

COMPETITIVIDAD Y COHESIÓN METROPOLITANAS

LA EXIGENCIA DE CAPACIDAD DE ORGANIZACIÓN Y REDES ESTRATÉGICAS

Leo VAN DEN BERG
Erik BRAUN
Jan VAN DER MEER (*)

I. INTRODUCCIÓN

La posición de las regiones metropolitanas en Europa está cambiando drásticamente. Debido a desarrollos fundamentales, como la globalización de la economía, la transición a la sociedad de la información y la integración europea, la competencia metropolitana se ha convertido en un principio básico para determinar el futuro sistema urbano en Europa (Brunet, 1989; Parkinson y otros, 1992; Brotchie y otros, 1995; Cheshire y Gordon, 1996, y muchos otros). Cada vez más, las regiones metropolitanas necesitan organizarse mejor para mejorar su posición competitiva.

La investigación sobre el funcionamiento de los sistemas administrativos de las regiones metropolitanas en Europa ha confirmado que resulta indispensable la «capacidad de control» en el ámbito metropolitano (Berg, van den; Klink, van, y Meer, van der, 1993). Efectivamente, la prosperidad (futura) de una región metropolitana depende, en alto grado, de su *capacidad para organizarse*. El aspecto principal de esa facultad es que sea capaz, adecuadamente y en la escala apropiada al espacio económico-social, de anticiparse, de responder, y de hacer frente a las cambiantes relaciones intra e inter-metropolitanas debidas a los procesos de cambio, tanto internos como externos. En este contexto, la capacidad para organi-

zarse puede definirse como *la capacidad para implicar a todos los actores afectados y, con su ayuda, generar ideas nuevas, y desarrollar y ejecutar acciones diseñadas para responder a las transformaciones fundamentales y crear las condiciones para el desarrollo sostenible*.

Un número creciente de académicos y gestores urbanos reconocen que la capacidad para organizarse es un elemento muy importante de la gestión urbana. Sin embargo, todavía se conoce poco de este tema. El objetivo de este artículo es profundizar en la práctica de la capacidad de organización metropolitana.

En primer lugar, en el apartado II, se discuten los antecedentes y metodología de la investigación; el III se refiere a la creciente necesidad de capacidad de organización metropolitana; el IV identifica los principales elementos de capacidad de organización; el V trata superficialmente algunas de las características de los proyectos que se han estudiado; el VI compara la teoría con las experiencias de las ciudades; por último, el apartado VII contiene algunas observaciones finales.

II. ANTECEDENTES Y METODOLOGÍA

Este artículo se basa en los resultados de una investigación internacional sobre la práctica

de capacidad de organización en ocho regiones metropolitanas europeas (Berg, van den; Braun, y Meer, van der, 1996). La investigación se ha llevado a cabo entre las ciudades miembro de la red *Eurociudades*. En esta red de intercambios, investigación y comunicaciones están representadas alrededor de setenta de las mayores ciudades europeas (con más de 200.000 habitantes). Las ciudades de Amberes (Bélgica), Bilbao (España), Bolonia (Italia), Eindhoven (Holanda), Lisboa (Portugal), Munich (Alemania), Rotterdam (Holanda) y Turín (Italia) han decidido participar en el proyecto de investigación, y la razón principal para hacerlo fue el convencimiento de que el tema de investigación era importante.

Como indica el cuadro n.º 1, este grupo de ciudades ofrece una variedad de experiencias altamente interesantes. Difieren en el número de habitantes, en la superficie y en la relación con la región metropolitana, siendo la más pequeña la ciudad de Eindhoven (200.000 habitantes), y la mayor la ciudad de Munich (1.300.000 habitantes). El funcionamiento económico de las ciudades es diferente: Munich y Bolonia pueden considerarse ciudades ricas, mientras que Bilbao y Lisboa tienen los niveles de desarrollo más bajos, como lo confirma su *status* respectivo, al pertenecer a regiones Objetivo-2 y Objetivo-1, lo que les concede el derecho a recibir subvenciones especiales procedentes de la Unión Europea. Del mismo modo, se ha concedido a Eindhoven el *status* de región Objetivo-2 (para el período de 1994 a 1996), a causa de los considerables despidos de trabajo en las dos industrias más importantes de la ciudad. Las otras tres ciudades se sitúan en un nivel intermedio. La mayor parte de las

CUADRO N.º 1

CARACTERÍSTICAS DE LAS CIUDADES Y LAS ÁREAS METROPOLITANAS

	Habitantes Ciudad	Habitantes Región	Año	Resultado Económico	Terciario/ Secundario
Amberes.....	466.000	1.139.000	1993	Medio	73/27
Bilbao.....	370.000	923.000	1991	Bajo	60/40
Bolonia.....	400.000	900.000	1990	Fuerte	55/36
Eindhoven.....	194.000	670.000	1993	Medi	60/33
Lisboa.....	664.000	2.552.000	1991	Bajo	81/18
Munich.....	1.300.000	2.400.000	1993	Fuerte	69/25
Rotterdam.....	596.000	1.100.000	1993	Medio	71/29
Turín.....	956.000	1.800.000	1991	Bajo/Medio	56/44

ciudades tienen diferentes antecedentes industriales: Bilbao (industrias básicas tradicionales de gran escala, como las industrias del acero y la construcción de buques), Bolonia (alta representación de la industria tradicional, de pequeña y mediana escala, y de actividades de alta tecnología), Eindhoven (dominada todavía por Philips Electronics y, en menor medida, por DAF Trucks), Munich (Siemens, BMW) y Turín (Fiat). Algunas ciudades son importantes puertos marítimos (Rotterdam, Amberes y, en menor grado, Bilbao y Lisboa). Finalmente, la estructura económica de Lisboa, capital de Portugal, se basa mucho más en los servicios.

La investigación ha estado apoyada por un Comité de Dirección compuesto por representantes de las ciudades participantes, la red *Eurociudades* y el Consejo de Municipios y Regiones de Europa. Se pidió a las ocho ciudades que enviaran dos proyectos para ser analizados. Los proyectos son muy diferentes en lo que se refiere al estudio de ejecución y al contenido: hay proyectos en la etapa de preparación, en curso o terminados; hay proyectos en los campos económico, medioambiental y/o de transporte, y proyectos que afec-

tan a varios de estos campos. Igualmente se recibieron proyectos con un contenido físico (por ejemplo, infraestructuras) o con un componente menos tangible (como puede ser la mejora de la estructura económica o el diseño de un plan estratégico). Por otra parte, la selección no se ha limitado a proyectos con éxito y ya totalmente concluidos, sino que también se han incluido proyectos cuya iniciación presentó problemas, o que se vieron dificultados por la inercia. Siete ciudades enviaron dos proyectos para la investigación, mientras que Lisboa solamente propuso un proyecto muy amplio y muy completo. Se analizaron los quince proyectos con el fin de evaluar la capacidad de organización metropolitana. Este artículo se centra en los ocho proyectos que cada una de las ciudades consideran como un proyecto «prioritario».

La investigación no se ha visto muy afectada por la decisión de una ciudad o región de desarrollar un proyecto particular para un problema o desafío determinado, sino que centra su atención en el proceso de organización y ejecución de los proyectos. Se supone que los proyectos contribuyen, potencialmente, al desarrollo sostenible de la re-

gión metropolitana y a la mejora de su posición competitiva.

Para poder realizar el análisis empírico, se han mantenido entrevistas en profundidad con personas clave directa o indirectamente implicadas en los proyectos, como los gestores de proyecto, los representantes de los municipios (tanto de los núcleos centrales como de los municipios que los rodean), las empresas públicas (por ejemplo, compañías de transporte público), los representantes del sector privado (entre otros, las cámaras de comercio y las empresas privadas involucradas) y las personalidades académicas. Los borradores de los informes se han sometido, para su verificación, a discusión con los socios participantes en la investigación y con los miembros del Comité de Dirección.

III. OPORTUNIDADES Y AMENAZAS: LA NECESIDAD DE CAPACIDAD DE ORGANIZACIÓN

Los cambios de naturaleza tecnológica, demográfica, política y social se traducen en desarrollos fundamentales que signi-

fican oportunidades y amenazas para las regiones metropolitanas. El cambio en las relaciones de competencia, la progresiva liberalización del comercio mundial, y la acelerada industrialización de países que poco antes eran predominantemente agrícolas, impulsa a las grandes empresas a la búsqueda de mercados globales y de productos, cuya expresión básica más evidente es una nueva división internacional del trabajo (Hall, 1995). Un número cada vez mayor de países del Asia Oriental y de Latinoamérica se han convertido en competidores no sólo en las industrias tradicionales, sino también en industrias técnicamente sofisticadas, debido a la combinación de modernos equipos, mano de obra cualificada barata y una gestión competente (Hall, 1995). La globalización se acelera por las nuevas tecnologías de las telecomunicaciones, característica distintiva del segundo desarrollo fundamental, por el cambio en todas las naciones avanzadas de la producción, distribución y control de las mercancías al procesamiento de la información. Quizás este cambio sea tan trascendental como el paso de la economía agraria a la industrial (Castells, 1991).

En la economía de la información ya no son tan significativos los factores tradicionales de localización. El efecto combinado de la globalización y de la informatización es que la producción de servicios es cada vez más independiente de la producción de mercancías (Sassen, 1995). La nueva lógica que impera en la localización está regida por el acceso a la información. Esto conduce a la desarticulación locacional: dispersión de la producción de mercancías por todo el mundo y una concentración, cada vez mayor, de los servicios a la producción en las ciudades metro-

politanas (Hall, 1995). A su vez, la concentración de los servicios atrae a otros servicios relacionados con los bienes inmuebles, las comunicaciones, el turismo, el arte y la cultura. Aunque pudiera pensarse que las telecomunicaciones operarían en sentido opuesto a la concentración en las grandes ciudades, parece que las diferencias entre centro y la periferia han llegado a ser incluso más pronunciadas que antes (Hall, 1995; Wegener, 1995; NEI/Ernest and Young, 1992). Las regiones metropolitanas más importantes son los puntos de concentración tradicionales de las actividades que generan e intercambian información especializada. De modo creciente, los expertos reconocen que esta concentración y este intercambio continuarán siendo críticos para las industrias del futuro intensivas en conocimiento (Stegman y Turner, 1996). Debido a que estas ciudades sirven también como nodos internacionales de transporte, el proceso de informatización de la información parece favorecer a esas regiones.

Se puede observar en todo el mundo un cambio fundamental que lleva a concebir las economías nacionales o internacionales como un sistema centrado de economías regionales metropolitanas, que trascienden los límites municipales (Peirce; Johnson, y Stuart Hall, 1993; Barnes y Ledebur, 1991; Ohmae, 1995; Stegman y Turner, 1996). En Europa, las jerarquías urbanas nacionales han sido reemplazadas por un sistema europeo de regiones urbanas. Una consecuencia importante es que esta nueva dinámica de la urbanización es una consecuencia del principio de competencia espacial. La competencia ha llegado a ser más intensa y universal que nunca; las ciudades y las regiones rivalizan

unas con otras para atraer nuevas inversiones externas, y más visitantes, con el fin de mantener las actividades económicas establecidas. Al mismo tiempo, en la mayor parte de los países europeos tienen lugar procesos de descentralización política. Además, a pesar de que la Unión Europea no está autorizada para desarrollar y ejecutar políticas urbanas explícitas (debido al principio de subsidiariedad), está creciendo de modo muy considerable el impacto de la financiación y de las políticas de la Unión Europea en los campos económico, de asuntos sociales, del transporte y del medio ambiente (Berg, van den; Meer, van der, y Pol, 1996).

La ampliación de la escala económico-espacial hace que la región metropolitana funcional sea la base de la política urbana de hoy, por lo que se considera que la competencia intra-metropolitana es destructiva de la posición competitiva del área metropolitana en el contexto europeo. Consecuentemente, la calidad del entorno metropolitano es de crucial importancia para la localización de las actividades económicas. Dentro de ese entorno, se pone énfasis en factores distintos de los de antes. En términos analíticos, el entorno para la ubicación de negocios puede dividirse en tres componentes: *hardware*, factores concretos y tangibles para la localización, que incluyen mano de obra, terreno, infraestructura y capital; *software*, factores cualitativos, intangibles, de calidad de vida; y *orgware*, el manejo del *hardware* y del *software* (Porter, 1990). En esta triada, se está produciendo un cambio. Los factores «blandos» de la localización residen en que en la elección de las ubicaciones se están teniendo en cuenta la calidad de la vida urbana y el entorno resi-

dencial del trabajo. En los factores «duros» se pone cada vez más el acento en el potencial de mano de obra cualificada, y en el grado de accesibilidad internacional de mercancías y pasajeros. La competencia empuja a las ciudades a utilizar todo su potencial, constituido por el *hardware* y el *software*. En consecuencia, el *orgware* —es decir, la gestión y control del *hardware* y el *software*— se está convirtiendo en vital a la vista de la creciente competencia entre las ciudades. Un problema importante referente a la capacidad de organización es la falta, en la mayor parte de las regiones metropolitanas europeas, de una gestión con el nivel adecuado de funcionamiento (Berg, van den; Klink, van, y Meer van der, 1993). No hace falta decir que esto resulta contraproducente para las áreas implicadas. Ante la ampliación de la escala económico-espacial y la carencia de una adecuada gobernación del mismo nivel *orgware*, una buena capacidad de organización podría constituirse en una ventaja, extremadamente importante, para la localización de las empresas.

IV. HACIA UN ESQUEMA TEÓRICO DE LA CAPACIDAD DE ORGANIZACIÓN

En el apartado I, se define la capacidad de organización como la aptitud para implicar en un proyecto a todos los actores afectados y, con su ayuda, generar ideas nuevas y desarrollar y ejecutar acciones diseñadas para responder a las transformaciones fundamentales y crear las condiciones para el desarrollo sostenible. El primer pilar de la capacidad de organización es el marco institucional formal (*la organización administrativa*) y el

papel que desempeñan los diversos actores públicos dentro de este marco. No obstante, la capacidad de organización no es sólo un asunto del gobierno (local) y de los procedimientos clásicos de planeamiento, sino que también implica a los demás actores públicos y privados. Las *redes estratégicas* —entre actores públicos, entre actores públicos y privados, o entre actores privados— han llegado a ser igualmente importantes como medios para hacer frente a la dinámica de la sociedad urbana actual. Al mismo tiempo, las redes exigen una mayor coordinación. Es necesario el *liderazgo* de personas u organizaciones clave para utilizar el potencial de las redes, tanto nuevas como ya existentes, y para ordenar los esfuerzos de las partes involucradas. Las redes carecen de una estructura jerárquica formal (legal). Por consiguiente, resultan cruciales los incentivos para inducir la cooperación entre los actores. Las oportunidades y amenazas a las que ha de responder la economía metropolitana (las *condiciones económicas y espaciales*) podrían proporcionar un motivo, una razón para la colaboración entre actores. El cambio de los factores «duros» y «blandos» de la localización se traduce en una interdependencia mayor entre los aspectos sociales, económicos, medioambientales y de transporte. En consecuencia, las estrategias de revitalización deben considerar los diferentes aspectos. Una visión completa del desarrollo metropolitano, trasladada a *estrategias* y objetivos concretos, salvaguarda la integridad del planteamiento y las acciones, y evita las contradicciones en el planeamiento. Por otra parte, en un entorno competitivo, no basta con crear redes entre los actores públicos y privados. Organizar apoyos entre los «grupos de interés» y los «grupos ob-

jetivo» es de extrema importancia. Estos grupos tienen que ser conscientes de lo necesarios y atractivos que son los proyectos políticos y las propuestas. En la actualidad el *apoyo político*, así como el *apoyo de las empresas* pueden ser decisivos para que los proyectos tengan éxito.

1. Organización administrativa

La publicación *Governing Metropolitan Regions* (Berg, van den; Klink van, y Meer, van der, 1993) ofrece una pauta acerca del papel a desempeñar por la Administración pública. Este estudio analizó las estructuras administrativas de ocho regiones metropolitanas europeas (1) y comparó las soluciones prácticas adoptadas por éstas para ajustar sus estructuras administrativas a una escala económico-espacial mejor. El análisis se basó, principalmente, en la evaluación de cinco criterios: idoneidad de la escala espacial, competencia, integridad, contenido democrático y eficiencia/eficacia. Una de las conclusiones importantes de esta investigación es que la *cooperación* de los municipios implicados es una condición necesaria para alcanzar los resultados de cualquier modelo administrativo metropolitano. Esto quiere decir que no sólo es decisiva una *competencia formal*, sino que un entorno de cooperación, que facilite un terreno abonado para la *competencia material*, puede proporcionar sentido a las decisiones de la estructura administrativa metropolitana. No obstante, la capacidad de organización afecta a otros aspectos además de al funcionamiento adecuado de la administración pública. Éste es un primer paso para poner en marcha una estructura administrativa idónea en la que operen armónicamente las autorida-

des locales y metropolitanas, pero es necesario dar otros pasos.

En la investigación se tiene en cuenta la estructura administrativa. ¿Cómo se estructura la administración en la región metropolitana?. En teoría, se pueden imaginar dos posiciones extremas y ciertas gradaciones intermedias: en un extremo, una estructura fuertemente jerarquizada, con una gran centralización de poder en un gobierno metropolitano, que dificulta cualquier autonomía local; en el otro, una estructura horizontal sin capacidad de control metropolitano, en la que las autoridades locales siguen sus propios derroteros sin conceder demasiada importancia a los problemas metropolitanos más amplios. En la práctica, la estructura horizontal constituirá más la regla general que la excepción. En ninguna de las ocho ciudades existe una autoridad en el ámbito metropolitano, aunque en cuatro regiones metropolitanas se han dado los primeros pasos (Bolonia, Eindhoven y Rotterdam) o las leyes lo permiten (Lisboa).

2. Redes estratégicas

Debido a la complejidad, la dinámica y la diversidad de la sociedad actual, ya no resulta satisfactorio un gobierno que se base en relaciones unidireccionales entre los actores públicos y privados. En otras palabras, la gestión urbana no es sólo un tema de la administración pública formal. Por definición, las actividades relacionadas con los «esfuerzos para gobernar» son procesos interactivos entre los actores públicos y los grupos o individuos objetivo, públicos o privados, implicados. Fundamentalmente, gobernar es un proceso de dirección, influencia y equilibrio de las actividades (Ko-

oiman, 1993). Este autor define los modelos que resultan de las actividades de gobierno de los actores sociales, políticos y administrativos como *gobernación*, la cual cubre tanto los efectos de gobernar el día a día como la estructura dentro de la cual actúa el gobierno.

La gobernación interactiva implica que cada vez resulten más importantes las asociaciones (*partnership*) con otras autoridades distintas de las locales y metropolitanas. Las autoridades locales y metropolitanas deben implicar activamente en la gestión a representantes de los (otros) sectores públicos o semi-públicos, así como a representantes del sector privado que tengan influencia, directa o indirectamente, en el desarrollo metropolitano. En lo que se refiere a la capacidad de organización, se debe tender a una *cultura de asociación*, en la que pueda prosperar la cooperación mutua entre los sectores públicos y privados afectados. En este sentido, la capacidad de organización está estrechamente ligada a la dirección en lo que aquí denominaremos *redes estratégicas*. Pueden concebirse las redes estratégicas como modelos interactivos entre actores mutuamente dependientes que se desenvuelven alrededor de problemas o proyectos políticos. No constituye ninguna novedad decir que la estrategia parte de las redes de actores públicos, semi-públicos y privados, con sus propios intereses, objetivos y percepciones, y que, para alcanzar sus objetivos, depende de los otros. Pero resulta menos común la explotación de las redes estratégicas. Por otro lado, las asociaciones público-privadas son una opción frecuentemente utilizada en los proyectos de revitalización y en otros proyectos metropolitanos. De hecho, la asociación públi-

co-privada no es más que el gobierno conjunto de las redes públicas-privadas (Kouwenhoven, 1991).

¿Por qué las redes estratégicas están ganando en importancia? La estructura de la gobernación tiene que estimular las redes constituidas alrededor de temas estratégicos para aprovechar la naturaleza específica y la escala espacial de cada tema. Por eso, las redes estratégicas llegan a ser *complementos* importantes de la estructura administrativa formal. Además, las redes estratégicas pueden crear un apoyo amplio para la determinación y cumplimiento de objetivos políticos (como la posición metropolitana competitiva o la calidad de vida), incrementando así el poder de decisión metropolitano.

¿Cuándo la gobernación por medio de las redes estratégicas se convierte en una opción idónea? Las redes pueden variar ampliamente en naturaleza y contenidos. Además, el concepto de red se puede interpretar de diversas maneras. Jarillo (1993) relaciona la noción de red con las empresas mercantiles para indicar un acuerdo sobre las relaciones entre las empresas (en lo que afecta a las relaciones de mercado, la integración vertical y la burocracia). Sin embargo, la interpretación de red no tiene por qué ser necesariamente tan limitada. Una red se compone del conjunto total de relaciones entre organizaciones (públicas y privadas), instituciones y personas, estando estas relaciones marcadas por una dinámica de doble sentido. Las relaciones mutuas entre los participantes, o la interdependencia entre (las actividades de) los actores, constituyen la columna vertebral de la red. La dependencia mutua no tiene por qué ser, necesariamente, simétrica. El hecho de que las autoridades puedan ejercer ma-

yor poder que los otros participantes no representa ningún obstáculo, la interdependencia no implica equilibrio de poder.

Diversos factores determinan los resultados de estas redes: la convergencia de objetivos, la voluntad de cooperar, las bases de confianza y flexibilidad. Aunque todos estos aspectos son características importantes de las redes estratégicas, la investigación se concentra en la creación y composición de estas redes, y en si tales redes contribuyen al progreso del proyecto.

La idoneidad se ha dividido en dos elementos:

1) La voluntad real para cooperar dentro de las estructuras administrativas existentes (redes públicas), tal como la voluntad de diversos departamentos de una institución pública o de diversos municipios de una región metropolitana, para trabajar conjuntamente, y la cooperación entre diversos estamentos administrativos para desarrollar y realizar un proyecto específico.

2) La permanencia de las redes público-privadas y de las redes privadas; ¿se ha incluido en el proyecto a los actores más apropiados, a «pájaros de diferentes plumajes» y de diferentes sectores, si fuera necesario?

3. Liderazgo

La investigación del funcionamiento de la administración metropolitana (Berg, van den; Klink, van, y Meer, van der, 1993) ha revelado que, además de los cinco criterios (2), también resulta importante el liderazgo de personas clave de dentro de la organización administrativa. Incluso es más importante el liderazgo que las redes estratégicas. En la investigación, se supone que el li-

derazgo y el espíritu empresarial de personas o instituciones clave contribuyen sustancialmente al éxito en el diseño, desarrollo y realización de los proyectos. Debe haber liderazgo si se confía tanto en competencias específicas (posición en la jerarquía administrativa, posibilidades financieras, habilidades específicas, u otras capacidades) como en el carisma de personas públicas o privadas que cumplen con éxito la función de impulsores del proyecto. Si hay una institución, una empresa o una persona específica que ejerce el liderazgo, se estimula la puesta en marcha y la ejecución de un proyecto en la dirección deseada.

4. Condiciones económico-espaciales

Otra conclusión de Van den Berg, Van Klink y Van der Meer (1993) es que las condiciones económico-espaciales —oportunidades y amenazas que representa la economía metropolitana— pueden considerarse de importancia para el éxito de un gobierno metropolitana. Puede contarse con que esto mismo se aplica a la formación y cooperación dentro de las redes estratégicas. La hipótesis, en la investigación, es que los problemas y obstáculos económico-espaciales pueden inducir a la colaboración de las partes de la región. Estos problemas pueden «implantar» a todos los actores y, por eso, ser un incentivo importante para la colaboración. La hipótesis es que sin (el reconocimiento de) problemas importantes en una ciudad o región, resulta más difícil la creación de la capacidad de organización.

5. Previsión y estrategia

Como se dijo anteriormente, la integridad es una característica cada vez más importante. El factor que se encuentra vinculado a todos los aspectos políticos es una visión completa del desarrollo metropolitano, capaz de producir estrategias y objetivos concretos. Una visión de conjunto es un requisito previo para integrar los diferentes aspectos y evitar las inconsistencias y contradicciones. La previsión metropolitana de conjunto debe traducirse en unas estrategias conexas y compatibles con diferentes aspectos. No es necesario discutir que una visión del desarrollo integral metropolitano es una condición indispensable para un desarrollo sostenido. Sin la visión completa, la capacidad de organización eficiente y eficaz es una utopía, un «misil sin dirección». Por consiguiente, un aspecto importante de la investigación es averiguar si el proyecto encaja en una visión y estrategia completas y si, respecto al proyecto en sí mismo, se han formulado metas concretas y existe una estrategia clara de implementación. Si, a escala metropolitana así como a escala de proyecto, existe una previsión distinta y una estrategia bien elaborada, es necesario tenerlo en cuenta como una condición negativa para la creación de la capacidad de organización.

6. Apoyo político

El amplio campo de los actores públicos y privados en el desarrollo urbano se determina en los círculos políticos y, en ocasiones, a escala nacional, e incluso supranacional. La investigación se refiere a todo tipo de apoyo, tanto al procedente de los «más altos» niveles (autoridades supranacionales, nacionales, o re-

gionales) como al de los políticos locales o regionales. Este apoyo favorece que se origine una colaboración positiva a escala local. La adecuada presentación y comunicación del problema político y de la solución prevista adquieren una importancia capital. El apoyo financiero y el ámbito de actuación otorgado por los «más altos» niveles de la Administración a los gobernantes locales son condiciones adicionales para la creación de la capacidad de organización.

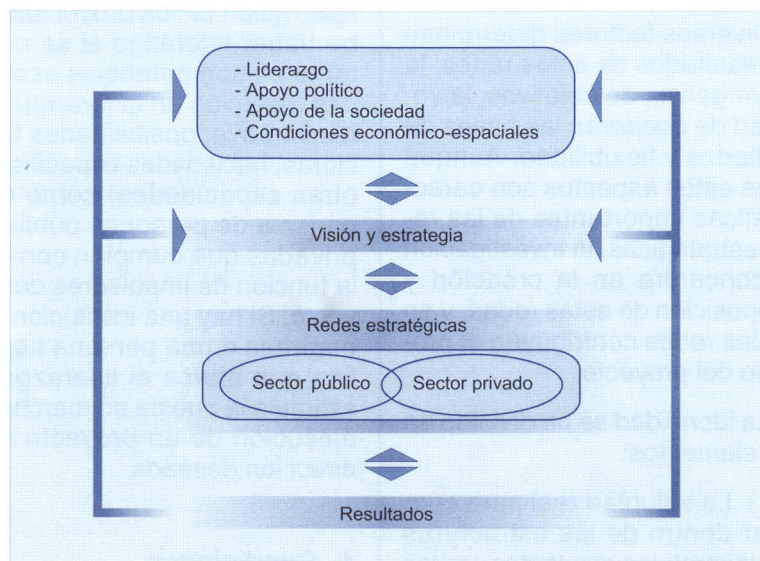
7. Apoyo de la sociedad

Por muy valioso que pueda ser un proyecto para el desarrollo urbano sostenible, la falta de apoyo de los directamente implicados o interesados, especialmente la población o los componentes específicos del mercado (por ejemplo, los inversores privados) puede limitar las oportunidades de una ejecución exitosa. Si, desde la iniciación del proyecto, se ha llevado a cabo, adecuadamente, una sólida estrategia de comunicación, de acuerdo con el alcance y el impacto del proyecto, que se ha traducido en un apoyo amplio, entonces este elemento contribuye a la capacidad de organización.

8. Resultados y coherencia

El esquema 1 recoge los elementos que contribuyen a la capacidad de organización. La hipótesis es que el resultado (*performance*) es la consecuencia de la interacción de todos los elementos en el esquema. Todos ellos juntos constituyen un *sistema dinámico*. En consecuencia, resulta de extrema importancia su coherencia. Si falta la cohesión, puede frustrarse la ejecución de un proyecto, a pesar de que existe una evolución posi-

ESQUEMA 1
ESQUEMA TEÓRICO DE LA CAPACIDAD DE ORGANIZACIÓN



va de la mayor parte de los elementos por separado.

El resultado implica una evaluación. Todos los proyectos se han desarrollado para hacer frente a retos con implicaciones tanto en la ciudad como en la región metropolitana. Los proyectos son instrumentos para aprovechar la mayor parte de las oportunidades, o para oponerse a amenazas claras. Los actores implicados han tenido determinadas expectativas en lo que se refiere a los resultados del proyecto: los proyectos necesitan conseguir los objetivos que contribuyan a un desarrollo metropolitano, equilibrado y sostenible. En resumen, los resultados de un proyecto se enfrentan a las cuestiones siguientes: ¿es capaz la región metropolitana de organizar el proyecto de acuerdo con los objetivos que se le han señalado de antemano? y ¿cuál es la contribución de los elementos de la capacidad de organización al progreso del proyecto? Es nece-

sario señalar que la mayoría de los proyectos están todavía en curso. En ese caso, el estudio se ha planteado la cuestión de si el proyecto está «en vías» de conseguir sus objetivos.

En la investigación original, se trata explícitamente de los resultados de cada proyecto. En esta contribución, los resultados de la ejecución de los proyectos se encuentran, necesariamente, en los resúmenes de cada uno de ellos.

V. RESUMEN DE LOS PROYECTOS

A pesar de la gran variedad de proyectos, existen entre ellos claras similitudes. En primer lugar, todos ellos se conciben para reforzar la posición competitiva de la ciudad o zona metropolitana. Tan sólo en ocasiones es el objetivo más importante, pero siempre es, por lo menos, uno de

los argumentos serios que sirven de fundamento a todos los proyectos. Esta conclusión parece confirmar la impresión de que las ciudades europeas sienten cada vez más el «aliento caliente» de la competencia. En segundo término, parece que casi todos los proyectos se relacionan con más de un área de acción política, y que suele existir solapamiento entre ellas. Este hecho indica que, entre los proyectos de revitalización, la integridad de la acción es más la norma que la excepción. Por esa razón, la integridad es un factor crucial en lo que se refiere a la organización de los proyectos. Esto se aplica a la proporción, la ejecución y la gestión de los proyectos. Tercero, la mayor parte de los proyectos combina aspectos de las áreas económica, de transportes o medioambientales, signo evidente de que, cada vez más, la accesibilidad y la calidad de vida del entorno se consideran elementos necesarios para la revitalización económica. Los proyectos difieren en la escala espacial, la dimensión, la dotación de fondos, los actores principales, el horizonte temporal y las áreas de acción política, pero las diferencias no afectan a las tres principales características mencionadas anteriormente. Estas tres características definen, en gran medida, la necesidad de capacidad de organización de las ciudades investigadas. Seguidamente, se presenta la esencia de los proyectos.

1. Amberes: «Plan Estratégico de la Región de Amberes» (PERA)

A la vista del incremento de la competencia en Europa, el alcalde y el presidente de la Cámara de Comercio de Amberes adoptaron, en 1990, la iniciativa de di-

señar una estrategia, con amplios apoyos, para la promoción a largo plazo de la economía de Amberes y, en particular, para formular los objetivos a largo plazo en relación con los principales sectores económicos y condiciones de localización, incluyendo los factores de calidad de vida. El éxito en las elecciones municipales de un partido de extrema derecha, y el persistente estancamiento económico en la ciudad, fueron motivos importantes para diseñar el PERA. Para llevar a cabo la iniciativa conjunta, se creó una fundación pública-privada (Sociedad para la Renovación y Promoción de Amberes). Las partes implicadas se reunieron para discutir las iniciativas, bajo la supervisión del Banco Nacional. Desde finales de 1992 está listo un plan con una visión general, objetivos, un gran número de actuaciones concretas y una relación de actores competentes para realizarlas. No obstante, al carecer de una verdadera estrategia (no se determinan las prioridades, ni las consecuencias financieras, ni el calendario de ejecución del programa), hasta hoy no se ha podido ejecutar de forma sistemática. El principal problema parece radicar en que existen diferentes prioridades entre los políticos y el sector privado, representado por la Cámara de Comercio, que es una importante red estratégica en la región de Amberes. Mientras tanto, los dos iniciadores del plan han renunciado a sus cargos. Mucho dependerá de cómo sus sucesores desempeñen el papel de líderes. Otro *handicap* importante es la postura obstruccionista actual de los municipios del área metropolitana; en ese sentido, sigue sin tener justificación el título de «Plan para la Región». Desde la presentación del plan en 1992, se ha constituido una plataforma para las consultas públicas y privadas, y se han registrado algu-

nos éxitos en sectores específicos. Pero existe el temor de que, salvo que se adopten algunas decisiones estratégicas públicas y se efectúe una mejor cooperación regional, el plan, como tal, siga siendo una «ilusión deseada».

2. Bilbao: «Bilbao Metrópoli-30» (BM-30)

En los últimos años de la década de los ochenta, la región metropolitana de Bilbao, en otros tiempos floreciente, cayó en una profunda crisis socio-económica. Debido al rápido declinar de las hasta ahora industrias básicas dominantes y a los grandes problemas socio-económicos conexos, a partir de la mitad de la década de los ochenta la revitalización ha adquirido una alta prioridad política. Para guiar el proceso de revitalización, en 1991 se estableció «Bilbao Metrópoli-30» (BM-30) como una asociación público-privada. Los preocupantes problemas económico-espaciales han empujado a la colaboración a todos los municipios, a pesar de la supresión tras la época de Franco del órgano público metropolitano formal (impuesto por el Estado en los años sesenta). Los problemas compartidos generaron un sentimiento de unión, por el que las partes pública y privada juntaron sus fuerzas y alcanzaron el consenso sobre el balance y el ámbito temático del proyecto, y una bien elaborada estrategia para la revitalización de la región. El sector público (la Consejería de Asuntos Económicos del, en muchos aspectos, autónomo gobierno vasco y la Presidencia de la Diputación Foral de Vizcaya) ha actuado como impulsor, debido a que el sector privado —que en el pasado solía ser el dominante— bastante tenía con sobrevivir. Las prioridades y objeti-

vos de la estrategia han surgido de las discusiones entre todas las partes implicadas, incluyendo el sector privado. De ese modo, se ha garantizado el apoyo regional entre los políticos y el público. Indudablemente, al ser la revitalización un proceso a largo plazo, no se puede dar todavía una evaluación significativa de su ejecución. No obstante, los implicados han conseguido el éxito en la utilización y conservación, hasta el presente, del impulso de cooperación. El seguimiento anual de la estrategia (basado en 88 indicadores) muestra los progresos y, si es necesario, proporciona el impulso a las acciones de apoyo. Entre los resultados más importantes conseguidos hasta ahora por el BM-30, están la creación de un clima de solidaridad en toda la región y el éxito de las actividades de promoción y marketing (que se traducen en el apoyo por la Unión Europea, el establecimiento de dos agencias europeas, y la construcción del segundo Museo Guggenheim de Europa). A las posibilidades financieras hay que añadir la designación como región Objetivo-2, aunque las ayudas son considerablemente más bajas que en la mayor parte del resto de España, que «disfruta» del *status* de región Objetivo-1.

3. Bolonia: «Ciudad Metropolitana»

La escala de desarrollos económicos y sociales en la zona de Bolonia está causando problemas. Como respuesta a estos problemas, se ha puesto en marcha un proceso para adaptar la estructura administrativa. Esto se vió favorecido por la promulgación de una ley (1990) dando instrucciones a las regiones para establecer nueve áreas metropolitanas. La ley no facilita normas explícitas, si bien estaba

previsto que las regiones hicieran propuestas concretas. Sin embargo, el carácter de voluntariedad y la necesidad de que las propias regiones aprobaran los proyectos no favorecieron realmente la creación de la mayor parte de las áreas metropolitanas. Sólo se han realizado progresos en Venecia, Génova y, especialmente, en Bolonia. Se asignó a la región de Emilia-Romagna la tarea de establecer el área metropolitana de Bolonia. Aunque hubo consenso a escala regional acerca de la necesidad de tal régimen administrativo, se produjo el desacuerdo en lo referente a los límites territoriales y competencias a asignar a este nuevo órgano administrativo. Se produjo así una situación de estancamiento, debido a que la región no tiene el poder necesario para imponer una solución. Entonces la ciudad y la provincia de Bolonia asumieron el liderazgo. Este método de «abajo arriba» se tradujo en el proyecto «Ciudad Metropolitana», una asociación de sectores públicos en la que los municipios y la provincia están trabajando juntos razonablemente bien. Dentro del marco del proyecto se están llevando a cabo veinticinco subproyectos en diferentes campos de la acción pública. No obstante, debido a que el proyecto no se basa en un plan estratégico completo, continúan apareciendo, en la fase actual de realización, temas para el debate entre Bolonia y diversas comunidades de la región. Aunque no está formalmente involucrado en el proyecto, el sector empresarial ha iniciado y dirige varios sub-proyectos. Su papel crecerá en el futuro, conforme progrese la privatización. Ahora, una vez que el proyecto está teniendo éxito, la región ha reconocido formalmente los límites territoriales y las competencias de la nueva autoridad metropolitana que se establecieron en

el desarrollo del proyecto. Un futuro elemento que se presenta incierto es el previsto referéndum sobre la reforma administrativa. ¿Estará asegurado, a tiempo, el apoyo de la población? Parece que la región metropolitana de Bolonia todavía va por delante en Italia en lo que se refiere a la innovación administrativa.

4. Eindhoven: «Programa Estímulos»

El declive y la reestructuración de los grandes impulsores económicos de la región —Philips Electronics y DAF Trucks— han inducido el programa *Estímulos*, cuya finalidad es el refuerzo de la posición de las pequeñas y medianas empresas, y fijarlas en la región mediante la formación de *clusters*. La selección de las pequeñas y medianas empresas se determina en un plan de acción. El proyecto está co-financiado con fondos de la Unión Europea —la región de Eindhoven fue designada como región Objetivo-2—, y se propone la creación de nuevos empleos. Los medios de comunicación nacionales e internacionales cubrieron ampliamente el deterioro de DAF y aseguraron el apoyo, tanto político como social, a la actuación. El colapso proporcionó el impulso para la cooperación de los sectores público y privado. La ciudad de Eindhoven capitalizó ese desarrollo y organizó la cooperación en una red de actores públicos y privados. Aunque el apoyo europeo incrementó considerablemente las posibilidades financieras, al mismo tiempo retrasó la puesta en marcha del programa en algo más de un año, e hizo difícil el mantenimiento del espíritu de 1993. El sector público tomó a su cargo la creación de las condiciones para el programa, pero para distintas partes de éste el liderazgo pue-

de provenir bien de actores públicos, bien de actores privados. Al final, es el propio sector privado el que tiene que llevar a cabo la formación del *cluster*. En este momento, el programa está sometido a continuas oscilaciones. Hasta la fecha, las iniciativas que han sido impulsadas por un agente (líder) distinto —una empresa importante, una organización intermediaria, un despacho de consultoría— han progresado favorablemente. Como ejemplo, un gran fabricante de máquinas copiadoras reconoció las posibilidades del programa y organizó una red de suministros de alta calidad en la Región de Eindhoven.

5. Lisboa: «Expo 98»

En 1998, Lisboa fue la anfitriona de la muestra universal. La «Expo 98» no sólo contribuyó a la promoción individual de Lisboa, sino que fue también un instrumento para la revitalización de una zona industrial fuertemente polucionada y carente de industria, junto al río Tajo, en la parte oriental de Lisboa, que ocupa parcialmente los terrenos del municipio de Loures (*expo urbe*). El gobierno de la ciudad y el gobierno nacional (están implicados cinco ministerios) tomaron la iniciativa en este ambicioso proyecto. El liderazgo se institucionalizó en una empresa pública, *Parque Expo 98*, a la que se otorgan los poderes para el planeamiento. La empresa creó «una ciudad de derecho propio». Los esfuerzos para obtener un amplio apoyo, tanto del sector público como de las partes empresariales potencialmente interesadas, se iniciaron relativamente tarde. La financiación, en su conjunto, la proporcionó un consorcio de bancos portugueses. Debido a que el proyecto tenía que ser autosuficiente, el concepto se basó

en la venta de las instalaciones de la Expo y de los lugares próximos. La cuestión crucial para el futuro es si se podrá interesar en el proyecto a los sectores empresariales, y si se podrán terminar las ventas antes del horizonte considerado del año 2010. La presión del tiempo para la Expo 98 constituyó otro motivo de preocupación, aunque se mantuvo el ritmo de ejecución previsto. En todo caso, se planificó la mejora de la accesibilidad a la zona, y a Lisboa, mediante el nuevo puente de peaje sobre el río Tajo, la nueva estación de ferrocarril en la zona de intervención y la nueva conexión con el ferrocarril metropolitano subterráneo y el aeropuerto. Esto convierte a la zona en un nuevo sub-centro metropolitano —que aliviará parcialmente la presión (el tráfico) en el centro de la ciudad vieja—, y en un nudo de tráfico de alta calidad.

6. Munich: «Reorganización de la región de transporte de Munich»

En términos económicos, el área del Gran Munich es una de las más prósperas regiones de Europa. Sin embargo, la ciudad de Munich ha reconocido que, para mantener su favorable posición, todos los actores deben hacer un esfuerzo común, especialmente ahora que las recientes cifras económicas han puesto de manifiesto un giro en el desarrollo económico de la región. La accesibilidad de la región de Munich es un elemento importante en una Europa competitiva. Ya en los inicios de la década de los setenta, la región de Munich disponía de una conexión por ferrocarril de alta velocidad para el transporte público regional; el Münchner Verkehrs und Tarifsverbund (MVV), en el que son socios la ciudad de Mu-

nich y la antigua empresa ferroviaria nacional, ha coordinado con pleno éxito el transporte público regional. Sin embargo, y debido a decisiones del gobierno federal, es necesario reorganizar el MVV. El desafío consiste en mantener la coordinación actual y, al mismo tiempo, modernizar el sistema de transportes de Munich. Para conservar la coordinación actual por medio del MVV, los actores han tenido éxito en la negociación de una nueva solución. La reorganización del MVV podría haber sido una buena oportunidad para abordar alguno de los cuellos de botella que tiene el, por otra parte, eficiente sistema de transporte público. Desafortunadamente, la cooperación no se amplió a ese tema, que, por otra parte, está fuera de la competencia directa de las autoridades locales. El cambio legislativo ha hecho al Estado Libre (*Land*) de Baviera responsable del transporte público regional. Sin embargo, esta responsabilidad de Baviera no se ha traducido todavía en un liderazgo claro, debido a que no sólo abarca al transporte público de la región de Munich, sino también al de todo Baviera, incluyendo las zonas rurales del estado, en las que el transporte público es bastante más costoso.

7. Rotterdam: «ROM-Rijnmond»

El área metropolitana de Rotterdam (*Rijnmond*) es una de las zonas más densamente pobladas e industrializadas de Holanda. Existen desacuerdos entre el desarrollo futuro del puerto principal y la calidad del entorno vital. A iniciativa del Ministerio holandés de Vivienda, Planeamiento Físico y Medio Ambiente se han iniciado conversaciones entre los municipios de la región, la Autoridad Portuaria de Rotter-

dam (de carácter municipal), la provincia de Zuid-Holland (Holanda Meridional), y la comunidad empresarial implicada, para ponerse de acuerdo en una estrategia que permitiera simultáneamente fortalecer el funcionamiento del puerto marítimo de Rotterdam y mejorar las condiciones del entorno vital. Gracias al deseo compartido de reducir el papel del gobierno central, se han ido superando gradualmente las dificultades iniciales para asegurar el compromiso de las distintas entidades administrativas regionales. El diálogo se ha traducido en el programa *ROM-Rijnmond* (3), que se compone de 25 sub-proyectos distintos. La inclusión de diversos proyectos importantes de infraestructura ha garantizado el compromiso de la comunidad empresarial de realizar proyectos medioambientales. Sin embargo, ahora que el programa está en su fase de ejecución, se comprueba que resulta difícil que las partes mantengan sus compromisos. Por un lado, esto se debe a la falta de un liderazgo claro: los gestores del programa no han recibido competencias suficientes. No obstante, el problema principal parece ser el de conservar el impulso inicial que mantuvo unidos a todos los actores. El programa se les ha escapado a los políticos de las manos, y las personas que desempeñaron un papel clave en la creación de apoyos al programa han cambiado de destino. Según parece, además de la flexibilidad de la red, se necesita una estructura más formal. El inesperado aplazamiento sufrido en el establecimiento de una *Stadsprovincie* (ciudad-provincia, una nueva autoridad metropolitana a montar en la región de Rotterdam), con la que se iba a ajustar el programa, parece ejercer una influencia negativa en su ejecución.

8. Turín: «Lingotto»

Los cambios fundamentales en los campos económico y tecnológico indujeron a la industria del automóvil, y a las industrias conexas, a cerrar factorías en la región de Turín durante las décadas de los años setenta y ochenta. Consecuentemente, muchos edificios se quedaron vacíos, y grandes parcelas de terreno se mantienen desocupadas. La reconversión llevada a cabo por la FIAT de la fábrica desocupada de Lingotto (famosa por su arquitectura, que incluye una pista para pruebas de automóviles situada en la azotea) en un centro multi-funcional, incluyendo oficinas, comercios, hotel, instalaciones para exposiciones, congresos y actos culturales, está encaminada a ofrecer nuevas oportunidades a la economía urbana. En ese sentido, el proyecto está muy relacionado con los problemas económico-espaciales de la ciudad. Sin embargo, éste se ha desarrollado sin tener en cuenta la estructura urbana existente y el desarrollo de otros proyectos. Además, se ha descuidado la integración del proyecto en la ciudad en términos sociales: la población está escasamente implicada en su desarrollo. Una de las razones de este aislamiento del proyecto ha sido la posición relativamente débil del gobierno. Los problemas políticos, de organización y financieros de los últimos años han impedido que el sector público participara más intensamente en el proyecto. El propietario de Lingotto, la empresa FIAT, ha ejercido el liderazgo.

Su fortaleza financiera le proporcionó la capacidad para desarrollar una sólida previsión del papel futuro de la factoría, y para llevar a cabo eficientemente la renovación. En marzo de 1996 tuvo lugar en la renovada Lingot-

to una reunión en la cumbre de la Unión Europea. Desde su iniciación, el municipio ha aprobado esta iniciativa, consciente de que no se podía contar con una iniciativa del sector público. El desequilibrado reparto de poderes entre FIAT y otras organizaciones privadas, por un lado, y el municipio, por el otro, no ha impedido una buena colaboración entre los sectores público y privado. Ya se ha llevado a cabo, en gran parte, la reconversión física de Lingotto. Todavía no se ha logrado que se produzcan beneficios para los inversores y la economía a causa del desfavorable clima económico de Turín. El proyecto que, parece haber entrado en una nueva fase en la que es necesario reforzar el apoyo social, requiere un mejor encaje en la estructura económico-espacial de la ciudad. Ambos retos reclaman un nuevo tipo de liderazgo. Los recientes cambios operados en el apoyo político, puestos de manifiesto en un gobierno local más profesional, parecen abrir nuevas vías para una implicación más profunda del gobierno local en el proyecto, que es necesaria para integrarlo, social y espacialmente, en la ciudad.

VI. PRINCIPALES HALLAZGOS DEL ANÁLISIS

¿Qué es lo que se puede aprender de las experiencias de estas ocho ciudades? En este apartado explicaremos la importancia y contribución de los elementos de capacidad de organización que se identificaron en el marco teórico (apartado III), en relación con los resultados de los análisis del estudio de casos.

1. El papel del liderazgo

Los proyectos que carecen de un liderazgo claro tienen dificultades para producir los resultados deseados. Por ejemplo, una de las cuestiones importantes del proyecto de Munich es: ¿quién aceptará los desafíos?, ¿quién asumirá el liderazgo? El proyecto trata de los desafíos a que se enfrenta el transporte público de la región de Munich. La corporación que ha coordinado el transporte público regional (MVV) ya no puede continuar durante más tiempo en su forma actual, debido a que el gobierno federal de Alemania ha decidido que la responsabilidad del transporte intraregional tiene que traspasarse al estado de Baviera. Al mismo tiempo, se deben crear las condiciones para la competencia en el transporte público, como consecuencia de la política europea en el tema de los transportes. Por otra parte, existe la necesidad de que el sistema ferroviario público regional de Munich (la *S-Bahn*) sufra un ajuste en sus infraestructuras. Las nuevas circunstancias exigen una iniciativa por parte del estado de Baviera, propietario de los medios más importantes: las vías férreas de la *S-Bahn*. De momento, ninguno de los restantes actores (la ciudad de Munich, ocho distritos, la compañía ferroviaria Deutsche Bahn AG) puede tomar el liderazgo. Todavía no se sabe si Baviera adoptará el papel de líder y cómo funcionarán las cosas finalmente. Baviera no tiene «libertad» para desempeñar el papel de líder en toda su amplitud, debido a que se le ha hecho responsable del transporte público regional en todo su territorio. Tiene que atender equilibradamente los intereses de la región metropolitana de Munich y de las zonas más rurales de Baviera, en las que el transporte público es, relativamente, más

costoso. No se satisfacen las condiciones del liderazgo. En consecuencia, los resultados no han sido satisfactorios, hasta ahora.

Otra situación ilustrativa es el proyecto *ROM-Rijnmond*, en la región de Rotterdam. Ese proyecto persigue el reforzamiento del funcionamiento del puerto marítimo principal y, simultáneamente, la mejora de la calidad del entorno vital. En 1989, el ministerio responsable inició las discusiones con la ciudad y la provincia de Rotterdam y, más tarde, con los catorce municipios de la región. Todos los involucrados, en el ámbito regional, compartieron el deseo de reducir el papel a desempeñar por el gobierno central. Al principio, se produjo un debate sobre si el liderazgo es una tarea del ministerio o de la propia región. Ese debate se reproduce ahora, cuando el proyecto entra en su fase de realización y, en consecuencia, sigue sin aparecer claro el liderazgo. De momento, un pequeño grupo de personas mantiene el proyecto en marcha, pero el interés de todos los actores involucrados es acabar rápidamente el debate sobre el liderazgo.

En general, el liderazgo tiene mucho que ver con la competencia formal y material. Los proyectos de revitalización exitosos implicados en la investigación parecen haber sido orquestados por una municipalidad, una agencia, una persona, un grupo de personas, una empresa mercantil o una agencia del gobierno. En la mayor parte de los casos, el papel del liderazgo lo toma en sus manos quien tiene la facultad formal para hacerlo. En Turín, la FIAT tomó la dirección de la transformación de una de sus viejas factorías descartadas, Lingotto, en un moderno centro de servicios. Esto se debe a la potencia, *status*, influen-

cias y contactos de la empresa, que sirven de fundamento para un liderazgo fuerte. En el caso de la Expo de Lisboa, diversos estratos gubernamentales cooperan en la empresa *Parque Expo-98*, fuertemente dirigida desde el gobierno central, debido a que posee los medios y el poder legislativo necesarios para completar el proyecto. Hasta cierto punto, puede crearse la competencia. En Italia, el gobierno nacional ha aprobado una ley para la creación de un gobierno metropolitano en las nueve mayores regiones urbanas. La iniciación de ese ajuste se confió a las autoridades regionales, si bien nunca se les dotó del equipo necesario para esas tareas, ni han sido favorables a la creación de las citadas entidades. En el caso del área de la Gran Bolonia, la ciudad y la provincia de Bolonia asumieron el papel de dirección de la región de Emilia-Romagna, el líder formalmente designado. Hasta la fecha, ese procedimiento de ascensión ha producido mejores resultados que en cualquier otro lugar de Italia. En 1994, cincuenta de entre sesenta ciudades firmaron un acuerdo (*Città Metropolitana*) expresando su compromiso con el nuevo gobierno metropolitano. La combinación de la ciudad y la provincia ha creado la competencia material para cumplir ese compromiso. Se originaron dos argumentos persuasivos para que los municipios se unieran: en primer lugar, que con la nueva situación se disolvería la provincia y sería reemplazada por la autoridad metropolitana, y en segundo término, que se separaría la ciudad de Bolonia para equilibrar el poder dentro de la región metropolitana. Hasta este momento, los resultados han sido buenos, si bien tal éxito no es sólo cuestión de liderazgo y, por consiguiente, sigue presentándose incierto el éxito final.

En ocasiones se necesita una serie sucesiva de líderes. El liderazgo es importante en todas las etapas de los proyectos. Pero proyectos diferentes, y etapas distintas de un mismo proyecto, exigen, en determinadas ocasiones, diferentes formas de liderazgo y, por consiguiente, líderes diferentes. En realidad, en un proyecto puede verse implicada una serie de líderes. Un buen ejemplo de esto es el programa *Estímulos* en la región de Eindhoven. El programa *Estímulos* tiene como meta reforzar y anclar a las pequeñas y medianas empresas en la región, mediante la formación de *clusters*. El alcalde de Eindhoven adoptó el liderazgo en la creación de las condiciones necesarias (financieras y de organización) para el despegue del programa, pero finalmente son las empresas las que tienen que llenar de contenido éste. Un gran fabricante internacional de máquinas copiadoras reconoció las posibilidades del programa e inició una red de suministradores de alta calidad en la región de Eindhoven.

2. El papel de la visión de conjunto y la estrategia

La investigación sirve de apoyo al argumento de que un proyecto debería encajar dentro de una visión más amplia del desarrollo urbano. La importancia de este factor puede encontrarse, entre otros, en el caso de Lisboa, donde se han desarrollado planes para integrar el proyecto *expo urbe* en la ciudad. Pueden presentarse problemas serios si un proyecto no encaja en una visión más general del desarrollo de la ciudad o región. El proyecto de Lingotto, en Turín, está relacionado con el hallazgo de una nueva finalidad para una factoría de la empresa FIAT ya obsoleta. La estrategia que hay detrás

del proyecto es reconvertir la factoría (con la ayuda de socios privados y públicos) en un centro multi-funcional. La finalidad estratégica del proyecto esta clara. Sin embargo, el proyecto no se ha desarrollado de acuerdo con la estructura económico-espacial existente en la ciudad y el área circundante. La municipalidad apoya el proyecto, si bien todas las decisiones las ha adoptado la empresa FIAT por sí sola. Esto puede ser un *handicap* importante. Lingotto corre el riesgo de desarrollarse aisladamente respecto a la ciudad, lo que podría reducir su potencial comercial. El aeropuerto está en el otro extremo de la ciudad, por lo que es necesario mejorar la accesibilidad. No es una situación ideal puesto que el centro acoge oficinas, comercios, instalaciones para conferencias y un hotel. Además, esa situación incrementa la posibilidad de una competencia intra-urbana con otros proyectos de la ciudad que resulten más accesibles.

En la mayor parte de las áreas metropolitanas, una visión del desarrollo de toda el área metropolitana no se ha traducido en una estrategia. Esto puede representar un serio impedimento, hasta el extremo de que puede afectar a la capacidad organizativa. El proyecto de Munich tuvo que enfrentarse a problemas relacionados con la escala de la región metropolitana, lo que indudablemente repercutió en el proyecto. El único ejemplo de una estrategia regional amplia es el de Bilbao.

3. El papel de las redes estratégicas y las instituciones formales

La colaboración en las redes estratégicas facilita la puesta en marcha de proyectos innovado-

res. Difícilmente un proyecto cae bajo la competencia de un solo actor; por ejemplo, un municipio. Manifiestamente, si se involucran los actores pertinentes, una red estratégica puede ser un instrumento para generar ideas nuevas, organizar el apoyo a estas ideas y orquestar su ejecución. En la región de Bilbao, representantes de las autoridades públicas, así como la comunidad empresarial y otras instituciones, cooperan en *Metrópolis-30*, cuya tarea principal es promover la revitalización de la región de Bilbao. Todavía queda un largo camino por recorrer, pero, hasta ahora, la participación ha resultado eficaz. La tradicional actitud positiva frente a la cooperación de la región vasca ha sido de gran ayuda. En esa dimensión, es destacable la cooperación constructiva y «estructural» de los actores públicos y privados. Las redes estratégicas también han desempeñado un papel importante en el trazado del programa *Estímulos*, en la región de Eindhoven. Prácticamente, se implicaron todos los actores públicos que tenían algo que hacer frente al desafío que se les presentaba, así como representantes del sector privado. Pudieron utilizarse eficazmente los contactos, formales e informales, en la red para *organizar* el programa, mediante la aptitud de los diversos actores implicados. Las escasas relaciones entre Amberes y los municipios circundantes hicieron muy difícil la simbiosis entre el núcleo y la corona metropolitana. Al no estar implicados los municipios de la región, el *Plan Estratégico para la Región de Amberes* es, fundamentalmente, un plan sólo para la ciudad, si bien, empresas privadas regionales si están involucradas, al ser miembros de la Cámara de Comercio de Amberes.

La interpretación en términos de red presenta ciertas limitaciones en lo que se refiere a la continuidad, y en ese punto es donde intervienen las instituciones más formales. Contando con los actores adecuados, las redes estratégicas son un buen terreno abonado para nuevas ideas e iniciativas, y proporcionan la flexibilidad requerida para poner en marcha proyectos innovadores. A corto y medio plazo, pueden conducir a buenos resultados. A pesar de esto, no se puede decir que las redes estratégicas no tengan sus limitaciones. Al mismo tiempo, la investigación revela la necesidad de cubrir los huecos entre las redes y las estructuras formales. Para asegurar la *continuidad*, debe realizarse el enlace con los órganos formales autorizados. De la investigación se deduce que parece ser que los proyectos exitosos son aquellos que han conseguido crear ese enlace. La flexibilidad de las redes estratégicas debe suplementarse con la seguridad en el funcionamiento de las instituciones más formales. En Bolonia, afrontar el tema del transporte público a escala metropolitana es consecuencia de la conferencia Ciudad Metropolitana. Se han implicado los actores pertinentes y el proyecto está en marcha. No obstante, la realización se vería muy favorecida si se estableciera una única autoridad para el transporte público en el área metropolitana, pero en estos momentos no existe el marco legal que permita crearla.

En el caso de la Expo 98, cinco ministerios, dos municipalidades y algunos órganos regionales son partes en el proceso. A pesar del liderazgo central del gobierno nacional, se necesitan ajustes mutuos. Con esa finalidad, se ha fundado *Parque Expo 98* como medio para crear las ba-

ses formales, bien definidas, con poder suficiente para llevar el proyecto a buen término. Puede decirse que a la red, predominantemente de actores públicos, se le ha dado la base formal para gestionar adecuadamente el proyecto. La empresa puede ejercer su amplio poder sobre las 330 hectáreas seleccionadas; «es una ciudad por derecho propio». La construcción se realizó notablemente bien y la organización demostró ser capaz de poner en marcha el proyecto en muy poco tiempo. En resumen, la investigación apoya, sin dudar, la idea de que las redes estratégicas y las estructuras formales son complementarias.

4. Condiciones económico-espaciales

Indudablemente, los problemas económico-espaciales han contribuido como incentivos a la cooperación. Esto se aplica a casi todos los casos, aunque en diferentes formas y en distintos grados. El caso de Bilbao demuestra que los graves problemas originados por el declive de las principales industrias tradicionales de la región indujeron a los actores públicos y privados a cooperar en *Metropoli-30*. El programa *Estímulos*, en la región de Eindhoven, debe su existencia a serios problemas de las dos firmas líderes en la región; la operación de reducción de Philips, seguida por el inesperado colapso de la empresa DAF, unió a todos actores, lo que se tradujo en el programa *Estímulos*, cuya finalidad es reforzar y anclar a las pequeñas y medianas empresas en la región. No obstante, en la rica área de Munich, la cooperación entre la ciudad y los municipios menores deja mucho que desear.

5. El papel del apoyo político

Sin un apoyo político claro, los proyectos encuentran dificultades para su despegue y, en ocasiones, no consiguen alcanzar resultados satisfactorios. Esto se aplica al apoyo en los círculos políticos, así como al de los estratos superiores del gobierno. La experiencia de todos los proyectos confirma esa conclusión. Por ejemplo, el que después de ponerse en marcha el Plan Estratégico de la Región de Amberes no progresa se debe, entre otras razones, a la falta de apoyo real de las autoridades locales. Aunque el concejo municipal aceptó el plan en 1993, no lo ha incorporado como parte de la política urbana.

6. El papel del apoyo de la sociedad

Parece que se subestima el papel del apoyo de la sociedad. Del proyecto *Ciudad Metropolitana*, de Bolonia, puede extraerse alguna enseñanza. Al final del proceso de creación de la nueva autoridad metropolitana, la población tendrá la oportunidad de manifestar su opinión acerca de los desarrollos de la *Ciudad Metropolitana*. Las deficiencias en la organización del apoyo de la sociedad al nuevo gobierno pondrán en peligro la viabilidad de todo el proyecto. Esto se puso de manifiesto en el caso de Rotterdam, donde se ha obtenido el apoyo político a escala nacional, provincial, y también local, para establecer una nueva autoridad metropolitana (Ciudad-Provincia de Rotterdam). Para obtener el apoyo total de los dieciséis municipios suburbanos implicados, Rotterdam tuvo que dividirse en once «municipios de nuevo estilo» (antiguas villas) con, aproximadamente, el mismo *status* del que disponen los suburbios en la

nueva estructura. Pero la población de Rotterdam, en un referéndum promovido por el concejo municipal, votó contra la división de Rotterdam. Debido al referéndum, el tema de la división de Rotterdam ha desaparecido de la agenda política, y el gobierno nacional ha retirado la proposición de ley que despejaba el camino para la reforma. En Bolonia se produjo una situación similar. Sin embargo, la diferencia es que Bolonia anunció que se realizaría un referéndum. Deben aportarse gran cantidad de esfuerzos (¡comunicación!) y de recursos para completar la reforma administrativa si se desea conseguir el apoyo necesario de la población.

Tanto la población como la comunidad empresarial son, a menudo, los mercados a los que apuntan los proyectos. *Parque Expo 98* lanzó su campaña para atraer la atención de la población portuguesa sobre la Expo. Al mismo tiempo, se invitó a inversores portugueses y extranjeros a que tomaron parte activa en el proyecto, y se atrajo la atención de la comunidad empresarial con los beneficios que les ofrecía su futura localización en el lugar de la *expo urbe*. El éxito comercial está directamente relacionado con el apoyo de la sociedad. Para ello, y para tener el necesario conocimiento del mercado nacional disponible, la empresa reclutó concienzudamente parte de sus cuadros directivos en el sector privado.

Al menos hasta cierto punto, se puede organizar el apoyo de la sociedad. En algunos casos se demuestra que se han hecho esfuerzos para organizar este apoyo. Está por ver si esos esfuerzos tienen éxito. En gran parte, depende de las circunstancias del proyecto. En Turín, el proyecto *Lingotto* se proponía la transformación de una antigua facto-

ría de FIAT que tuvo que cerrar definitivamente al comienzo de la década de los ochenta, suceso que se tradujo en un despido masivo de trabajadores. El edificio está situado en una zona residencial que está dominada por los (antiguos) empleados de FIAT. A pesar de los esfuerzos e inversiones de FIAT para dar un nuevo uso al edificio, la población circundante sigue asociándolo con su antiguo lugar de trabajo. En estas circunstancias, resulta muy difícil organizar el apoyo de la población local.

7. Capacidad de organización y comunicación

Una sólida estrategia de comunicación del proyecto es de importancia crucial para conseguir el apoyo político y de la sociedad. Naturalmente, la falta de una información adecuada a las partes afectadas sobre el problema y su solución (resultados previstos tras la ejecución de un proyecto concreto) no favorece la creación de capacidad de organización. De acuerdo con la definición utilizada aquí, la capacidad de organización implica el que se involucren todos los actores pertinentes, y la comunicación es vital para conseguir que se involucren. Si los círculos políticos, la población y otros componentes del mercado implicados no están convencidos de que el proyecto contribuye a la satisfacción de sus necesidades y deseos, el apoyo será mínimo. Hasta cierto punto, todos los proyectos dependen de la buena disposición, participación y apoyo de los más altos estratos del gobierno (véanse los proyectos de Eindhoven, Lisboa, Munich y Rotterdam), o del apoyo y cooperación de los políticos regionales y locales (como en Amberes, Bo-

lonia, Bilbao, Eindhoven, Rotterdam y Turín). Lo mismo puede decirse del apoyo de la población, con sus intereses políticos (¡Bolonia!) o comerciales (Lisboa) en juego. En el caso de los componentes (comerciales del mercado), tales como los inversores privados y usuarios finales de las oficinas, su apoyo e implicación son aún más importantes. Cuando los proyectos apuntan, especialmente, a la revitalización económica (caso de *Lingotto* en Turín, *Metrópoli-30* en Bilbao, y *expo urbe* en Lisboa) se confía fuertemente en el mercado para invertir en las nuevas oportunidades de negocios que abre el proyecto (espacios para oficinas, alojamientos para comercios, tiendas). Algunos de los proyectos atrajeron rápidamente inversores (por ejemplo, *Metrópoli-30* y *Lingotto*), pero la mayoría esperó a los componentes del mercado para decidirse a invertir en ellos. En estos proyectos, el marketing adquiere una gran importancia. La comunicación es una parte fundamental del marketing, y si se descuida, tendrá efectos negativos sobre los resultados del proyecto. Una sólida estrategia de comunicación, que se base en proporcionar la información correcta a los grupos de la sociedad adecuados y en el momento oportuno, es un medio importante para convencer al público y al mercado.

8. Coherencia del esquema teórico

Aunque resulta evidente que el examen de quince proyectos (ocho de los cuales se presentan en esta contribución) es insuficiente para obtener conclusiones afirmativas, nuestra impresión es que la investigación apoya la hipótesis de que los elementos de la teoría constituyen un sistema coherente, y que están ligados

por diversas relaciones. Un serio problema se refiere al impacto que un solo elemento tendrá en el sistema en su conjunto. Eso implica que, casi por definición, lo que determina la capacidad de organización es la combinación. Ejemplos de dos relaciones de importancia crucial lo explican.

Sin liderazgo para dirigir las, no se pueden activar las redes estratégicas y presentarlas como instrumentos. Como se dijo anteriormente, unas desfavorables condiciones económico-espaciales tienden a hacer que las partes locales se unan para hacer frente a los problemas. Esto incrementa las posibilidades de cooperación en las redes estratégicas. Esa lección está adecuadamente explicada por la potente llamada de atención que los problemas con Philips y DAF, en la región de Eindhoven, dieron a todos los actores pertinentes. Los problemas indujeron a los afectados a adoptar una actitud más positiva para la cooperación. Pero sigue siendo necesario que haya un impulsor distinto para dirigir la red emergente. En su inicio, la ciudad de Eindhoven, y sobre todo su alcalde, pusieron un gran esfuerzo en crear las condiciones necesarias para resolver el problema y para activar la red.

Por otra parte, el apoyo, tanto político como de la sociedad, es vital para el diseño de una visión de conjunto clara y con amplios soportes. En ese sentido, la visión y la estrategia (y también las metas) pueden unir a los distintos actores y contribuir al equilibrio entre las redes y las instituciones formales. Un ejemplo interesante es el *Plan Estratégico para la Región de Amberes*. El nivel de desarrollo económico de la región de Amberes estaba retrasado en relación con el de Flandes, como un todo, y la Cámara de Comercio deseaba po-

ner fin a esta situación. Se tomó la decisión de diseñar un plan estratégico para hacer frente, de manera coherente e integral, a los problemas de la región. Dos figuras clave, el alcalde de Amberes y el presidente de la Cámara de Comercio, pusieron en marcha el proceso conjuntamente con el representante en Amberes del Banco de Bélgica, y ya desde finales de 1992 está listo el plan para su ejecución. Sin embargo, es altamente cuestionable el apoyo necesario para la visión de conjunto que se contempla en el plan, sobre todo el apoyo político, puesto que hay que realizarlo en el problemático clima político que existía en ese momento en Amberes. La falta de apoyos bloquea futuros progresos, a pesar de los esfuerzos de los impulsores del proyecto. En realidad, las dos figuras clave abandonaron sus oficinas y hay dudas acerca de si las nuevas personas que ocupan sus puestos van a adoptar sus papeles.

9. Capacidad de organización y dinámica de los proyectos

Como ya se indicó más arriba, el tiempo es un factor importante de la capacidad de organización. Para analizar la dinámica de proyectos exhaustivos de renovación urbana, puede resultar de gran ayuda la distinción entre las diferentes etapas del desarrollo de un proyecto. Unas cuantas observaciones pueden clarificar el tema.

Es esencial la organización, desde la más temprana etapa posible, del apoyo político y social. Para que un proyecto contribuya al desarrollo sostenible, una condición fundamental es ponerse de acuerdo acerca de cuál es, realmente, el problema

o reto, y sobre la necesidad de abordarlo. En muchos casos, unas «malas» condiciones económico-espaciales han ayudado a superar diferencias de opinión. En Bilbao, parecía que existía suficiente apoyo político y social para *Metrópoli-30*. Nadie podía negar la inquietante situación económica de la región. En consecuencia, resultó fácil organizar el apoyo. Lo mismo se aplica al proyecto de Eindhoven, *Estímulos*; la gran sensación originada en los medios de comunicación por el colapso de DAF conmovió la conciencia general. Al mismo tiempo, se requiere un líder para organizar el apoyo deseado.

Como la etapa de ejecución marca claramente el compromiso de los actores en las redes, hay que darle una base más formal. La fase de ejecución del proyecto de Lisboa, la Expo, estaba programada para 1998, y para entonces tenía que estar acabada la parte de la exposición. Pero también se inició la *expo urbe*. Todos los estamentos gubernamentales implicados respaldaron la idea de utilizar la Expo como un instrumento para la revitalización de un área subdesarrollada en las afueras de Lisboa. El éxito a largo plazo depende del grado en que los actores económicos se interesaron en los proyectos de Expo 98 y *expo urbe*. De todos modos, existía un punto claro a tratar con los expertos: *Parque Expo 98*. Todos los estamentos del gobierno implicados, nacionales y locales, se unieron en esta «empresa». *Parque Expo 98* tuvo todos los medios y competencias. Sin esta agencia formal no se hubiera podido realizar una operación como Expo 98 en el tiempo pensado. El que todo estuviera listo a tiempo dependía no tanto de la organización como de las gigantescas dimensiones del proyecto, y del retraso de los preparativos.

Es importante mantener el impulso. Todos los proyectos investigados se alargan durante algunos años. Teniendo en cuenta la duración, el número de actores, la cantidad de variables y la complejidad de los proyectos renovadores, es inevitable que cambien uno, o más, elementos de la capacidad de organización. El reto es prepararse para que el cambio mantenga el curso del proyecto. Una cosa es conseguir la condición correcta y otra cosa es mantenerla. Pueden producirse cambios repentinos, y la capacidad de organización implica también la capacidad para anticiparse a ellos y para ser lo suficientemente flexibles para afrontarlos. Las redes estratégicas proporcionan el marco para realizar eso en cierto grado. Uno de los instrumentos para mantener el impulso es una comunicación temprana y regular de los resultados a medida que se van produciendo. El programa *Estímulos*, en Eindhoven, se desató por la bancarrota de DAF en 1993. Fue evidente el problema —la pérdida de las locomotoras económicas dominantes—, así como una gran voluntad para hacer algo. La estrategia —reforzar y fijar a las pequeñas y medianas empresas en la región— contó con el apoyo general. Pero luego pasó más de un año para el reconocimiento europeo y la materialización del apoyo, e incluso un tiempo mayor para que se diera la señal efectiva de partida. Mantener el espíritu y la buena voluntad de 1993 —el impulso— durante tanto tiempo ha resultado excepcionalmente duro. Por esta razón, desde el principio se ha establecido como correcta una idea: la de comunicar sin retraso los primeros resultados del programa.

VII. ALGUNAS OBSERVACIONES FINALES

En el apartado VI, se han confrontado los elementos del esquema teórico con las experiencias de los proyectos. Aunque limitada en su alcance, la conclusión puede ser que la investigación apoya el esquema de capacidad de organización, tal como se presentó en el apartado IV. El liderazgo, la visión de conjunto y la estrategia, las redes estratégicas, el apoyo político, y el apoyo de la sociedad, pueden considerarse como factores críticos para el éxito o el fracaso en términos de capacidad de organización. Los problemas económico-espaciales pueden significar un impulso para crear la capacidad de organización. Adicionalmente, la investigación indica que, en un entorno competitivo, la comunicación es extremadamente importante. La red está estrechamente ligada a la comunicación, así como a la organización del apoyo de la sociedad y del apoyo político. La investigación muestra que el tiempo y la programación temporal son, también, extremadamente importantes. Por definición, la capacidad de organización es un concepto dinámico. Por lo tanto, los planes para el desarrollo del proyecto deberían incorporar la respuesta a, y las consecuencias de, un posible cambio. Al mismo tiempo, la investigación pone de manifiesto que no existe un modelo determinado para la capacidad de organización, ésta se presenta de formas diferentes. Excepto en lo que se refiere a las condiciones económico-espaciales, todos los elementos que se han diferenciado forman parte de una «cadena». La debilidad de una sola de las partes determina la fortaleza de la cadena en su conjunto.

Finalmente, la capacidad organizativa implica un nuevo estilo de gestión urbana. Crear y mantener la capacidad de organización es realmente la clave para abordar los desafíos a los que las ciudades se enfrentan hoy. A la vista de la creciente integración de cada vez más problemas de política urbana, el camino hacia el éxito pasa casi siempre por la conjunción de diversos componentes públicos y, a menudo, también privados. El reto para las autoridades locales y regionales es movilizar la competencia, el conocimiento y la energía existentes en el área metropolitana. Eso demanda otro tipo de gestión urbana, distinta de la que ha prevalecido hasta hace poco tiempo. Parece que una actitud decidida que impulse la creación de redes la activación de estas redes y las capacidades de comunicación constituye una necesidad para la gestión urbana de hoy día.

NOTAS

(*) Traducción de ETB, revisada por la Redacción de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

(1) Antwerp, Birmingham, Francfort, Lille, Lisboa, Rotterdam, Estrasburgo y Valencia.

(2) Adecuación de la escala, competencia, integridad, democracia y eficiencia/efectividad.

(3) ROM: *Ruimtelijke Ordening & Milieu* (Planeamiento Espacial y Medio Ambiente).

BIBLIOGRAFÍA

BARNES, W. R., y LEDEBUR, L. C. (1991), *Toward a New Political Economy of Metropolitan Regions*, Environment & Planning, Government and Policy, 9.

BERG, L. VAN DEN; BRAUN, E., y MEER, J. VAN DER (1996), «Organising capacity of metropolitan cities», *Euricur-report*, Erasmus University, Rotterdam.

BERG, L. VAN DEN; KLINK, H. A. VAN, y MEER, J. VAN DER (1993), *Governing Metropolitan Regions*, Avebury, Aldershot, Reino Unido.

BERG, L. VAN DEN; MEER, J. VAN DER, y POL. P. (1996), «Impact of the European Union on metropolitan cities, Experiences and

perceptions of european cities, *Euricur-report*, Erasmus University, Rotterdam.

BROTCHIE, J.; BATTY, M.; BLAKELY, E.; HALL, P., y NEWTON, P. (1995), *Cities in Competition*, Longman Australia, Melbourne.

BRUNET, R. (1989), *Les villes européennes*, DATA/RECLUS, la Documentation Française, París.

CASTELLS, M. (1991), *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*, Basil Blackwell, Oxford.

CHESHIRE, P., y GORDON, I. (eds.) (1995), *Territorial Competition and Integrating Europe. Local impact and public policy*, Avebury, Aldershot, Reino Unido.

HALL, P. (1995), «Towards a general urban theory», en BROTCHIE, J.; BATTY, M.; BLAKELY, E.; HALL, P., y NEWTON, P. (eds.), *Cities in Competition*, Longman Australia.

JARILLO, J. C. (1993), *Strategic Networks: Creating the borderless organisation*, Butterworth-Heinemann, Oxford.

KOOIMAN, J. (1993), *Modern governance*, Londres SAGE Publications.

KOTLER, P.; HAIDER, D. H., y REIN, L. (1993), *Marketing Places*, The Free Press, Nueva York.

KOUWENHOVEN, V. P. (1991), *Publiek-private samenwerking: mode of model?*, Eburon PhD-Series in General Management, número 2, Faculteit Bedrijfskunde, Rotterdam School of Management, Erasmus University Rotterdam.

NETHERLANDS ECONOMIC INSTITUTE (Ernst & Young), 1992 (NEI), *New location factors for mobile investment in Europe*, Report for the Commission of the European Community, Bruselas/Luxemburgo.

OHMAE, K. (1995), *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economics*, The Free Press, Nueva York.

PARKINSON, M.; BIANCHI, F.; DAWSON, J.; EVANS, R., y HARDING, A. (1992), *Urbanisation and the Functions of Cities in the European Community*, European Institute for

Urban Affairs, John Moores University, Liverpool.

PEIRCE, N. R.; JOHNSON, C. W., y HALL, J. S. (1993), *Citistates: How Urban America can Prosper in a Competitive World*, Seven Locks Press, Washington D.C.

PORTER, M. E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, The MacMillan Press, Londres, Nueva York.

SASSEN, S. (1995), «Urban impacts of economic globalisation», en BROTCHIE, J.; BATTY, M.; BLAKELY, E.; HALL, P., y NEWTON, P. (eds.), *Cities in Competition*, Longman Australia.

STEGMAN, M. A., y TURNER, M. A. (1996), «The future of urban America in the global economy», en *Journal of the American Planning Association*, vol. 62, n.º 2, Spring 1996.

WEGENER, M. (1995), «The changing urban hierarchy in Europe», en BROTCHIE, J.; BATTY, M.; BLAKELY, E.; HALL, P., y NEWTON, P. (eds.), *Cities in Competition*, Longman Australia.

Resumen

Desarrollos fundamentales tales como la globalización, la informatización y la integración europea conducen a la competencia y a la interacción crecientes entre las regiones metropolitanas en la búsqueda de inversiones externas y de mercados. Además de los factores «tradicionales» de localización y de los factores de calidad de vida que determinan la calidad del entorno empresarial, la capacidad de la región metropolitana para anticiparse, responder y hacer frente a los cambios internos y externos está reclamando una atención cada vez mayor. El objetivo de esta investigación es el de formarse una idea de cuál es la capacidad de organización que tienen las regiones metropolitanas en Europa, y se basa en el análisis de quince proyectos importantes que se han llevado a cabo en ocho ciudades europeas. Aquí se analizan solo ocho, uno por cada ciudad. El análisis de los proyectos se ha hecho de acuerdo con un esquema teórico desarrollado especialmente con la investigación. La capacidad de organización de las áreas metropolitanas, está estrechamente ligada a las redes estratégicas, al liderazgo, a las condiciones económico-espaciales, a la visión y estrategia, y al apoyo político y social.

Palabras clave: región metropolitana, capacidad de organización, redes estratégicas, liderazgo, condiciones económico-espaciales, visión y estrategia, apoyo político, apoyo social.

Abstract

Fundamental developments as globalisation, informatization and European integration lead to increased competition and interaction among metropolitan regions in search for mobile investment and trade. Next to the traditional location factors and quality-of-life factors that determine the quality of the business environment, the ability of the metropolitan region to anticipate, respond to and cope with internal and external changes is increasingly getting attention. The objective of this investigation is to get insight into the practice of organising capacity of eight metropolitan regions in Europe, and is based on the analysis of fifteen major projects in eight European cities. Eight out of these fifteen projects have been included here, one for each city. The projects have been analysed according to an especially developed theoretical framework. Organising capacity is closely bound up with strategic networks, leadership, spatial-economic conditions, vision & strategy, and political & societal support.

Key words: metropolitan region, ability, strategic networks, leadership, spatial-economic conditions, vision & strategy, political support, societal support.

JEL classification: R11.