

próximos años, y los escenarios de calentamiento global e irregularidad en el régimen de precipitaciones que augura el cambio climático agravarán aún más el desequilibrio entre máximos de consumo y disponibilidad de agua.

#### 4.3. El papel del Plan Director Urbanístico Metropolitano

El PDU toma estas experiencias sobre energía y agua como ejemplos de lo que se puede extender al conjunto del territorio metropolitano, para multiplicar así los efectos de un modelo circular y descentralizado. Las posibilidades son, en este sentido, inmensas.

Ahora bien, hay que tener en cuenta, en primer lugar, que la mayoría de redes se encuentran en manos privadas y dependen de planificación sectorial. Sin embargo, el flujo de materiales y de energía que representa el metabolismo urbano, relaciona unos elementos consumidores (usos antrópicos) con unos elementos naturales generadores de recursos y servicios ecosistémicos (matriz biofísica) a través de un canal de aprovechamiento (redes e infraestructuras de servicio). En este contexto de demanda y oferta relacionada con la distribución territorial de intensidades de uso antrópico y de recursos y servicios ecosistémicos, el urbanismo sí puede tener un papel relevante en la mejora del metabolismo.

Partiendo de este esquema, la aportación del PDU al fomento de un modelo más distribuido y circular se puede desarrollar a partir de varias líneas de actuación: por un lado favoreciendo la preservación de los recursos de la matriz biofísica de mayor proximidad (energías renovables, preservación de los espacios de recarga de los acuíferos, reconocimiento y mejora de los espacios con interés para la regulación de la escorrentía superficial, etc.); por otro lado, incidiendo en la ordenación y regulación normativa del uso para asegurar una relación coherente con los recursos, y para facilitar el impulso de la utilización de recursos renovables o provenientes de fuentes residuales; y, finalmente, incidiendo también en la ordenación del espacio físico y la regulación urbanística para facilitar la implementación de redes locales o descentralizadas.

Junto a estas tres grandes líneas que guían el modelo de metrópolis, el PDU aborda también la problemática derivada de la falta de visión de conjunto que ha caracterizado hasta ahora el desarrollo de las redes existentes. Esta falta de visión ha supuesto en muchos casos dificultades para ubicar algunas de estas infraestructuras –muchas de las cuales han llegado a generar rechazo social–, ha imposibilitado encontrar los corredores adecuados para desplegarlas, no ha permitido satisfacer las nuevas demandas exigidas o ha supuesto un encarecimiento final de su implantación.

En cuanto al urbanismo, parte del reto de la circularidad radica en la consideración de los elementos de la matriz biofísica como parte estructural en el ciclo de cada uno de los vectores asociados al transporte, distribución y regulación de los flujos de materia y energía que se producen en la metrópolis. Es preciso entender que las redes infraestructurales son solo un canal más en el ciclo de materia y energía que tiene lugar en la metrópolis, por tanto, hay que contextualizarlas en la red más importante y a menudo más olvidada de la metrópolis: la infraestructura verde. Solo de este modo se podrá garantizar el tránsito a un modelo realmente circular.

Ya hace más de un siglo, Sir Patrick Geddes, sociólogo y biólogo que se dedicó a la planificación urbanística –lo que a día de hoy todavía es visto como transgresor–, ya vinculó el concepto ‘región’ a la arquitectura. Según Geddes la ciudad tenía que evolucionar considerando su entorno, la ciudad era un sistema vivo y abierto, un organismo en constante evolución (biopolis). El modelo bueno de ciudad (eutopía) debía conservar la energía para organizar su entorno y así permitir una adecuada evolución de la vida colectiva e individual, frente al modelo malo (cacotopía) que disipaba energía para la obtención de beneficios monetarios individuales. Ya hace más de un siglo.

## GOBERNANZA ECONÓMICA METROPOLITANA: PERSPECTIVAS DE FUTURO Y PAPEL DE LA AGENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO

HÉCTOR SANTCOVSKY

Área Metropolitana de Barcelona

### Resumen

La realidad de las áreas metropolitanas se ha transformado en los últimos años como consecuencia de la transformación económica –en especial por el efecto de la globalización y el cambio tecnológico–, con un importante proceso de crecimiento que sin embargo ha generado nuevas desigualdades en el territorio.

Para superar un modelo de crecimiento limitado y con riesgos de exclusión, es preciso impulsar un nuevo modelo de gobernanza que incluya la lucha contra las desigualdades y que, al mismo tiempo, aborde el hecho de que el desarrollo económico debe ser inclusivo y sostenible; este nuevo modelo de gobernanza debe tomar una forma multidimensional que suponga una intervención global (territorio, movilidad, industria, sostenibilidad, social, etc.), que favorezca la innovación tecnológica, asumiendo los nuevos retos económicos, como la industria 4.0, y que se sustente en un pleno consenso entre los actores sociales y los institucionales.

Y de forma específica es preciso desarrollar programas concretos para la reactivación económica del territorio, concertados con agentes sociales y económicos, y que promuevan instrumentos de implementación de políticas públicas, como las agencias de desarrollo metropolitanas, que sean versátiles, dinámicas y con capacidad adaptativa ante nuevos retos.

**Palabras clave:** desarrollo económico sostenible, crecimiento inclusivo, gobernanza económica metropolitana.

### 1. Introducción

Las formas de gobernar y gestionar el territorio, especialmente en las ciudades y áreas metropolitanas se han transformado sustancialmente en los últimos años. La crisis de legitimidad, la transformación económica (en especial por el efecto de la globalización y el cambio tecnológico), las desigualdades emergentes, los efectos y

el impacto de la gran crisis financiera, entre otros factores, han incidido en las formas de hacer política y gestionar la *res publica*. Es aquí donde el monopolio del poder entra en cuestión y da paso a una situación en la que muchas decisiones deben ser producto del consenso y de la articulación entre gobiernos y sociedad.

El otro elemento importante es la necesidad de superar la crisis económica y social mencionada, dando paso al crecimiento inclusivo y sostenible, modelo que requiere pleno consenso entre los actores sociales y los institucionales. En este marco, la gobernanza económica se convierte en una piedra angular del desarrollo económico, y los territorios, la ciudad y la metrópolis, en los escenarios principales de concertación. Así pues, cabe destacar tres aspectos a tener presente en el análisis de la gobernanza:

- El primero es que la desigualdad entra en la agenda política en condiciones tan importantes como las variables de crecimiento, alterando la visión tradicional de la “gobernanza económica”, normalmente referida a la concertación por temas estrictos de crecimiento, pero sin contar con las implicaciones sociales, especialmente los riesgos de exclusión.
- El desarrollo económico toma forma multidimensional (territorio, movilidad, industria, sostenibilidad, social, etc.) y cada intervención tiene singularidad en tiempo, actores, agendas de intervención y capacidad decisoria de los ámbitos que intervienen, generando lógicas diversas y no pocas veces contradictorias, o al menos con ritmos diferentes.
- El tercero es que deben implementarse instrumentos específicos (como las agencias) que sean versátiles, dinámicos, de respuesta ágil para intervenir y con potencialidad de hacer partícipes al conjunto de actores del territorio.

El artículo concluye con las actuaciones que el Área Metropolitana de Barcelona (a partir de ahora, AMB) impulsó y acordó en el espacio de concertación promovido a tal efecto: la Mesa para la Reactivación y la Reindustrialización y la Agencia Metropolitana de Desarrollo Económico (a partir de ahora, Mesa y Agencia, respectivamente).

## 2. La gobernanza de las políticas de desarrollo económico metropolitano: una aproximación al estado de la cuestión

La crisis social, económica y de legitimidad exige implementar nuevos modelos de abordaje del desarrollo económico, así como una nueva estrategia de acción política. Los factores más importantes que condicionaron la aparición de este tema en la agenda pública (Aguilar, 2007; Rosanvallon, 2016) se encuentran en la crisis del estado del bienestar que viene acompañada de una crisis de legitimidad de los poderes públicos; el impacto de la globalización con procesos de deslocalización de la producción y la destrucción de puestos de trabajo; la mayor complejidad de la sociedad en muchos aspectos: cambio de valores, nuevas culturas, estructuras familiares y formas de exclusión y pobreza; un descenso en los movimientos sociales tradicionales y su capacidad de influencia. Todos estos factores condicionan la evolución de las políticas públicas y exigen nuevos modelos de gobernanza para abordarlos. Uno de los principales atributos de la gobernanza es la búsqueda de nuevos equilibrios entre

estado y sociedad, con mayor exigencia de eficiencia y efectividad en la acción pública, y se materializa en la construcción de sistemas de información transparente, coordinación multinivel, multiactores, pluridisciplinar, articulación entre la intervención pública y los actores sociales, entre otros aspectos (Aguilar, 2007; Tomàs, 2015 y 2017; Lefevre *et al.*, 2013; OCDE, 2015, 2018). Como indica Innerarity (2015) los sistemas políticos maduros no pueden gobernarse por imposición y deben compartir cada vez más las decisiones con los actores de la sociedad civil para superar la crisis de legitimidad de los poderes públicos y el grado de confianza que genera en los actores no públicos, y especialmente en la ciudadanía (Dubois, 2007; Lefevre *et al.*, 2013).

Es necesario, pues, que los gobiernos asuman un nuevo papel y sean capaces de ganar una legitimidad basada en el liderazgo activo, en la generación de confianza y credibilidad entre los actores, y en la capacidad de ensanchar la base social y política de los acuerdos (Pascual, 2007).

Las razones por las que las áreas metropolitanas son un sujeto central del debate sobre las políticas públicas en materia económica tienen un punto de correlación con las necesidades de coordinación y complementariedad, necesidades de escala y gestión compartida que se dan en ciertos ámbitos, como los de infraestructuras de transporte, de movilidad, de redes de comunicación y de medio ambiente (Tomàs, 2015). Por otro lado, la complejidad de la gestión de políticas de desarrollo territorial y económico ha provocado que en muchas ocasiones los estados, en parte, deleguen esta en niveles institucionales subnacionales como son las regiones urbanas y los distritos industriales (Brenner, 2004), esto produce que los niveles regionales y metropolitanos resulten importantes para la promoción de la competitividad regional (Pradel, 2015).

La gobernanza económica, en concreto, proviene de diversas influencias, por un lado, de la cultura de la concertación que se da a partir de la posguerra para acordar las condiciones laborales y el diálogo social entre patronales y sindicatos (Martín Artilles, 2003), por otro lado, de la cultura de multilateralidad de las instituciones a nivel mundial y la misma Comunidad Económica Europea. Así pues, para analizar la realidad actual y las perspectivas de la gobernanza económica hay que contar con los precedentes de una larga cultura de negociación basada en acuerdos multisectoriales, multiniveles y supralocales, basados en la concertación entre agentes sociales y económicos, en la generación de una agenda que amplía las reivindicaciones sindicales.

En esta tradición las partes establecen nuevas reglas de corresponsabilidad y se definen nuevos mecanismos más dinámicos y de mayor alcance que los tradicionales para dar entrada a nuevos problemas y nuevos actores (mujeres, paro juvenil, agenda social, formación profesional, gestión de las políticas activas, participación en los consejos de administración de las empresas, etc.).

En este mismo sentido, y para contrarrestar las posiciones neoliberales que restan papel a la concertación, y ante el escaso papel que desde posiciones como el ‘trumpismo’ se le da al mundo local, autores como Katz y Nowak (2017) reclaman la necesidad de encontrar nuevos mecanismos de acuerdo, modelo que denominan “New Localism”, y que da protagonismo a ciudades y áreas metropolitanas y a agentes del territorio en la creación de un marco de gobernanza económica del territorio.

Hablar de gobernanza económica, pues, apela a multiplicidad de situaciones, ya que el desarrollo económico, y más desde una perspectiva arraigada en el territorio, inclusiva, sostenible y gestionada democráticamente, genera muchos escenarios nuevos (Camagni, 2005; Katz y Nowak, 2017; AMB, 2017).

Si bien la gobernanza, tal y como afirma muy acertadamente Clark (2016), es un aspecto fundamental en la dinamización económica de las ciudades, es preciso tener presente variables y condicionantes de fuerte incidencia en la formulación de políticas de crecimiento inclusivo, para prever posibles impactos, ya que las ciudades que han crecido con políticas inclusivas han resistido mejor el impacto de la reciente crisis (Trullén y Galletto, 2018). Los factores exógenos con mayor incidencia, son:

- La evolución de los diversos sectores de la economía (la industria 4.0, el comercio, la innovación en los servicios y el comercio...), teniendo presente los fenómenos disruptivos derivados de procesos industriales innovadores, o los cambios en los hábitos de consumo y su impacto en el crecimiento inclusivo y sostenible (World Economic Forum, 2018).
- La influencia de las variables macroeconómicas –fiscalidad, inversión, tipos de interés– y que son determinantes en el ritmo de los procesos de desarrollo económico (Pacto para la Industria en Cataluña, 2013, y Arias y Costas, 2016).
- El fuerte impacto de la globalización en el territorio (Sassen, 1999 y 2007), tan positivo (mercado global, movilidad de las personas, dinámicas creativas; Florida, 2002 y 2014), pero que, como señalan diversos autores (Stiglitz, 2016; Florida, 2017), pueden generar nuevas desigualdades en los territorios.
- Las decisiones de nivel supralocal, como la inversión en educación, en I+D+i, en investigación aplicada, en infraestructuras, la planificación urbana o las políticas activas de empleo, condicionadas por situaciones ‘de Estado’, y que han tenido en las políticas de austeridad un ejemplo patente de su incidencia (Arias y Costas, 2016).
- La incidencia de políticas concurrentes, pero con recorrido propio, como son la política urbanística, la de movilidad, la de innovación, la de sostenibilidad ambiental, de ‘gobernanza’ propiamente dicha (instrumentos de análisis, definición de objetivos, intervención, implementación y evaluación) (AMB, 2015).

Para hacer frente a esta diversidad de aspectos exógenos al desarrollo económico es preciso un liderazgo fuerte que debería ser asumido por el poder metropolitano, generando coordinación y concertación entre los diversos actores, influyendo en los grupos de interés, y alineando recursos y esfuerzos, para anticipar escenarios futuros e identificar los potenciales disruptores de la evolución económica, social y tecnológica; un liderazgo que permita a las ciudades tener un papel relevante en el contexto global (Clark, 2016).

En el primer caso (ámbito público), es preciso entender cómo funcionan y operan las escalas institucionales de todos los niveles –Estado, Cataluña, región metropolitana, área metropolitana,

mundo local– con instituciones que a veces se aproximan a las problemáticas de forma distinta, incluso por la influencia de cuestiones ajenas al tema objeto de debate (Tomàs, 2017), con distintas velocidades, múltiples actores, y modelos de comunicación, sistemas de evaluación, mecanismos de rendición de cuentas, y marcos legales y tiempos de ejecución heterogéneos, que pueden generar un escenario de significativa complejidad.

El sector no público, en sentido complementario, es heterogéneo y con diversidad de intereses. Patronales, sindicatos, asociaciones ciudadanas, consumidores, grupos de usuarios / beneficiarios, prensa, académicos, investigadores, técnicos y expertos, colegios profesionales... representan el extenso abanico de actores con agenda propia y capacidad de influencia y persuasión, a veces contradictoria, polémica y antagónica (Lefevre *et al.*, 2013; Tomàs, 2017), al que hay que sumar lecturas de alcance local –asociaciones, grupos de presión– y supralocal, y actores del mundo económico propiamente dicho (sector financiero e industrial, inversores, la misma UE, etc.), lo que exige en cada entorno una lectura singular.

Por último, se debe tener presente la asimetría y diversidad de los actores (Prats, 2006; Dubois, 2007): a) la sociedad civil no es un cuerpo homogéneo y los actores expresan posicionamientos ideológicos y políticos que a veces se vuelven contradictorios; b) los actores públicos provienen de niveles de gobierno diferentes, con capacidad de prescripción y decisión diversa, con estrategias de planificación y recursos no siempre coincidentes con las otras administraciones, con prioridades a veces ajenas a las preferencias de los territorios (buen ejemplo de ello son las inversiones en puertos, aeropuertos, ferrocarriles, etc.); c) la propia competencia por los recursos provoca que la cooperación sea vista de un modo desigual por cada actor del territorio (Camagni, 2005); y d) en términos de conocimiento, generación de información, capital humano, capacidades de decisión y sobre todo poder económico, la asimetría entre el sector público y el sector no público es enorme y es, incluso, un elemento de distorsión en los procesos de negociación. Cabe, finalmente, tomar en cuenta la aportación de Daniel Innerarity (2018) cuando recomienda empezar a pensar en una democracia inteligente, o una *smart governance* propiciando ecosistemas de conocimiento y prácticas colaborativas entre todos los actores del desarrollo económico.

### 3. La Barcelona metropolitana y su gobernanza económica

El conjunto del territorio metropolitano de Barcelona está sometido a la presión de cambios y transformaciones de amplio alcance, como todas las grandes áreas urbanas del mundo, especialmente por el impacto de la globalización. Como un territorio dinámico, ascendente, productor de riqueza y generador de crecimiento tiene un papel primordial en el sistema económico de Cataluña y de España. Este posicionamiento genera la necesidad de establecer modelos de gobernanza que ayuden a la consolidación del papel de la metrópolis, y sirvan para los tres objetivos principales de un desarrollo económico sostenible e inclusivo: garantizar el crecimiento, evitar las desigualdades y los procesos de exclusión social (Trullén y Galletto, 2018), y garantizar estrategias alineadas con un proyecto de sostenibilidad ambiental.

Los precedentes de experiencias de gobernanza en el territorio metropolitano de Barcelona los encontramos en el Plan Estratégico Metropolitano y en el Pacto Industrial de la Región Metropolitana que han trabajado para canalizar iniciativas de coordinación entre diversos territorios, y especialmente de impulso de espacios de concertación publicoprivada en materia de reivindicación de infraestructuras y de promoción económica, complementado la laboriosa acción que realizaron los ayuntamientos a lo largo de casi 40 años, y que se materializaron en pactos locales por el empleo y, posteriormente, en pactos territoriales (Munné *et al.*, 2005; Pradel, 2015).

En relación con el papel del desarrollo económico en la Ley 31/2010, si bien el espíritu del proyecto metropolitano se prefiguraba dándole importancia significativa al desarrollo económico, la Ley establece una definición muy limitada de las competencias en esta materia (en el apartado a); y en cambio en el apartado b) se da un reconocimiento desde el marco normativo a un modelo de gobernanza a implementar. La puesta en marcha del AMB (2011) coincidió con uno de los momentos más álgidos de la crisis reciente, en relación con los índices de desempleo y necesidades de revitalizar el tejido económico, lo que exigió planificar herramientas específicas de intervención. En el primer mandato metropolitano se creó el Área de Desarrollo Económico, que potenció una herramienta de información geográfica (web de naves y solares) para promover la oferta de suelo industrial.

Dentro del marco de la iniciativa del Área de Planificación Estratégica de la AMB (otro ámbito de nueva creación), se procedió a impulsar una mesa de concertación con los agentes sociales, y dentro de la Reflexión Estratégica Metropolitana (AMB, 2015) hubo un capítulo específico que detallaba iniciativas a emprender en el campo del desarrollo económico. Adicionalmente, y coordinado por el profesor Joan Trullén –que ejercía la función de vicepresidente del AMB en el ámbito de la planificación estratégica– se constituyó un espacio de concertación, el Pacto para la Industria en Cataluña. Propuestas para un nuevo impulso a la industria, que sintéticamente se denominó “Más Industria” (Pacto para la Industria en Cataluña, 2013) que, a iniciativa de agentes sociales y universidades, propuso una agenda para la reindustrialización del país con gran ambición y enorme capacidad predictiva, actual hoja de ruta de las políticas industriales de la Generalitat (tal y como acordó el Parlamento de Cataluña).

La AMB, en este contexto, definió en su Acuerdo de Gobierno del mandato que comenzó en 2015 y en el Plan de Actuación Metropolitano (2016) las líneas de intervención sobre las que se conforma el desarrollo inclusivo y sostenible. Coincidentes plenamente con los objetivos de Habitat III, ambos hacen referencia a una serie de actuaciones que afectan a la lucha contra las desigualdades; el impulso a la reactivación y a la reindustrialización, especialmente en referencia a la industria 4.0; la potenciación del capital social y la capacitación de las personas trabajadoras; el apoyo a la economía circular y social y a los modelos emergentes; la garantía del enfoque de género, etc.

Para la realización de estos objetivos se plantean líneas de trabajo de gobernanza específicos relacionados con una alianza estable entre todos los actores, con definición de estructuras de gobierno y marco de gestión horizontal y democrática, un modelo basado en la corresponsabilidad

y orientado a la rendición de cuentas, consensuado, abierto, accesible y transparente.

Por último, se toman en cuenta las aportaciones de los organismos internacionales, especialmente la OCDE (2016, 2018), relativas al crecimiento inclusivo, en el sentido de que el aumento de la productividad y el dinamismo empresarial deben ir acompañados de medidas favorecedoras de mercados laborales inclusivos, de medidas de reinserción laboral de personas desempleadas, de políticas de empleo dirigidas a los jóvenes, y de potenciación de la autonomía económica de las mujeres, así como medidas de orden normativo (leyes, decretos, etc.) de integración, alineación y reconstrucción de la confianza entre gobierno y ciudadanía.

### 3.1. La experiencia de la Mesa para la reactivación económica y la reindustrialización

El nuevo mandato que se inició en 2015 impulsó, a modo de continuidad de la REM, un ámbito de concertación con los agentes sociales y los municipios que se llamó Mesa para la Reactivación Económica y la Reindustrialización (AMB, 2017) que concluye con un documento específico de recomendaciones y con la propuesta de creación de la Agencia Metropolitana de Desarrollo Económico. En este apartado se describen sintéticamente los resultados de la Mesa en los 8 ámbitos que la conformaron haciendo una breve descripción del estado de situación y de las recomendaciones de gobernanza que generaron.

#### *La economía metropolitana posicionada para la nueva revolución industrial*

Hay coincidencia generalizada en que la globalización y la irrupción de las nuevas tecnologías han sido los elementos más determinantes en los cambios de los sistemas de producción, distribución y consumo y que esto ha sido positivo para las economías de los países, especialmente de las áreas metropolitanas. Sin embargo, tal y como aportan diversos autores (Costas, 2017; Rodríguez-Pose, 2018), este proceso también ha generado desigualdades de renta, pérdida de empleo y merma de oportunidades, generando nuevas desigualdades territoriales.

Por otro lado, hay consenso generalizado en la opinión de que no puede haber crecimiento económico sin inclusión social (OCDE, 2016), y que es tan importante el modelo de desarrollo económico como combatir las desigualdades.

Entrando en temas específicos, hay muchos nuevos escenarios como la “industria 4.0”, que serán determinantes en la economía (Blanco *et al.*, 2017), pero también en el modelo social a construir (Hernández (dir.), 2018); así como la exigencia de hacer una economía del bien común, verde, con nuevas formas de colaboración y cooperación (Felber, 2015), y la necesidad de estar muy atentos a los cambios sociales y de consumo que afectarán al comercio y a los servicios.

En este marco las acciones propias para estimular la economía metropolitana comprenden la mejora de los polígonos de actividad económica, el fomento de las exportaciones, la cooperación interempresarial, la atracción de la inversión, o la gestión de los servicios públicos de promoción económica. Todas estas acciones exigen generar un modelo de gobernanza innovador y desde una perspectiva de geometría variable, con

actores diferentes y con agendas no siempre complementarias.

El otro aspecto clave es la necesidad de articular un modelo de cooperación y colaboración entre el AMB y los agentes sociales con otros niveles de la Administración. En este contexto se considera que la Agencia debe tener un papel de liderazgo como espacio de participación e interacción con el conjunto de actores.

#### *El capital humano: pilar central en la productividad, la equidad y el bienestar de la población*

Partiendo del hecho de que el incremento de la productividad de las empresas y de la actividad económica en general es la base para sustentar niveles crecientes de bienestar en la población, se puede concluir que el capital humano es un factor clave que, además, tiene repercusión sobre la equidad y el bienestar de la población (OCDE, 2015).

La crisis económica, sin embargo, ha dificultado la capacidad de desplegar las potencialidades de los recursos humanos y ha afectado a la calidad y la tipología del empleo, especialmente en cuanto a la temporalidad y los salarios. La crisis ha puesto en cuestión algunos planteamientos relacionados con la necesidad de construir estructuras más efectivas para la promoción del empleo y ha cuestionado la eficacia de las políticas activas.

En este sentido son retos claros los vinculados con la formación profesional –apuesta por un modelo concertado para la formación dual–, y la concertación multinivel, multisectorial y con la pluralidad de actores para conseguir mejores condiciones laborales, en términos de condiciones de trabajo y salario.

La gobernanza toma complejidad, ya que se mezclan aspectos de negociación colectiva con funciones de intervención pública reguladas (inspección de trabajo, itinerario formativo, etc.). Por lo tanto, ya no solo se debe hablar de complicidad, sino que la fase de implementación adquiere un papel y una relevancia de intervención legislativa para articular la concertación social y territorial con la promulgación de actos administrativos preceptivos (el caso del salario mínimo sería paradigmático).

#### *Innovación y conocimiento: factores primordiales de la mejora de la competitividad de los territorios*

Actualmente se considera que la innovación es un aspecto crucial para fortalecer los procesos de igualdad de oportunidades, de crecimiento económico y de mejora de la calidad de vida. La innovación, en todos los ámbitos –industrial, tecnológico, educativo, social, administrativo, en los servicios...– impacta de modo claro y directo en la mejora de las capacidades de ciudades y territorios y en las condiciones de vida y trabajo de la ciudadanía.

Tal y como aporta Mazzucato (2018), la capacidad de la innovación para estimular el crecimiento económico no se discute, pero habitualmente no se reconoce suficientemente el hecho de que la innovación es un potente instrumento para los cambios sociales, políticos y culturales.

Tres vértices son clave para el impulso de la innovación y la generación de conocimiento: personas, vinculado a la necesidad de apoderamiento de la ciudadanía; impulso a la innovación en las empresas, y promoción del ecosistema para la innovación.

### *Economía cooperativa, social y solidaria (ECSS): hacia una democracia económica*

En el marco de una nueva gobernanza y de generación de una economía del bien común, la ECSS desempeña un papel central. El concepto de economía social ha ido evolucionando más allá de los espacios de referencia definidos en la ley (Paz, 2012), tanto por la crisis del sector cooperativo y asociativo tradicional como por la aparición de nuevas formas de entender la cooperación entre personas y grupos para la producción de bienes y servicios, dando paso a formas colaborativas.

En este proceso de cambio económico, las formas de economía social solidaria pueden ser buenas plataformas generadoras de empleo, de nuevos modelos organizativos para economías innovadoras y emergentes, y de adaptación a la nueva economía. Esto permitiría incrementar los niveles de compromiso de los actores del sector, y generar, al mismo tiempo, una cultura de cooperación, de confianza mutua, de compromiso y de valores compartidos que refuerzan la identidad colectiva y el sentido de pertenencia. En este marco, la gobernanza en materia de economía social, cooperativa y solidaria será paradigmática, de formas permeables, transparentes e interactivas dentro de las empresas, y de estas con la sociedad y los gobiernos.

### *Estrategias ambientales: la reactivación económica sostenible*

Sería ingenuo no contar con el hecho de que el clima está cambiando y sus efectos se harán patentes en todos los ámbitos de la vida. Estas nuevas condiciones obligan a repensar el ámbito metropolitano y las actividades sociales y económicas que se llevan a cabo bajo otro paradigma de interpretación y actuación.

Los planes de futuro para la reactivación económica del área metropolitana de Barcelona deben incorporar actuaciones y modelos de gestión más sostenibles en todos los ámbitos, basados en el uso eficiente de los recursos (materia, energía e información), la gestión de los espacios verdes y de la naturaleza, la adaptación y la mitigación del cambio climático, la reducción de la contaminación y la apuesta decidida por una economía baja en carbono y circular; aspectos a tener presentes en el modo de transición ecológica necesario para afrontar el cambio climático.

Queda pendiente cómo se articula la gobernanza, ya de por sí compleja, de los temas ambientales. Aquí se encuentran las contradicciones más evidentes entre actores, como por ejemplo, en relación con si el aumento del control ambiental va en detrimento de los beneficios que pueden redundar en la creación o no de puestos de trabajo; si culturalmente la sociedad está preparada –dada la tendencia consumista instalada– para afrontar nuevos retos; si se cuenta con los medios técnicos; si hay un marco legislativo adecuado, etc.

Es en este marco complejo, a veces difuso, con muchos intereses sectoriales de grandes lobbies, donde hay que trabajar por la construcción de nuevos modelos de gobernanza que afectan desde el consumo privado y personal-familiar hasta todas las ramas de la producción, desde la industria más avanzada hasta el sector agrario, alimentario o comercial.

En este sentido, la concertación con el conjunto de actores resulta imprescindible y necesaria, y la coordinación multinivel y interadministraciones, con los gobiernos locales y la ciudadanía es un factor decisivo

en la implementación de políticas en este campo.

### *La planificación urbanística como instrumento de apoyo al desarrollo económico*

Uno de los elementos centrales en los procesos de reindustrialización y reactivación económica radica en el hecho de tener un territorio apto para la generación de actividad productiva. Es por ello que cualquier política de desarrollo económico en un territorio concreto debe partir del hecho de contar, entre otros, con suelo (nuevo o de transformación) apto y con potencialidad para asentar zonas de actividad económica y ser adecuado a procesos de transformación productiva (Font *et al.*, 2012).

Para la consecución de estos objetivos, será necesario reformular y mejorar los polígonos de actividad económica existentes para apoyar la transformación del actual modelo productivo, lo que exige repensar también el planeamiento físico. Entrar en este tema supone hacer referencia a puntos espinosos en que la concurrencia de actores, intereses económicos y sociales, y administraciones hace más complejo el proceso de planificación.

Y es un ámbito de gran complejidad debido a los temas de planificación, ejecución y gestión muy largos, que muchas veces no coinciden con los ciclos económicos de crecimiento o estancamiento de la inversión. La transformación del suelo productivo y de actividades económicas genera retos de gobernanza que superan la gestión de la promoción económica. Es en este sentido que algunos ayuntamientos han acercado al máximo las áreas de desarrollo económico y planificación urbana para garantizar la integridad y la coherencia de la actuación, sumando la coordinación con políticas de infraestructura y ambientales.

En este sentido, la puesta en marcha del Plan Director Urbanístico Metropolitano y las experiencias de los planes estratégicos municipales y el mismo Plan Estratégico Metropolitano, aportan una nueva dimensión que marca un cierto camino en el diseño de una gobernanza singular en esta materia en el territorio metropolitano.

### *Infraestructuras de servicios y telecomunicaciones: factores estratégicos de competitividad empresarial*

Las *commodities* –energía, agua y las TIC– son un factor fundamental en los procesos de desarrollo económico. Sin embargo, la capacidad de incidencia desde el mundo local y metropolitano en la planificación y gestión de estos ámbitos no se correlaciona con el peso que tienen en el desarrollo de entornos productivos.

Nuestro país, además, ha sufrido en el campo de las *commodities* un fuerte impacto desde el proceso de globalización, ya que los puestos de decisión se han alejado del medio local. Y esto, además, con una errática política de precios al consumo, tanto familiar como de las empresas, que comporta que los costes de la energía sean unos de los más caros de Europa, tal y como publicaba *Intereconomía* en marzo de 2018. La gobernanza en relación con este tema tiene un papel crucial que desempeñar.

En otro orden de cosas se encuentra el tema de las telecomunicaciones. Aquí nuevamente aparecen problemáticas de gobernabilidad muy importantes. El monopolio del trazado y de la implantación de las redes, y la poca inversión en los polígonos de actividad económica por la relativa rentabilidad en comparación con la doméstica, debilita

la posición de las empresas en un sector clave y decisivo en el futuro de la producción, especialmente si la referencia es la implantación de la industria 4.0, la digitalización y los futuros beneficios del 5G.

Se puede afirmar que el proceso industrial, como proceso de transformación, ya no solo requiere energía como elemento fundamental, sino también información, por lo que es totalmente necesario un enfoque más activo en las políticas de infraestructuras de telecomunicaciones.

El modelo institucional está basado en la existencia de una autoridad independiente reguladora del mercado –Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT)–, pero deja a la Administración General del Estado las funciones legislativa, coordinadora y planificadora. Dentro de estas funciones reguladoras está la del servicio universal, que sin embargo no ha tenido suficiente incidencia en el AMB. La Generalidad de Cataluña, por su parte, ha dispuesto de unas mínimas funciones reguladoras e inspectoras en algunos ámbitos secundarios, y se ha orientado en gran medida a las líneas de promoción y fomento de las TIC y de incidencia en el mercado a través de las grietas existentes en el marco legal actual. En este sentido, la actuación de los poderes locales se ha basado en las ‘fisuras’ del sistema, y su esfuerzo lobbista hacia los poderes de ámbito superior ha sido muy limitado. Quizás el modelo más exitoso ha sido el de Localret, que ha demostrado que desde el poder local se puede ser un agente activo en la extensión de los servicios en el territorio.

### *Infraestructuras de movilidad y transporte, y servicios para la reactivación*

La movilidad es una pieza clave para el futuro de las áreas metropolitanas en lo que respecta a la calidad de vida, la igualdad de oportunidades, la competitividad económica y el mantenimiento de los equilibrios ambientales. Por ello, las propuestas en materia de movilidad deben partir de una perspectiva de desarrollo sostenible que combine flexibilidad, adaptabilidad a las necesidades, innovación de los instrumentos y efectividad en la toma de decisiones.

El actual contexto de recuperación económica en el territorio metropolitano, tras la crisis económica que se inició en 2008, se manifiesta en el aumento de la movilidad en transporte público y también privado, y genera una serie de impactos negativos sobre el entorno como la disminución de la calidad del aire, el aumento del consumo de energía y la fragmentación y la ocupación del territorio, entre otros.

En este contexto, es preciso referirse a la Ley 9/2003, de la Movilidad, que tiene por objeto establecer los principios y objetivos que deben regir una política de movilidad orientada a la sostenibilidad y la seguridad. Los instrumentos de planificación que establece esta ley, como las directrices nacionales de movilidad (DNM), los planes directores de movilidad (PDM), los planes específicos y los planes de movilidad urbana (PMU) y el Plan Metropolitano de Movilidad Urbana, enmarcan las actuaciones futuras, y dibujan un marco de gobernanza multinivel y con los actores sociales del territorio.

Teniendo en cuenta este escenario de partida, es preciso abordar las infraestructuras de movilidad y transporte desde una perspectiva metropolitana que mejore la coordinación entre administraciones, a pesar de la dispersión de competencias en materia de transporte y movilidad. Finalmente, es muy importante convertir el AMB en la autoridad

efectiva en materia de infraestructuras en el territorio (AMB, 2015).

### 3.2. La Agencia Metropolitana de Desarrollo Económico: instrumento para un desarrollo y crecimiento inclusivo y sostenible.

Varios autores (Clark *et al.*, 2012; Homs *et al.*, 2018) señalan que las Agencias de Desarrollo son herramientas arraigadas en el territorio y creadas para facilitar un crecimiento inclusivo y sostenible. En este marco, las agencias nacieron precisamente con la clara voluntad de dotar al territorio de instrumentos con una capacidad de intervenir de manera rápida y efectiva ante los cambios en los ciclos económicos, que permitieran generar consensos y sinergias entre actores involucrados, que mejoraran los instrumentos de apoyo a la actividad económica y a las políticas activas y, sobre todo, impulsaran un liderazgo estratégico en las orientaciones sobre hacia dónde puede ir el desarrollo en el territorio.

Clark *et al.* (2012) plantean que las agencias no son un instrumento homogéneo en todas partes y que pueden tener diversas tipologías, desde las propiamente de promoción económica, de internacionalización, de renovación urbana, hasta estratégicas o integradoras de todos los subsistemas posibles. Sin embargo, los autores citados plantean que hay una serie de objetivos que las agencias sí deben tener:

- Mejorar la alineación de metas y estrategias entre los diferentes actores del sector público (locales y supralocales) y no público (agentes sociales), de la coordinación multinivel y del mundo de la investigación y la innovación.
- Posibilitar un ritmo y escala superiores de intervención en el medio local.
- Facilitar la generación de una mayor confianza hacia los poderes públicos.
- Dar, a los municipios pequeños y medianos, herramientas de apoyo a las empresas en materia de proyección exterior, internacionalización, marca...
- Trabajar conjuntamente en un mercado de trabajo único territorial.
- Ejercer un liderazgo institucional ante problemas supramunicipales.
- Ayudar a identificar y aprovechar activos infratutilizados.
- Mejorar el aprovechamiento y la comunicación con los sectores inversores, inmobiliarios e institucionales.
- Facilitar los acuerdos con sectores que intervienen en las infraestructuras, sostenibilidad, etc.

La idea de una agencia para el área metropolitana de Barcelona nace a finales del siglo pasado, sobre todo a partir de la crisis postolímpica, y por el éxito que tuvo el proyecto 22@, que integraba la planificación urbanística y el desarrollo económico. Desde los años 80 ya se empezaron a generar múltiples experiencias en esta dirección, como los institutos municipales, las empresas de promoción económica, las áreas de promoción de la Ciudad, la misma Barcelona Activa, y todo ello con diversas figuras jurídicas (patronatos, empresas públicas, consorcios...). El programa de gobierno de la Mancomunidad de Municipios de 2007 estableció la voluntad

de crear un instrumento en este sentido, que se materializó en la creación del Consorcio Metropolitano de Barcelona, que dedicó la mayor parte de los esfuerzos al diseño de una eventual agencia. Esta voluntad también formaba parte del Plan Estratégico (2003), el primer Programa de Actuación del AMB y del mismo PAM del Ayuntamiento de Barcelona del año 2007.

La aprobación de la Ley del AMB facilitó finalmente la creación formal de la Agencia. Tras las conclusiones de la Mesa y la consulta a diferentes municipios, el Acuerdo del Consejo Metropolitano del AMB de 02/27/2018 y el Decreto 23/2018 del AMB constituyen y definen las funciones de la Agencia Metropolitana de Desarrollo Económico. En concreto, esta Agencia nace como un instrumento de trabajo metropolitano con mirada municipalista, con la voluntad de buscar acuerdos de acción con otros organismos que realizan tareas de promoción económica en territorios comunes, al servicio de los 36 municipios metropolitanos y de los agentes sociales y económicos para promover una economía competitiva, innovadora, inclusiva, sostenible y preparada para el siglo XXI. A partir de las funciones previstas en el Decreto 23/2018 del AMB, la actividad inicial de la Agencia (2018) se estructura en dos líneas de servicio que se concretan a través de 4 ámbitos y 12 programas (véase la figura 1). Para garantizar una gobernanza participativa, interactiva, transparente y capaz de rendir cuentas se crea, de manera transitoria, el Consejo Asesor como órgano consultivo, con la perspectiva de que cuando la Agencia tenga personalidad jurídica (expectativa 2019) buscará los mecanismos de participación más directa y con capacidad decisoria de los actores sociales y del territorio: municipios, agentes sociales y económicos, instituciones supralocales y ámbito de la investigación y la innovación.

### 4. Conclusiones: el futuro de una gobernanza en materia de crecimiento económico inclusivo en el territorio metropolitano

El área metropolitana de Barcelona (y por extensión la misma región) es el marco territorial idóneo para realizar políticas de desarrollo económico y sostenible por su dinamismo, por los logros conseguidos en materia medioambiental y de movilidad, por su alto grado de cohesión social y por la potencialidad de su tejido social; factores que favorecen el desarrollo de un modelo de crecimiento inclusivo desde la perspectiva del bien común y de las políticas de equidad e igualdad de oportunidades.

Una de las fortalezas del modelo de gobernanza metropolitana de los últimos 40 años ha sido el grado de concertación y colaboración entre el sector público y no público, y la implicación activa de los agentes sociales en los escenarios promovidos a nivel local o metropolitano (pactos locales para el empleo, pactos territoriales, Plan Estratégico, Pacto Industrial, Acuerdo Estratégico para la Internacionalización, la Calidad del Empleo y la Competitividad de la Economía Catalana, pacto Más Industria, entre otros) como formas efectivas de cooperación entre actores (patronales y sindicatos, universidad, poderes locales, tradicionales y nuevos actores de los movimientos sociales, etc.).

Estas potencialidades deben estar atentas a los condicionantes extralocales de las políticas económicas (políticas macroeconómicas, políticas fiscales,

políticas de protección social, políticas laborales, apoyo a la I+D, etc.) que pueden incidir en el desarrollo económico y, en este sentido, unas estrategias de anticipación y prospectiva pueden ser un importante factor de reducción del impacto de amenazas futuras. Aquí el rol de liderazgo del proyecto es capital.

El modelo de crecimiento inclusivo debe contar, también, con la necesidad de ensanchar la gobernanza en actuaciones en nuevos campos esenciales para acompañar el proceso: modernización del tejido empresarial, conciliación familiar, condiciones y clima laboral, formación profesional, planes estratégicos territoriales, políticas de innovación, estrategias ambientales, uso de las TIC, etc. Así, también habrá que incluir nuevos temas en la agenda que provienen de otros ámbitos como la planificación urbana, la movilidad, la economía verde y circular, las economías emergentes y el nuevo papel de la economía social y solidaria.

La ampliación de la agenda, a buen seguro, será un factor disruptivo en el modelo de concertación y de colaboración entre los actores: nuevos objetivos, tiempo de planificación y gestión, sistemas de evaluación. En síntesis, el mapa de la gobernanza se hace más complejo, pero más rico, y exige una mirada más amplia, transversal e innovadora.

La emergencia de nuevas formas de participación a raíz de la crisis de legitimidad, así como la potenciación de las formas cooperativas y colaborativas de asociación económica –productiva y de consumo– conforman aspectos que ayudan a una nueva percepción abriendo otros espacios de concertación, de consenso y de formas de hacer.

En este contexto, cabe destacar que dos de los ámbitos más disruptivos de los procesos de desarrollo, como la implantación de las TIC y la innovación, pueden tener unos efectos enriquecedores y multiplicadores en nuevos modelos de gobernanza, ya que propician una cultura relacional imprescindible para el refuerzo de esta estrategia.

En el mismo sentido, la inclusión de aspectos formativos, territoriales y de movilidad intenta responder a la búsqueda de mayor equidad en el acceso al mercado de trabajo y los servicios, así como la potenciación de la igualdad de oportunidades y la corresponsabilidad.

La participación de multiplicidad de actores volverá más complejos los procesos de decisión. En particular la participación multinivel de las administraciones (desde la local a la europea) aumenta la necesidad de una gobernanza bien articulada.

Finalmente, en la medida en que existe un claro reclamo respecto a reivindicar otras formas de hacer política, el espacio de la gobernanza metropolitana del desarrollo económico es idóneo para ejercer un modelo de relación, concertación y construcción basado en la máxima transparencia, ejercicio de una escucha activa, vocación de consenso y concertación de todos los agentes, con una apertura que permita la implicación del mayor número de actores en este apasionante recorrido que nos llevará hacia una metrópolis más próspera, igualitaria, sostenible y cohesionada.