Deliveroo, Just-Eat o la plataforma de microtarefas Etece.

3) De acceso: empresas que ofrecen recursos para compartir (Car2go, que pone a disposición de los usuarios su flota de vehículos, o espacios de coworking). Ver en: <https://www.adigital.org/>.

84. Con toda suerte de etiquetas más o menos rimbombantes: Sharing economy (economía del compartir), consumo colaborativo, economía colaborativa, etc. Aunque suele ondearse la confianza entre personas como factor clave, incluso oponiéndola al dinero, parece evidente la vinculación entre la expansión de la economía colaborativa y sus potencialidades para el ahorro o la obtención de ingresos. Caber recordar, por otro lado, que el trueque o el intercambio sigue siendo resultado de una acción económica.

todo ello no es más que un desarrollo de prácticas comerciales ya existentes desde las primeras aglomeraciones urbanas (intercambio, trueque, alquiler, etc...). Más que de una revolución, por lo tanto, se trata de una evolución: prácticas comerciales tradicionales potenciadas con nuevas herramientas tecnológicas. Las plataformas digitales son simples innovaciones empresariales en el mercado tradicional del capitalismo: el precio sigue siendo la clave de su éxito, la facilidad de acceso a bienes y servicios, la empresa propietaria de la plataforma tiene el control absoluto del mercado (*marketplace*) que, más allá de facilitar el intercambio, comparte con sus accionistas los resultados como cualquier otra empresa pública (*public company*).

Del mismo modo, la economía del acceso podría considerarse una evolución de los bienes comunales, cuando se pagaba por el servicio del molino o la serrería, o más tempranamente del cooperativismo agrario (compartiendo medios de producción) o de consumo (donde se accede al mercado colectivamente). Existe en la economía de acceso una vinculación con prácticas de compartir, intercambiar, prestar, alquilar o regalar, de facilitar el acceso a recursos escasos en definitiva, redefinida eso sí a través de la tecnología digital, que la ha llevado a su máxima expresión en términos de mercado, volumen de usuarios y de negocio mediante el despliegue de plataformas digitales que actúan de intermediarias entre la oferta y la demanda generada en relaciones entre personas o empresas (P2P o B2B).

Su surgimiento evoca la dinámica clásica del modo de producción capitalista, donde una innovación tecnológica –la famosa disrupción creativa expresada por *Schumpeter*- resquebraja el mercado tradicional (hotelero, automóvil, taxi, etc.) con sus ventajas competitivas, generando todo tipo de tensiones en el statu quo hasta que lo nuevo es aceptado, el mercado se adapta y se crea el pertinente cauce regulatorio en espera de una siguiente y futura disrupción.

Las potencialidades de las plataformas digitales⁸⁵, su capacidad para disminuir barreras de entrada, han permitido extenderse efectivamente a todo tipo de actividades. Sin ir más lejos, las compañías de telecomunicaciones ofrecen televisores vinculados a su oferta por cable. Las principales empresas de software –incluyendo Microsoft- están pasando de un modelo de pago por programa a pago por acceso –con Microsoft 365- y la industria cultural está viendo como cada vez se compra menos música porque el *streaming* de Deezer o de Spotify proporciona acceso prácticamente ilimitado a la producción cultural, cosa que Amazon está intentando con su propuesta de Kindle Unlimited en el sector de los libros.

85. Distintos organismos transnacionales (UE, OCDE o el World Economic Forum) las sitúan bajo la denominación de economía de plataforma, enfatizando que lo relevante es la plataforma en términos de ventaja competitiva, aunque desde la perspectiva de la sostenibilidad lo interesante es el acceso.

Todos ellos son ejemplos ilustrativos de la economía del acceso, donde se facilita el acceso y la satisfacción de una necesidad sin tener que apropiarse del producto. Tanto es así, que quien quisiese podría vivir sin poseer nada –o casi nada- en propiedad: des de la movilidad compartida (viajes compartidos de corta o larga distancia o el alquiler de automóviles entre particulares), el suministro de alimentos con cadenas de distribución cortas y otras redes locales, o el turismo colaborativo (alquiler entre pares, intercambio de casas, etc...).

Más allá de las ventajas o desventajas individuales entre acceso y propiedad⁸⁶, o de si el acceso solo es otra forma de propiedad (adquisición de tiempo, momentos, experiencias), es innegable el poder de la digitalización y los efectos que generan las plataformas digitales: nuevas formas de relación económica, cambios culturales y económicos, emergencia de nuevos hábitos de consumo, de nuevas maneras de relacionarse, de intercambiar y de monetizar habilidades y/o bienes económicos.

Además de la potencialidad de las plataformas para empoderar a la ciudadanía como agentes económicos, dotándoles de mayor capacidad para generar e intercambiar valor con otros iguales de manera directa, desde la perspectiva de la sostenibilidad y la gestión pública local las plataformas pueden facilitar un uso más eficiente de los recursos, y por lo tanto mejoras en la productividad. En esta nueva versión de la economía del acceso, las plataformas pueden contribuir a compartir e intercambiar bienes y servicios, a la optimización de recursos inactivos (*marketplaces* de segunda mano⁸⁷, aplicaciones en transporte⁸⁸ y turismo, o arrendamiento de lavadoras para comunidades de vecinos⁸⁹, etc.) y contribuir sensiblemente a generar externalidades ambientales positivas (menor consumo de recursos, reducción del desperdicio...). Para los más entusiastas, por ejemplo, la generalización del automóvil automático de alquiler supondrá una seria amenaza para la industria tradicional, en la medida en que cada vez será menos necesario tener un vehículo en propiedad, liberando una gran cantidad de espacio en las ciudades y permitiendo también importantes ahorros de materias primas⁹⁰.

86. Ciertos razonamientos exponen que en un mundo basado en el acceso, la propiedad irremisiblemente se concentrará en menos manos, quizá en firmas gestoras de activos. Si, de acuerdo con Piketty, a mayor concentración de la propiedad, mayor propensión a la desigualdad social, ¿No sería pertinente distribuir la propiedad? <https://www.rogersunyer.com/es/articulos/empresas-y-organizaciones-y-distribuimos-propiedad-privada/>

87. Otro es el del mercado de segunda mano que solo en España ahorró 1,2 millones de toneladas de CO2 en 2020. Ver en: <https://www.expansion.com/economia-sostenible/2021/05/17/60a236e7468aeb05738b459e.html>

88. BlaBlaCar o Carpooling, por ejemplo, permiten optimizar el uso de los asientos vacíos en vehículos que están en circulación sin necesidad de ampliar la capacidad de la infraestructura vial.

89. Si durante 20 años se reemplazara la compra de cinco lavadoras de 2.000 ciclos por el alquiler de una de 10.000, se ahorrarían 180 kilos de acero y 2,5 toneladas de dióxido de carbono. Ya en los años setenta del siglo pasado, el intelectual austriaco Ivan Illich hablaba de "herramientas convivenciales" y ponía el ejemplo de neveras y congeladores de gran capacidad que, en lugar de ser propiedad de una única familia, sirvieran a toda una comunidad de vecinos (Fontrodona, 2021).

90. Hay quien ve en ello, el fin del poder de las marcas ignorando que el mercado simplemente se adaptará a la nueva oferta, manteniendo análogas posibilidades de distinción social.

RETOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES PARA UNA NUEVA ECONOMÍA URBANA

El siglo XXI es el de las ciudades y las megaciudades, con dos terceras partes de la población viviendo en urbes en 2050⁹¹, siendo en la práctica el motor del crecimiento económico y de la innovación (Oxford Economics, 2016). La economía mundial se vertebra mediante un ecosistema de ciudades muy distribuido estableciendo nuevos equilibrios de fuerzas y nuevos retos que los gobiernos locales deben afrontar, entre ellos los derivados de la crisis climática y el efecto invernadero. Es en este inmenso tapiz de ciudades y de ciudadanía donde recae gran parte la responsabilidad.

Si las ciudades son el principal emisor de carbono, son también el espacio con mayor potencial para formar parte de la gran solución. Si las ciudades configuran el núcleo del sistema deben ser protagonistas del cambio. Es en el entorno urbano donde políticos, empresarios, activistas, intelectuales, ciudadanos pueden hacer posible cambios concretos, cocreando y participando, más allá del impacto que tiene en los recursos naturales, en el proceso hacia un modelo productivo de consumo más responsable, que tome en consideración la escasez de recursos y fomente comportamientos más sostenibles, que mejore nuestro entorno inmediato y por extensión el mundo en el que vivimos.

Los gobiernos locales son actores estratégicos en la promoción, la facilitación y habilitación que impulse la transición a una nueva economía urbana más verde y azul, más inclusiva y sostenible para todos⁹². La solución a los problemas de las ciudades pasa por más urbanismo, no menos⁹³ (Florida, 2018), por globalizar las propias experiencias, compartiendo retos y amenazas en instituciones globales, impulsar laboratorios compartidos que sirvan tanto a gestores públicos como a representantes políticos, por potenciar un urbanismo proactivo, propositivo y creativo, teniendo bien presente que lo contrario a un urbanismo bueno no es necesariamente un urbanismo malo, sino un urbanismo insignificante (Borja, 2010).

Las ciudades deben asumir un papel relevante, con liderazgos y coordinación eficientes, una función emprendedora tratando de actuar simultáneamente como promotoras, facilitadoras y habilitadoras de las nuevas economías urbanas, como catalizadoras de la energía ciudadana, expresada en empresas,

91. La tendencia seguirá pese a la crisis del Covid. Se estima que en el año 2030 la población urbana alcanzará prácticamente los 5000 millones de personas, ni más ni menos que tres cuartas partes de la población mundial. De acuerdo con las previsiones de crecimiento urbano actual, en 2150 podríamos tener diez mega-ciudades entre los 50 y los 100 millones de habitantes (Florida, 2018).

92. Protagonismo reclamado en la Nueva Carta de Leipzig (UE, 2020), el Comité de las Regiones (CR, 2020) o el Mensaje de Mannheim (Mannheim Message, 2020), reclamando una perspectiva urbana del Green Deal, impulsando "local green deal", capaces de concretar los objetivos globales en proyectos tangibles y dotados de financiación, reivindicando el rol de las ciudades de modo que formen parte del proceso de definición de políticas públicas regulatorias, fiscales y financieras, más allá de simples partners de implementación.

93. Urbanismo entendido como conjunto de disciplinas que estudia y orienta la transformación de los asentamientos humanos, que armoniza la voluntad ciudadana en el espacio urbano, tal y como se expusieron por primera vez en "Teoría General de la Urbanización", publicada en 1859 por Ildefons Cerdà, creador del Eixample barcelonés.

organizaciones y personas individuales, conectando y colaborando con todos los actores, partiendo de una visión holística. El desarrollo urbano es imparable, la tecnología disruptiva también: desde la robótica, pasando por la realidad aumentada aplicada a todos los niveles (formación, turismo, entretenimiento, entre otros) hasta la nanotecnología o la inteligencia artificial.

Los gobiernos locales deben enfatizar las oportunidades, superar la desconfianza y las posiciones defensivas de tipo dialéctico, y profundizar en fórmulas y mecanismos de cooperación para la creación de valor público⁹⁴. Deben fomentar el pensamiento sistémico para lograr la coherencia de las políticas, integrando políticas aisladas, adoptando un enfoque funcional que trascienda los límites administrativos y fomente los vínculos, impulsando procesos tanto de cooperación interadministrativa como de colaboración público-privada, que supere la dialéctica de frentes por la de la cooperación para el bien común (Sunyer, 2015), cooperando hacia la ciudad mixta (*blended city*), combinada, aprovechando todas las nuevas oportunidades que surgen de la virtualización, sin menoscabo del disfrute de cuantos activos físicos disponga la ciudad.

Las ciudades deben crear un entorno estimulante para la transición económica con iniciativas estratégicas, evitando limitarse a implementar acciones estéticas o puntuales de microubanismo, aplicando soluciones ágiles e innovadoras para transformar sus infraestructuras y sistemas de servicio locales hacia una sociedad post-carbono, creando clústeres, distritos de innovación⁹⁵, facilitando la llegada y el uso de plataformas promoviendo de manera proactiva - sin perjuicio de la libre competencia-, aquellas plataformas que mejor contribuyan a la estrategia de la ciudad⁹⁶, aquellas que permitan impulsar la economía de acceso de recursos públicos disponibles para el uso compartido⁹⁷.

Para ello deben establecer marcos normativos ágiles y transparentes que consoliden los existentes y faciliten la creación de nuevos, así como procesos de transición para los sectores con más afectación sobre el cambio climático⁹⁸, frenando la urbanización sin control y previendo prácticas insostenibles. La administración pública no debe limitarse, sin embargo, a una función coercitiva o recaudatoria,

94. irbnb cuenta en varias ciudades con el programa Open Homes, comunidad de anfitriones que proveen de manera gratuita refugio de emergencia a personas afectadas por desastres naturales. En Bélgica diversos municipios tienen acuerdos con la asociación TaxiStop para transportar altruistamente a personas con movilidad reducida. Chapter#2 pretende facilitar el encuentro de refugiados y oportunidades laborales. El distrito londinense de Croydon reemplazó su flota de automóviles con un acuerdo con el carsharing Zipcar (ver <https://www.timeoverflow.org/>) reduciendo los costes por desplazamientos hasta en un 40% y con el mismo objetivo se promueve el uso de Airbnb en desplazamientos laborales. (Ver en: <https://www.telegraph.co.uk/finance/budget/11480519/Budget-2015-Civil-servants-urged-touse-car-sharing-apps-and-Airbnb-to-save-money.html>).

95. Ver casos de distritos de innovación en: <https://www.giid.org/>

96. Seúl dispone un directorio de plataformas alineadas con la estrategia del gobierno local. Ver en: <http://english.seoul.go.kr/policy/key-policies/city-initiatives/1-sharing-city/>

97. Como espacios vacantes hasta flotas de automóviles, promocionando iniciativas vinculadas a la economía del acceso. Por ejemplo: Goteo, Benfeitoria, Si lo venis a buscar es tuyo, Yo No Desperdicio, Bookcrossing, Freecycle o Lendi app.

98. Impulsando por ejemplo, la transición del sector de la automoción hacia empresas proveedoras de servicios avanzados de movilidad sostenible; la descarbonización industrial fomentando el autoconsumo renovable industrial, la integración de renovables en usos térmicos o el uso del hidrógeno verde.

sino asumir iniciativa propia y actualizar sus propios procesos y regulaciones -muchos de ellos concebidos previa existencia de internet-, tratando de eliminar barreras regulatorias que puedan inhibir el desarrollo y la implementación de las nuevas economías urbanas.

Si las ciudades son el espacio idóneo para la innovación, para la adaptación y la reinención, su administración debe acompañarlas creando marcos innovadores incentivadores que, más allá de facilitar iniciativas como la compra pública: no rehúyan el reto de adaptarse a los nuevos paradigmas laborales derivados de la digitalización que superan las heredadas del modo de producción industrial tradicional, no interfieran en la creación de nuevos modelos de negocios de servicios (teletrabajo, formación *online*, telemedicina, etc...) capaces de alterar los parámetros de mercados y operadores tradicionales así como plantear nuevas formas de movilidad, usos alternativos de los edificios, de los centros de las ciudades y de tantas otras actividades que aún están por llegar.

La incentivación desde los gobiernos locales debe abordar también el imprescindible ámbito de la fiscalidad y la financiación, creando un marco general de impulso a las nuevas economías urbanas, circular y azul, movilizandolos recursos financieros para asignarlos de manera eficiente, garantizando condiciones de préstamos bancarios viables. Generar mecanismos financieros innovadores que estimulen la inversión pública y privada, por ejemplo respecto a la preservación y rehabilitación de infraestructura natural y construida⁹⁹, que ayude a la valoración del capital natural como herramienta para comprender la importancia de protección ecológica, o aprovechando las potencialidades de la economía del acceso y las plataformas digitales¹⁰⁰, fomentando comportamientos responsables y sostenibles.

El programa *Blue Growth Interreg MED*, por ejemplo, es un programa de cooperación transnacional cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para apoyar el intercambio de experiencias, conocimiento, y para la mejora de las políticas públicas entre administraciones (estatales, regionales y locales). Implica además actores territoriales de las regiones elegibles del área Mediterránea para la mejora de la colaboración entre clústeres marítimos mediterráneos, el impulso de la innovación transversal y transfronteriza, la creación de empleo. El *4helix+*¹⁰¹ con objetivos equivalentes, pretende impulsar nuevos agentes de innovación no institucionales (*fablabs*, espacios de *coworking*, *hubs* creativos, etc.) para establecer nuevas alianzas.

99. Para proteger un tramo de 60 kilómetros de un arrecife de coral en Quintana Roo, México, el gobierno regional impulsó la colaboración entre la industria de seguros, el activismo ambiental (The Nature Conservancy) y la industria hotelera para la preservación y rehabilitación del arrecife como condición de una póliza de seguro. Ver en: <https://www.gob.mx/conanp/prensa/quintana-roo-asegura-sus-arrecifes-y-playas-contrahuracanes-203530?idiom=es> y <https://www.nature.org/es-us/que-hacemos/nuestras-prioridades/proteger-la-tierra-y-el-agua/refuerzo-para-el-impacto/>

100. Varias ciudades en el mundo han creado pequeños fondos donde, siguiendo el modelo de *matchfunding*, cuando un ciudadano realiza una contribución para un proyecto específico, la administración pública lo acompaña con un aporte equivalente para el mismo fin. En Reino Unido parte de los préstamos con dinero público se han canalizado a través de aplicaciones de *peer lending*, como *Funding Circle*, para la financiación de pequeños negocios. Ver más en: <https://www.fundingcircle.com/uk/>

101. Otorgando 480.000 euros a un mínimo de 48 proyectos del sector marítimo mediante su programa de cheques de innovación, tejiendo una red de socios transnacionales en el marco de la Unión Europea. Ver en: <https://4helix-plus.interreg-med.eu>

La incorporación de nuevas economías urbanas, acordes con los principios ambientales y sociales, debe contemplar igualmente la dimensión educativa, incorporando su aprendizaje en el actual sistema educativo y académico (público y privado), dotándolo de recursos adecuados para adaptar el enfoque y la oferta docente. Ello supone capacitar su profesorado, de modo que pueda contribuir a crear un mercado laboral adecuado a los retos globales de las ciudades, preparándolas para la competición, atracción y retención del talento en un entorno laboral cada día más globalizado y con una mayor descentralización de los puestos de trabajo merced en gran parte al auge del entorno digital. La oferta educativa debe responder a la evolución de los perfiles laborales, al cambio generacional y la transición del conocimiento en el puesto de trabajo que ya está transformando el entorno de las ciudades.

Igualmente, los gobiernos locales deben facilitar programas de formación especializada que promuevan las nuevas economías urbanas (circular, azul y de acceso, entre otras), en el sector público y en el privado, facilitando que las empresas puedan anticiparse y gestionar sus propios procesos de reestructuración interna, desarrollar una oferta formativa de *reskilling* –reciclaje profesional- para adaptarse a los requerimientos del mercado de trabajo en el nuevo modelo económico y puedan acceder a la oferta de empleo verde, azul y tecnológico (empresas digitales, bioeconomía vinculada al sector, nichos de economía azul), así como promover el *upskilling* de trabajadores/as y su empleabilidad a corto y medio plazo teniendo en cuenta las nuevas capacidades requeridas en el proceso hacia una economía más sostenible.

La transición hacia las nuevas economías urbanas requiere de la misma manera cambios paulatinos en las pautas del consumo privado y público. Para ello, puede ser pertinente promover un proceso de concienciación social proporcionando, por ejemplo, información sobre el impacto del sistema alimentario, etiquetando el producto y aportando información diferenciada para los alimentos respetuosos con el medio ambiente y la salud, con el fin de superar barreras culturales, que los responsables políticos tomen decisiones, las empresas innoven y los consumidores elijan patrones de consumo orientados a una economía más sostenible.

Dado que no existe mejor campaña que la ejemplaridad, la administración local debe formar sus propios trabajadores en su rol de facilitadores y prescriptores de las nuevas economías urbanas y, en la medida que ella misma constituye un consumidor relevante, utilizar -sin perjuicio de los principios de la libre competencia- la compra pública de servicios y productos alineados con las estrategias

de transición, sea actuando directamente como usuaria de sus servicios¹⁰² (desde el suministro de energía al uso de materiales sólidos, al consumo de producciones agroecológicas de proximidad o de cualquier iniciativa orientada a la gestión sostenible de los recursos), sea explicitando los criterios de la demanda para que el mercado acuda a la licitación con ideas y propuestas innovadoras.

Pamplona ha desarrollado su estrategia 2030 considerando la innovación en la gestión pública como uno de sus ejes principales, considerando la administración pública como instrumento de transformación urbana, utilizando la contratación pública como una vía para generar valor público. Desde 2005 trata de alinear objetivos sociales y ambientales a través de la contratación, introduciendo ítems como el cambio climático, la energía o la movilidad. A través del proyecto BioCanteens por ejemplo, gestionado en estrecha colaboración con los stakeholders (familias, estudiantes, trabajadores de las escuelas o productores locales), cambiaron el proveedor habitual del servicio de catering escolar por un sistema donde la administración local compra directamente productos orgánicos a productores locales. Con el nuevo modelo se cocinan en las escuelas, tal y como se hacía antaño, los estudiantes comen más saludable, la comida es más sostenible y se contribuye al desarrollo de la economía local en las áreas rurales de la región, creando oportunidades de empleo y ejemplificando los beneficios de la transformación.

LA SOBERANÍA DE LOS CONSUMIDORES

No falta quien advierte con razón, que de nada servirá todo ello si se sustituye la extracción de recursos fósiles por minerales (silicio, litio...), si se genera un planeta de dos velocidades donde uno es el paradigma de lo ecológico a costa de condenar a los otros a ser basureros y fuente de extracción mineral. El cambio de políticas debe ir acompañado de un cambio cultural¹⁰³. Las prácticas económicas y los hábitos de consumo de la sociedad han evolucionado hasta un punto extremo de tensión que hace necesario un cambio en el modelo socioeconómico que nos permita adaptarnos a una nueva realidad definida por los cambios en las condiciones climáticas.

El éxito implica, por lo tanto, ir más allá de un simple intervencionismo o de la implementación de un modelo cerrado y dirigido. De acuerdo con Richard Sennet una de las cosas importantes de la vida urbana es como hacer que las complejidades que la ciudad contiene interactúen. Es preciso remarcar que en esta constante interacción no se puede pretender cerrar soluciones eternas porque la ciudad es

102. Algunas ciudades alquilan costosas herramientas de eficiencia energética (seguidores solares, cámaras de infrarrojos, registradores de luz y temperatura, etc.) para que los constructores puedan completar proyectos energéticamente eficientes. Existen municipios que han creado plataformas que permiten optimizar la capacidad infrautilizada en espacios públicos, por ejemplo, espacios escolares fuera del turno escolar para actividades sociales y culturales. SnapEvent en Francia, Spacebase en Alemania o Creative Space en Australia son algunas de las plataformas digitales de alquilar espacios.

103. Ver una muestra de argumentos escépticos en: <https://youtu.be/JQI97wy1qkA>

un cuerpo vivo, en evolución. Como nosotros mismos. Por ello los sistemas cerrados no sirven para las ciudades que crecen, decrecen, cambian, evolucionan constantemente, como entidades culturales, políticas y económicas que viven dinámicas, inercias y acciones iniciadas hace décadas o siglos enteros al tiempo que se entremezclan con las acciones y reacciones del presente. La orientación hacia una economía más sostenible no puede ser un modelo cerrado, ni perfecto. Nada es perfecto.

La transición de un modelo industrial a uno sostenible, conseguir que Europa sea el primer continente neutro en emisiones de gases de efecto invernadero, contribuyendo decisivamente a frenar el calentamiento global, es demasiado importante para dejarlo solo en manos de gobiernos locales y círculos empresariales. El European Green Deal de la Unión Europea insiste en la necesaria coordinación de la acción de gobiernos, empresas, inversores y consumidores, para facilitar el flujo de inversión de capital a modelos de producción y consumo sostenibles.

Empresas y ciudadanía empiezan a exigir una transición hacia modelos de provisión de servicios más respetuosos con el medio ambiente (flota eléctrica, administración sin papel, centros de la ciudad libres de circulación, limitación de la actividad económica nociva para el ambiente, etc...). En apenas 20 años, los productos sostenibles y duraderos serán la norma, trasladando la responsabilidad al mercado, a los consumidores, a la ciudadanía.

El punto de inflexión se dará cuando dichas necesidades formen parte de las preferencias de la mayoría de consumidores, cuando las empresas deban responder –ser responsables- de todo aquello que comercialicen, hasta el más mínimo detalle, no por exigencia del marco legal sino por una exigencia de los consumidores que dejarán de votarlas –con su compra- cuando no satisfagan sus exigencias ambientales.

No podemos olvidar que las ciudades que queremos y su actividad económica no puede separarse del tipo de personas que queremos ser, del tipo de relaciones al que aspiramos, con el resto de las personas, con las que convivimos, con las que trabajamos, con las que simplemente nos cruzamos por la calle, con nuestro entorno natural, el estilo de vida al que creemos deberíamos aspirar. Siendo conscientes de la imposibilidad de perfección, tanto el triunfo de las ciudades como la emergencia de nuevas economías urbanas, son una nueva oportunidad para recordarnos que su éxito o su fracaso siguen dependiendo principalmente de la acción humana, de nuestra acción.

BIBLIOGRAFÍA

- ARGOTE, J. I. (2020). Riesgos emergentes en la economía de plataformas. Ver en: <https://www.interempresas.net/Proteccion-laboral/Articulos/302420-Riesgos-emergentes-en-la-economia-de-plataformas.html>
- BAQUERIZA-JACKSON, M. (2020). Transfer study-final report. Paris: Urbact.
- BORJA, J. (2010). Luces y sombras del urbanismo de Barcelona. Barcelona: UOC.
- CoR - Committee of the Regions. “The European Green Deal is Going Local”. Press Release. 16 June, 2020 (online). [Consulta: 4 septiembre 2021]: <https://cor.europa.eu/en/news/Pages/The-European-Green-Deal-is-GoingLocal-.aspx>
- EUROPEAN CIRCULAR ECONOMY STAKEHOLDER PLATFORM (2019). Envie Autonomie Collects and Renovates Technical Equipment from Rehabilitation Centers, Hospitals and Care Centres. <https://circulareconomy.europa.eu/platform/en/good-practices/envieautonomie-collects-and-renovates-technical-equipment-rehabilitation-centers-hospitalsand-care-centres> [Consulta: 10 junio 2021].
- EUROPEAN CIRCULAR ECONOMY STAKEHOLDER PLATFORM (2019). Envie Autonomie Collects and Renovates Technical Equipment from Rehabilitation Centers, Hospitals and Care Centres. <https://circulareconomy.europa.eu/platform/en/good-practices/envieautonomie-collects-and-renovates-technical-equipment-rehabilitation-centers-hospitalsand-care-centres> [Consulta: 20 junio 2021].
- EUROPEAN COMMISSION (2020). Circular Economy Action Plan. For a Cleaner and More Competitive Europe. Brussels: CE. Durable and Repairable Products. 20 Steps to a Sustainable Europe. HOP, 2020. [Consulta: 2 julio 2021].
- EUROPEAN COMMISSION (2014). Reuse Is Key to the Circular Economy. <https://ec.europa.eu/environment/ecoap/about-eco-innovation/experts-interviews/reuse-is-the-key-to-the-circular-economy.en> [Consulta: 10 junio 2021].
- EUROPEAN COMMISSION (2018). The 2018 Annual Economic Report on EU Blue Economy. Brussels: European Commission.
- EUROPEAN COMMISSION (2019). “Communication from the Commission. The European Green Deal”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019D-C0640&from=EN> [Consulta: 19 julio 2021]
- EUROPEAN COMMISSION (2019). Circular Economy Stakeholder Conference: Success Stories and New Challenges. Brussels: European Commission. <https://circulareconomy.europa.eu/platform/en/2019-circular-economy-stakeholder-conference-success-stories-and-new-challenges> [Consulta: 28 mayo 2021]
- EUROPEAN COMMISSION (2020). Making Socially Responsible Public Procurement Work. Brussels: European Commission. [Consulta: 16 junio 2021]
- EUROPEAN COMMISSION (2020). Categorisation System for the Circular Economy. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ca9846a8-6289-11ea-b735-01aa75ed71a1> [Consulta: 8 julio 2020].

- EUROPEAN REMANUFACTURING NETWORK (2018b). Replay Golf: Golf Balls. <https://www.remanufacturing.eu/studies/f5f8946e15dcb69ca901.pdf> [Consulta: 22 julio 2021].
- ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, (2019). Reuse: Rethinking Packaging. <https://www.ellen-macarthurfoundation.org/publications/reuse> [Consulta: 26 junio 2021].
- FLORIDA, R. (2018). The new urban crisis. Nueva York: Basic Books.
- FONTRODONA, J.; MULLER, P. (2021). Economía circular, una revolución en marcha. Barcelona: IESE.
- HALTE À L'OBSOLESCENCE PROGRAMÉE (2020). Durable and Repairable Products. 20 Steps to a Sustainable Europe.
<https://circulareconomy.europa.eu/platform/en/%20knowledge/white-paper-durable-and-repairable-products-20-steps-sustainable-europe>
- LENAERTS, K., M. BEBLAVY, Z. KILHOFFER (2017). Government Responses to the Platform Economy: where do we stand? Brussels: CEPS "Policy Insights".
- Mannheim Message. Local Green Deals for a carbon neutral, sustainable and inclusive Europe, 2020 (online). [Consulta: 18 agosto 2021]: https://conferences.sustainablecities.eu/fileadmin/user_upload/_temp_/Mannheim2020/Message/Mannheim-Message.pdf
- MCCLOSKEY, D. (2015). Virtudes burguesas. México: Fondo de Cultura Económica.
- MOORE, M. (2011). Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Barcelona: Paidós.
- ONU (2015). Objetivos de desarrollo sostenible. New York: ONU. [Consulta: 2 julio 2020].
- OXFORD ECONOMICS (2016). Global cities 2030. Oxford: Oxford Economics.
- PAULI, G. (2015). La Economía Azul. Barcelona: Booket.
- RIFKIN, J. (2013). La era del acceso. Barcelona: Paidós.
- SUNYER, R. (2015). Hacia una economía ciudadana. Barcelona: UOC.
- THORNTON, A. (2019). These 11 Companies Are Leading the Way to a Circular Economy. World Economic Forum. <https://www.weforum.org/agenda/2019/02/companies-leading-way-to-circular-economy/> [Consulta: 14 julio 2021].
- UN-Habitat (2018). Blue economy and cities. Nairobi: UN-Habitat.
- Urbact. <https://urbact.eu/promoting-entrepreneurship-and-innovation-maritime-economy> [Consulta: 20 julio 2021].
- UNIÓN EUROPEA (UE) (2020). Carta de Leipzig. Consejo de Ministros. Bruselas: UE. [Consulta: 2 septiembre 2021].
- WORLD ECONOMIC FORUM (2014). Towards the Circular Economy: Accelerating the Scale-up Across Global Supply Chain. http://www3.weforum.org/docs/WEF_ENV_TowardsCircularEconomy_Report_2014.pdf [Consulta: 15 junio 2021].
- WORLD ECONOMIC FORUM (2020). Smart at Scale: Cities to Watch. 25 Case Studies. <https://ual.sg/publication/2020-wef/2020-wef.pdf> [Consulta: 20 julio 2021].



NUEVAS ESTRATEGIAS DE COHESIÓN SOCIAL.
EL TERRITORIO Y LA PROXIMIDAD COMO
BASE DE INNOVACIÓN

Joan Subirats

INTRODUCCIÓN

A pesar de que hemos vivido una pandemia de carácter global y a pesar de que cada día somos más conscientes de lo que ocurre en cualquier rincón del mundo y de cómo nos acaba afectando por lejos que esté, lo cierto es que todo ello no ha hecho sino reforzar la significación de lo local, la importancia de la proximidad para nuestras vidas. Este será uno de los elementos clave de esta contribución: tratar de poner en valor lo local, lo próximo en época de globalización.

La Organización Mundial de la Salud, en relación al Covid-19 ha hecho esfuerzos para coordinar el análisis y gestión de la pandemia a escala global. Los organismos multilaterales han tratado asimismo de articular respuestas que trascendieran fronteras. La Unión Europea ha redoblado su papel tanto en la gestión del proceso de vacunación o en la movilidad entre países, como en la toma de medidas para atajar la crisis económica y social derivada de la pandemia. Pero, a fin de cuentas, lo que hemos ido viendo es que cada país, cada territorio, cada ciudad ha afrontado la pandemia y está tratando de salir de ella, a través de caminos y de estrategias que más allá de las pautas comunes, acaban siendo significativamente diversificadas.

La pandemia, como ocurrió con el proceso aún plenamente en marcha de globalización, presenta un panorama aparentemente homogéneo, pero detrás de esa similitud inicial, todo lo demás es claramente distinto. No parece casual que en un escenario de cambio radical en muchos aspectos vitales, haya tenido una gran difusión el acrónimo VICA (en inglés VUCA), que reúne cuatro características de los tiempos que corren: Volatilidad, Incertidumbre, Complejidad y Ambigüedad. Veamos a que nos referimos aquí cuando hacemos referencia a ellos.

Volatilidad derivada de la rapidez y profundidad con que se suceden los cambios, de tal manera que resulta complicado encontrar terrenos sólidos y duraderos en los que confiar. El cambio tecnológico genera disrupciones significativas al poner en cuestión todo tipo de intermediaciones que no aporten un valor específico. Y eso alcanza y afecta a todo tipo de empresas, organizaciones, empleos o posiciones de mercado.

Si bien la propia evolución de la humanidad ha estado siempre caracterizada por tener que enfrentarse a todo tipo de incertidumbres, lo cierto es que la escala actual es realmente más que notable, ya que afecta a la propia continuidad del planeta y de la vida en el mismo. A ese gran interrogante se añaden los derivados del cambio tecnológico ya mencionado o de la posible continuidad de grandes pandemias derivadas de la explotación al límite de los recursos naturales y especies animales.

La complejidad creciente tiene mucho que ver con la gran explosión de diversidad que, en todos los ámbitos, ha atravesado las sociedades contemporáneas. No nos referimos solo a los aspectos culturales o étnicos, ya presentes siempre, sino a la fragmentación social derivada del declive de la sociedad de clases fordista y asimismo a la constante reivindicación de reconocimiento de la diversidad que surge a finales del siglo XX e inicios de este siglo en relación a opciones de carácter sexual, alimentario o de simple exigencia de reconocimiento de lo que son características personales o de opción vital. Cada vez es más difícil hablar “en nombre de”, ya que cada quién reivindica que se oiga en directo su propia voz.

La ambigüedad, finalmente, hace referencia a la falta de parámetros sólidos, de valores ideológicos claros que permitan identificar a unos y otros, ya que las opciones vitales y grupales fluctúan con rapidez, y no están tan aparentemente claras como estuvieron las visiones del mundo desde la que se actuaba y reaccionaba a lo que ocurría al alrededor.

La combinación de estos factores y los efectos de la pandemia generan muchos interrogantes y los poderes públicos en general precisan generar respuestas significativas en sus diferentes esferas de gobierno. No es extraño que algunos especialistas señalen al miedo y la ira como sentimientos o emociones que atraviesan el escenario político actual. Miedo como expresión de la falta de esperanza sobre el propio desarrollo vital y familiar. Ira generada por lo que se percibe como falta de respuesta por parte de unos poderes públicos que basan buena parte de su legitimidad en su pretendida capacidad de protección. No es que esa combinación de factores no se haya dado antes, como de hecho señaló acertadamente Karl Polanyi en su seminal “La gran transformación” (1944), pero lo que observamos comparando los años 20 del pasado siglo y la situación actual, es un cambio de escala en todos los elementos de crisis que entonces se acumularon. Y es precisamente ese cambio de escala, esa sensación de empezar a tocar los límites de lo esperable, lo que convierte esta época en especialmente tensa y compleja.

Si ha cambiado la escala de los problemas, también debería cambiar la escala desde la que pretendamos dar respuesta a esos problemas. Si los problemas son globales exigirían respuestas globales. Pero, lo cierto es que son al mismo tiempo globales y locales, y cada uno de ellos exige un abordaje específico y una escala de respuesta adecuada. En este sentido la gestión de la pandemia del Covid ha demostrado la importancia de definir bien las responsabilidades y espacios de cada esfera de gobierno, y, al mismo tiempo, la necesidad de evitar lógicas de fraccionalización o compartimentación de los problemas basadas en hipótesis de competencias bien deslindadas a las que solo conviene aplicar el principio de jerarquía. Casi siempre nos encontramos con problemas que acumulan interdependencias con otros temas y cuestiones, y conviene tener claro el cómo abordarlos desde la lógica del trabajo intergubernamental en red, incorporando asimismo las capacidades y recursos de la esfera social en sus múltiples perfiles.

Podríamos decir que el conjunto de elementos hasta ahora contemplados permiten imaginar un momento propicio para una nueva redistribución de cartas en la partida global que se juega entre los distintos actores, tanto institucionales como no institucionales. Y en este sentido entendemos significativo el repensar la distribución de roles, capacidades y recursos entre las distintas esferas de gobierno. Al hilo de esta reflexión queremos en esta contribución poner el énfasis en la significación propia del territorio y de las esferas de gobierno más cercanas al ciudadano, como palancas de innovación y al mismo tiempo de protección, postulando en este sentido el reforzamiento de sus capacidades de acción. Los gobiernos locales, en sus distintas configuraciones, son hoy un elemento clave en la calidad de vida concreta y cotidiana de la ciudadanía en todo el mundo.

REPENSAR PAUTAS DE GOBIERNO Y DE PROTECCIÓN

Vivimos momentos en los que la combinación de cambio tecnológico de gran calado, globalización económica e intensificación de las señales de riesgo ecológico y de salud, no dejan mucho espacio a la elucubración o a un mero ejercicio retórico sobre la necesidad de transformar nuestros sistemas de gobierno. Sin necesidad de profundizar en un aspecto u otro del escenario actual, diríamos que lo constante es el cambio. Todo a nuestro alrededor está en proceso de mutación, alterándose muchas veces de manera irreversible y, además, con gran celeridad. No creemos superfluo ni retórico por tanto preguntarnos si las pautas de gobierno que venimos utilizando son las más adecuadas. Decía Madeleine Albright (la que fue Secretaria de Estado de la administración Clinton) que nos enfrentamos a problemas del siglo XXI con ideas del siglo XX, usando instrumentos pensados en el siglo XIX. Más allá de la simplificación que toda síntesis como esta conlleva, lo cierto es que el desajuste entre la incertidumbre y la complejidad que padecemos y la notable inadecuación de ideas o la evidente obsolescencia de los instrumentos de decisión e implementación que manejan las distintas esferas de gobierno resulta bastante evidente.

Un ejemplo de esos desajustes lo tenemos en la difícil relación entre la creciente heterogeneidad social y la tradicional “eficacia indiferente” que caracteriza el proceder de las administraciones públicas. Como avanzábamos anteriormente, la diversificación de identidades, de opciones vitales y la fuerte exigencia de reconocimiento de cada persona en su distinta manera de ser, constituyen un signo de los tiempos que vivimos. La calidad de los servicios a los que accede cualquier persona se mide ahora no solo por sus específicos parámetros substantivos, es decir, por el grado en que resuelven o palían la situación de origen, sino también por el grado en que logran personalizar la respuesta, y no tanto por la homogeneidad con que están pensados y ejecutados.

Si en el siglo XIX y XX la gran tensión entre valores se situaba en el conflicto entre igualdad y libertad, en el siglo XXI ha ido consolidándose la idea que igualdad no puede implicar una estricta homogeneidad de trato. Lo contrario de la igualdad es la desigualdad, y lo contrario de homogeneidad es diversidad. Por tanto, hoy día la tensión está más bien situada entre tres valores a los que se les atribuye una significación pareja: el valor de la autonomía personal, la exigencia de igualdad y el reconocimiento de la diversidad.

Es precisamente en ese contexto que el valor de la proximidad se pone más de relieve. Es cierto que cuando predomina la sensación de riesgo y de incertidumbre, y cuando el mercado no da suficientes garantías para una gran mayoría de la población, la gente busca protección. Como decía Polanyi (1944), frente al movimiento de mercantilización de la vida y de difuminación de los lazos comunitarios, surge la necesidad de protección que siempre ha estado presente, y que se dirige entonces al Estado como instrumento de salvaguardia de la supervivencia. Esa es la base en que se fundamentaba y se sigue fundamentando la creciente intervención de los poderes públicos desde mediados del siglo XX, pero que ahora se enfrenta a nuevos retos, de un calado desconocido.

En efecto, el Estado ha ido constituyéndose en ese instrumento de protección colectiva. Y si bien se discutió ampliamente su papel y la dimensión de su intervención a finales del siglo pasado y al inicio de este, ahora, en tiempos de pandemia, ha vuelto a ejercer ese papel, con todas las diferencias y peculiaridades de cada escenario nacional. Pero, la esfera estatal inevitablemente acaba ejerciendo esa necesaria labor de protección desde lejos, de manera jerárquica y patriarcal (es decir, con formas poco empáticas, poco compartidas de prescripción). Además, como mencionábamos antes, el instrumento de acción esencial del Estado es la administración pública que actúa respondiendo fundamentalmente a dos criterios básicos: la eficacia y la no discriminación en el acceso, pero con tendencia a caer muchas veces en la confusión entre igualdad y homogeneidad.

EL VALOR DE LA PROXIMIDAD Y LAS CARENCIAS A RESOLVER

En este escenario adquiere un relieve particular el papel de los gobiernos territoriales, locales y regionales, ya que incorporan como valor añadido la proximidad (Subirats, 2016), es decir la capacidad de adaptarse a realidades, colectivos y situaciones personales distintas. Permitiendo, asimismo, que la necesaria articulación de recursos procedentes de distintas lógicas competenciales pueda ejercerse de manera articulada y cooperativa. Desde lejos la transversalidad e integralidad, tan necesaria para dar respuesta protectora a situaciones y problemas complejos, resulta muy complicada. Y ese es precisamente el gran valor diferencial de los gobiernos territoriales más cercanos a la ciudadanía.

Parece claro que asistimos por un lado a la combinación de un rápido proceso de urbanización y de incremento de la significación de las ciudades, pero, por otro lado, como iremos recordando, las competencias locales siguen estando por debajo de sus incumbencias y necesidades. Al mismo tiempo, los mecanismos de representación y decisión que se han venido usando en el gobierno de las entidades territoriales o de las grandes conurbaciones resultan cada vez más obsoletos en comparación con los retos existentes. De un lado, se asume que es necesario articular mejor las voluntades de distintos actores (públicos, privados y del tercer sector) en la búsqueda de escenarios de mayor capacidad de gobierno y eficacia decisional para encarar los retos y déficits de coordinación, dispersión y problemas de gestión a los que se enfrentan los territorios en pleno cambio de época. Pero, por otro lado, se constata que la dispersión de poderes, el encabalgamiento de competencias, la falta de dinámicas de nueva institucionalidad que permitan encarar la complejidad de problemas urbanos desde la fragmentación de gobiernos locales, exigiría avanzar con rapidez en la configuración de auténticos gobiernos territoriales (y en su caso metropolitanos) capaces de articular lo que en muchos casos son sistema de ciudades (Glaeser et al, 2021).

En efecto, los déficits que esa falta de gobierno o gobernanza territorial genera, son significativos. Algunos tienen una significación más política o tienen que ver con la equidad en el conjunto del territorio considerado. Así, por ejemplo, hay déficits notables en la capacidad de participación y representación política en el sistema político conjunto, que o bien no existe formalmente, o en el caso de que disponga de cierta institucionalidad, la lógica es casi siempre técnica y de representación indirecta. Por otro lado, la diferencia de estatus y de presupuestos entre los diversos componentes del espacio territorial o de la conurbación metropolitana genera profundos desajustes en los niveles de renta, educación o de acceso a la esfera digital, por poner algunos ejemplos. La realidad social de cada territorio muestra habitualmente esa desigualdad, que requeriría un abordaje estratégico de carácter redistributivo para el conjunto del territorio considerado, pero ello casa mal con la dispersión y heterogeneidad de recursos y capacidades de los que disponen los diferentes gobiernos locales que componen esa realidad.

CENTROS Y PERIFERIAS

Conviene recordar que detrás de denominaciones genéricas como “territorio” o “proximidad” las realidades sociales, económicas o institucionales son muy distintas. Tenemos espacios “centrales” y espacios “periféricos”. Términos que acostumbran a ir más allá de una mera diferencia en la posición geográfica de cada ciudad o territorio, para expresar diferencias sustantivas en capacidades, recursos, niveles de bienestar o acceso a determinados servicios y posibilidades. No podemos aquí detenernos en las causas de esta realidad diferencial, pero sí debemos tenerla en cuenta a la hora de ver como se encara esa nueva “redistribución de cartas” de la que hablábamos en la introducción de este texto.

No descubrimos nada nuevo al constatar que siempre han habido áreas geográficas con niveles de desarrollo diferenciados (Viesti, G., 2021). Espacios en los que por razones históricas, de cercanía a recursos básicos, por posición geográfica, o por decisión institucional, han conseguido ser “centrales”, acumular mayores niveles de bienestar, y que hay otras que por razones también distintas, han “seguido” desde “fuera” esa evolución. Lo significativo ahora, desde la perspectiva aquí adoptada, no es constatar ni tan solo explicar esas diferencias, sino analizar la posibilidad de que esas asimetrías y desigualdades crezcan o disminuyan, y que distintas estrategias pueden tratar de seguir en relación a los nuevos escenarios que se abren.

Los espacios centrales acostumbran a generar economías de escala que tienen evidentes ventajas desde el punto de vista de potencialidades. En esos espacios, se pueden compartir muchos recursos, tanto de movilidad, como de conocimiento o de acceso a recursos; se facilitan asimismo las posibilidades de intercambio de información, de acciones a desplegar...; y habitualmente en ese tipo de concentraciones aumenta la capacidad de acceder a recursos humanos necesarios, ya que esos centros han atraído y atraen personas con formación y voluntad de trabajo en ámbitos muy distintos. A la hora de plantear estrategias de desarrollo e innovación es importante incorporar en el análisis la importancia de las economías de escala y de aglomeración. Entendiendo al mismo tiempo los cambios que en esa ventaja territorial puedan producirse en momentos en que la aceleración en los ritmos de difusión del trabajo a distancia o de las reuniones on line logre modificar pautas hasta ahora bien establecidas.

Las políticas públicas son un instrumento adecuado para tratar de modificar situaciones de desigualdad en el desarrollo territorial que pueden, a veces, parecer inamovibles. Las estrategias pueden ser distintas. Por un lado se han utilizado estrategias de cambio en las políticas impositivas, reduciendo impuestos, generando incentivos, etc. No parece una buena práctica en momentos en que las necesidades sociales y la capacidad de respuesta de las instituciones públicas ha ido resignificándose

positivamente. Han sido y siguen siendo también muy significativas las políticas que tratan de mejorar la conectividad y movilidad en el territorio considerado. Hace unos años nos hubiéramos referido básicamente a medios de transporte de todo tipo, pero ahora no podemos dejar de centrarnos además en los sistemas de conectividad digital, como un elemento clave si se pretenden aprovechar las posibles ventajas de esa ya mencionada reordenación de posibilidades.

En momentos como los actuales los niveles formativos de la población son altamente significativos a la hora de ver potencialidades de un ámbito territorial determinado. La propia evolución de las dinámicas productivas y económicas muestran la necesidad de contar con personas con niveles de cualificación y formación adecuados a los nuevos parámetros de desarrollo. La revolución tecnológica exige parámetros de conocimiento muy distintos de los que originó y necesitó la revolución fordista. Tampoco deberíamos desdeñar en absoluto la necesidad de contar con sistemas institucionales eficientes y con políticas de bienestar que eviten situaciones de desigualdad y conflicto social. Las aportaciones de Robert Putnam (1994) sobre capital social han puesto de relieve la importancia de lazos y lógicas de confianza y cooperación como palancas de desarrollo muy relevantes.

NUEVOS ESCENARIOS EN LA GENERACIÓN DE VALOR

En este nuevo escenario, y dadas las posibilidades (limitadas, pero existentes) de recomponer el juego, utilizando nuevas cartas, nuevas estrategias, conviene relacionar las dinámicas territoriales a las que estamos aludiendo en esta aportación con las posibilidades que ofrece el cambio de época al que estamos asistiendo. Como sabemos es relativamente fácil aprovechar las facilidades de una globalización que reduce barreras tanto financieras como comerciales, tanto si se trata de desplazar espacios de producción muy estandarizados, como si se trata de aprovechar las facilidades de circulación de capitales. Las cosas no son tan fáciles en el momento en que lo que está en juego es la capacidad de innovación y de generación de valor que requieren una base técnica, científica y profesional que tiende a concentrarse en localizaciones muy concretas alrededor del mundo. Las condiciones no son fáciles de cumplir: sistema educativo sólido y con gran presencia de personas con educación superior; apertura a la competencia y a los flujos internacionales; regulaciones que favorezcan las dinámicas de innovación cruzada entre investigadores y emprendedores; financiación disponible para generar nuevos proyectos; instituciones financieras fiables y conectadas internacionalmente; y cumplimiento de los protocolos de competencia y cooperación considerados como de “buenas prácticas” a escala global (Iversen-Soskice, 2019).

Es importante asimismo señalar que en estos enclaves, las preferencias de los votantes acostumbran a primar las políticas que refuercen los aspectos específicos que han generado precisamente que este valor diferencial del enclave tienda a permanecer. Por tanto, tienden a favorecer la inversión en educación, en investigación, el apoyo a sectores económicos innovadores, etc. E incluso el apoyo a políticas sociales que eviten la generación de desigualdades que acaben poniendo en peligro los equilibrios conseguidos.

Podríamos decir que el creciente peso de las dinámicas de innovación y cambio digital ha ido reforzando el papel de las aglomeraciones urbanas que tienen ciertos requisitos que las hacen especialmente propicias a tales dinámicas (ya señaladas anteriormente al referirnos a la tensión centro-periferia). Lo cual no quiere decir que esta distribución de “cartas” ya existente no pueda cambiar a partir de los efectos que se están generando con la aceleración de los cambios y las amenazas tras la pandemia.

El declive de los enclaves industriales de matriz fordista versus la pujanza de otros lugares más vinculados a la nueva economía digital pueden servir para mostrar e ilustrar lo que tratamos de argumentar (Moretti, 2012). La mezcla de universitarios, investigadores, conglomerados o incubadoras de empresas, la presencia de sectores punta en diversos campos, la existencia de infraestructuras urbanas bien equipadas, una significativa solidez del sistema educativo y de salud, el hecho que se den relevantes facilidades de transporte...generan el humus necesario para que se produzcan fertilizaciones cruzadas, tanto propiciadas externamente como facilitadas por la simple cercanía que genera la posibilidad de cambios casuales (serendipity) (Zukin, 2020).

Como hemos ido mencionando, los efectos sociales en de estos grandes cambios en el sistema productivo y en las dinámicas de crecimiento no son anecdóticas. El declive del sistema fordista y de los formatos comerciales asentados a lo largo de muchos decenios, generan bruscos cambios de estatus, grandes dosis de incertidumbre y una notable sensación de riesgo en grandes agregados sociales. Puede incluso considerarse que, en los países desarrollados, el escenario poco tiene que ver con las diversas versiones de contrato social con el que se zanjaron las grandes tensiones de la primera mitad del siglo XX (Polanyi, 1944).

Las consecuencias sociales de esta gran oleada de cambios son, como hemos ya anticipando, muy significativas. Las tradicionales clases medias han visto como se erosionaban, de manera relativamente rápida, sus posiciones sociales y sus niveles de protección, y van constatando asimismo que ello no es algo pasajero sino que les afectará a largo plazo a ellos y a sus descendientes. El miedo y la incertidumbre se han ido transformando en algunas ocasiones y en algunos países más que en otros,

en prevención ante la llegada de inmigrantes, aversión a los productos producidos en los nuevos países emergentes, sensación de pérdida de valores considerados propios y tradicionales y resentimiento contra dirigentes políticos que, desde su punto de vista, no han sido capaces de proteger adecuadamente los intereses mayoritarios tal como ellos y ellas los entienden (para el caso Estados Unidos, ver Inglehart-Norris, 2017).

La gran erosión producida en la estabilidad de la estructura laboral en general es una característica fundamental del nuevo periodo de desarrollo, que tiene además una afectación especial en los sectores más jóvenes. No está nada claro el impacto real que supondrá la consolidación de la sociedad del conocimiento y la economía digital en la estructura laboral, pero lo cierto es que en la mayoría de los análisis disponibles se apunta a reducciones significativas de los puestos de trabajo que son más propicios a la automatización. Y ello no solo en los ámbitos productivos más propicios (dónde de hecho ello ya viene ocurriendo desde hace años) sino también en la esfera de servicios e incluso de cuidados en los que el volumen de personas ha sido tradicionalmente alto y en los que parecía difícil hasta ahora incorporar tecnología sustitutiva (Banerjee-Duflo, 2019, pp.279 y ss; Frey-Osborne, 2017). Por otro lado, el nivel salarial ha descendido para buena parte de la población. La participación del trabajo (la parte de los beneficios usada para pagar los salarios), ha ido disminuyendo de manera continua desde la década de los 80. Si en el sector de la manufactura esa cifra significaba el 50%, en el 2012 la cantidad había caído a cerca del 10% (Autor et al., 2017, citado en Banerjee-Duflo, 2019, p.293). La distribución desigual del crecimiento (con grandes resultados para el 1% más rico) (Piketty-Saez, 2006) ha aumentado la sensación de riesgo y desprotección ante el nuevo escenario y las perspectivas nada prometedoras que se abren.

La variable institucional no puede tampoco olvidarse o dejarse de lado cuando de lo que se trata es de tratar de encontrar nuevos caminos de generación de valor desde una perspectiva territorial. Nos referimos a lo que ya mencionábamos cuando aludíamos a las palabras de Albright al vincular nuevos problemas, con ideas de siempre e instrumentos obsoletos. Podemos llegar a tener claros los nuevos problemas a los que nos enfrentamos, e incluso disponer un nuevo acervo de ideas con los que tratar de enfrentarnos a ellos, paliar sus consecuencias o mejorar los escenarios de partida, pero es evidente que en cualquier caso será muy significativo contar con la arquitectura institucional y las capacidades de gobierno y gestión adecuadas para ello. A estos aspectos destinaremos los siguientes apartados.

NECESIDADES DE INTERGUBERNAMENTALIDAD. ESCALA Y PODER

En momentos excepcionales, como el generado por la pandemia del COVID19, la disonancia entre problemática común y fragmentación competencial e institucional se pone claramente en evidencia. La naturaleza del propio problema requiere coordinación y cooperación intergubernamental por encima de lo habitual para conseguir respuestas realmente eficaces. Estaríamos frente a lo que se ha denominado como un problema intergubernamental complejo. Un tipo de situación ante la cual las instituciones difícilmente pueden abordar tratando de resolver el problema (ya que está más allá de sus posibilidades), sino más bien gestionando sus consecuencias. Existe un continuum en las urgencias derivadas de la crisis sanitaria en cualquier rincón de una realidad territorial y, en cambio, el abordaje de la contingencia se acostumbra a asumir con los instrumentos de que se disponen, es decir, desde la división institucional, el troceamiento sectorial y la presencia en el mismo territorio de otras esferas de gobierno con sus propias lógicas y competencias.

Este tipo de problemáticas no solo se dan en casos de emergencia como los vividos con la pandemia, sino que se dan asimismo ante la necesidad de generar dinámicas de innovación y creatividad ante retos y situaciones frente a las que no funcionan, como decíamos, los mecanismos e instrumentos habituales. La base actual de la innovación es el conocimiento y ese es un tipo de bien que no tiene características de rivalidad y tampoco es fácilmente deslocalizable. Invertir en conocimiento requiere entender el valor de la proximidad, adjetivar el conocimiento con su localización, relacionando estrechamente los valores propios y específicos del territorio con las posibilidades de escalar las dinámicas de creatividad desde esa base propia y específica.

La realidad urbana de este inicio del siglo XXI acumulaba perspectivas de signo relativamente contradictorio. Por una parte, se anunciaban situaciones más bien convulsas (múltiples presiones y tensiones) y cambiantes (crecimiento significativo del número de personas en áreas urbanas y más desigualdades internas). Había también referencias a una “revolución metropolitana” (Katz-Bradley, 2013) o se especulaba sobre la necesidad de que los alcaldes interviniesen de manera más directa en la gobernanza global (Barber, 2013). La creciente significación de las ciudades ha llegado a caracterizarlas recientemente como “decisoras globales” en un nuevo mundo crecientemente urbanizado (Glaeser, Kourtit, Nijkamp, 2021).

En este sentido, asistimos por un lado a la combinación de un rápido proceso de urbanización y de incremento de la significación de las ciudades, pero, por otro lado, las competencias locales siguen estando por debajo de sus incumbencias y necesidades. Al mismo tiempo, los mecanismos de representación y decisión que se han venido usando en el gobierno de las grandes conurbaciones resultan cada vez más obsoletos en comparación con los retos existentes. De un lado, se asume que es nece-

sario articular mejor las voluntades de distintos actores (públicos, privados y del tercer sector) en la búsqueda de escenarios de mayor capacidad de gobierno y eficacia decisional para encarar los retos y déficits de coordinación, dispersión y problemas de gestión (Slack, 2007) a los que se enfrentan los espacios metropolitanos en pleno cambio de época. Pero, por otro lado, se constata que la dispersión de poderes, el encabalgamiento de competencias, la falta de dinámicas de nueva institucionalidad que permitan encarar la complejidad de problemas urbanos desde la fragmentación de gobiernos locales, exigiría avanzar con rapidez en la configuración de auténticos gobiernos metropolitanos capaces de articular lo que en muchos casos son sistema de ciudades.

En efecto, los déficits que esa falta de gobierno o gobernanza metropolitana genera, son significativos. Algunos tienen una significación más política o tienen que ver con la equidad en el conjunto del territorio considerado. Así, por ejemplo, hay déficits notables en la capacidad de participación y representación política en el sistema político metropolitano, que o bien no existe formalmente, o en el caso de que disponga de cierta institucionalidad, la lógica es casi siempre técnica y de representación indirecta. Por otro lado, la diferencia de estatus y de presupuestos entre los diversos componentes de la conurbación metropolitana genera profundos desajustes en los niveles de renta, educación o de acceso a la esfera digital, por poner algunos ejemplos. La realidad social metropolitana muestra habitualmente esa desigualdad, que requeriría un abordaje estratégico de carácter redistributivo para el conjunto del territorio considerado, pero ello casa mal con la dispersión y heterogeneidad de recursos y capacidades de los que disponen los diferentes gobiernos locales que componen esa realidad metropolitana.

En momentos excepcionales, como el generado por la pandemia del COVID19, esta disonancia entre problemática común y fragmentación competencial e institucional se pone claramente en evidencia. La naturaleza del propio problema requiere coordinación y cooperación intergubernamental para conseguir respuestas realmente eficaces (Paquet-Schertzer, 2020). Estaríamos frente a lo que se ha denominado como un problema intergubernamental complejo (Versluis et al., 2019). Un tipo de situación ante la cual las instituciones difícilmente pueden abordar tratando de resolver el problema, sino más bien gestionando sus consecuencias. Existe un continuum en las urgencias derivadas de la crisis sanitaria en cualquier rincón de una realidad metropolitana y, en cambio, el abordaje de la contingencia se acostumbra a asumir con los instrumentos de que se disponen, es decir, desde la división institucional, el troceamiento sectorial y la presencia en el mismo territorio de otras esferas de gobierno con sus propias lógicas y competencias. Es en este tipo de situaciones cuando la tensión entre unificar los criterios con los que abordar la situación de emergencia y, al mismo tiempo, la necesidad de distinguir los diferentes escenarios y situaciones que se dan en cada realidad concreta, se muestra de manera evidente (Dodds et al., 2020; Aubrecht et al., 2020).

Vemos como sigue creciendo la significación de los espacios metropolitanos como espacios donde se concentra la mayor capacidad de innovación, creatividad y generación de valor (Iversen-Soskice, 2019; Glaeser, Kourtit, Nijkamp, 2021). Al mismo tiempo, comprobamos que la falta de sistemas complejos en los que articular dinámicas estratégicas y de gobierno conjuntas y, al mismo tiempo, el reconocimiento de la diversidad social y territorial, acaba generando graves problemas en contingencias que requieren eficacia y rapidez de respuesta.

La realidad urbana y metropolitana es cada vez más importante y no crece proporcionalmente la capacidad de representar, gobernar y canalizar la participación y complicidad social en esos escenarios. La renovación y transformación de los sistemas de gobierno, gobernanza y gestión metropolitanas es necesaria. No solo para afrontar de manera eficaz y eficiente las oportunidades y posibilidades que se abren para mejorar las condiciones colectivas de vida de una gran parte de la población del mundo que habita en esas grandes conurbaciones, sino también para poder responder más eficazmente a las exigencias de situaciones de emergencia como las vividas durante la pandemia del COVID19.

¿DESCENTRALIZAR? VENTAJAS E INCONVENIENTES

Todo ello parece indicarnos que deberíamos reforzar las esferas de gobierno más próximas a la ciudadanía, dada la creciente complejidad de los problemas que les afectan. Pero, no podemos actuar de manera mecánica suponiendo que cualquier tema estará mejor en manos de la esfera de gobierno más cercana al ciudadano. Lo que conviene es analizar la especificidad de cada tema y situarlo en la escala de gobierno que mejor pueda enfrentarse a ello. Los estados siguen siendo absolutamente necesarios en temas de planificación y evaluación, y para ello deben contar con sistemas de información que les permitan no solo el seguimiento constante de los temas sino también la capacidad de delegar esferas territoriales de gobierno sin perder el control en su ámbito nacional-territorial. Las esferas subestatales de gobierno, especialmente los gobiernos locales, si cuentan con la dimensión territorial adecuada, pueden ser la clave para asegurar esa mezcla específica de protección, capaz por un lado de reconocer la diversidad y, por el otro, de generar respuestas transversales y compartidas.

Las nuevas formas de gobernación van más allá de las fronteras físicas y ponen el énfasis en los flujos que se dan entre ámbitos gubernamentales. El gobierno multinivel y el gobierno en red comportan la desaparición de lo interior y lo exterior, la abolición de las fronteras entre lo público y lo privado y entre los distintos niveles de lo público. A su vez, la desaparición de las especializaciones provoca que en las tareas de gobierno el énfasis se traslade de los actores a los contenidos. Es decir, lo importante no es la atribución de funciones y responsabilidades a un determinado nivel de gobier-

no o a cierto ente público o privado, sino la política que se pretende impulsar y los objetivos que ésta persigue. Alrededor de esta política, los diferentes actores y las diversas instancias gubernamentales comparten responsabilidades y funciones, y acaba configurando capacidades colectivas de gobierno.

La forma de organización y gestión en red se puede interpretar como un proceso muy intenso de descentralización. Pero, al mismo tiempo es conveniente pensar en dinámicas complementarias y simultáneas de centralización en algunos aspectos. No deberíamos perder capacidades de control y de coherencia interna a la hora de implementar decisiones. Hablamos de dos aspectos indispensables en el desarrollo de cualquier política pública. La construcción de objetivos compartidos es básica, ya que de ello depende la coherencia, y ello exige control. Así se puede desarrollar al máximo la lógica descentralizadora que permite la adecuación flexible a condiciones específicas cambiantes.

Veamos que ganamos y que perdemos con la descentralización y que ganamos y que perdemos con la centralización. Recordemos que cuando hablamos de descentralización, nos estamos refiriendo a procesos reales de distribución de poder, de generar un sistema plural de centros de decisión. No se trata por tanto de minusvalorar los efectos políticos que ello tiene, ya que descentralizar implica alterar sistemas de poder habitualmente bien arraigados y modificar tradiciones y procesos bien asentados. En efecto, en la tradición burocrática weberiana, lo importante es evitar situaciones de discrecionalidad y por tanto es importante no permitir alteraciones en los procesos previamente diseñados que garantizan homogeneidad en el trato y en los servicios a prestar. La desconcentración de funciones no altera esa lógica tradicional, ya que asegura unidad procedimental y solo acerca el espacio de interacción a quién resulte implicado sin cambiar los centros de poder y decisión. La descentralización sí altera esa lógica, y puede aumentar las posibilidades de que se produzcan resultados distintos aplicando una misma normativa, ya que descentralizar implica dejar que los más cercanos al espacio de interacción con los ciudadanos tengan atribuciones para poder decidir en ciertos aspectos.

Con la descentralización se gana en cantidad y en calidad de la información de que se dispone. De esta manera, y como adelantábamos, la capacidad de adaptación a circunstancias diversas aumenta. No es algo irrelevante, ya que temas como espacio público, encarar los “efectos zona” (es decir, que dependiendo del lugar en que se reside el abanico de oportunidades vitales sea desigual), o la capacidad de adaptar la configuración urbana a colectivos (de edad, o de origen) distintos, resulta más sencillo. Esa mayor cercanía parece presuponer una mejor capacidad para aprovechar y afinar en la atribución de recursos, lo que debería redundar en políticas más eficaces, más capaces de adaptar a circunstancias cambiantes las decisiones tomadas a menudo de manera más genérica e indiferenciada.

Por otra parte, la proximidad entre decisores y receptores debería propiciar que los espacios de participación y co-decisión fueran más posibles y que tuvieran efectos más claros. Al mismo tiempo, esa misma proximidad, posibilita dinámicas de mayor transparencia en la gestión y de mayor control por parte de los afectados y de la sociedad en su conjunto. Finalmente, en este repaso que estamos haciendo de manera esquemática en relación a las ventajas de la descentralización, añadiríamos que generalmente se entiende que si se parte de los problemas tal como los encontramos en la realidad, la necesidad y la presión para encontrar respuestas más integrales o transversales será mayor. La estructura jerárquica y competencial opera más rígidamente cuando decisión e implementación se alejan, pero cuando ello no es así, la complejidad intrínseca de muchos problemas sociales y políticos acostumbra a exigir dinámicas más integrales que mezclen recursos y habilidades, lo que potencia el trabajo en red más que las dinámicas tradicionales de competencia y sectorialización.

¿Qué se pierde con la descentralización?. También desde el otro lado de la ecuación centralización-descentralización, las posibilidades de encontrarte con problemas existen. Por un lado, al fragmentar los centros de toma de decisiones, existe el peligro de pérdida de dirección general de una política o programa determinado. Aumentan asimismo los riesgos de que una misma política se aplique de manera diferenciada en distintos sitios, y que esa diferenciación vaya más allá de lo que sería una estricta adecuación a circunstancias o situaciones cambiantes. Se señala muchas veces también en la literatura al respecto que con la descentralización aumentan las posibilidades de presión e influencia por parte de los intereses presentes en el ámbito sectorial en el que se inserte la política, pero también en los distintos grupos de presión que en cada territorio puedan tratar de aprovechar esa descentralización en su propio beneficio. Seguramente a ello se debe que se acostumbre a achacar a la descentralización mayores riesgos de clientelismo. También se atribuye a la descentralización una mayor propensión a aumentar el gasto público, ya que se tiende a primar la urgencia de lo próximo desatendiendo la situación global. En general la idea de fragmentación de objetivos y de los peligros de la desigualdad son los aspectos más repetidos.

Si pasamos de los aspectos generales a los efectos sobre los colectivos y personas implicadas, podríamos volvernos a preguntar quiénes son los que ganan y quiénes son los que pierden en ese dilema descentralización-centralización. En general diríamos que con la descentralización ganan los más cercanos y con la centralización los más poderosos. La centralización genera una lógica de aplicación universal, más indiferenciada que quizás permite proteger de manera también más generalizada, mientras que con la descentralización, la posibilidad de “particularizar”, de acercarse mejor a cada quién en su diversidad es mayor, pero también es posible que se aprovechen de ello quiénes disponen de más recursos de gestión y presión.

COMBINAR CERCA-LEJOS. SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y EXIGENCIAS DE REDISTRIBUCIÓN Y EVALUACIÓN

En general, la combinación de ambas lógicas resulta prometedora, ya que puede permitir aprovechar las ventajas ya mencionadas de la descentralización, tratando al mismo tiempo de evitar sus aspectos negativos. En el fondo se trataría de evitar la desigualdad que puede generar un proceso de aplicación descentralizada de una política, manteniendo capacidades de redistribución entre los espacios o territorios en que aplique la política. En efecto, está muy estudiado que si no se atiende ese aspecto de redistribución que compense la diferencia de puntos de partida y de recursos de todo tipo que cada territorio contiene de manera desigual, puede fácilmente producirse el llamado “efecto Mateo”. Con esa expresión se alude a la cita bíblica que afirma: “Al que tiene se le dará y tendrá en abundancia, pero al que no tiene incluso lo que tiene le será quitado” (Mateo 13-12).

Mantener por tanto buenos sistemas de información que nos permitan disponer (centralmente), a partir de un mismo proceso de actuación, de datos sobre los distintos efectos que se dan en la implementación descentralizada de una política, nos permitirá compensar posiciones de partida distintas, no comparar entre sí a realidades diferenciadas, y detectar posibles fallos o sesgos a favor o en contra de determinados colectivos o personas. Ese proceso debe permitir conocer sin entrometer. Es decir no ser invasivo en la capacidad de intervención diferenciada e integral que permite la descentralización y que es en definitiva una de las mayores ventajas a las que hemos aludido. Ello se puede complementar con procesos de benchmarking, de aprendizaje cruzado y de mecanismos de construcción conjunta (con todos los centros de decisión descentralizada) de problemas, procesos y mecanismos de evaluación.

CONSIDERACIONES FINALES

Estamos por tanto en un escenario que nos obliga a repensar muchos de los conceptos que estábamos acostumbrados a manejar. La propia Unión Europea está aplicando ahora, como respuesta a la Crisis del Covid-19, fórmulas muy distintas a las que se utilizaron tras la crisis financiera del 2007-2008. Destaca en este sentido la voluntad de poner en valor la intervención de los poderes públicos, la apuesta por la expansión del gasto público, y la sensación que los países más desarrollados de la UE son conscientes que sin una salidad en U para todos los países, los efectos sobre el conjunto de los menos favorecidos acabaría pesando en el resto.

Hemos presentado aquí unas reflexiones que si bien postulan reforzar los poderes públicos más cercanos al ciudadano, no por ello lo plantean de manera mecánica. Necesitamos cada vez más encarar las lógicas de intergubernamentalidad frente a situaciones de complejidad. Una complejidad que hemos de entender más propia de la normalidad que de la excepcionalidad. Y para ello es útil incorporar dinámicas de vayan más allá de lo estrictamente local. Buscando espacios de gobierno territorial supralocal que pueda permitir abordar con lógicas conjuntas de centralización y descentralización situaciones que desde la fragmentación local pueden ser mucho más difíciles de abordar.

No hemos tratado de argumentar acerca de las ventajas intrínsecas de un mayor protagonismo de una esfera gubernamental en relación a otras. Sino de entender que cada vez más nos enfrentamos a problemas frente a los cuales, lo excepcional es que su abordaje y posible solución o contención sean estrictamente atribuibles a una esfera de gobierno en concreto. No creemos que podamos argumentar en relación a ello desde lógicas fundamentalmente propias de la eficiencia económica, cuando casi siempre hemos de tener en cuenta otras perspectivas propias de la equidad o la atención a la diversidad. Es evidente que la perspectiva jurídica puede ayudar, tratando de encontrar los arreglos institucionales necesarios para que esa complejidad tantas veces aludida, pueda resultar manejable. Pero, hemos querido sobre todo, incorporar un planteamiento político.

La discusión sobre cual es la escala más adecuada para afrontar los problemas puede acabar siendo inútil e improductiva. La respuesta depende muchos factores. Tradición histórica, configuración espacial, tamaño de los municipios,..., pero lo que es indudable es que la conexión entre escala, espacio, identidad y poder es sumamente relevante. Y que no puede simplificarse aludiendo a urgencias o necesidades diagnosticadas desde arriba. En este sentido, la relación factibilidad y legitimidad debería sernos de utilidad. Reivindiquemos la política como un espacio en el que el debate sobre estas cuestiones no sea estrictamente técnico, ya que es probable que al final nos encontremos con problemas de rechazo o de desajuste que tienen que ver con criterios que se escapan de razonamientos que tinden a caer en razones o argumentos estrictamente eficientistas o racionalizadores.

Cada vez más, las conexiones entre globalidad y proximidad, entre políticas y problemáticas generales y especificidades locales, serán clave para conseguir un objetivo que sigue siendo relevante: avanzar en un bienestar colectivo e individual congruente con la sostenibilidad ambiental y la solidaridad interterritorial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS UTILIZADAS

- AUBRECHT, P.-ESSINK, J.-KOVAC, M.-VANDENBERGHE, A.S., (2020), “Centralized and Decentralized Responses to Covid-19 in federal systems: US and EU comparisons” en Law and Economics of Covid-19 working paper series: 04/2020
- BANNERJEE, A.-DUFLO, E., (2020), Buena economía para tiempos difíciles, Taurus, Barcelona
- BARBER, B. R. (2013). *If mayors ruled the world: dysfunctional nations, rising cities*. Yale University Press.
- DODDS, K., BROTO, V. C., DETTERBECK, K., JONES, M., MAMADOUH, V., RAMUTSINDELA, M., VARSANY, M., WACHSMUTH, D., WOON, C. Y. (2020). “The COVID-19 pandemic: territorial, political and governance dimensions of the crisis”. *Territory, Politics, Governance*, 8:3, pp.289-298
- FREY, C.B.-OSBORNE, M.A., (2017), “The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?”, *Technological Forecasting and Social Change*, 114, pp.254-280
- GLAESER, E.-KOURTIT, K., NIJKAMP, P. (EDS), 2021, *Urban Empires. Cities as a Global Rulers in the New Urban World*, Routledge, New York
- INGLEHART, R.-NORRIS, P., (2017), “Trump and the Populist Authoritarian Parties: The Silent Revolution in Reverse”, *Perspective on Politics*, 15, pp.443-454
- IVERSEN, T.-SOSKICE, D., (2019), *Democracy and Prosperity. Reinventing Capitalism Through a Turbulent Century*, Princeton University Press
- KATZ, B., AND BRADLEY, J. (1999). *Divided we sprawl*. *Atlantic Monthly*, 284(6), 26-42. Kim S., Schumann A. and Ahrend R. (2014). *What Governance for Metropolitan Areas?*, OECD
- KATZ, B., & BRADLEY, J. (2013). *The metropolitan revolution: How cities and metros are fixing our broken politics and fragile economy*. Brookings Institution Press.
- MORETTI, P., (2012), *The New Geography of Jobs*, Mariner Books, Boston
- PAQUET, M., & SCHERTZER, R. (2020). COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 1-5.
- PARKS, R. B., AND OAKERSON, R. J. (1989). *Metropolitan Organization and Governance A Local Public Economy Approach*. *Urban Affairs Review*, 25(1), 18-29.
- PASTOR, M. ET ALT, (2000), *Regions that work. How cities and suburbs can grow together*, Minneapolis, University of Minnesota Press
- POLANYI, K., (1944), *The Great Transformation*, Bacon Press, Boston, (versión en español en Fondo de Cultura Económico, México, 2004)
- PUTNAM, R., LEONARDI, R., NANETTI, R., *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy*, De Gruyter, 1994 (Traducción española en CIS, 2011, *Para que la democracia funcione. Las tradiciones cívicas en la Italia moderna*, con prólogo de Joan Subirats)

SLACK, E., (2007), “Managing the coordination of service delivery in Metropolitan Cities”, Policy Research Working Paper 4317, World Bank, Urban Development Unit, <http://library1.nida.ac.th/worldbank/fulltext/wps04317.pdf>

SAVITCH, H. V., and RONALD K. VOGEL (2000). Introduction: Paths to new regionalism. *State & Local Government Review*, 32(3), 158-168.

SØRENSEN, E., & TORFING, J. (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society*, 43, 8, 842-868.

SUBIRATS, J., (2016), *El poder de lo próximo*, Catarata Libros, Madrid

VERSLUIS, E., VAN ASSELT, M., & KIM, J. (2019). The multilevel regulation of complex policy problems: uncertainty and the swine flu pandemic. *European Policy Analysis*, 5(1), 80-98.

VIESTI, G., 2021, *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Laterza, Bari-Roma

ZUKIN, S., (2020), “Seeing like a city: how tech became urban”, *Theory and Society*, pp.1-24

O FUTURO PODERÁ SER MAIS CULTURAL
E CRIATIVO: PELA SUSTENTABILIDADE
DOS SETORES CULTURAIS E CRIATIVOS
E DAS CIDADES

Patricia Romeiro y Cristina Farinha

INTRODUÇÃO

Confrontados com os impactos da pandemia causada pela COVID-19, torna-se necessário partir das aprendizagens para imaginar e desenvolver novas abordagens na reconstrução da vida em sociedade. A crise gerada pelo confinamento prolongado à escala mundial teve, e continua a ter, um impacto significativo nas várias dimensões da vida individual e coletiva: na saúde pública, na economia, nos empregos, na mobilidade, na interação social, no meio ambiente e na vivência cultural.

Os setores culturais e criativos¹⁰⁴ (SCC) foram severamente afetados por esta circunstância. Estando entre as atividades que primeiro foram suspensas e fazendo parte das últimas a retomar sem restrições, alguns estudos revelam que os SCC se encontram entre os mais impactados. De acordo com um relatório da OCDE¹⁰⁵ os CCS, juntamente com a atividade turística, são os mais afetados pela crise, com empregos em risco que variam de 0,8 a 5,5% do emprego a nível internacional, prevenindo-se que os efeitos e consequências sejam duradouros. Por outro lado, partindo de uma faturação de 643 mil milhões de euros (2019) - 4,4% do PIB em termos de volume de negócios total na União Europeia (UE) -, esta sofreu em 2020 uma perda de 31%, convertendo a economia cultural e criativa numa das mais afetadas da Europa¹⁰⁶.

Os museus e as bibliotecas estiveram vários meses fechados, concertos de música e festivais de dança foram cancelados um pouco por todas as cidades, havendo ainda incertezas sobre como e quando estas e outras atividades culturais e criativas retomarão a sua atividade em pleno. Embora com diferentes intensidades, as ondas de impacto da COVID-19 afetaram de forma transversal todos os SCC, prevenindo-se um impacto massivo e duradouro em toda a cadeia de valor destes setores¹⁰⁷.

No entanto, foi também durante o período do confinamento que muitos agentes culturais e criativos, individual e coletivamente, reagiram espontaneamente (num primeiro momento), ensaiando novas formas de criação, organização, exibição e comunicação com os públicos. Interessa, pois, analisar as práticas e ensinamentos desta experiência coletiva no âmbito dos SCC, e refletir sobre o desenvolvimento destas atividades e o papel que estas poderão ter no desenvolvimento das cidades do futuro.

104 "«Setores culturais e criativos», todos os setores cujas atividades se baseiam em valores culturais ou artísticos e outras expressões criativas individuais ou coletivas. As atividades podem incluir a conceção, a criação, a produção, a divulgação e a conservação dos bens e serviços que encarnam uma expressão cultural, artística ou qualquer outra expressão criativa, e funções conexas, como a educação ou a gestão. (...) Os setores incluem a arquitetura, os arquivos, as bibliotecas e os museus, o artesanato, o audiovisual (em particular o cinema, a televisão, os jogos de vídeo e as atividades multimédia), o património cultural material e imaterial, o design (incluindo o design de moda), os festivais, a música, a literatura, as artes do espetáculo, os livros e a edição, a rádio e as artes plásticas"- Comissão Europeia (2018), Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o programa Europa Criativa (2021-2027) e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1295/2013 30.5.2018 COM(2018) 366 final.

105. OECD (2020). Culture Shock: COVID-19 and the Cultural and Creative sectors. Consultado em https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135961-nenh9f2w7a&title=Culture-shock-COVID-19-and-the-cultural-and-creative-sectors (acedido em setembro de 2021).

106. Ernst and Young (2021). *Rebuilding Europe: the Cultural and Creative Economy before and after the Covid Crisis*. Consultado em <https://www.rebuilding-europe.eu> (acedido em setembro de 2021).

107. Ernst and Young (2021). *Rebuilding Europe: the Cultural and Creative Economy before and after the Covid Crisis*. Consultado em <https://www.rebuilding-europe.eu> (acedido em setembro de 2021).

Partindo deste contexto, pretende-se neste capítulo refletir sobre como as políticas urbanas centradas nos SCC poderão contribuir para um desenvolvimento mais sustentável das cidades Europeias no pós-pandemia COVID - 19. Cabe realçar que a abordagem seguida privilegia o contexto geográfico da União Europeia, sem esquecer, no entanto, casos e estratégias internacionais inspiradores e orientadores, e que partindo de uma análise setorial (SCC) se transporta o debate para o território, em particular para os territórios urbanos.

Após esta introdução, a segunda secção identifica estratégias e iniciativas desenvolvidas por diferentes agentes (profissionais, organizações e agentes políticos), em diferentes momentos, como resposta ao confinamento (2020 e 2021), que se constituem como tendências e casos inspiradores. Na terceira secção são esboçadas algumas ideias sobre as aprendizagens geradas na resposta dos apoios ao SCC para, na secção seguinte, se pensar o potencial contributo dos SCC para o desenvolvimento urbano na era pós-pandemia COVID - 19. Na secção final apresenta-se uma síntese e algumas ideias que visam inspirar futuras reflexões e práticas em termos de políticas públicas.

REAÇÃO AO IMPACTO GERADO PELA PANDEMIA NOS SCC

Com o início do confinamento causado pela COVID – 19 as atividades culturais e criativas foram canceladas ou adiadas, consecutivamente ou sine die. Os impactos nos profissionais e organizações destes setores foram imediatos e frequentemente severos¹⁰⁸. A título ilustrativo refira-se o cancelamento imediato das filmagens de obras para cinema e televisão, com a manutenção de custos (em muitos casos não cobertos por seguros), e que teve consequências na capacidade posterior para assumir o risco financeiro e recomençar a filmar ainda durante 2020.

Os subsectores culturais e criativos na UE com modelos de negócio em larga medida baseados na experiência e nas vendas presenciais, viram-se afetados pela quebra brusca e acentuada das receitas. Entre estes, as artes performativas e a música foram aqueles onde as descidas do volume de faturação foram mais acentuadas (-90% e -76% entre 2019 e 2020, respetivamente)¹⁰⁹.

Para além do contexto global, as condições locais relacionadas com o surto epidémico e a procura cultural, bem como as características próprias de cada subsetor e dos agentes envolvidos, foram fatores com influência na variação da dimensão dos impactos. Entre estes últimos é possível destacar fatores como a capacidade financeira, o modelo de negócio, o grau de profissionalização ou os recursos dedicados à comunicação.

108. O subsetor cultural e criativo dos videojogos foi o único que não registou uma quebra no volume de negócio (+ 9%, entre 2019 e 2021) - Ernst and Young (2021). *Rebuilding Europe: the Cultural and Creative Economy before and after the Covid Crisis*. Consultado em <https://www.rebuilding-europe.eu> (acedido em setembro de 2021).

109. Ernst and Young (2021). *Rebuilding Europe: the Cultural and Creative Economy before and after the Covid Crisis*. Consultado em <https://www.rebuilding-europe.eu> (acedido em setembro de 2021).

As reações dos agentes direta e indiretamente relacionados com os SCC durante 2020 e 2021 foi muito diversa. Mais do que um mapeamento dessas reações, importa aqui ilustrar as respostas dadas em diferentes momentos, pelos profissionais e coletivos informais, instituições e redes formalizadas e pelas políticas públicas. Estas serão particularmente relevantes para levantar pistas e definir trajetos para a recuperação dos SCC e para que estes possam contribuir para um desenvolvimento mais sustentável.

Profissionais e coletivos informais

Como reação imediata e espontânea ao confinamento assistiu-se ao aumento exponencial dos conteúdos disponibilizados em formato digital. As redes sociais (ex. Instagram, Facebook) tornaram-se o suporte para a realização de eventos, nomeadamente nas áreas da música, da poesia e do humor. Muitos artistas estabeleceram muito rapidamente um contacto direto com os públicos, sem intermediação, e uma comunicação informal, no que respeita à forma e ao conteúdo.

O princípio da exibição live streaming foi posteriormente adaptado ao formato de festival, sobretudo na área da música, juntando diferentes tipos de agentes (músicos, editoras e agências), aliando o objetivo de dinamizar o setor ao de incentivar os cidadãos a manterem-se confinados, contribuindo para travar o avanço da pandemia. Os festivais Cuarentena Fest (Espanha), com programação diária de mostra de músicos e de editoras independentes e o @FestivalEuFicoEmCasa (Portugal), que durante uma semana organizou uma centena de concertos de músicos nacionais, são disto exemplos.

No contexto de outros subsectores, como é o caso das artes plásticas e visuais, a organização da cadeia de valor e o perfil de relacionamento com os públicos não favoreceu uma resposta tão imediata, com implicações particularmente nefastas para os artistas mais jovens ou com trabalho menos cotado no mercado da arte.

Entre as iniciativas desenvolvidas, numa fase inicial, por artistas e coletivos informais, foram também frequentes as ações solidárias como os bancos de alimentos, fundos especiais para despesas básicas (ex. rendas, alojamento e espaços de trabalho) destinadas a auxiliar profissionais dos SCC. Frequentemente lideradas por artistas com maior visibilidade e exposição, com base em redes de proximidade, estas ações ganharam escala e contribuíram para dar visibilidade à precária situação profissional comum a muitos profissionais dos SCC (ex. músicos, técnicos de som e imagem). A frequente desadequação das políticas públicas nacionais para apoiar o SCC originou também ações reivindicativas por parte de coletivos um pouco por toda a geografia europeia, como é o caso do Manifesto em Defesa da Cultura (Portugal).

Instituições e redes formalizadas

O Festival of Live Digital Art (Ontário-Canadá), tendo sido criado em 2018 como um evento híbrido (presencial e online) de performance digital, rapidamente adaptou a sua edição de 2020 (junho) para o formato inteiramente digital. No entanto, esta não foi a realidade mais frequente quando falamos das artes performativas. Tradicionalmente, este subsetor tem baseado o seu modelo de negócio na venda de bilhetes associada à exibição num espaço limitado, e estado associado à baixa intensidade tecnológica. Como reação ao fecho e à limitação da capacidade dos espaços, algumas organizações orientaram-se para a criação de conteúdos digitais, revisitando apresentações gravadas de anteriores produções (em arquivo). Pelo menos numa fase inicial, foi frequente a divulgação de conteúdos pouco adaptados aos requisitos da experiência digital, o que poderá ser justificado pelo facto dos conteúdos não terem sido originalmente criados para este tipo de exibição e pela falta de competências digitais nas equipas. Esta foi a opção do Teatro Nacional de Bucareste (Roménia), com a transmissão de performances de seu arquivo, bem como do Stratford Festival, um dos primeiros e mais proeminentes festivais de teatro no Canadá (Stratford), quando decidiu adiar a sua temporada de 2020, e transmitir apresentações gravadas de produções anteriores através de uma plataforma digital.

No entanto, algumas experiências foram aprofundadas no contexto da digitalização nas artes performativas, e em particular no teatro, desde o primeiro confinamento em 2020. Crescentemente têm vindo a ser criadas obras originais de teatro digital e vários teatros optaram por transmitir digitalmente performances ao vivo, como é o caso do teatro independente conhecido pela sua abordagem inovadora - Old Vic (Londres – Reino Unido). Destaque-se também o trabalho que a European Theatre Convention, rede europeia de teatros públicos, no âmbito da pesquisa e apoio a experiências no campo do teatro digital.

O Barbican (Londres – Reino Unido), embora já tivesse feito transmissões ao vivo antes de 2020, esta não era uma prática frequente. Durante 2020 e 2021 reforçaram os equipamentos tecnológicos e criaram uma oferta frequente de live streaming, com ou sem público presencial, e experimentaram formas inovadoras de produção e transmissão dos eventos.

Com o crescimento do mercado, real e potencial, para os live streaming, assiste-se ao nascimento de novas empresas e áreas de negócio. A empresa Doors (2020, Estocolmo-Suécia) fornece aos músicos um conjunto de serviços que pretendem criar experiências significativas para os públicos, garantindo a remuneração dos artistas. Também na área do cinema, plataformas de exibição como a Filmin (2007, Barcelona-Espanha), dedicada ao cinema independente e clássico, registou um crescimento exponencial como consequência do confinamento, o que obrigou a um reajuste na estrutura e modelo de negócio.

Também com recurso a plataformas digitais, muitas organizações culturais desenvolveram ou ampliaram a oferta formativa online. O Sadler's Wells (Londres – Reino Unido), um dos mais reconhecidos palcos de dança ofereceu um programa de oficinas de dança para profissionais e não profissionais.

Durante as fases de pós-confinamento, ainda sob os efeitos das regras de restrição no acesso a espaços fechados, foi ainda possível perceber a procura de espaços de exibição alternativos ao ar livre. O Stratford Festival (Stratford - Canadá) converteu-se num festival ao ar livre, com um programa de exibições sob o tema da Metamorfose.

Outra das tendências a que se assistiu foi o recentrar da atividade de muitas organizações para a educação e o trabalho de proximidade com as comunidades locais, bem como o reforço das programações com o trabalho de artistas locais. O Museu de História da Bósnia e Herzegovina (Sarajevo) desenvolveu uma série de exposições virtuais regulares durante o estado de emergência, baseando-se no potencial das histórias do museu para enfrentar os desafios fruto da pandemia, nomeadamente sobre a solidariedade e sobre os trabalhadores e a importância da dignidade do trabalho, com grande adesão e participação por parte dos públicos.

Cabe ainda assinalar o papel das associações e das redes de organizações dos SCC, nacionais e internacionais, pela sua ação durante o período de confinamento e pós-confinamento. Esta foi particularmente evidente ao nível da criação, compilação e disseminação de conhecimento, e do reforço da ligação e coesão entre agentes dos SCC. Também relevante foi a sua ação de alerta para as dificuldades dos agentes e de sensibilização dos poderes políticos para a sua relevância na recuperação e desenvolvimento pós-pandemia.

Foram inúmeras as iniciativas para partilha de conhecimento, tanto fruto da organização de debates e encontros online, como através de bancos de dados/informação relacionada com o sector. Foram ainda lançados inquéritos aos agentes dos SCC e elaborados documentos de análise, reflexão e sensibilização relacionados com os impactos nestes setores. Destaque-se na área da música, a EMC-IMC (secção Europeia do International Music Council), dos museus, a NEMO - Network of European Museum Organisations ou dos institutos nacionais de cultura, a EUNIC - the European Union National Institutes for Culture. Foram também disseminados documentos de tomadas de posição e manifestos, como o Make cultural relations count (EUNIC), o Rescue the Arts: Plea to national governments (pelo IETM – International Network for Contemporary Performing Arts, e co-assinado pela Circostrada, a European Theatre Convention, IN SITU, a European Dancehouse Network e a European Festivals Association), e a carta aberta Make culture central in the EU Recovery (coordenado por Culture Action Europe).

Políticas públicas

Para além dos profissionais, das organizações e das redes dos setores culturais e criativos, também as políticas públicas a diferentes escalas geográficas (dos governos locais a organizações internacionais) desenvolveram estratégias e iniciativas como reação à crise causada pela pandemia COVID - 19.

Estas estratégias e iniciativas foram diversificadas, respondendo a diferentes propósitos e prioridades temporais. Ao nível das iniciativas de curto prazo, em maior número, foi possível ver sobretudo respostas centradas na análise da situação e na mitigação dos impactos imediatos. Entre este primeiro tipo de medidas, destaca-se o apoio direto a artistas e profissionais da cultura e o apoio aos SCC, através de compensações por perda de receitas (ex. subsídios e bolsas) e da remuneração em situação de cancelamento de exposições, de benefícios sociais, alívio da carga fiscal, ou isenção de rendas associadas ao arrendamento de espaços de trabalho. Por exemplo, cidades como Amsterdão (Países Baixos), Helsínquia (Finlândia) e Malmö (Suécia), ilustram este tipo de medidas.

Num segundo momento foram criadas medidas maioritariamente centradas na reativação do sector, e num momento posterior foi possível observar estratégias e iniciativas dirigidas à adaptação dos SCC às novas condições económicas e tendências de mercado, bem como de promoção da inovação. Entre este tipo de resposta destacam-se os estudos de avaliação de impactos e necessidades gerados pela COVID-19, as destinadas a estimular a procura, a aquisição de obras de arte, o desenvolvimento de novas competências ou a alteração de modelos de negócios.

Entre os tipos de iniciativas mais frequentes, destacam-se as destinadas a permitir o acesso digital a eventos, recursos e infraestruturas culturais e criativas, entre outros, como o acervo de bibliotecas, passeios virtuais a museus, concertos de música, exibição audiovisual, muitas vezes sob o conceito de agenda cultural. O Museu Nacional da Sérvia (Belgrado) organizou uma exposição virtual de esculturas de Ivan Meštrović e, um pouco por toda a Europa, foram criados conteúdos para agendas culturais online, como é o caso da #laculturaincasa – Roma, #BarcelonaTacompanya – Barcelona, Donostia Kultura ON! – San Sebastian, esta última com vocação de continuidade pós 2021.

Cabe ainda destacar que, embora sejam muitos os exemplos de cidades que desenvolveram algum tipo de iniciativa de apoio aos setores cultural e criativo na sequência da crise gerada pelo COVID - 19, o protagonismo e abrangência das mesmas no contexto das políticas urbanas variou consideravelmente.

A este propósito refira-se que o Governo de Barcelona lançou um pacote de medidas especificamente dirigidas ao setor de cultura, em três fases que designou de Emergência, Resiliência e Acompanhamento, com objetivos e dotação orçamental própria. Estas foram complementares a um conjunto de medidas criadas pelo Governo Regional da Catalunha, destinadas a apoiar o tecido cultural (incluindo medidas fiscais, reforço das redes de apoio e ajuda direta) para que, superada a crise sanitária, a atividade cultural fosse retomada o mais rapidamente possível. Neste contexto foi criado um website com atualização constante de informações sobre as necessidades manifestadas pelas diferentes entidades representativas do sector, os apoios do Governo Regional, bem como com informações das diferentes administrações públicas que afetam diretamente o setor cultural.

Ao nível da governança das estratégias e iniciativas, cabe realçar que em alguns casos existiu uma articulação multiescalar, entre as escalas local, regional e nacional, permitindo potenciar a eficácia no desenvolvimento de mecanismos de apoio ao impacto da crise nos sectores artístico e cultural. Esta articulação estendeu-se também, em alguns casos, à colaboração entre diferentes tipos de agentes, nomeadamente entre governos locais e regionais e agentes da sociedade civil.

APRENDIZAGENS GERADAS EM CONTEXTO DE PANDEMIA

Partindo das reações ao impacto gerado pela pandemia nos SCC, identificam-se algumas das aprendizagens geradas. Pretendendo fixar conhecimento e inspirar a recuperação e o desenvolvimento futuro dos SCC centramo-nos, em concreto, nos âmbitos das políticas públicas às escalas nacional e local, na digitalização e na relação com os territórios de proximidade (escala local).

Políticas públicas

A crise provocada pelo encerramento de espaços culturais e criativos e, posteriormente, pelas regras estritas para a sua utilização (ex. museus, galerias, teatros) teve impactos imediatos e profundos nos SCC, em particular para alguns subsectores e agentes.

Esta circunstância colocou em evidência a fragilidade associada à forma como os SCC se estruturaram enquanto atividade económica. Os SCC, de forma mais preponderante do que noutros setores, assentam fortemente num ecossistema funcional, mas vulnerável, composto por agentes muito diversos (instituições culturais públicas, agentes privados, trabalhadores independentes, ONGs), de diferentes dimensões (embora assentando sobretudo em microempresas e trabalhadores independen-

tes), e com regimes de trabalho também diferenciados (ex. contratos a tempo inteiro, trabalhadores independentes, contratos de trabalho intermitente - por projeto, híbrido - trabalho a tempo parcial e trabalho enquanto trabalhadores independentes). Relacionadas com estas características, acresce a débil capacidade de financiamento e as particularidades dos modelos de negócio (ex. baseados em ativos intangíveis).

Frequentemente, as políticas públicas criadas pelos governos nacionais no contexto da pandemia, revelaram-se inadequadas para apoiar os SCC. De facto, as medidas de apoio ao emprego e aos rendimentos nem sempre estiveram acessíveis ou adaptadas às formas de emprego predominantes nos SCC, as medidas destinadas ao financiamento das PME não se adaptaram particularmente bem a empresas baseadas em ativos intangíveis, e os apoios à inovação, centraram-se sobretudo na componente tecnológica, e não na inovação de processo e organizacional (ex. novos conceitos, modelos de negócios, formas de coprodução). A ação reivindicativa de alguns coletivos de profissionais durante este período foi expressiva mas não gerou na maior parte dos casos os efeitos desejados.

Sendo a dificuldade da profissionalização dos agentes culturais e criativos uma realidade que afeta o setor, antevê-se a relevância de serem criadas políticas públicas destinadas a minimizar a fuga de talentos para outros setores de atividade. Por outro lado, parece relevante que os agentes dos SCC possam ser integrados com maior frequência em redes de governança coordenadas pelos governos nacionais e locais, com o objetivo de cocriarem soluções mais adequadas às suas especificidades.

Digitalização dos SCC

A presença online de organizações e agentes culturais e criativos aumentou exponencialmente, na sequência do confinamento e de outras medidas restritivas causadas pela COVID – 19. Esta presença era já uma prática generalizada antes de 2020 para a comunicação e a venda de produtos/serviços, no entanto, o mesmo não se verificava (na mesma medida), para o caso da exibição. Muitos agentes viram-se forçados a fazer esta mudança, criando conteúdos artísticos digitais, frequentemente através da conversão direta de eventos do analógico ao digital. No entanto, alguns agentes apostaram na criação específica de novos formatos para o ambiente digital, experimentando e testando formas inovadoras de produção e transmissão dos eventos.

No caso da música, os concertos transmitidos ao vivo não foram uma novidade, no entanto, estes tornaram-se bastante populares durante a pandemia. Já no caso das artes performativas, estas experimentaram uma curva de aprendizagem grande. Muitas experiências desenvolvidas demonstraram que com a exibição ao vivo via streaming foram criadas algumas vantagens, nomeadamente a capa-

cidade de atração de novos públicos e da quantidade de públicos por exibição, com o correspondente aumento da venda de acessos/bilhetes. O meio digital abre novas possibilidades de chegar a públicos, por exemplo, que vivem longe dos grandes centros urbanos onde a oferta cultural é menos regular e profícua, ou que por vontade própria ou pelas dificuldades de mobilidade não se podem deslocar.

Neste momento ainda não é claro se as aprendizagens geradas em contexto de pandemia serão o catalisador para uma revolução tecnológica dos SCC, ou se a produção digital foi apenas uma resposta temporária para mitigar os efeitos nefastos do confinamento. A mudança encontra resistências, muitas vezes sustentadas na ideia de que os públicos irão retornar da mesma forma aos locais de exibição. No seio da maioria dos profissionais do setor dos espetáculos ao vivo está muito presente a ideia generalizada de que atualmente ainda não é possível reproduzir a experiência física em ambiente digital. Por outro lado, falta ainda analisar quantos e quem são os novos públicos que o formato digital conseguiu e conseguirá atrair e motivar à participação cultural. Existe a convicção de que os públicos que aderem a transmissões digitais de espetáculos de teatro e/ou dança, por exemplo, são já públicos habituados e até fidelizados. O meio digital também levanta novas barreiras à acessibilidade para diversos públicos para quem o meio digital é ainda desconhecido, desinteressante ou até inalcançável em boas condições.

Durante 2020 e 2021 os SCC passaram, de uma forma generalizada, a disponibilizar conteúdos online. Se num primeiro momento isto ocorreu sobretudo através da adaptação rudimentar de conteúdos de arquivo para o formato digital ou da exibição ao vivo em plataformas não específicas, frequentemente de forma gratuita, foram também experimentadas formas inovadoras de criação, distribuição e exibição de conteúdos e venda de bens/serviços culturais e criativos. Estas práticas recentes podem ser o embrião para aprofundar e acelerar a inovação digital dos SCC, criando novas experiências culturais e criativas, mais interativas e híbridas, e uma nova relação com os públicos. Para os SCC renovarem o seu peso económico e a sua relevância social torna-se necessário aproximar a criação artística e cultural às novas tecnologias. Esta transformação exige, entre outros fatores, novos modelos de negócio e competências digitais, a aquisição de equipamento e capacidade de investimento. Prevê-se que as novas propostas digitais permanecerão paralelas e não substituirão o modelo de apresentações ao vivo, respondendo a uma vontade e procura que se manterá.

Relação dos SCC com os territórios de proximidade

Os SCC reiteraram durante o 2020 e 2021 o seu contributo potencial para a saúde, bem-estar e coesão social dos territórios. As iniciativas desenvolvidas demonstraram não só a procura massiva de conteúdos e produtos culturais e criativos, como também a relevância da participação cultural no estímulo da criatividade, a empatia e do sentido de comunidade em tempos de incerteza e emergência.

Para muitos agentes culturais e criativos este recentrar da sua ação nos territórios de proximidade ocorreu através da documentação e da criação artística em torno do quotidiano, a partir de objetos, fotografias e impressões. Por outro lado, as restrições de mobilidade aproximaram as programações artísticas e culturais do talento local.

Cabe ainda realçar o papel que as redes setoriais internacionais, e Europeias em particular, tiveram na congregação do ecossistema cultural e criativo, bem como na identificação de desafios e necessidades, e na comunicação com (e dirigida aos) poderes políticos. À escala nacional e local, assistiu-se à criação de redes informais de mitigação de danos nos profissionais dos SCC. Antevê-se que será importante criar e aprofundar a ação de redes setoriais à escala local, no sentido de aumentar a relevância territorial de setores muito atomizados, como é o caso dos SCC. A pandemia veio acentuar a tendência já emergente de “pensar globalmente e atuar localmente”, revelando que o local e o internacional podem e devem estar cada vez mais ligados. As interações, aprendizagens e colaborações que ocorrem atualmente ao nível Europeu e global não significam que a ação desenvolvida não tenha raízes profundas no território e nas comunidades locais. Este pensamento, comum a muitos profissionais do SCC, pretende contrariar tendências nacionalistas e de fechamento ao internacional que a pandemia poderá ter provocado.

Nos últimos meses, a grande procura de conteúdos culturais colocou o foco na relevância que as atividades culturais e criativas têm no quotidiano dos indivíduos e das comunidades. Esta relevância nem sempre tem correspondido a uma valorização dos SCC e da correspondente remuneração dos profissionais destes setores. Será importante repensar como a aproximação dos públicos à cultura e à criatividade poderá ser capitalizada no futuro para fortalecer o ecossistema dos SCC. Inclui-se aqui os necessários avanços na discussão sobre o estatuto social e as condições laborais dos seus profissionais, cuja intermitência não é reconhecida numa grande parte dos países, resultando em regimes de proteção social e fiscais desadequados, e que a pandemia veio tornar mais evidente. Acrescenta-se a necessidade de rever a forma de redistribuição e remuneração dos artistas e demais profissionais do SCC em face da crescente digitalização dos seus processos de trabalho.

CONTRIBUTO DOS SCC PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO NA ERA PÓS-COVID - 19

A constatação de que a cultura e a criatividade têm efeitos positivos no desenvolvimento urbano não é recente. Nas últimas décadas, muitas cidades da Europa desenvolveram estratégias públicas impulsionadas por essa ideia. Aos SCC é-lhes reconhecido o impacto económico direto, na criação de riqueza e de empregos, e indireto, através da criação de valor acrescentado por via da inovação noutros setores de atividade. Além destes, as atividades culturais e criativas estão frequentemente associadas à vivência dos territórios, com impactos na atratividade dos mesmos para atrair e reter habitantes, turistas e investimento. Os efeitos potenciais dos SCC num território estendem-se também ao âmbito social. Em particular, na promoção da saúde e do bem-estar, da inclusão social ou do sentido de comunidade.

Reconhecendo o potencial dos SCC no desenvolvimento, várias organizações internacionais têm vindo sistematicamente a desenvolver iniciativas centradas nos SCC, com o objetivo de os analisar, dar a conhecer, e promover o seu desenvolvimento.

O trabalho que a organização Nações Unidas (através da UNCTAD, UNESCO, etc.) tem vindo a desenvolver é um exemplo nesta matéria, nomeadamente ao nível da definição de uma metodologia e análise da economia criativa que é uma referência mundial. De há muito, também, a UNESCO tem vindo a apoiar cultura enquanto facilitadora do desenvolvimento sustentável dos territórios. Embora na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável¹¹⁰ (2015) a cultura apenas seja explicitamente referida no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11, Meta 4, 'Fortalecer os esforços para proteger e salvaguardar o património cultural e natural do mundo', o reconhecimento do seu contributo para este plano de ação e visão para um futuro mais sustentável é evidente e tem vindo a ser defendido por muitas redes internacionais. É o caso da UCLG – United Cities and Local Governments que desenvolve uma série de iniciativas no sentido de demonstrar o papel potencial da cultura em todos os ODS, bem como na sua localização ou seja, na sua adaptação para as agendas específicas de cada território. Em 2019, a UNESCO publicou o documento Indicadores da Cultura na Agenda 2030¹¹¹, com o objetivo de auxiliar países e cidades a monitorizarem a contribuição da cultura para os ODS, e a orientarem decisões políticas e ações no terreno.

110. Nações Unidas (2015). Resolução adoptada pela Assembleia Geral a 25 de setembro de 2015, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Consultado em https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf (acedido em setembro de 2021).

111. UNESCO (2019). Thematic Indicators for Culture in the 2030 Agenda. Consultado em <http://polobs.pt/wp-content/uploads/2021/02/Culture-Indicators-2030-Unesco-2019.pdf> (acedido em setembro de 2021).

Também a União Europeia tem vindo crescentemente a promover estratégias e iniciativas que associam os SCC ao desenvolvimento sustentável dos territórios. A sua ação ao nível dos Estados-Membros tem passado pelo apoio financeiro às autoridades locais e regionais na formulação de estratégias integradas, e de dar a conhecer o potencial destes setores, programas e iniciativas da UE com impacto no desenvolvimento local, como a iniciativa Capital Europeia da Cultura e o programa Europa Criativa.

Mais recentemente, já num contexto marcado pela pandemia, há sinais de uma intensificação da associação entre a cultura e a criatividade e desenvolvimento sustentável. A UNCTAD - Nações Unidas declarou 2021 como o Ano da Economia Criativa para o Desenvolvimento Sustentável. No contexto da UE, esta confirma o reconhecimento da criatividade e da cultura, e dos SCC, como pilares essenciais para o desenvolvimento económico, social e ambiental mais sustentável, aumentando o seu apoio e posicionando-os claramente em várias estratégias e iniciativas integradas nas Prioridades da União Europeia para 2019-2024. Refira-se, por exemplo, a sua integração no programa-quadro de investigação e inovação da UE - Horizonte Europa (2021-2027)¹¹², ou o reconhecimento do contributo dos profissionais culturais e criativos para o Pacto Ecológico Europeu e mais concretamente a iniciativa «Novo Bauhaus Europeu»¹¹³, um movimento criativo e interdisciplinar que está a ser desenvolvido, aproximando o Pacto Ecológico Europeu aos espaços e vivências do quotidiano.

Num momento em que é particularmente relevante repensar os modos viver, consumir e produzir e adotar práticas económica, social e ambientalmente mais sustentáveis, os SCC parecem particularmente bem posicionados para contribuir para esta urgência. Se por um lado os agentes culturais e criativos trabalham com valores culturais e expressões artísticas, por outro, a cultura e a criatividade são terrenos particularmente férteis para a criação de plataformas de experimentação e entendimento. Neste contexto, parece particularmente relevante um maior envolvimento dos SCC na cocriação de novas dinâmicas muito especialmente urbanas, que respondam aos desafios do presente tendo o futuro como perspetiva.

112. Horizonte Europa Cultura 2021-2027) - Criatividade e Sociedade Inclusiva (Cluster 2), do Pilar 2 - Desafios Globais e Competitividade Industrial Europeia.

113. https://europa.eu/new-european-bauhaus/index_pt

5. SÍNTESE E REFLEXÕES FINAIS

A pandemia associada à COVID – 19 foi a causa de uma experiência societal à escala mundial sem precedentes, e com impactos que perdurarão seguramente para além de 2021. Sabendo-se que, historicamente, os momentos de crise são proclives à ocorrência de transformações mais ou menos profundas, neste caso parece evidente que mais do que a rutura, parece vingar a ideia de urgência. Urgência na adaptação mas também necessidade de contrariar circunstâncias e tendências que tinham vindo a ser desenhadas e identificadas na última década.

Nas cidades, territórios onde os desafios se concentram mas também onde, com maior intensidade, se experimentam novas formas de transformação, debate-se como se poderão desenvolver comunidades de saúde inteligentes (Smart Health Community) e serviços e planeamento inclusivos, ou aprofundar ecossistemas de inovação digital, a economia circular e a produção local, entre outros. Diversas organizações, entre quais a ONU e a União Europeia, têm vindo a desenvolver e defender ativamente estratégias para um desenvolvimento mais sustentável, onde as componentes social, económica e ambiental se reforçam positivamente.

Os SCC têm potencial para contribuir de forma decisiva para um desenvolvimento urbano mais sustentável no período pós-pandemia. As novas orientações políticas, programas e quadro de financiamento da UE para 2021-2027 deixam clara esta associação e convicção.

No entanto, para o cumprimento deste desígnio é desejável que, à escala local, se redesenhem políticas, que coloquem a cultura e a criatividade no centro dos processos de recuperação e desenvolvimento, e que sejam adaptadas às especificidades destes setores.

Da parte dos SCC o regresso à normalidade, que já se encontrava em muitos casos fragilizada, não parece ser a solução. Torna-se necessário que os SCC tenham a capacidade de se reinventar, adaptando-se aos desafios do presente e procurando resolver os seus desafios estruturais (ex. estatuto e condições de trabalho, competências, modelos de financiamento). Nos últimos anos, e de forma mais intensa e alargada, foram desenvolvidos novos projetos e negócios inspiradores que resultaram já desta perspetiva ampla e transversal da cultura. A mudança parece ter necessariamente que passar pela forma como o SCC se irá reestruturar e organizar, entre outros, aprofundando a componente tecnológica em todas as fases da cadeia de valor, sabendo tirar partido de uma relação renovada entre os territórios de proximidade e os mais distantes (redes internacionais), bem como integrando novos modelos de negócio e práticas mais sustentáveis. Para além de todo o imediatismo e urgência que a pandemia exacerbou, importa explorar e liderar como o setor poderá efetivamente ser reconhecido e atuar como ator relevante na criação de um futuro que, para ser mais cultural e criativo, tem que ser necessariamente mais sustentável.

A GOVERNAÇÃO METROPOLITANA NA ERA DAS EMERGÊNCIAS

Nuno F. da Cruz

London School of Economics and Political Science

Pede-se cada vez mais aos governos subnacionais que lidem com novas ameaças que são fundamentalmente diferentes, em alcance e em escala, das das últimas décadas. As emergências globais complexas, como as alterações climáticas e a atual ameaça pandémica da COVID-19, corroem a estabilidade cultural, civil, política e económica das nossas sociedades. São emergências longas e inter-relacionadas, de natureza política, na sua maioria, para além da memória social, e caracterizadas por um elevado grau de incerteza¹¹⁴. Como resultado, estas complexas emergências requerem abordagens de governação substancialmente diferentes em comparação com crises mais familiares, tais como riscos naturais e desastres contidos.

As cidades e os governos regionais estão na linha da frente da resposta a emergências. Tipicamente mais enxutos, mais ágeis, e sintonizados com as necessidades e aspirações dos cidadãos do que os governos centrais, os governos locais tendem a ser inovadores¹¹⁵. Foram os primeiros atores a declarar emergências climáticas, e desde então têm-no feito maciçamente.¹¹⁶ No entanto, apesar do seu papel crucial, os governos municipais e regionais enfrentam desafios únicos em matéria de governação quando se trata de dar respostas estratégicas e radicais a circunstâncias em rápida mutação. Têm frequentemente recursos fortemente limitados e não têm a mesma capacidade de contração de empréstimos ou flexibilidade orçamental dos governos nacionais para financiar choques inesperados. Têm poderes legislativos e de execução limitados. Têm de coordenar estratégias e ações operacionais com níveis superiores de governo, gerindo frequentemente lacunas de informação e rivalidades políticas. E não têm autoridade para além das suas fronteiras administrativas.

GOVERNAÇÃO URBANA É GOVERNAÇÃO METROPOLITANA

Na maior parte das vezes, as “cidades” têm pouca consideração pelas fronteiras administrativas. Por outras palavras, os territórios contíguos onde um grande número de pessoas vive, trabalha e se diverte evoluem como se através de um processo orgânico. Seja devido ao rápido crescimento populacional e expansão das áreas urbanas (como na África Subsaariana e no Sudeste Asiático) ou a séculos de densificação e implantação de infraestruturas urbanas (como na Europa), as fronteiras administrativas são muitas vezes incapazes de recuperar o atraso e de igualar as “áreas urbanas funcionais”¹¹⁷. Para alguns, estas áreas são as verdadeiras cidades - não as áreas delimitadas por linhas

114. LSE Cities, UCLG e Metropolis (2021). Governação de Emergência para Cidades e Regiões: a dimensão institucional de uma ação rápida e radical em resposta a emergências globais. Obtido em: <https://www.lse.ac.uk/Cities/research/urban-governance/Emergency-Governance-for-Cities-and-Regions>

115. da Cruz, N.F., Rode, P., McQuarrie, M. (2019). Nova governação urbana: uma revisão dos temas atuais e das prioridades futuras. *Journal of Urban Affairs*, 41(1), 1-19.

116. Declaração de Emergência Climática (2021). A declaração de emergência climática em 2.033 jurisdições e governos locais cobre mil milhões de cidadãos. Obtido em: <https://climateemergencydeclaration.org/climate-emergency-declarations-cover-15-million-citizens/>

117. Angel, S. (2017). Formas urbanas e cidades do futuro: um comentário. *Planeamento Urbano*, 2(1), 1-5. Shaw, D., Sykes, O. (2005). Abordar a conectividade no planeamento espacial: o caso das regiões inglesas. *Teoria & Prática do Planeamento*, 6, 11-33.

na sua maioria arbitrárias ou artificiais. Um território definido pelas relações culturais, económicas e sociais que ocorrem no seu interior. Outros referem-se a elas como áreas metropolitanas¹¹⁸. Grandes aglomerados humanos que rodeiam uma ou mais cidades centrais. Independentemente das questões de definição, o facto básico é que, tendo jurisdição sobre uma população de cerca de 230.000 habitantes, o Presidente da Câmara do Porto, por exemplo, terá dificuldade em conceber e implementar políticas que englobem uma população urbana que seja seis ou sete vezes maior do que isso.

Isto não quer dizer que as fronteiras administrativas mudem muito; ou que o governo do núcleo da cidade deva ter jurisdição sobre o território urbano mais vasto. São certamente necessários mecanismos de coordenação eficazes e democráticos entre os municípios dentro desse território, mas isto pode - e alguns dizem que deveria - ser conseguido sem a consolidação/fusão de autoridades locais¹¹⁹. Mas, mesmo nos casos em que estes mecanismos ou instituições de cooperação intermunicipal existem, eles tendem a ter poucos poderes e responsabilidades¹²⁰. Esta falta de coordenação e de integração das políticas sectoriais e territoriais é suscetível de conduzir a quadros de governação disfuncionais, em que, por exemplo: (1) a concorrência política e o paroquialismo impedem a utilização eficiente da terra, dos equipamentos municipais e de outros recursos; (2) algumas autoridades locais são incapazes de tributar muitos dos utilizadores ou beneficiários dos seus serviços e políticas; e (3) estes utilizadores, por sua vez, não têm voz e representação nos órgãos de decisão que os afetam.

A pouca atenção que tem sido dada à noção de “áreas metropolitanas” ou “territórios urbanos” significa que os dados que temos a esta escala são escassos. E esta escassez de informação esconde dinâmicas e desigualdades socioeconómicas e espaciais cruciais¹²¹. Além disso, tal como as áreas urbanas, vírus, eventos climáticos extremos e outras emergências complexas não se preocupam muito com as fronteiras municipais. Para se adaptarem aos desafios intratáveis do século XXI, as nossas cidades e regiões precisarão de uma governação territorial adequada e de uma gestão estratégica integrada. Mas, para reformar os nossos sistemas de governação, teremos primeiro de gerar dados à escala metropolitana¹²². Atrasar a ação nesta arena está a arriscar as nossas democracias. As políticas implementadas para combater a COVID-19 (por exemplo, uso obrigatório de máscaras, passaportes de vacinas) foram vistas por muitos como interferências inaceitáveis nas liberdades pessoais. Contudo, estas serão “pequenas alterações” quando comparadas com o potencial de intervenção autoritária face à catástrofe climática.

118. da Cruz, N.F., Oh, D.Y., Choumar, N.B. (2020). A escala metropolitana. *Cidades*, 100, 102644.

119. Teles, F. (2016). *Governação local e cooperação intermunicipal*. Palgrave.

120. Ahrend, R., Gamper, C., & Schumann, A. (2014). O inquérito da OCDE sobre a governação metropolitana: Uma descrição quantitativa das estruturas de governação em grandes aglomerações urbanas. Documentos de trabalho sobre desenvolvimento regional. OCDE: Paris.

121. Phelps, N. A. (2010). Subúrbios para as nações? Algumas ligações interdisciplinares sobre a economia suburbana. *Cidades*, 27, 68-76.

122. da Cruz, N.F., Oh, D.Y., Choumar, N.B. (2020). A escala metropolitana. *Cidades*, 100, 102644.

AVANÇAR: QUE ESCALA PARA QUE PROBLEMA?

À medida que os territórios mudam ao longo do tempo nas suas dimensões espacial, social, económica e ambiental, o mesmo deve acontecer com a governação. E, de facto, assim acontece. O redimensionamento da governação urbana - seja através de reformas deliberadas ou de forças exógenas - tem sido reconhecido e documentado na literatura¹²³. Mas, quando se trata de como isto deve ser feito, que responsabilidades devem ser organizadas ou coordenadas a que escala, há poucas linhas orientadoras à disposição dos legisladores e dos decisores políticos. Dentro da União Europeia, o princípio da subsidiariedade fornece uma direção útil no caminho. Mas, apenas de um modo conceptual e de alto nível. Não estipula especificamente quais as competências que devem ser atribuídas aos municípios no sector da educação. Se o design de ruas deve ser confiado às instituições a nível de bairro. Ou se a gestão de resíduos sólidos deveria ser melhor governada à escala regional. Isto é obviamente para o melhor. A governação tecnocrática é mais uma porta de entrada para o recuo democrático. Além disso, uma vez que as condições conducentes ao redimensionamento da governação são dinâmicas e muitas vezes imprevisíveis, uma atribuição clara de responsabilidades em todas as escalas de governação seria fútil. Uma melhor forma seria criar sistemas de governação a vários níveis que possam adaptar-se à mudança. E que o façam com a adesão política, autoridade e legitimidade democrática.

Dito tudo isto, não está claro se as cidades e regiões estão em condições de “salvar o mundo”¹²⁴. Podem não ser a(s) escala(s) ótima(s) ou ter os atributos certos para enfrentar a Era das Emergências e levar a cabo as reformas necessárias¹²⁵. Pode acontecer que a esperança colocada nas cidades e áreas metropolitanas se deva mais ao desapontamento com os Estados-nação e à sua resposta lenta, ou falta dela, a estes desafios intratáveis do que à capacidade real das áreas urbanas e dos governos locais para assumirem estas responsabilidades. As abordagens territoriais à governação, contudo, deveriam libertar-nos das habituais restrições institucionais e proporcionar uma plataforma para pensarmos criativamente no futuro. Em vez de soluções que visam suprimir a incerteza e a complexidade, precisamos de abordagens que nos permitam viver com elas.

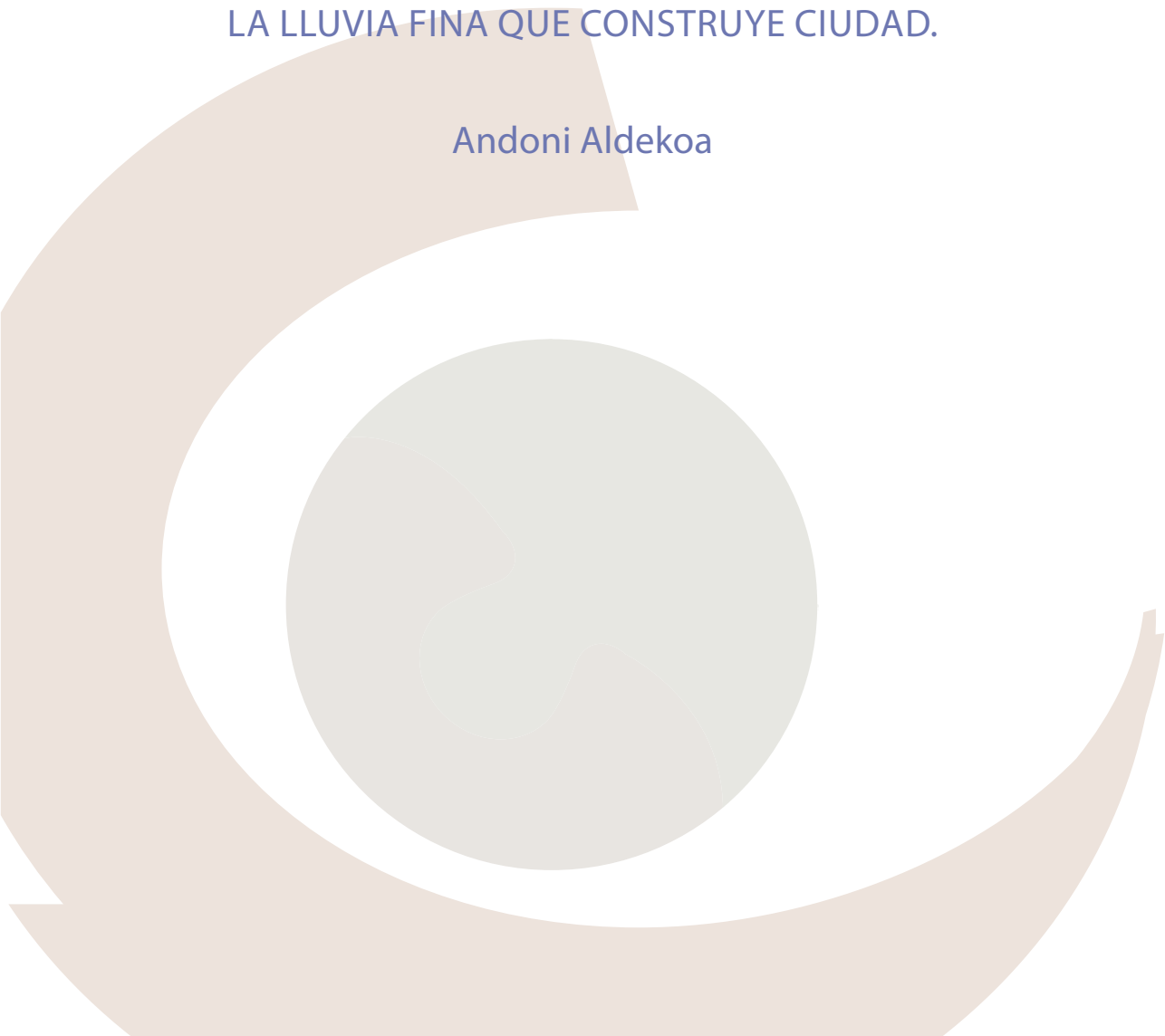
123. Brenner, N. (1999). A globalização como reterritorialização: A redimensionamento da governação urbana na União Europeia. *Estudos Urbanos*, 36(3), 431-451.

124. Waldrop, M. (2021). Chegou a hora de um reinício do governo - e as ideias estão a florescer. *Revista Knowable*, obtido em: <https://knowablemagazine.org/article/society/2021/its-time-government-reset-and-ideas-are-flourishing>

125. Sennett, R. (2014). Porque é que as alterações climáticas devem assinalar o fim da cidade-estado. *The Guardian*, obtido em: <https://www.theguardian.com/cities/2014/oct/09/why-climate-change-should-signal-the-end-of-the-city-state>

LA LLUVIA FINA QUE CONSTRUYE CIUDAD.

Andoni Aldekoa



El éxito de un alcalde depende de su “capacidad operativa”. Es uno de los conceptos más interesantes que he recibido en la gestión pública a través del trabajo del profesor e investigador de Harvard Kennedy School, Mark H. Moore, quien en sus investigaciones sobre gestión pública establece un triángulo para medir las organizaciones públicas u organizaciones que no tengan el beneficio económico como objetivo. Es uno de los intelectuales que más ha trabajado para establecer cómo se mide el “valor público”, y precisamente ese es uno de los componentes que establece como contribución de los directivos públicos. El segundo elemento que se debe aportar es la legitimidad y apoyos, es decir, que se deben gestionar con el apoyo social y la legitimidad de hacer bien las cosas. El tercer componente que establece el profesor Moore es la “capacidad operativa”. Si entendemos que el objetivo de un poder público no es el beneficio económico sino generar valor público y hacerlo desde la legitimidad, lo verdaderamente importante no es quién consigue hacer las cosas, sino que se hagan. Esa es la capacidad operativa de un gobernante, la amplificación de su gestión consiguiendo que terceros crean, se sumen a sus proyectos y desarrollen acciones que permitan alcanzar el objetivo común. Si entendemos que la “capacidad corporativa” es lo que se puede conseguir desarrollar a través de los recursos propios de un ayuntamiento o institución, la “capacidad operativa” es la ampliación de esa acción propia con la suma de lo que acometen otras administraciones públicas, empresas privadas, y la propia sociedad civil.

Por ello, la capacidad de aglutinar a terceros en torno al proyecto de ciudad, debe ser una de las ocupaciones fundamentales que acometa un alcalde. La clave está en que esas acciones de terceros estén alineadas y ayuden a construir la ciudad deseada, el proyecto común. Para conseguirlo es fundamental que la ciudad tenga una “visión” de su futuro, y que esa visión sea compartida. Son dos cosas complementarias pero diferentes, entendiendo que el alcalde y el ayuntamiento deben tener una estrategia de futuro para su ciudad, y ésta debe ser querida por la ciudadanía, afectados o stakeholders y los grupos de presión; es lo que el profesor Moore marca como “legitimidad y apoyos” que va más mucho allá del elemento esencial democrático de ser la representación elegida por la ciudadanía.

La experiencia en la alcaldía de Bilbao, nos permitió entender la importancia de tener una “visión” para la ciudad que marcase el objetivo colectivo y pusiese el “focus” sobre lo que quiere ser en el futuro. Los planes estratégicos convencionales han estado muy encaminados a marcar lo que se va a hacer para conseguir el objetivo deseado, estableciendo los proyectos o acciones necesarias, y la forma de medir y hacer seguimiento. Sin embargo, creímos en una forma diferente de pensar y establecer la ruta de la ciudad, a través de dos niveles diferentes, por una parte creando la visión de futuro de la ciudad con un enfoque muy de posicionamiento estratégico, y un segundo nivel de planificación para ir alcanzando ese objetivo, diseñando y desarrollando proyectos para hacerlo posible.

Partíamos de la idea de que lo fundamental era mantener los ejes de posicionamiento de la ciudad futura y que los proyectos debían servir para alcanzar el objetivo. Así, los proyectos concretos podían frustrarse pero siempre se debía mantener y trabajar para conseguir el objetivo buscando nuevos proyectos y acciones.

En mi forma de trabajar, la “visión” de una ciudad es su “relato”, o dicho de otra forma, si la estrategia de futuro de un territorio no lo convertimos en un relato compartido, no conseguiremos la capacidad operativa que dará una mayor viabilidad al proyecto y no conseguiremos la aceleración del proceso de transformación.

Como diseñador de estrategia y comunicación para territorios, gobiernos y empresas públicas suelo combinar la utilización de dos técnicas diferentes de comunicación, la primera está basada en los ejes de posicionamiento y la segunda en el “*storytelling*” o “relato”, optando por una de las dos o combinándolas en algunos casos. La primera suele servir para la comunicación institucional o política, y la segunda, a mi juicio, es la más adecuada para comunicar los proyectos de futuro de los territorios, instituciones o empresas.

Por lo tanto, parto del principio de que la visión o estrategia a largo plazo debe convertirse en el relato de la ciudad, que asume y comunica el alcalde para conseguir capacidad operativa y viabilidad al proyecto.

La labor del gobernante no puede ser una mera descripción de la realidad actual, más o menos adornada sobre lo que pudo haber sido y no fue. Tampoco es un plan de acción con proyectos cerrados. Va más allá, es lo que se quiere llegar a ser, con los ejes fundamentales para llegar a serlo, porque, si no se define, nunca se llegará a alcanzar el objetivo.

Para avanzar en cómo elaborar esa visión-relato aprovecho mi trabajo “De candidato a gobernante. Modelo de Gerencia Política” en lo que se refiere a la planificación de los territorios para reproducir los componentes que debe tener esa estrategia a largo plazo. La visión del territorio tiene que esforzarse en incorporar una serie de valores fundamentales que describo a continuación.

Aspiracional. La visión de una ciudad tiene que transmitir lo que desea ser en el futuro, no lo que puede ser, sino lo que realmente aspira a conseguir. Es un relato de futuro con ciertas dosis de utopía y como tal, debe ser transformador, innovador, inconformista, dotado de grandes retos y objetivos, y acompañado de un proyecto de cambio y de mejora social. Como hemos comentado no supone decir lo que se está haciendo y se tiene planificado ya, incluso a largo plazo, sino repensar los objetivos y lo que se quiere transformar el territorio para que sea excepcional.

Auténtica-Exclusiva. La misma receta no vale para cualquier enfermo, incluso teniendo la misma enfermedad. Las ciudades y los territorios tienen un pasado, unos valores, una cultura propia, unas condiciones específicas, unas necesidades especiales por su entorno, y todo eso obliga a construir un proyecto de futuro único y exclusivo. No basta con repetir y copiar planes exitosos en otras latitudes, sino que hay que configurar una visión adaptada a las condiciones propias de cada territorio, cuya diferenciación y exclusividad vienen dadas por el patrimonio económico, físico, social, natural, político y cultural que conforman los elementos de autenticidad de cada territorio y cada sociedad. Hay que construir visiones específicas para cada entorno, y que sean auténticas, ancladas en los componentes sociales, económicos, culturales y territoriales propios, porque cada vez son más importantes tanto para la adhesión de los agentes y *stakeholders* como para tener presencia y relevancia en un marco cada vez más global, internacional y uniformizador. Sin duda hay grandes retos y tendencias globales, pero cada territorio tiene que tener su propia visión única, exclusiva y auténtica. Todo trabajo de planificación debe realizar benchmarking y conocer otras experiencias, basarse en buenas prácticas y guiarse por las tendencias o planes de organismos como Naciones Unidas o los niveles de gobierno superiores (Unión Europea, gobiernos federales, estados, etc.). Pero cada visión de territorio tiene que tener la capacidad de atender esos retos desde puntos ajustados a las características y capacidades de cada territorio, a su autenticidad.

Compartida. La visión del territorio no puede ser patrimonio exclusivo del gobernante, no puede ser un documento secreto custodiado en un despacho. Cuando se construye una visión de futuro, es muy importante alcanzar un alineamiento colectivo con dicho proyecto, que sea conocido, aceptado y enriquecido mediante procesos de información, escucha social, investigación social y participación, tanto de la sociedad como del resto de instituciones y actores del territorio. De la predisposición a cooperar en ese camino de futuro y del carácter compartido de esa visión del territorio depende en gran medida su legitimidad y viabilidad. Volviendo al enfoque del profesor Moore (*Creating Public Value*, 2011), los líderes deben sumar fuerzas más allá de las propias si quieren conseguir sus objetivos. Lo importante de una visión no es quién lo hace, sino que se llegue a hacer. En un territorio intervienen muchos agentes públicos y privados, y lo importante es sumarles a todos ellos al proyecto, cada uno desde su ámbito, con sus posibilidades y sus puntos de actuación.

Creíble-alcanzable. Por muy aspiracional, visionario e, incluso, transgresor que sea el proyecto de futuro planteado, tiene que ser siempre una visión creíble y alcanzable, un reto colectivo dotado de la necesaria viabilidad para poder sentir que es posible convertirlo en realidad. Si los actores y la sociedad no ven factible el proyecto por considerarlo complicado y difícil, no lo asumirán y no trabajarán por él. Por lo tanto, para conseguir que nuestro objetivo sea compartido, va a necesitar de credibilidad ante la sociedad y ante los actores.

Ejemplarizante. Como el movimiento se demuestra andando, tienen que ser el gobernante y su equipo quienes de los primeros pasos en la senda marcada por esa visión de futuro para el territorio. Esta actitud ejemplarizante del gobernante, esta demostración de confianza y firmeza imprime a la visión de futuro del necesario carácter movilizador para que el conjunto de agentes del territorio se implique y actúe en la misma dirección, sumando así sus propias estrategias de futuro. En definitiva, esos primeros pasos del gobernante en la dirección del futuro facilitan el inicio de proyectos y la obtención de los primeros resultados, cuyo efecto multiplicador aumenta la capacidad de transformación y acelera el proceso. Si el gobernante que promueve un proyecto no da los primeros pasos, no emprende los primeros proyectos y no aporta los recursos iniciales, el resto no le seguirá y por tanto, no sumará y no avanzará. Podrá ser un proyecto compartido en lo teórico, pero sin avance práctico a través de acciones.

Emocional. Toda aspiración, incluida la visión del territorio, tiene que ser emocional. No puede ser una simple suma de proyectos, acciones, números u objetivos, sino que debe despertar un ánimo social y un sentimiento colectivo que facilite la capacidad de transformación. No hay que olvidar que la capacidad de movilización de las personas y de la sociedad en su conjunto es mucho mayor a través de elementos emocionales que mediante elementos racionales. Naturalmente, los sentimientos varían de unas personas a otras, con frecuencia vinculados a unas necesidades o estados de ánimo específicos, pero los elementos intangibles y emocionales que se consigan crear constituyen un componente esencial para que el proyecto termine siendo un éxito. Un proyecto que no emociona, no moviliza, al igual que un líder que no crea emociones tampoco moviliza. Una gran visión debe convertirse en un “proyecto colectivo de emociones”.

Una buena visión debe ser aspiracional, auténtica, compartida, creíble, ejemplarizante y emocional. Y los mismos componentes son propios de los buenos relatos desde esa visión de convertir la estrategia de nuestra ciudad en nuestra historia, nuestro cuento.

El relato es la forma de visualizar nuestra estrategia y convertirla en algo atractivo, recordable y emocional. Por ello, desde el mismo inicio debemos entender que nuestro proyecto para el territorio debe convertirse en esa historia, y que por lo tanto, debemos definirla desde el principio con el objetivo de que terminen siendo lo mismo, visión y relato.

Hay técnicas del relato muy diferentes, y cada profesional tiene su propio método. En “el caso Bilbao” nuestro relato partía de los antecedentes de la ciudad, contaba el caso de éxito en la transformación de la ciudad durante el periodo de finales del siglo XX y principios del XXI, y analizábamos los elementos del éxito. Pero el relato como visión también incorporaba un nuevo proyecto de futuro para la ciudad, poniendo el “focus” en los elementos que considerábamos fundamentales para nuestro futuro y los primeros proyectos para alcanzarlo.

Ese relato, como en todos, debe contener un elemento central que a mi juicio es el que distingue una buena visión de ciudad o proyecto. Es el “conflicto” al que se enfrenta el territorio u organización. No tomemos el “conflicto” como confrontación, sino como dilema al que nos enfrentamos. Crear una estrategia es el arte de decidir entre hipótesis y alternativas, y la base para ello es centrar muy bien cuál es el elemento fundamental al que tenemos que hacer frente. El conflicto y resolución del mismo, es lo que hace que nuestro proyecto sea el que necesita la ciudad, y a nosotros, agentes fundamentales del cambio y el futuro que queremos alcanzar. Quien articula bien el dilema de la organización y declina con éxito su resolución es quien tiene mayores opciones para ser el actor principal del proyecto, ser creíble y acompañar en esa estrategia.

El dilema que articulamos en el “relato de Bilbao” a partir de 2010 fue claro el conflicto: ¿Cómo una ciudad de 354.000 habitantes puede competir en un nuevo mundo basado en ciudades de más de 1 Millón de habitantes? . La respuesta fue: “Bilbao debe convertirse en la ciudad-hub del norte de la península y arco atlántico”. A partir de ese elemento central se articuló todo un proyecto de futuro ambicioso centrado en generar influencia en una gran metrópoli de casi 4 millones de habitantes con siete ciudades del entorno de Bilbao, y para ello había que definir qué servicios y actividades debía ofrecer la ciudad para alcanzar ese concepto de “ciudad hub regional” en Europa.

Este elemento central, el conflicto-dilema, lo he utilizado constantemente para las estrategias y proyectos que he desarrollado; se ha convertido en el elemento central de búsqueda en los procesos de reflexión estratégica y el centro de comunicación y de enganche con nuestra historia.

Cuando definimos con éxito el dilema de nuestra ciudad y lo resolvemos con un proyecto de futuro, tenemos lo más esencial de nuestro relato y nuestra visión. Debemos contar como hemos llegado a ese punto, y debemos crear el camino que despliega el futuro declinándolo en decisiones estratégicas, líneas de trabajo y proyectos fundamentales. Siempre con un objetivo, crear lo que queremos llegar a ser, nuestro posicionamiento deseado. Esa es nuestra visión y relato listo para ser contado. Antes de convertirlo en nuestro proyecto definitivo, a mí me gusta compartirlo con agentes fundamentales tanto internos como externos para ganar en legitimidad y para contrastar su efecto e, incluso, moldearlo en función del impacto que genera en esas primeras conversaciones estratégicas. Es un proceso de meses de dedicación, estudios, fuentes de información, procesos de escucha, datos y trabajo de sintetización hasta conseguir la que será nuestra estrategia y comunicación de ciudad. Cuando lo conseguimos, ya tenemos nuestra visión de futuro y nuestro relato de ciudad.

Mis colaboradores en las diferentes posiciones que he ocupado han visto como mi despacho se convertía constantemente en el “plató” en el que transmitía el relato de esa organización. Soy ferviente creyente de la “Teoría de la Conversaciones” (“Conversations for action”, Fernando Flores),

y por ello, la sala de reuniones en la que centro mi trabajo se convierte una y otra vez en el lugar donde traslado la visión de la organización, el relato. Hace años lo hacía con una gran presentación encuadrada que me servía de soporte y reclamo para contar nuestro proyecto. Ahora lo hago sirviéndome de la gran pantalla para reuniones y presentaciones que preside mi espacio de trabajo. El equipo conoce el relato perfectamente porque lo hemos construido juntos y lo hemos escenificado constantemente, y es también asumido por él, y lo utiliza para sus propias dinámicas, reuniones y presentaciones.

El arte del relato está basado en la creación de una gran historia de futuro, emocional, pero la clave de su éxito está en el concepto de “la lluvia fina”. Para ser efectivos trasladando nuestra estrategia de ciudad tenemos que tener una historia poderosa, con un conflicto central y estimulante, con una visualización atractiva, pero para ser efectiva, debe ser como esa lluvia que cae y cae, sin ser una tormenta, sino como se dice en Bilbao, siendo “sirimiri” -lluvia fina- que cala y cala, penetra en la tierra y es la mejor vía para que no se olvide.

La comunicación necesita de la repetición para ser efectiva, y el relato también debe ser nuestro instrumento de comunicación del proyecto de la ciudad que utilizamos siempre tanto para movilizar nuestra organización, para activar a los *actores-stakeholders* de nuestro territorio, y también para comunicar al exterior nuestra ciudad.

La visión-relato es la mejor herramienta para hacer marca de ciudad, porque nuestra historia contiene nuestros elementos auténticos, nuestra apuesta de futuro y una visión estimulante digna de ser contada. Ese relato se concierte en el componente central de toda nuestra comunicación de ciudad, que adaptamos a cada circunstancia, auditorio o temática, manteniendo siempre la parte central y fundamental de nuestra historia. Es el argumento de nuestros documentos, presentaciones y videos. Porque nuestros soportes de comunicación de ciudad, nuestras reuniones, conversaciones y presentaciones son las oportunidades necesarias de nuestro relato para convertirse en la “lluvia fina que construye ciudad”, así nuestro relato será el proyecto compartido que moviliza a toda una ciudad y sus actores en la búsqueda de su futuro. Un futuro que como hemos visto es aspiracional, auténtico, compartido, alcanzable, ejemplarizante y sin duda, emocional. Como nos dice Algirdas Julius Greimas (“Semiótica de las pasiones”, 1991), las pasiones modifican las actuaciones y como se percibe la información, por ello los líderes más exitosos son aquellos que consiguen posicionar su dilema o conflicto sobre el futuro como eje central de su proyecto y dan la solución.

Los grandes líderes siempre deben crear “ecosistemas colectivos de emociones” en torno al presente y futuro de su ciudad; y para ello es fundamental que cuenten con su visión-relato y la conviertan en el eje central de la comunicación de ciudad. “La lluvia fina que construye ciudad”.

IMPLEMENTACIÓN DE LAS NUEVAS POLÍTICAS

José Luis Méndez Romeu

La afectación registrada en la economía mundial y en las diferentes sociedades del planeta aunque muy profunda y de duración todavía imprevisible, no ha producido cambios estructurales. A cambio, ha acentuado las tendencias que ya estaban presentes, actuando como un catalizador. Desde la consolidación del teletrabajo o el uso masivo de medios de pago electrónicos hasta la generalización del comercio, la enseñanza y el consumo de ocio on-line. Desde ahora las tendencias citadas coexistirán con las prácticas tradicionales en un proceso irreversible.

Las políticas públicas no son ajenas a dicha aceleración, debiendo dar respuesta planificada y democrática a demandas y necesidades que han evolucionado, haciéndolo bajo premisas de comunicación y evaluación que también han sufrido cambios. Durante la larga crisis sanitaria, los ciudadanos han aprendido a manejar herramientas de comunicación, han recibido más información por medio de más canales y con distintos registros, han escuchado en forma inédita a expertos, profesionales y científicos, han desarrollado formas de cooperación. Son rasgos de una nueva realidad, de gran interés para el diseño e implementación de las políticas urbanas.

EL IMPULSO INTERNACIONAL HACIA POLÍTICAS URBANAS CON OBJETIVOS COMUNES

Los anteriores capítulos de esta obra han revisado diferentes políticas sectoriales locales, explorando tendencias y perspectivas en un marco conceptual definido tanto por las competencias y potestades de los gobiernos locales como por las propuestas de diferentes organismos internacionales. En este capítulo se analizarán los principales problemas para la implementación o desarrollo de dichas políticas entendidas como programas de actuación frente a problemas sociales o económicos previamente definidos.

El proceso de globalización de la economía ha realzado la importancia de las ciudades como actores económicos, como centros de innovación empresarial y creación cultural y, en consecuencia, ha revalorizado su influencia política. Asistimos a un renacimiento de las ciudades, al reconocimiento de su papel determinante en la evolución social y en la generación de estilos de vida o tendencias de consumo.

En ese contexto, debemos subrayar la importancia que han adquirido las propuestas sobre políticas urbanas aprobadas por Naciones Unidas y por la Unión Europea. No sólo se han identificado y jerarquizado objetivos necesarios y deseables sino que se ha desarrollado un espacio de pensamiento sobre las políticas urbanas, comúnmente aceptado. Por primera vez en la historia, gobiernos de contextos culturales muy diferentes, con posiciones políticas distintas e incluso enfrentadas ideoló-

gicamente, aceptan trabajar paralelamente hacia metas comunes, entendidas como un bien superior. Todavía no es una ideología común pero se le parece, al asumir unos principios de partida no sometidos a discusión: la importancia del fenómeno urbano, la creatividad derivada del mismo, la similitud de los problemas sectoriales derivados de la aglomeración de personas o el proceso tan imparable como rápido de urbanización de las sociedades de todo el planeta. Como todo proceso de cambio, ha generado paradigmas distintivos, siendo la sostenibilidad y la gobernanza los más reconocidos.

El proceso seguido hasta alcanzar ese amplio consenso ha sido relativamente rápido. Uno de sus hitos más visibles fue la Cumbre del *Desarrollo Sostenible* que, auspiciada por Naciones Unidas, convocó en Nueva York a más de un centenar de Jefes de Estado y de Gobierno. Allí se aprobó la *Agenda 2030*¹²⁶ que incluye los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Fiel a su estilo, la organización exhibe su voluntarismo al acordar que,

“Estamos resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales. Estamos resueltos también a crear las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido, una prosperidad compartida y el trabajo decente para todos, teniendo en cuenta los diferentes niveles nacionales de desarrollo y capacidad.”

La Declaración hace referencia explícita a tres antecedentes, el Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrado en Río de Janeiro en 1992, el Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo que tuvo lugar en El Cairo en 1994 y el Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, en Beijing, 1995.

126. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (inglés) https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S (español)

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que se detallan en 169 metas, han sido enunciados de la siguiente forma:

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades
4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos
5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas
6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos
14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas
17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

Posteriormente tuvo lugar la Conferencia de *Naciones Unidas* sobre *Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible* (Habitat III), celebrada en Quito en 2016, donde se aprobó la Nueva Agenda Urbana¹²⁷.

Por su parte, la Unión Europea aprobó en 2016 el Pacto de Amsterdam o Agenda Urbana¹²⁸ que incluye doce temas prioritarios:

1. Inclusión de migrantes y refugiados
2. Calidad del aire
3. Pobreza urbana
4. Alojamiento
5. Economía circular
6. Empleos y competencias en la economía local
7. Adaptación al cambio climático
8. Transición energética
9. Utilización sostenible de la tierra y soluciones basadas en la naturaleza
10. Movilidad urbana
11. Transición digital
12. Mercados públicos innovadores

Otros documentos comunitarios relevantes son la *European Spatial Development Perspective*, aprobada en Potsdam en 1999, la *Carta de Leipzig* de 2007, sobre ciudades urbanas sostenibles, la *Declaración de Marsella* de 2008, la *Declaración de Toledo* de 2010, la Agenda Territorial aprobada en Gödöllő en 2011, la Declaración de Riga en 2015 o la Agenda Territorial de la Unión Europea en 2020.

127. <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf> (inglés) <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf> (español) <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese.pdf> (portugués)

128. <https://futurium.ec.europa.eu/en/urban-agenda/library/pact-amsterdam>

Reseñamos asimismo el documento de la OECD¹²⁹ *Principles on Urban Policy*, aprobado en 2019 por Alcaldes y Ministros en Atenas, por el que se establecen los once principios de actuación siguientes:

1. Maximizar el potencial de las ciudades
2. Adaptar las políticas públicas a los lugares donde la gente vive y trabaja
3. Apoyar interdependencia y colaboración entre las zonas rurales y las ciudades
4. Establecer una visión clara para la política urbana nacional
5. Aprovechar el potencial de las ciudades de todos los tamaños para avanzar en la calidad ambiental y la transición a una economía baja en carbono
6. Promover ciudades inclusivas que brinden oportunidades para todos
7. Fomentar un enfoque de política urbana nacional y multinivel que establezca incentivos para alinear e integrar políticas sectoriales y así promover conjuntamente el desarrollo y el bienestar en las ciudades
8. Asegurar una financiación adecuada para una implementación efectiva de las responsabilidades de la política urbana en todos los niveles de gobierno
9. Promover la participación de los interesados en el diseño e implementación de la política urbana
10. Fortalecer la capacidad de los actores en las ciudades para innovar y cumplir con sus deberes de manera efectiva, eficiente e inclusiva
11. Fomentar el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas de la gobernanza urbana y los resultados de las políticas

La copiosa producción de declaraciones y acuerdos reseñada ilustra sobre la relevancia adquirida por las políticas urbanas durante las últimas décadas. Ha tenido su traducción operativa en programas comunitarios financieros como la *Iniciativa Comunitaria Urban*, durante los periodos 1994-2000 y 2000-2006, los programas *JESSICA*, *URBACT III*, *Urban Innovative Actions* o en las líneas de financiación del *European Investment Bank (EIB)*.

Las Agendas Urbanas no son documentos normativos sino orientativos, lo que ha dado lugar a adaptaciones locales o estatales. Entre otras podemos citar las Agendas Urbanas de España¹³⁰ o del Eixo Atlántico¹³¹.

129. <https://www.oecd.org/cfe/Brochure-OECD-Principles-Urban-Policy.pdf>

130. <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW061>

131. <https://www.eixoatlantico.com/es/secretaria-general/agenda-urbana>

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS POLÍTICAS URBANAS

Las políticas urbanas aluden a un doble proceso¹³². Por una parte se refieren al continente o entorno geográfico que crea las condiciones para unas determinadas prácticas sociales y económicas. Pero también pueden referirse al contenido específico de dichas prácticas sociales que caracterizan un determinado modo de vida definido por la aglomeración residencial, la intensa interacción humana y la concentración de actividades productivas, de ocio y de servicios. En la práctica ambas dimensiones interactúan de forma que las decisiones sobre el territorio, de urbanización, infraestructuras o hábitat limitan o condicionan la actividad de sus habitantes y viceversa, las demandas de éstos impulsan los cambios en el espacio físico.

Al comienzo de un libro de gran interés sobre las decisiones en políticas públicas, cuyo título se corresponde con el objeto de su análisis¹³³, los autores titulan un capítulo significativamente como “Políticas públicas: entender las decisiones”, para defender que rasgos habitualmente criticados como disfuncionales, forman parte del sistema democrático en sociedades altamente evolucionadas y complejas. Distintos niveles de gobierno, diferentes instituciones cuyos ámbitos de actuación a veces se superponen, el régimen de garantías jurídicas que protege a ciudadanos, empresas e instituciones o el papel de la Justicia frente a las decisiones administrativas, pueden verse como obstáculos a la eficacia de las decisiones pero en realidad son elementos que enmarcan y delimitan la actuación de los directivos y gestores.

La complejidad es inherente a la política urbana. A las instituciones ya citadas aún debemos añadir la incidencia de la política comunitaria, en el doble sentido normativo y de financiación condicionada de programas, las autoridades administrativas independientes que asumen funciones de regulación o vigilancia, el papel de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) o el escrutinio de los medios de comunicación, mucho más detallado en el nivel local que en otros niveles de gobierno.

Las políticas urbanas soportan la paradoja de responder a la expansión de las demandas de todo tipo provocadas por la aceleración global del proceso de urbanización, al tiempo que muestran una relativa debilidad para dar respuesta suficiente pues los proyectos estratégicos de mayor nivel no suelen depender exclusivamente de la decisión local. A cambio en el nivel local es más sencillo crear alianzas de intereses o partenariados con actores del sector privado o del Tercer Sector.

132 Tomàs, M. and Martin-Costa, M., (2011:23).

133. Dente B. and Subirats, J., (2014: 15).

Los poderes locales disponen de menos facultades, menores presupuestos y mayores restricciones legales que los gobiernos estatales o subestatales. Su capacidad normativa es de rango inferior a la de los Parlamentos. En muchas áreas de actuación están sujetos a normativas generales. Por otra parte, porcentajes relevantes de su financiación proceden de transferencias estatales o territoriales. A pesar de ello, las autoridades locales deciden o intervienen con frecuencia en asuntos que exceden su marco competencial, como consecuencia de las demandas ciudadanas. A diferencia de los gobernantes y legisladores estatales, los Ejecutivos locales son fácilmente accesibles, desempeñando con frecuencia funciones de mediación ante otros niveles de Gobierno. Una proximidad que opera tanto a favor de la popularidad, aceptación y permanencia de los regidores locales como de una mayor presión social en demanda de resultados visibles.

Un rasgo común de nuestras actuales democracias es la judicialización de las actuaciones gubernamentales de cualquier nivel, provocando dilaciones en la ejecución, en ocasiones costes adicionales, además de someter a los directivos y cargos electos a investigaciones o procesos judiciales de resultado incierto. Aunque puede entenderse como una consecuencia del mayor empoderamiento de los ciudadanos frente a los gobiernos, el recurso judicial también es utilizado por los grupos de presión para mediatizar las políticas públicas.

En las sociedades occidentales, las políticas públicas no son exclusivas de las instituciones públicas sino que empresas, instituciones y entidades del Tercer Sector también juegan un papel, a veces fundamental, en algunas de ellas. Tanto en la fase de inclusión en la agenda política, como en el debate de las políticas públicas o en su implementación. Cualquiera que sea el actor, las decisiones de políticas públicas o policy,

“son procesos de elección entre varias alternativas de solución en relación con un problema colectivo y por lo tanto de transformación o de alteración de los modos mediante los cuales éste es afrontado”¹³⁴

134. Ibidem, (2014: 40).

PROBLEMAS COMUNES DE LAS POLÍTICAS URBANAS

La formación de la agenda política (agenda setting)

La agenda política está constituida por las demandas de grupos o sectores de la población que atraen la atención de los gobiernos. Puede entenderse como un ranking de problemas públicos o conflictos de intereses o derechos a los que debe enfrentarse una comunidad.¹³⁵ El poder político puede adoptar decisiones sobre ellos, puede priorizar algunos en detrimento de otros e incluso puede añadir problemas creados artificialmente. Los problemas son identificados a través de encuestas demoscópicas y por el tratamiento que reciben en los medios de comunicación. En la formación de la agenda influye la percepción de las autoridades sobre el problema, así como la forma en la que lo delimitan, conceptualizan y abordan, provocando que no siempre los problemas más graves sean los que presiden la agenda política. Por otra parte el calendario electoral influye en la agenda, acelerando o retardando decisiones.

A diferencia del programa electoral, compromiso unilateral de los candidatos y del programa de gobierno, también unilateral, la agenda no se elige libremente. Algunos problemas forman parte de ella por voluntad de los Gobiernos, pero otros son incluidos porque se han hecho insoslayables, ya sea por la atención de los medios de comunicación, por las movilizaciones ciudadanas o bajo la presión de grupos de intereses. En ocasiones son consecuencia de la competencia electoral entre partidos políticos.

Decimos que la agenda política es más restrictiva que el programa de gobierno de las autoridades electas puesto que recoge únicamente las demandas que, a través de un proceso de construcción del problema, forman parte de los objetivos inmediatos de la acción de gobierno. Ahora bien, no toda demanda de un grupo social logra formar parte de la agenda. Es necesario que dicha demanda llegue a provocar un debate público, ya sea mediático o especializado, lo que a su vez depende de los portavoces que lo difundan y de la forma en la que sea presentado, explicitando una causalidad relacionada con la política así como proponiendo soluciones. El problema debe ser percibido como un conflicto entre los grupos afectados y las autoridades, de forma que éstas asuman que deben afrontarlo. Un problema se vuelve público cuando se incorpora a la agenda política¹³⁶.

Por definición la agenda es dinámica, verificándose en ella la competencia entre distintos problemas para lograr prioridad, visibilidad y sobre todo recursos. Los problemas insertos en la agenda son el objeto de las políticas públicas, definidas como *“Un conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores con la finalidad de resolver un problema políticamente definido como público”*¹³⁷

135. Gil Calvo (2018:63)

136. Ibidem, (2014: 131).

137. Ibidem, (2014: 38).

En la agenda política figuran problemas estratégicos, problemas generales y también problemas de micropolítica. Para muchos ciudadanos la referencia local no es la ciudad en la que viven, percibida como una abstracción, sino el espacio limitado donde desenvuelven su actividad cotidiana, como el barrio, el núcleo residencial o los itinerarios entre domicilio y centro de trabajo. De ahí que la percepción subjetiva de problemas como la seguridad, la movilidad o la limpieza, puede ser contradictoria con los índices globales, dando lugar a valoraciones negativas de las políticas correspondientes.

Los gobiernos locales se ven obligados a atender simultáneamente los objetivos de macropolítica, como las grandes inversiones, los proyectos estratégicos o los desarrollos urbanísticos, con los proyectos de micropolítica para dar respuesta a necesidades muy localizadas en unos lugares o circunscritas a grupos reducidos de personas. Ambos niveles son igualmente relevantes para lograr el respaldo electoral a los gobernantes locales pero sin embargo exigen estrategias de abordaje muy diferentes. Los gobiernos locales deben dotarse de organizaciones suficientemente flexibles para garantizar tanto el rigor técnico y financiero de las soluciones macro como la capilaridad territorial que exigen las soluciones micro. Ese doble plano de actuación es menos relevante en los Gobiernos estatales y subestatales para los cuales los problemas que afectan a pequeños nichos de población rara vez logran condicionar la valoración de los Ejecutivos.

Condicionantes de la decisión política

a) Condicionantes Políticos

a.1 Principio de conservación del poder político

La política democrática es competitiva, estando sujeta a término mediante comicios periódicos. Salvo en los regímenes electorales que establecen limitación de mandatos, cualquier gobernante electo asume como primer objetivo conservar el poder, lo cual se justifica con un catálogo de argumentos: el bien común, la consecución de los objetivos comprometidos o la voluntad soberana de los electores son los más repetidos. La consecuencia es la renuencia a adoptar decisiones o implementar acciones políticas que tengan un coste electoral directo. Por la misma razón los problemas políticos que sean enarbolados por la oposición con una determinada estrategia sólo serán abordados por el poder político mediante una estrategia claramente diferenciada. En consecuencia, para los grupos sociales que impulsan los problemas políticos es necesario presentarlos de forma suficientemente abierta que permita a los gobiernos locales desarrollar y aplicar sus propias decisiones, evitando que sean monopolizados por la oposición política o transformados en debates estériles.

Para el abordaje de los problemas el Gobierno dispone de dos recursos que administra libremente, el tiempo y la oportunidad. El primero lleva a abordar cuanto antes los problemas más difíciles, confiando en que los efectos negativos se diluirán o serán contrarrestados por los resultados beneficiosos de las decisiones o por actuaciones en otros ámbitos, antes del siguiente ciclo electoral. Por el contrario, actuaciones de indudable efecto positivo pueden demorarse hasta la proximidad electoral. El tiempo y la ocasión eran los elementos de la diosa Fortuna, alegoría utilizada por los tratadistas clásicos para oponerla a la virtud del gobernante, capaz de poner a su favor los cambios imprevistos. Elegir el momento y la respuesta, esto es controlar el factor tiempo, sigue siendo atributo principal del líder político. Por ello la decisión más importante de la política democrática, convocar elecciones, se considera legalmente como una prerrogativa personal y exclusiva.

a.2 Principio de incertidumbre

Las políticas públicas, no sólo urbanas, están sujetas al principio de incertidumbre: en muchos casos no es posible determinar previamente de forma indubitable si sus efectos serán beneficiosos para resolver el problema planteado, si lo cronificarán o si podrán provocar efectos colaterales de nuevo conflictivos. A diferencia de las ciencias experimentales no es posible hacer ensayos previos, ni acomodar directamente las experiencias de otros lugares.

En ocasiones la incertidumbre deriva de la incerteza técnica o económica ante la dificultad de controlar las distintas variables y sus interacciones. Para disminuir la incertidumbre, quienes adoptan las decisiones pueden adoptar diferentes estrategias como: a) Ganar tiempo, retrasando la decisión, b) Acopiar información, promoviendo comisiones de estudio o solicitando informes técnicos, c) Adoptar una posición conservadora optando por una solución de máximos cuando es posible asumir el coste. d) Ganar flexibilidad al introducir un sistema diferente como alternativa al que se considera¹³⁸.

La no-decisión no equivale a desistimiento ni desinterés. Es una actitud de prudencia, la determinación de aguardar la oportunidad que ofrezca mayores garantías sobre los efectos de la decisión. Si el aplazamiento se acompaña de medidas participativas, se producirá una evolución en la percepción del problema, pudiendo dar lugar a la formación de nuevos consensos a través del debate y la información.

138. Quade, E.S., (1989: 452)

a.3 Liderazgo

En el Gobierno estatal o subestatal, el liderazgo recae en quien lo dirige y en ocasiones en los pocos Ministros que asumen funciones políticas, hasta tal punto que la mayoría de los Ministros son escasamente conocidos fuera del sector que dirigen. Dicho liderazgo está sometido a un desgaste continuo por el efecto combinado de la labor opositora y de la propia gestión de gobierno, una y otra difundidas de continuo por los medios de comunicación. Por el contrario en los Gobiernos locales, los Alcaldes o Presidentes de Cámaras Municipales son los únicos líderes en su territorio, gozan de un elevado conocimiento y con frecuencia de una notable valoración. La reelección en el ámbito local es más frecuente que en otros niveles gubernamentales.

La primera autoridad local se encuentra en una posición de liderazgo natural que sobrepasa su propio ámbito competencial. De ella se espera no sólo la dirección efectiva de los servicios locales sino también la representación colectiva ante otras instancias gubernamentales, la interlocución directa con los distintos sectores ciudadanos o la fijación de metas colectivas. A cambio, los ciudadanos muestran en las encuestas de opinión una mayor identificación con los gobiernos locales que con otros niveles de gobierno. Consecuentemente, la oposición política tiene menor visibilidad en la esfera local.

El liderazgo político es esencialmente emocional, exigiendo además de las cualidades personales (prudencia, sinceridad, sentido de la justicia, honestidad), empatía para relacionarse con las personas, persiguiendo su implicación emocional en los objetivos propuestos. Ni las técnicas de comunicación pueden suplir la función del líder ni las redes sociales pueden sustituir a la relación directa con las personas. El liderazgo se ejerce mediante la iniciativa política. Ésta no depende del marco legal o competencial sino de la percepción de los problemas, de la oportunidad para abordarlos y de la forma de presentarlos en el debate público.

En los municipios del Sur de Europa se ha producido una mayor profesionalización de los representantes locales consecuencia de la mayor politización del espacio local. La relación de los electos locales con el Gobierno central ha cambiado de significado.¹³⁹ A las funciones de mediación o captación de recursos se han añadido la mayor implicación en las estructuras de los partidos, la relación con los diferentes colectivos sociales o la defensa de los intereses locales incluso, si es necesario, frente a las políticas territoriales estatales. La tarea principal del líder local ya no es tanto asegurar los apoyos electorales como “producir sentido para integrar las sociedades urbanas e introducir la coordinación en sistemas de acción complejos y pluralistas”.¹⁴⁰ Una actividad deliberativa que persigue el consenso en torno a los proyectos estratégicos pero que excluye de facto a los sectores más débiles.

139. Pinson (2009:309).

140. *Ibidem* 314.

“La realización de los sistemas de gobernanza urbana no se ha visto acompañada, ni de lejos, de una democratización de la vida política urbana. Al contrario, los esfuerzos realizados para retejer los vínculos entre los grupos y las organizaciones portadoras de recursos para la acción pública urbana se han hecho al precio de la generalización de las regulaciones consensuales, de la eliminación del conflicto de los espacios políticos locales y de la exclusión de los actores que contravienen el consenso de las élites.”¹⁴¹

b) Condicionantes de recursos

Para resolver los problemas políticos, las autoridades disponen de un arsenal de recursos de distintas clases. En primer lugar de los recursos estrictamente políticos como el diálogo, el debate o la creación de alianzas con grupos y entidades que tienen un interés en el problema. Son recursos orientados a la construcción del mayor consenso posible acerca de las políticas públicas que serán aplicadas. Dichos recursos están relacionados con la legitimidad de ejercicio del poder y por ello sólo pueden ser utilizados con garantías de éxito por los políticos electos.

Otros recursos vienen dados por el marco general de actuación, como son las normas legales, la financiación disponible o la capacidad de endeudamiento. Además los Gobiernos disponen de *back-ground* en forma de datos, estadísticas e informes, estudios técnicos, actuaciones anteriores, etc. Sin olvidar la capacidad de la propia Administración, en unos casos burocrática, en otros más tecnocrática, para producir *ex-novo* programas de actuación.

Durante las últimas décadas y como consecuencia del rápido incremento de funciones que ha dado lugar a estructuras complejas, las Administraciones Públicas han generalizado la práctica de recurrir al mercado para solventar una gran variedad de problemas de planificación, de gestión o de control. A través del *outsourcing* o externalización de los servicios, la privatización o las fórmulas híbridas de concierto, concesión o empresa mixta. Bajo las citadas fórmulas aunque se conserve la titularidad y por tanto la responsabilidad última sobre la solución de los problemas, las actividades de estudio y análisis, gestión o solución de incidencias se transfieren a entidades diferentes, que operan bajo marcos legales habitualmente de Derecho Privado, reduciendo la responsabilidad directa de los Gobiernos.

141. *Ibidem*, 351

Se trata de un debate nuclear en la vida pública si bien debe subrayarse que las Administraciones se han inspirado en un fenómeno similar de las grandes corporaciones industriales o financieras, limitarse al Core business propio, controlando los procesos externalizados mediante cláusulas contractuales. Estamos ante una evolución de la gestión pública que interpreta los servicios públicos a través de las facultades de control y supervisión que se reservan los Gobiernos, mientras que el estatuto laboral de quienes los prestan de forma efectiva deja de ser relevante. La cooperación entre el sector público y el privado para la gestión de los servicios públicos se extiende progresivamente a otros sectores al tiempo que los propios poderes públicos crean numerosas estructuras especializadas como sociedades, fundaciones, institutos, entes, consorcios, etc.

c) Condicionantes de expectativas

La extensión del ámbito de las políticas públicas ha sido una constante universal desde el final de la Segunda Guerra Mundial, alcanzando también a los poderes locales. La creación del Estado de Bienestar y su desarrollo en diferentes direcciones, la gestión medioambiental, la progresiva asunción de la gestión cultural, deportiva o de espectáculos, los servicios de carácter económico o laboral, etc., han obligado a la creación de estructuras más complejas, servidas por un número mayor de empleados públicos con perfiles profesionales más diversos. Como consecuencia se han incrementado vertiginosamente tanto el gasto público como el tamaño y complejidad organizativa de las Administraciones para dar respuesta a un abanico de problemas y demandas mayor que nunca.

Al tiempo, el cuerpo social se ha fragmentado, tomando conciencia de distintos particularismos relativos al origen, al género, la cultura o la identidad que reclaman su reconocimiento e inclusión en las actuaciones públicas. En consecuencia la conflictividad social es hoy mayor mientras que la confianza en los Gobiernos ha disminuido. Los ciudadanos han asumido las limitaciones de las políticas públicas en áreas tan sensibles como el trabajo, la vivienda o la igualdad. Dos crisis sucesivas, la financiera de 2008 y la sanitaria de 2020, han acrecentado la distancia entre gobernantes y gobernados.

Los gobiernos no sólo se encuentran con las limitaciones ya descritas sino que están obligados a considerar los nuevos valores del particularismo y a integrarlos en las soluciones siempre que sea posible. El multiculturalismo creciente ha incrementado la diversidad sin mejorar la cohesión.

d) Los actores políticos

Son actores de las políticas públicas quienes llevan a cabo las acciones relevantes. Según los casos serán actores políticos, actores burocráticos, expertos o representantes de los intereses en juego, tanto generales como específicos. Identificarlos, definir con claridad sus respectivos intereses así como la estrategia para implementar las políticas, corresponde principalmente a quienes lideran las ciudades.

La función tradicional de mediación que ejercían los partidos políticos, hoy no es posible. Es necesario crear nuevas estructuras que organicen la relación tan dispersa y heterogénea entre el poder y la sociedad. La necesidad de aunar las funciones de expresión, representación y cooperación ha favorecido la creación de estructuras como las comisiones públicas de todo tipo, jurados, foros amplios, grupos reducidos de expertos y otras, puesto que,

“Una decisión pública será percibida cada vez menos como legítima si no ha sido previamente discutida, probada y preparada en un marco público de ese tipo. Los ciudadanos considerarán, de forma paralela, que gobernar democráticamente quiere decir, en primer término, organizar esa interacción de la manera más abierta y cooperativa que sea posible.”¹⁴²

Esa democracia de interacción social no se confunde con la representación electoral ni la sustituye. La representatividad que las elecciones otorgan a los cargos electos no se limita ni se agota por la participación, la proximidad o la gobernanza, sino que se enriquece al reducir la distancia de la sociedad con el Gobierno.¹⁴³

“Los procedimientos y el gobierno democrático en general, así como en los ámbitos urbanos, ya se basan y seguirán basándose en el futuro en instituciones mediadoras de acción local y en la formación de solidaridades locales”¹⁴⁴

Al mismo tiempo, la evolución de las ciudades y de las agendas urbanas ha alterado el peso relativo de los diferentes actores y de los recursos disponibles. La terciarización económica, el ascenso de las clases medias y el debilitamiento de las clases populares, han fortalecido a algunos actores en detrimento de otros. Pierden peso instituciones como la Administración estatal, los partidos políticos, las burocracias o los especialistas de las Administraciones mientras lo ganan la capacidad política de movilización de intereses propia de los líderes, el conocimiento experto de entidades especializadas como las Universidades, la tecnocracia política, las agencias autónomas o las plataformas civiles.

142. Rosenvallon, P., (2008: 290).

143. Ibidem, (2008: 292)

144. Harvey, D., (2007: 254)

IMPLEMENTACIÓN DE LAS NUEVAS POLÍTICAS URBANAS¹⁴⁵

La literatura sobre la ciudad y la agenda política, ya muy vasta, se encuentra en expansión desarrollando enfoques muy diversos. Desde las propuestas de Richard Florida, optimistas aunque muy centradas en el modelo norteamericano de ciudad, hasta la abundante producción de los últimos años sobre experiencias alternativas de gestión o participación. Nos limitaremos a señalar algunos problemas presentes actualmente en el debate político local que afectan a las políticas públicas. Sin olvidar que son numerosas las voces que alertan de la inviabilidad del modelo económico urbano de los últimos años y que consideran necesario un cambio de paradigma:¹⁴⁶

“El desafío de las políticas urbanas actuales es articular lo global y lo local, la creciente autonomía individual y las múltiples identidades culturales colectivas, los flujos con los lugares”¹⁴⁷

Problemas estratégicos

Actualmente las ciudades compiten entre sí para captar población e inversiones, aprovechar oportunidades de generación de empleo o desarrollar sectores económicos. Tratan de mejorar su competitividad económica en un escenario en el que la globalización y la digitalización están provocando efectos devastadores sobre el empleo local. La deslocalización empresarial y el cierre de actividades de la economía tradicional no están siendo sustituidas por un volumen similar de actividad económica o de empleo estable. La concentración geográfica de la actividad económica más pujante tiende a las ciudades de mayor tamaño, buscando sinergias, minoración de costes, proximidad a su mercado, etc.

Muchas ciudades se ven obligadas a diseñar costosas infraestructuras de comunicación, culturales o de servicios que atraigan determinados perfiles de empresas, preferentemente tecnológicas o ligadas al conocimiento. Para ello crean suelo empresarial, habilitan espacios o modifican barrios, en colaboración con empresas, universidades o centros de investigación. Se trata de una actividad promotora que realizan los poderes locales pero también las empresas privadas. En ocasiones el volumen de las inversiones o los condicionantes legales facilitan la concertación con otros niveles de gobierno lo que exige iniciativa política. Sin embargo, cuando no existen empresas locales tractoras o incentivos importantes, los resultados pueden alejarse de los objetivos.

145. Una visión académica de la Implementación de políticas puede consultarse en Subirats et al, (2008), cap. 9.

146. Alcalá-Santaella et al (2011: 334)

147. Borja, J., (2003: 353)

Si bien las ciudades contemporáneas se han caracterizado por el crecimiento y la modificación del espacio lo que define a las ciudades es fundamentalmente la aglomeración de personas y la interacción que se establece entre ellas:

“La verdad central que hay detrás del éxito de la civilización y el motivo primordial por el que existen las ciudades es la fuerza que emana de la colaboración humana (...) Hemos de liberarnos de nuestra tendencia a ver en las ciudades ante todo sus edificios y recordar que la ciudad verdadera está hecha de carne, no de hormigón.”¹⁴⁸

Una estrategia complementaria muy frecuente, es el marketing urbano. Las ciudades dedican recursos importantes a promover una imagen de sí mismas, hacia el exterior pero también en el interior, para crear una identidad común, sentimientos de colectividad o valores de pertenencia. Por marketing urbano entendemos el proceso de:

“Ofrecer más valor que los ofrecidos por otras ciudades competidoras en los servicios e intervenciones de la ciudad, adaptándolos a las necesidades que vayan surgiendo en el mercado urbano, formado por los ciudadanos, las empresas, los inversores públicos y privados, los turistas o nuevos residentes”¹⁴⁹

Se trata de una forma de colaboración público-privada basada en la orientación al mercado, a través de distintas estrategias entre ellas la calidad de vida, el desarrollo del comercio vinculado a la regeneración de áreas urbanas, la promoción del turismo urbano, la puesta en valor del patrimonio, el impulso de las actividades de ocio, congresos y espectáculos¹⁵⁰.

Otras acciones habituales de marketing urbano han sido la inclusión en redes de ciudades o la internacionalización. En el ámbito económico podemos citar el apoyo a la actividad productiva, la creación de infraestructuras portuarias y aeroportuarias, la mejora de la intermodalidad del transporte, la creación de suelo empresarial o la captación de empresas.

La creación de una imagen de ciudad, a veces de una marca (branding), ha tenido como objetivo secundario el turismo, una actividad progresivamente orientada hacia las ciudades que está lejos de haber alcanzado su techo. Frente a los destinos tradicionales de sol-playa o de circuito, el turismo urbano es una tendencia al alza por el incremento del low-cost en los viajes así como la generalización de las short breaks, buscando precisamente la oferta de ocio, museos, gastronomía y comercio, característica de las ciudades.

148 Glaeser, E., (2011: 32)

149. Elizagarate, V. (2008: 55)

150. Ibidem, (2008: 130-144)

Mayor escala de las políticas sectoriales

En un movimiento que guarda similitudes con las políticas medioambientales, el actual paradigma de la rehabilitación de viviendas, barrios y de todo tipo de espacios, incluso monumentales o industriales, trata de minimizar la huella reciente de la expansión urbanizadora, de la creación de suelo urbano y del abandono de barrios periféricos. Con el objetivo de mejorar la calidad de la edificación y del espacio público para hacerlos de nuevo atractivos como ámbito residencial, comercial o de servicios, al tiempo que se intenta suturar las fracturas que actúan como barreras invisibles pero efectivas entre diferentes zonas de la misma ciudad.

Entre las políticas más conocidas figura la rehabilitación integral de barrios históricos, usualmente el centro tradicional de las ciudades, acompañada de propuestas de dinamización comercial, de peatonalización y de actividades de ocio. Con una mayor atención al diseño urbano, a la calidad ambiental o a la vida comunitaria. Las generaciones más jóvenes han puesto en valor la mayor autenticidad de esas zonas, en detrimento de la urbanización difusa que caracteriza el hinterland urbano. Sin embargo es preciso constatar el riesgo de gentrificación por la expulsión de los moradores tradicionales en favor de los nuevos residentes.

“La progresiva descentralización del espacio deja únicamente una estructura de servicios, un espacio de flujos más que un espacio de lugares y banaliza el contenido simbólico-significativo del espacio, haciendo menos fáciles las relaciones colaborativas”¹⁵¹

Las políticas urbanas deben actuar sobre el espacio público pero éste es mucho más que el espacio dependiente de las autoridades municipales. No se limita al trazado viario, a las plazas, jardines y parques o a los edificios comunitarios, sino “a referir entre sí los espacios privados haciendo también de ellos patrimonio colectivo”¹⁵², evitando la hipertrofia de determinadas actuaciones que pueden impedir o expulsar otras formas de vida colectiva. Mercados, instalaciones deportivas, establecimientos comerciales o de hostelería entre otros, desempeñan un papel en las relaciones vitales de las personas que deben ser integrados en la actuación urbanística, no excluidos ni eliminados.

“La buena ciudad es aquella en que los edificios particulares, sobre todo los buenos edificios particulares, lo pretendan o no, son elementos públicos y transportan significados y valores sociales más allá de sí mismos, y en eso está su modo de ser urbanos”¹⁵³

151. Vegara, A. and De las Rivas, J.L., (2004: 137)

152. Solà-Morales, M., (2021: 148)

153. Ibidem (2021: 152)

El diseño y la planificación urbana son objeto actualmente de procesos de participación ciudadana que permiten comprender las relaciones que se establecen alrededor de instalaciones comunitarias de todo tipo: iglesias, guarderías, bibliotecas, etc. como paso previo para tratar de salvaguardarlas en las nuevas propuestas.¹⁵⁴

Los procesos ya citados han incrementado tanto la diversidad como la desigualdad en el seno de las ciudades. La desigualdad está producida principalmente por el desigual reparto de la riqueza que determina un diferente nivel de acceso a los servicios básicos, expectativas menores para sus integrantes y precariedad constante. La sociedad actual expulsa a una fracción de sus habitantes al tiempo que los protege a través de Servicios Sociales muy diversificados que sin embargo no pueden erradicar la desigualdad de origen y de oportunidades. En consecuencia la marginación se cronifica. El ascensor social, es decir, la mejora constante de las condiciones de vida de cada generación y la mayor igualdad de oportunidades a través de la educación, mecanismos que favorecieron la cohesión social durante varias décadas, ha dejado de funcionar. La desigualdad es un problema que desborda a los gobiernos locales necesitando orientaciones de política económica y de bienestar que dependen de los Gobiernos estatales.

Las migraciones han alcanzado una escala sin precedentes introduciendo en todas las aglomeraciones urbanas una agenda de problemas específicos como el acceso a la vivienda, a la educación o al trabajo sin discriminaciones ni limitaciones. Al tiempo, las culturas de los nuevos residentes entran en relación no siempre fácil con la cultura dominante. Fomentar el diálogo, el intercambio, el reconocimiento de la diferencia, incorporarlo a las prácticas dominantes, son procesos para lograr una integración multicultural que no debe ser contradictoria con un marco compartido de valores democráticos.

Gestión innovadora

Los límites reales de las ciudades son progresivamente más difusos a pesar de que a efectos administrativos figuren delimitados en el mapa. La influencia económica, de flujos derivados de los servicios públicos, de la actividad laboral o del ocio, definen los límites reales. La ciudad central influye en el espacio metropolitano correspondiente, con independencia de su extensión y población. En el espacio metropolitano población y actividades no se reparten homogéneamente por lo que es necesario comprender las relaciones funcionales. Descartadas por ineficaces o inviables las fórmulas de institucionalización fuerte de esos espacios, la tendencia actual es implantar soluciones soft, de coordinación o de integración de servicios, de intercambio de experiencias, de gestión de programas

154. Sendra, P. and Sennett, R., (2021: 169)

o de alineamiento común ante problemas supralocales. Preferentemente en áreas como la planificación territorial, la movilidad y el medio ambiente.

El espacio metropolitano es especialmente idóneo para los procesos de gobernanza pues no interfiere con otros niveles de gestión pública. Ni las autoridades estatales o subestatales ni los poderes locales tienen competencia exclusiva para atender a los problemas de la urbanización continuada, a veces difusa, que plantea el espacio supralocal. Se imponen las fórmulas de cooperación en interés mutuo. Aunque la investigación académica sobre el hecho metropolitano es muy extensa, las experiencias de éxito no son tan numerosas, debido a la complejidad de los problemas políticos. Es necesario que los dirigentes políticos comprendan las dimensiones del problema y las limitaciones reales para abordarlo. Desde las diferentes posiciones políticas de los actores se hace necesario construir una cultura de acuerdos, puesto que sólo mediante la cooperación y la coordinación entre las instituciones implicadas se podrán lograr resultados.

Lo anterior no es suficiente si no existe una sociedad civil fuerte, que aliente e impulse la cooperación, pues sin ella el impulso político carece de motivación. Pocos países europeos desarrollan políticas estatales específicas para las ciudades. En su defecto, el respaldo de los gobiernos nacionales a los procesos de cooperación, por ejemplo facilitando incentivos financieros como se ha hecho en Francia. Asimismo constituiría un apoyo importante que la Unión Europea fomentase la representación de los espacios metropolitanos en los foros urbanos actualmente existentes.

Las ciudades necesitan promocionarse más allá de su territorio, dentro y fuera del país, como hacen universidades o empresas. Lo hacen principalmente a través de redes y organizaciones que comparten objetivos. Las redes de ciudades de todo tipo están en expansión. Se calcula que existen más de 200 en el mundo. Existen redes generalistas y redes especializadas. También redes de liderazgo privado. Algunas redes son nacionales, otras europeas o mundiales. Existen redes de libre acceso y redes de acceso restringido. Sus principales objetivos son la incidencia política, ya sea ante los Gobiernos estatales o ante la Comisión Europea y la generación de conocimiento mediante la puesta en común de experiencias o modelos. Por otra parte las redes proporcionan visibilidad a los Gobiernos locales al tiempo que ponen en valor determinadas políticas urbanas ante los propios ciudadanos.

Las redes facilitan que las ciudades accedan a relaciones con otros Gobiernos de mayor rango, refuerzan el liderazgo de sus dirigentes y proporcionan amplia información especializada. Al tiempo facilitan la comparación con realidades similares que redundan en la mejora de servicios y programas de actuación.

La Unión Europea ha impulsado durante muchos años la asociación entre ciudades de distintos países para desarrollar programas o intercambiar experiencias. Generaciones de dirigentes locales, tanto cuadros de la Administración como políticos electos, se han familiarizado con el diálogo entre ciudades de distintos países que comparten problemas similares.

Una gestión innovadora debe incorporar un marco de valores que al tiempo que refuerza la legitimidad de los Gobiernos, responda a las expectativas sociales. Así se deben generalizar principios de actuación como la transparencia, la profesionalización de los empleos públicos, la ética pública, o la rendición de cuentas. Principios que para ser eficaces deben ser sostenidos en el tiempo, más allá del ciclo electoral, y respaldados por las distintas fuerzas políticas hasta llegar a producir una cultura pública en la que se reconozcan los ciudadanos.

Los importantes sacrificios exigidos a la mayoría de la población para hacer frente primero a la crisis económica de 2008 y luego a la más reciente crisis sanitaria, han puesto el foco sobre el funcionamiento de las instituciones y servicios públicos, sus acciones y sus costes. Las demandas sociales recientes se orientan hacia una mayor participación de los ciudadanos en las decisiones de los gobiernos locales, como se ha comentado en otros capítulos de esta obra. Subrayemos que dicha demanda implica también un nuevo paradigma de funcionamiento de las instituciones, entre ellas los gobiernos locales, sustituyendo o al menos modulando la tradicional relación vertical por mecanismos más horizontales. Se corresponde con mayores niveles de información de los ciudadanos y muy especialmente con la nueva conversación pública desarrollada en internet y en las redes sociales de forma constante.

Hemos hecho referencia *ut supra* a la incertidumbre sobre los resultados característica de muchas decisiones políticas. Para limitarla, especialmente cuando las decisiones implican recursos cuantiosos o afectaciones relevantes, las decisiones basadas en la evidencia (*evidence-based policy*) proporcionada por estudios e informes previos, por el análisis de casos semejantes o por la consulta a las partes interesadas (*stakeholders*), pueden proporcionar mayores garantías de éxito. Es una forma de autolimitar el voluntarismo de los dirigentes o las decisiones ideológicas no contrastadas. De la misma forma es necesario prever y cuantificar no sólo las inversiones sino también su futuro mantenimiento y la carga financiera que se desplaza a ejercicios futuros pero que puede comprometer el éxito de los proyectos.

Política y comunicación

Procedente de la cultura política norteamericana se ha generalizado en Europa el uso del relato (storytelling) como discurso político especialmente adaptado para su uso en los medios, a través del uso de marcos conceptuales (frame) que permiten encuadrar distintos aspectos de la realidad. Los mensajes se elaboran como una narrativa en la que el sentido global es más importante que los detalles, tratando de conseguir la aceptación acrítica. Dado que cualquier problema público es susceptible de ser abordado mediante diferentes encuadres se produce un debate público para imponer el propio.

“En las sociedades democráticas el proceso político se decide, esencialmente, en los medios de comunicación. Ello quiere decir que el nivel simbólico de la política es más importante que nunca y que, por tanto, los mensajes deben, ante todo, generar símbolos capaces de recibir apoyo, anclados en personalidades creíbles, fiables y, si es posible, carismáticas. (...) La política de la sociedad de la información es comunicación simbólica expresada conflictualmente en el espacio mediático.”¹⁵⁵

La necesidad de abastecer de relatos a la multiplicación mediática, prensa, medios audiovisuales, redes sociales, internet, obliga a los gobiernos locales a dotarse de estructuras de comunicación cada vez más complejas y al tiempo más ágiles, considerando que,

“Los encuadres emitidos por el Gobierno gozan de mayor credibilidad por tratarse de la visión oficial que monopoliza en teoría la verdad legítima (...). Los encuadres que puedan surgir de la población, como sucede por ejemplo con los bulos o rumores anónimos, carecen a priori de credibilidad a no ser que logren ser aceptados y respaldados en peldaños superiores. Los encuadres que enmarcan las noticias o imágenes publicadas en los medios se sitúan en los peldaños intermedios, como responsables de transmitir y convalidar, o no, la versión oficial.”¹⁵⁶

El desprestigio de los partidos políticos ha llevado a la personalización de la política. El relato trata de crear identidades, ofreciendo sentido finalista a distintos acontecimientos no necesariamente ligados entre sí, mediante disyuntivas muy simples, “nosotros o ellos”, “amigos o enemigos”. Se persigue la identificación emocional antes que racional de forma que los cambios políticos no afecten a la confianza de los seguidores. Son técnicas de adhesión o rechazo que conducen a la polarización máxima de la actividad política.

155. Borja, J. and Castells, M. (2004: 29).

156. Gil Calvo, E., op. cit. 73.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCALÁ-SANTAELLA, F., DÍAZ ORUETA, F., GINÉS, X. and LOURÉS, M.L., 2011. Una nueva agenda urbana para las grandes ciudades: crecimiento y competitividad. En Iglesias, M., Martí-Costa, M., Subirats, J., Tomàs, M. (eds.) Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales. Barcelona. Icaria.
- BORJA, J., 2003. La ciudad conquistada. Madrid. Alianza Editorial.
- BORJA, J. and CASTELLS, M., 2004. Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid. Taurus.
- DENTE, B. and SUBIRATS, J., 2014. Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Barcelona. Ariel.
- ELIZAGARATE, V. 2008. Marketing de ciudades. Estrategias para el desarrollo de ciudades atractivas y competitivas en un mundo global. Madrid. Pirámide.
- GIL CALVO, E. 2018. Comunicación política. Caja de herramientas. Madrid. Los Libros de la Catarata.
- GLAESER, E., 2011. Triumph of the City. How Hour Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier and Happier. Ed. esp. 2011. Madrid. Taurus.
- HARVEY, D., 2001. Spaces of Capital. Towards a Critical Geography. Edinburgh. Ed. esp. 2007. Madrid. Akal.
- PINSON, G., 2009. Gouverner la ville par projet; Urbanisme et gouvernance des villes européennes. Paris. Presse de Sciences-Po. Ed. Esp. 2011. Valencia. Universidad de Valencia.
- QUADE, E.S., 1975. Analysis for Public Decisions. Ed. esp. 1989. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.
- ROSENVALLON, P., 2008. La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité. Paris. Seuil. Ed. esp. 2010. Madrid. Paidós.
- SENDRA, P., SENNETT, R., 2021. Diseñar el desorden. Experimentos y disrupciones en la ciudad. Madrid. Alianza Editorial.
- SOLÀ-MORALES, M., 2021. Miradas sobre la ciudad. Barcelona. Acontilado.
- SUBIRATS, J., KNOEPFEL, P., LARRUE, C. and VARONE, F. 2008. Análisis y gestión de políticas Públicas. Barcelona. Ariel.
- TOMÀS, M. MARTÍ-COSTA, M. 2011. La reconfiguración de la agenda Urbana: el debate europeo. En Iglesias, M., Martí-Costa, M., Subirats, J., Tomàs, M. (eds.) Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales. Barcelona. Icaria.
- VEGARA, A., DE LAS RIVAS, J. L. 2004. Territorios inteligentes. Madrid. Fundación Metrópoli.

LOS AUTORES

Ailio, Eero

Economista y Diplomático. Consejero en la Dirección General de Energía de la Unión Europea.

Trabaja en la Comisión Europea como Jefe Adjunto de Unidad (Mercado Interior: Mercados Minoristas Carbón y Petróleo) en la Dirección General de Energía. La unidad lidera los temas del mercado minorista de la energía, las redes inteligentes y la medición, así como la iniciativa del Pacto de los Alcaldes en el marco de la Unión de la Energía. Habiendo concluido previamente las negociaciones sobre la Directiva para la seguridad de las operaciones de petróleo y gas en alta mar y coordinado las políticas de hidrocarburos y combustibles sólidos, ahora se centra principalmente en desarrollar políticas para los mercados minoristas de energía. Preside el Grupo de Trabajo de Consumidores Vulnerables del Citizens Energy Forum.

Antes de la DG Energía, trabajó en el espacio, la seguridad y las políticas de infraestructura de transporte dentro de la Comisión. Esto implicó, en particular, iniciar y coordinar la política de relaciones exteriores para el programa de navegación por satélite Galileo y gestionar cuestiones relacionadas con la transferencia de tecnología, la seguridad y el comercio. Fue Negociador Adjunto en negociaciones de acuerdos internacionales con Estados Unidos, República Popular China, Rusia y Noruega.

Alcalde, Ignacio

Arquitecto urbanista enfocado a la creación de espacios urbanos, la transformación de ciudades y el desarrollo de regiones desde una perspectiva estratégica, con un enfoque de inteligencia urbana que integra visión y acción.

Algunos trabajos en los que ha desempeñado responsabilidades han obtenido reconocimientos internacionales como el Premio Europeo de Urbanismo, el premio global a la idea más innovadora en Smart City Expo 2015 de Barcelona o el premio global al mejor proyecto urbano de 2017 por la Asociación Internacional de Urbanistas, Isocarp.

Ha participado en la redacción de la Nueva Agenda Urbana española, ha coordinado proyectos de impacto como el Diamante Caribe y Santanderes de Colombia, la Estrategia Territorial Vasca o el diseño de la primera ecociudad en España. Fue director del Máster en Urbanismo de la Universidad San Pablo CEU y vicepresidente de la Fundación Metrópoli. En la actualidad trabaja en alianza con entidades internacionales como ONU Hábitat o Tecnalía, uno de los principales centros tecnológicos europeos.

En la actualidad tiene un especial interés en la innovación en el entorno urbano y la confluencia entre la realidad física y el mundo digital en las ciudades.

Aldekoa, Andoni

Director General de EITB y anteriormente de Euskalduna Bilbao. Anteriormente Director de Comunicación de la Presidencia y Gobierno Vasco, Consejero Delegado del Ayuntamiento de Bilbao.

Arce Ruiz, Rosa Maria

Dra. Ingeniera de Caminos, Canales y Puertos. U.P.M. Profesora titular del Departamento de Ingeniería del Transporte, Territorio y Urbanismo de la Escuela T.S. de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de la Universidad Politécnica de Madrid

Directora del Centro de Investigación del Transporte (TRANSYT) de la UPM, en el que es corresponsable de la línea de Investigación de Planificación Espacial y Sistemas de Transporte. Sus líneas de investigación son: Evaluación Ambiental y de sostenibilidad de Planes y Proyectos. Smart cities. Infraestructuras y paisaje. Movilidad sostenible.

Ha sido Directora General y Directora del Área de Gestión Medioambiental de la EOI.

Ha dirigido y colaborado en Planes Urbanísticos, informes, estudios urbanísticos, ambientales y de sostenibilidad, así como en la Evaluación Ambiental de Infraestructuras.

Cárdenas Ropero, Francesc

Jefe de Programación y Planificación de la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona desde su fundación en 2000 hasta 2020. Licenciado en Ciencias Químicas. Diplomado en Creación de Modelos en Ecología y Medio Ambiente (UPC), y en Tratamiento Estadístico de Datos (UB).

El trabajo institucional ha estado dirigido de manera especial a la planificación sectorial de los diferentes vectores ambientales. Ha trabajado en diversos órganos oficiales del Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat de Cataluña, dando soporte técnico a la redacción del Planes estratégicos para la gestión del ciclo del agua, la contaminación del aire o la gestión de residuos.

Ha sido asesor técnico del área de urbanismo del Ayuntamiento de Barcelona, y coordinador de diferentes proyectos de investigación de ámbito local, estatal y europeo (LIFE, H2020, Interreg, UIA...), centrados en el análisis ecosistémico de la ciudad, así como proyectos sectoriales sobre ruido, contaminación atmosférica, ciclo del agua, energía, diversidad, movilidad y urbanismo.

Participa asiduamente como profesor invitado en diferentes cursos y másteres.

Cruz, Nuno F. Da

Dr. and Assistant Professorial Research Fellow at LSE Cities, London School of Economics and Political Science. His work on urban and metropolitan governance is multidisciplinary in nature and global in reach, engaging with a wide range of public policy issues. Nuno has vast experience in leading and coordinating international research projects on multilevel governance, city planning, urban infrastructure, local government transparency and accountability, democratic and economic performance, and sustainability. This work has been published in books and leading peer-reviewed journals such as *Public Administration*, *Government Information Quarterly*, *Cities*, *Journal of Urban Affairs*, *Environment and Planning C*, and *Omega*. His latest research efforts have been focused on network governance. Dr da Cruz has been working in cooperation with various non-government and multilateral organisations such as UCLG, Metropolis, UN Habitat and Transparency International. He teaches and convenes training workshops related to both his research and consulting work. He is a member of the Editorial Board of *Urban Affairs Review*.

Farinha, Cristina

Perita independiente do setor cultural e criativo. Tem trabalhado extensivamente do nível local e regional ao internacional, na conceção, implementação e avaliação de diversas políticas, programas, projetos e organizações. É investigadora colaboradora do Instituto de Sociologia da Universidade do Porto. Tem lecionado em várias universidades e participado como palestrante e moderadora, em discussões públicas, conferências académicas e workshops na Europa, EUA, África e Médio Oriente. As suas áreas de interesse são o fortalecimento do papel da cultura e da criatividade na governação e desenvolvimento; a promoção da cooperação e mobilidade internacionais; e a promoção da capacitação e empreendedorismo no setor cultural e criativo. Ver o seu perfil detalhado em: <https://www.linkedin.com/in/cristina-farinha-bb068498/>

Méndez Romeu, José Luis

Doctor en Estudios Literarios (UdC). Ha desempeñado una extensa carrera ocupando entre otros puestos los de Secretario de Estado de Cooperación Territorial, Consejero de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia en la Xunta de Galicia Diputado y portavoz parlamentario en varias legislaturas o Concejal, además de formar parte de numerosos órganos de las Administraciones Públicas. Colaborador habitual del Eixo Atlántico.

Romeiro, Patricia (phd)

Ten uma sólida formação académica e prática em Geografia e em Inovação e Políticas Públicas. Trabalhou em projetos com diferentes características - i) quanto à sua duração (6 meses a 6 anos), ii) tipo de agentes envolvidos (ex: Empresas, ONGs, Administrações Regionais, Universidades) e iii) escalas territoriais (áreas urbanas centrais, regionais ou projetos internacionais) - e assumindo diferentes papéis e responsabilidades (investigação, desenho, gestão, monitorização e avaliação). Nos últimos anos tem estado envolvida em projetos relacionados com a Economia Criativa (ex. Design e Revitalização Industrial, Cultura e Desenvolvimento Urbano, Indústria de Videojogos), e a Inovação e o Desenvolvimento Urbano e Regional (ex. empregos e competências na Economia Digital). Ver o seu perfil detalhado em: <https://pt.linkedin.com/in/patriciromeiro>

Subirats, Joan

Dr. en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona, Catedrático emérito de Ciencia Política e investigador del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas en la Universidad Autónoma de Barcelona. Ocupó la cátedra Príncipe de Asturias en U.Georgetown, curso 2002-2003. Profesor visitante en un gran número de universidades y centros académicos de todo el mundo.

Especializado en temas de gobernanza, gestión y análisis de políticas públicas, así como en problemas de innovación democrática, Internet y política, sociedad civil y gobierno multinivel, temas sobre los que ha publicado numerosos libros y artículos.

Los libros más recientes son El poder de la proximidad. Las virtudes del municipalismo, 2016; Los (bienes) comunes. ¿oportunidad o espejismo?, 2016; Edades en transición. Envejecer en el siglo XXI, 2016; Social Innovation and Democratic Leadership: Communities and Social Change from

Below, 2017; Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya, 2019; Du Social Business a l'Economie Solidaire. Critique de l'innovation sociale, 2020; Repensando la Administración ante los nuevos riesgos sociales y globales, 2021.

Colabora habitualmente en diversos medios de comunicación. Entre 2018 y julio de 2021 tuvo responsabilidades políticas como comisionado y Teniente de Alcaldía de Cultura, Educación, Ciencia y Comunidad del Ayuntamiento de Barcelona. Actualmente es Ministro de Universidades.

Sunyer, Roger

Licenciado en Ciencias Políticas y en Sociología (UAB), Executive Master in Public Administration (ESADE). Impulsor de la banca ética en Catalunya, es consultor experto en nuevas economías urbanas, colaboración público-privada e innovación social y profesor colaborador en el Máster Gestión de la Ciudad (UOC). Ha escrito Hacia una economía ciudadana (UOC) y el Turismo ciudadano y sus enemigos, además de libros de ficción.

Tavares-Lehmann, Ana Teresa

Doctora en Economía y Profesora en la Universidad do Porto. Consultora empresarial y de organismos internacionales. Board charlas y Board member de distintas empresas. Ha sido Secretaria de Estado de Industria y Vicepresidenta del CCDR-N (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte de Portugal).

