

4 – Concertar estrategias público-privadas para la gobernanza. Agentes y dispositivos del dominio en la metrópoli-empresa

De un tiempo a esta parte la palabra malsonante gobernanza ha pasado a ser de uso común entre gestores y expertos a su servicio. Su difusión, siguiendo la tónica de ensalzar el mercado de las palabras con la pretensión de legitimar las palabras del mercado, también ha atracado en la Barcelona de moda. Los neologismos, sin embargo, son parte del pensamiento unánime entregado a la captura, doma y domesticación del mundo y de quienes lo habitamos: todo por y para la mercancía es el único mensaje para este mundo capitalizado de lo posible. En la denominada “expansión semiótica” del capital, los vocabularios han de trastocarse. Ciertas palabras gastadas ya no dicen nada o han perdido su sentido; otras nuevas, en cambio, pretenden apuntalar el (des)orden imperativo. Éste es el caso de la “gobernanza” o la “gobernación” cuando se difunden para subrayar que el sistema de gobierno de la metrópoli va más allá de lo estrictamente espectacularizado y ceñido a la arena de lo político. Con la expresión “*governance*” —acuñada precisamente por el Banco Mundial y cuya traducción literal es “buen gobierno”— se intenta dar cuenta del gobierno real de las relaciones sociales en un sentido amplio, y que desborda al “gobierno” (*gouvernement*) como simple expresión de cualquier entramado político-institucional territorializado. Por eso, aludiendo a la gobernanza, se puede tratar de ahondar en “quiénes y cómo mandan o deciden” en la metrópoli de Barcelona. A continuación, la planificación estratégica tan en boga, será abordada como exponente crucial de ese orden urbano que redefine sus pactos “desde arriba” mediante la concertación público-privada, una fórmula idónea para un capitalismo asistido empeñado en la profundización de la crisis social en la metrópoli.

La concertación público-privada en el gobierno de la metrópoli.

”L’objectiu era aconseguir una gran simfonia i que ningú no desafinés. (F. Raventós)

Para urbanistas tan célebres como Borja y Castells *“las grandes ciudades son las multinacionales del siglo XXI”*, y esa misma idea es publicitada por P. Maragall cuando, junto a Delors, se apunta a definir las como *“las multinacionales europeas o la force de frappe europea”*. Parece pues que si para los planificadores modernistas la empresa era referente como unidad de producción, para los posmodernos es ya inspiración como unidad de gestión y negocios. Así, a quienes procuran la gobernabilidad de la metrópoli-empresa sólo les resta aplicarse a la transposición del modelo de gestión estratégico del mundo empresarial al urbano.

Pero, ¿cómo asegurar que la ciudad-empresa, planificada y gestionada como tal, alcance la productividad y la competitividad (adaptadas a lo urbano) propias de una empresa? Nada mejor, señalan los ideólogos, que *“una articulación público-privada tanto en la definición de los objetivos y programas como en la ejecución de las líneas proyectuales y en la gestión de los servicios”* que ponga fin a *“la separación rígida entre el sector público y privado”*.

En esta órbita, F. Raventós (prohombre del *Consell general del Pla Estratègic de BCN*) en su libro *“La col·laboració públicoprivada”*, (editado en la *“Quaderns de gestió-Model Barcelona”* del Aula Barcelona), ahonda en la concepción de la administración pública como un agente económico indiscutible. El capital público es un actor más entre los que concurren en el negocio de lo urbano que ha de contemplar, por razones tecnoburocráticas, los beneficios que se derivan de una alianza con el sector privado: eliminación de las ineficiencias propias de la Administración pública, aprovechamiento del potencial del sector privado (aquí incluyendo el llamado “tercer sector”) y multiplicación, en definitiva, de efectos para la productividad del territorio a través de la convergencia de intereses entre las partes. A través de la concertación se trata pues de compartir el poder, las acciones necesarias, el soporte y las informaciones que contribuyan a maximizar los beneficios comunes (poder y plusvalías).

La implementación de esta concertación ha dado lugar a un abanico diferenciado de proyectos: sea con liderazgo público y con fuerte protagonismo privado (Jocs Olímpics, Forum 2004), de carácter mixto públicoprivado (entre otros, Consorci Zona Franca, Port Vell), con mayoría pública sobre lo privado (MACBA, Liceu, Mercabarna,...), o con dominio privado sobre lo público (Port, Aeroport, o FOCIVESA —antes PROCIVESA, y con mayoría pública— para la destrucción de Ciutat Vella). No obstante, y según Raventós esta concertación *“no sempre resulta fàcil y harmoniosa”*, como

ocurrió en el caso de la Vila Olímpica, donde a pesar de sucesivas promesas de construir viviendas asequibles socialmente, “*això no es va posar en pràctica, excepte una part simbòlica, per evitar xocar amb els promotors immobiliaris*”¹. En el modelo BCN sobresale, pues, siguiendo la exposición de Raventós, el reconocimiento mutuo de los papeles (y, hace falta añadir, intereses) entre Administración y sector privado, a la que se añade además el entusiasmo de una ciudadanía que ama su ciudad y que ha permitido alcanzar el grado de *complicidad* “deseado” frente “*aquest projecte ambiciós i global de l'interès de tots*. Por ello, y tras el objetivo del crecimiento, se redundaba en que “lo que es bueno para la ciudad (empresa), es bueno para todos”, ya que repercute en el aumento de puestos de trabajo, mejora de las infraestructuras, etc.

Sin disimulo alguno, se afirma que actualmente la ciudad tiene que ser gobernada como una empresa para seguir en su desarrollo y, por lo tanto, es necesario que su gestión esté reservada a gerentes profesionales y funcionarios eficientes capaces de garantizar una política atractiva para las compañías de negocios, los inversores, los turistas, etc., es decir una política orientada al mercado.

Las envolturas usadas para justificar socialmente esta tendencia se han de articular, sin embargo, más sutilmente, y a diferentes niveles, entre ellos el del lenguaje. Se propaga así un crecimiento que se presenta como ineludible, resultado del abocamiento inevitable al “progreso”, que si bien beneficia a unos pocos y perjudica a otros muchos pasará a ser trampeado a través de la personificación de unas ciudades elevadas a la categoría de actores en sí mismas –Barcelona hace o dice, para el caso- y no como resultados socio-históricos del proceso urbano. A la postre, todo lo que ocurre en los escenarios urbanos se considera un hecho natural, inmerso en una evolución (sin agentes ni intereses particulares) propia de un organismo que tiene su propio ciclo de vida. Se aplica, así, el trasvase del modelo del ciclo de vida de los productos en los mercados (muy usado en el marketing empresarial) al ámbito urbano, como lo difunde por ejemplo M. De Forn –otro de los artífices de la planificación estratégica de Barcelona- cuando postula que la configuración de toda ciudad tiene un inicio, un crecimiento, una estabilidad y una madurez. La importancia del uso ideológico de esta concepción es evidente, ya que presenta el crecimiento como una etapa natural, deseable en sí misma como necesidad general de la evolución de la ciudad “organismo”, que esconde una verdadera ideología del crecimiento que ve la *ciudad como una máquina*. Una vez que la promoción del crecimiento es ya un axioma indiscutible, solo queda por justificar la gestión empresarial de la ciudad y el uso de sus técnicas: aquí entra en juego el “*dinamismo*”, el *no paris de Barcelona* que transmiten los anuncios.

La nueva política urbana deja atrás las preocupaciones de la regulación y asume la promoción del desarrollo como proceso ininterrumpido. En consonancia, los planificadores, usando una metáfora de P. Hall, han pasado de ser “guardabosques” (del capital) a “cazadores furtivos”. La planificación hasta los años 70 regulaba esencialmente un dinamismo económico acelerado (la concepción de una expansión ilimitada), mientras que después de los 80, en una época de reestructuración económica debida a la crisis, las justificaciones para las políticas urbanas austeras de reajustes y cortes al Estado de Bienestar son la competitividad y la racionalidad del mercado, que pasan así a ser los parámetros-clave para todo tipo de política. Dadas las circunstancias de una búsqueda precipitada de “un lugar al sol” en la playa globalizada de la economía de las ciudades, es “natural” que la función de la planificación, orientada al mercado, sea la de hacer posible las ventajas comparativas para satisfacer las demandas de todo tipo de consumo. Se trata, pues, de convertir el urbanismo en una herramienta más flexible y realista, con un horizonte temporal más breve, capaz de realizar programas de proyectos específicos, puntuales y realizables en tiempos medio-cortos que respondan a las necesidades de lubricación de “la máquina urbana”. Frente a la velocidad de las transformaciones, a la presión competitiva entre las ciudades, y a las “*crecientes turbulencias del medio urbano*”, las que eran las herramientas clásicas de la planificación física (tecnócrata y autoritaria) ya no sirven: entra así prepotentemente la que se denomina de modo pomposo la “planificación estratégica”. El propio Castells refuerza y enfatiza la relación globalización-planificación estratégica con la necesidad de adaptación de las ciudades al contexto globalizado: “*la flexibilidad, la globalización y la complejidad de la nueva economía mundial exigen el desarrollo de la planificación estratégica, apta para introducir una metodología coherente y adaptable frente a la multiplicidad de sentidos y señas de la nueva estructura de producción y administración*”. Asimismo, para promover el “crecimiento saludable” del capital, y lograr una ciudad-mercancía que optimice aquellos atributos que pueden tener valor de cambio para el capital nacional y transnacional, es decir para un mercado externo, y para usuarios y visitantes solventes, resta también asegurar la cohesión o paz social, pues como Borja y Castells afirman “*la pobreza urbana y la marginación*”, como parte del “*entorno social...condicionan o influyen considerablemente en las decisiones de los agentes económicos, en el atractivo de la ciudad*”.

Planificaciones estratégicas para la gestión de la metrópoli

“Hem de vendre, vendre i vendre la marca BCN...oferir-la al món amb potencia” (P. Maragall)

La actualidad de la planificación estratégica responde, en definitiva, a algo más que una moda, ya que, según J. Borja, *“es seguramente la forma más acabada de la cooperación público-privada”*. Al mismo tiempo, y como subraya el mencionado M. de Forn, *“un plan estratégico es un proceso participativo de todos los agentes sociales y económicos de una ciudad para la definición de modelo de ciudad deseada y de las líneas de actuación para gestionar el cambio.... Se trata de planes dirigidos a la acción. Por ello se centran en pocos objetivos. Se diferencian, por tanto de los planes territoriales en que no tienen vocación universal, sino que determinan qué decisiones se han de tomar hoy para garantizar una repercusiones positivas en el futuro”*. La “nueva” planificación estratégica se encarga, pues, por un lado, de hacer viable el pacto del mando a través de la concertación público-privada, y asimismo de jerarquizar las intervenciones en el espacio urbano en varias escalas con tal de promover las infraestructuras e imágenes exigidas para la inserción y competencia de una ciudad en la red de las ciudades globales. Las incertidumbres de los procesos en marcha que afectan a las metrópolis acentúan, además, la necesidad de elaborar constantes diagnósticos para detectar los puntos críticos, es decir, las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades –de los elogiados análisis DAFO-; y que serán las bases del diseño de prospectivas que permitan gestionar el proceso de cambio. Diagnóstico y prospectivas se tornan, pues, en puntales básicos de una “nueva” planificación que se precisa “flexible, ágil y abierta”, y no “rígida y cerrada” como la precedente.

En primer lugar, pues, el formato de la “nueva” planificación se plantea como privilegiado laboratorio y al mismo tiempo palanca de la concertación público y privada; asimismo, incorpora a ese partenariado un alargado listado de expertos que se encargarán de las variadas y crecientes labores de intendencia necesarias. De esta manera se fragua una especie de tripartito para el gobierno de la metrópoli².

Es precisamente en la tramitación del I Pla Estratègic Econòmic i Social Barcelona 2000, de 1988, donde se da un organigrama que refleja el pacto “desde arriba” suscrito por el tripartito. En él se superponen cuatro estructuras con definidas funciones. De entrada, un Consell General en que participan representantes de 300 instituciones o agentes sociales que reúnen lo más notable de la “sociedad civil”, y que se encargará de la aprobación formal del plan. Más restringido, se conforma un Comité Executiu, al que se le otorgan funciones *“pròpies d’un consell d’administració”*, y que presidido por el Ayuntamiento congrega a las instituciones que garantizan la viabilidad de la concertación público-privada desde todos los ángulos: Cambra de Comerç, Industria i Navegació, el Cercle de d’Economia, el Consorci de la Zona Franca, la Fira de BCN, el Foment del Treball Nacional, el Port Autònom de BCN, Comisiones Obreras, la Unió General de Treballadors y la Universidad de BCN. En paralelo, y con otras tareas, se constituye una Oficina de Coordinació, de carácter técnico, y múltiples Comissions tècniques, encargadas de la discusión y elaboración de las propuestas a incorporar en el Plan, donde el protagonismo de los expertos es notorio. Existe, asimismo, una Comissió de orientacions metodològiques, presidida curiosamente por un “catedrático de Economía d’Empresa”.

Esta estructura decisional apenas se modificará —sólo por ampliación— con la puesta en marcha del Plan Estratégico Metropolitano de 2003. Su ámbito territorial, que comprende 36 municipios – ya integrados en las anteriores Entidad Metropolitana del Medio Ambiente, Mancomunidad de Municipios y Entidad Metropolitana del Transporte- comporta un esfuerzo mayor en términos de metodología y organigrama, con el propósito de “poner a trabajar” ya no solamente a la ciudad, sino a todo territorio metropolitano. Este Plan prosigue con la figura de un *Consejo general*, de 300 representantes de instituciones pero ya de la AMB, encargado del trámite de la aprobación formal del Plan. El Comité Executiu se redefine como *Comisión delegada*, cuenta con 30 representantes que han de plasmar la orientación del Plan y definir sus líneas de actuación. Esta comisión, vuelve a erigirse en el verdadero “brazo armado” o estado mayor del *Consell General*, pues además de una presidencia que recae en un representante del *Ajuntament de BCN*, entre sus componentes se hayan los coordinadores del Plan, los presidentes de las comisiones más relevantes, y los representantes de la UB, del *Port*, de la *Cambra*, de la *Entitat Metropolitana de Transport*, de la *Fira*, del *Cercle de Economia*, del *Consorci de la Zona Franca*, además de los representantes de los *Consell Comarcal de BCN* y del *Baix Llobregat*, uno de la *Diputació*, dos por los sindicatos mayoritarios -CC.OO. y UGT-, uno del *Foment del Treball* y de la *Mancomunidad de Municipis del AMB* y algunos alcaldes. Su órgano subordinado es el *Consejo de Desarrollo Estratégico Metropolitano de BCN* cuya tarea reside en detectar los puntos críticos del territorio metropolitano, proponer las líneas estratégicas y alentar medidas de acompañamiento; y en él participan el Presidente de la *Comissió Delegada*, el coordinador general del Plan,

los Presidentes de las dos Comisiones principales, y los de las *Comissions de enllaç*, dos “*expertos metropolitanos*” y un “*portaveu de CiU a l’Ajuntament de BCN*”. Las dos Comisiones principales se encargan de la Prospectiva y de la Estrategia, mientras a un nivel jerárquico inferior están las otras Comisiones de Enllaç específicas: de sectores económicos estratégicos, de análisis económico, de medio ambiente, estrategia y planificación urbana, de enlace con otros planos estratégicos sectoriales. Resumiendo, un entramado de comisiones y subcomisiones, con infinidad de sesiones de trabajo a puerta cerrada, borradores y documentos finales, que se refunden, sin embargo, operativamente en unos delimitados órganos de gobierno y/o de gestión, con un listado de 85 miembros del tripartito, y en cuyo vértice se sitúa la figura del coordinador del Pla Estratègic Metropolità de Barcelona (PEMB), Francesc Santacana.

Por lo que respecta a los objetivos, sobresale la principal preocupación de la configuración de BCN como metrópolis emprendedora y su inserción, primero, en Europa (I Plan), y luego en una perspectiva más internacional en los Planes siguientes. Tras esta orientación, se plantean a continuación líneas o vectores estratégicos a seguir, misiones u objetivos a alcanzar, actuaciones o medidas concretas a proponer. Todo ello, y como se haría en el III PEB de 1999, sintetizado a través de cuatro eslogans: *ciudad conectada, abierta y emprendedora, región de ciudades y ciudad para las personas*. Se denota aquí una constante del discurso estratégico, la mezcla de sólidos objetivos económico-políticos imprescindibles para la integración en el capitalismo globalizado (dotación de infraestructuras, inversiones para la innovación tecnológica del capital, reformulación de la formación,...) junto a vagas declaraciones acerca de acciones en el contexto social, que han de asegurar una “elevada calidad de vida a todos los ciudadanos”, en aspectos como cultura, empleo y movilidad. Más allá de la retórica, sin embargo, se trazan unas líneas estratégicas, ya sintetizadas en el PEMB del 2003, que priorizan la necesidad de seguir y potenciar la dinamización económica para la ciudad-negocio, aumentar la movilidad de mercancías y trabajadores flexibilizados en la movilidad obligada residencia/empleo, flexibilizar más el “capital humano” y reforzar la neutralización de conflictos a través de la “ciudadanía” que permitan en su combinatoria fortalecer la posición de BCN en la competición capitalista mundial. El análisis de sus concreciones y efectos se abordan, precisamente, en posteriores capítulos de este libro.

Un tercer pilar de las planificaciones estratégicas a “lo modelo Barcelona” es la insistencia en la participación, y más en general una mayor inclinación –al menos, en el plano discursivo- a cubrir la dimensión social del hecho metropolitano. Ese rasgo propio de lo que se denomina local-democracia, tiene que ver, sin embargo, tanto con sus propósitos de movilizar para el capital los recursos de la cooperación social que escapan al mercado, como con sus esfuerzos para gestionar las fracturas sociales bajo los presupuestos del mínimo coste económico y social. El “nuevo orden local” –de escala metropolitana- invita así a la participación en las planificaciones estratégicas con la intención de minimizar o controlar los desórdenes que se acumulan en la metrópoli-empresa.

Sin embargo, la planificación estratégica aplicada en Barcelona por primera vez en 1988, procede, curiosamente, de los EEUU, y en Europa se ha ensayado previamente ya en Gran Bretaña. En aquellos años de fiebre olímpica, Barcelona que busca un modelo encuentra en la costa oeste norteamericana su inspiración. En San Francisco, y a iniciativa empresarial, se ha encargado a la consultora Andersen Consulting la elaboración de un plan estratégico para relanzar la economía. El éxito de allá se quiere importar, pero para no fracasar en el lanzamiento de la consigna “Barcelona, la California del norte del sur de Europa”, además de sol y buen clima se precisa consenso y paz social, lo que requiere que “*a diferència del model inicial nord-americà, que podríem catalogar com a “business oriented” [orientado a la empresa], el model Barcelona de planejament estratègic se situaria més a prop d’un enfocament “citizen oriented” [orientado al ciudadano]*”.

En lo que se refiere a la proclamada inclinación social del modelo Barcelona, el hace poco aprobado PEMB es un buen ejemplo de hipocresía, pues sus miembros declaran que “*comparteixen els principis generals*” de “la solidaritat” y “cohesió social, igualtat d’oportunitats i equitat social, entesa com una interacció positiva entre grups”. Y con ese espíritu, después de detectar entre los temas críticos de la metrópoli síntomas crecientes de fragmentación social, la permeabilidad acusada entre la línea de la inclusión/exclusión, un sistema de bienestar poco desarrollado, se proponen un “nou model de contracte social per al benestar” que asegure la calidad social para todos. A la práctica, sin embargo, una de las Misiones estratégicas consiste en elaborar un “*Programa de gestió de la qualitat i eficiència de la ciutat*”, del que se desprende la creación de “*Xarxa Barcelona Qualitat*”, que se define como un conjunto de empresas, instituciones y personas que promueven Barcelona como “ciutat de qualitat”; es decir, *una comunitat competitiva internacionalment que dona un bon valor afegit per un bon preu o esforç en un ampli ventall d’empreses i d’institucions, i una ciutat de vida i de serveis, tan públics com privats*”.

En las declaraciones estratégicas de intenciones se contempla, asimismo, la colaboración imprescindible de esa cuarta pieza que es la ciudadanía. Se trata de fomentar, como se analiza en el próximo capítulo, la idea de “ciudad-patria”

esbozada, entre otros, por Castells y Borja, y que mediante la difusión de un localismo de parroquia contribuya a optimizar el consenso y arrinconar el disenso en relación a los proyectos y realidades de la marca Barcelona como metrópoli- empresa. La participación, ya en los casos concretos de la planificación estratégica, se contempla como testimonial, pues como refiere De Forn en el I PEB participaron algunas entidades “*con escasa relevancia estratégica, y de los cuales sus proyectos fueron incorporados solamente para no excluirlos*”. En la misma línea J.M. Pascual Esteve, consultor experto en materias sociales, al describir los fines y técnicas de legitimación del Plan recuerda que “*así como el desarrollo estratégico necesita del acuerdo entre todos los actores implicados, no es necesario obtener el consenso de todas las organizaciones sociales; intentar lograrlo significaría llevar el Plan a la inocuidad*”.

La farsa de la participación, que se ha instrumentalizado como palabra y herramienta clave para la legitimación de la estrategia de objetivos para la metrópoli que sintetizan los distintos planes estratégicos, muestra, sin embargo, una mayor operatividad cuando las planificaciones estratégicas descienden “abajo” y se extienden de modo reticular por ámbitos y territorios específicos de la metrópoli. Entonces, y como lo demuestran, entre otros, los proyectos educativos de ciudad –como el de Cornellà, los planes comunitarios –como el de Trinitat- los pactos locales por el empleo –caso del Vallès occidental- o las agendas 21 locales de la sostenibilidad, la metodología de la planificación estratégica subraya su capacidad de activar y capturar el “capital social”, según sugiere el lenguaje experto; es decir, poner a trabajar para el crecimiento económico y la cohesión social de la metrópoli-empresa el mayor número posible de iniciativas formales o informales que surgen, mediadas o no, desde la base.

La planificación estratégica que aterrizó en BCN se ha significado, por otro lado, por su capacidad de propagación. Ha proliferado por el territorio metropolitano: un listado enorme de municipios ha conseguido su Plan Estratégico –entre ellos Terrassa, Rubí, Esplugues, ...-; también se han elaborado algunos otros de ámbito supramunicipal- además del PEMB, el PE del Baix Llobregat sería un ejemplo notorio-. Al compás de la extensión de una planificación generalista de ámbito territorial -documentos de la patronal llegan a preconizar una Catalunya entera planificada estratégicamente-, el modelo se ha trasladado a iniciativas de carácter sectorial y con distintos anclajes territoriales; por ejemplo, al sector cultural -una importante palanca para la cohesión y participación social, y también terreno de innovación- con L'Accent de Cultura o el Pla Estratègic del sector cultural de Barcelona, a las actividades turísticas (el Pla Estratègic de Turisme de Barcelona, Badalona) a la enseñanza (casi todas las Universidades tienen su propio plan estratégico), al deporte, (Pla Estratègic d'esports de Barcelona), o las infoestructuras de comunicación (planes locales de la societat de la informació, o el *Pla estratègic “Catalunya en Xarxa* impulsado por Generalitat). También merece señalarse esa especie de “pacto social” que significó la firma del *Pacte Industrial de la Regió Metropolitana* de 1997, que desplegando precisamente una *Medida* de los planes estratégicos –en concreto del *II Pla Estratègic de BCN* – aplega a representantes de 45 ayuntamientos, la Diputació, 15 organizaciones empresariales, 2 burocracias sindicales, 6 universidades y otros “agentes sociales”.

La dimensión que ha alcanzado el fenómeno estratégico ha comportado la creación por parte de la Generalitat de l'Observatori de Desenvolupament Estratègic a Catalunya (ODECAT), como “*espai de treball cooperatiu entre tots els agents*” y cuyo “*objectiu és el d'impulsar un procés de reflexió prospectiva i estratègica d'abast territorial en un horitzó de futur, [doncs] davant dels formidables canvis als que estem assistint, cal fomentar la reflexió a mig i llarg termini, que fugi de les conjuntures del moment*”.

En esta onda expansiva de planificación estratégica cabe, por último, reseñar la capacidad de venta y exportación de un modelo “barcelonés” que se inspiró, como se ha indicado, en la californiana San Francisco, ya que uno de los “puntos fuertes” de esta modalidad planificadora también reside en su instrumentalización como mecanismo para generar atracción. Un primer eslabón de la promoción, más allá del territorio catalán, se ha apuntalado alrededor de la asociación Ebropolis, con sede en Zaragoza, y foro de aquellas ciudades españolas que han adoptado el modelo. El Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico (CIDEU), asociación de ciudades latinoamericanas que enarbolan la planificación estratégica, y constituida y presidida por Barcelona desde 1993, se ha convertido en una verdadera punta de lanza para la venta de la “marca BCN” en esa área geopolítica, ya que son numerosísimos los Planes elaborados con la asesoría técnica de consultorías catalanas. La expansión de la marca también se desplaza hacia el sur del Mediterráneo a través de ESPUR (Asociación Euromediterránea de Planificación Estratégica Urbana), integrada por 9 Países y 2 asociaciones, precisamente el CIDEU y Asociación del Plan Estratégico de BCN. ³ Esta vocación, de promoción y de colonización técnica, se ha valido asimismo de operaciones emblemáticas del urbanismo marca barcelona, del diseño urbano, de ciertas “buenas prácticas” urbanas – como la “rehabilitación” de Ciutat Vella-, con su

consabida parafernalia de consecución de varios premios “ad hoc”, como trampolín para la internacionalización de Barcelona, logrando el apoyo de organizaciones supra-nacionales como PNUD, BID, o la UNESCO para el Fórum.

Pactar y negociar. La competencia y cooperación entre agencias del estado -red y las instituciones del capital

A tenor de lo esbozado, se puede concluir que los planes estratégicos destacan por su importancia como herramienta para la gobernanza, como pieza *generadora de consenso* (en las alturas especialmente, pero también hacia abajo a través de la movilización ciudadana), dispuesta *a gestionar los conflictos*, siempre desde una óptica de la prevención propia de la gestión de los riesgos. Su papel como instrumento realmente planificador ha sido menor, por más que en él se pacten y se negocien objetivos y actuaciones prioritarias que han de remodelar el territorio metropolitano. De hecho, su cometido radica en la capacidad de agilizar la gestión de las relaciones entre los diferentes actores, públicos y privados, que concurren en la organización y gestión de la metrópoli; ya que como espacio-tiempo privilegiado del arbitraje –el plan comporta discusión y elaboración, ejecución y evaluación-, desempeña funciones nada desdeñables de intermediación entre “asociaciones o instituciones representativas” y grupos de presión. La figura plan estratégico debe considerarse pues un elemento clave en la secuencia de los procesos decisionales de un sistema de gobierno de la metrópoli-empresa que se significa, en primer lugar, por un compromiso entre lo público y lo privado tutelado por el capital; a su vez, ese pacto que se sustenta en la subsidiariedad de lo público frente a lo privado, contempla la redefinición progresiva de las administraciones públicas como un agente más con criterios empresariales. El estado –expresión de una maraña de administraciones- alcanza así una densificación imprecisa, que opera a través de la ramificación en múltiples redes no siempre institucionales –sería el caso de las empresas rotuladas de “públicas” que se abordan en el capítulo 8- pero unificadas en la finalidad de actualizar la representación institucionalizada del capital.

El gobierno del territorio metropolitano contempla como fin indispensable el desarrollo de redes para el fomento y gestión de los negocios, en las que se inscriben asimismo como básicos los compromisos políticos y económicos de los promotores públicos. El propósito estriba en materializar un consenso, *“la creación de una cultura de confianza y cooperación”*, a través de la formulación genérica de los objetivos, que es la táctica para “sentarse todos y tener un diálogo sereno” en pos de la definición y defensa de los intereses particulares, dado que el reparto y gestión de las actuaciones –plusvalías y poder- ya se hará en otras sedes⁴.

Sin embargo, en ese proceso dinámico se alternan momentos o situaciones de alianzas y de enfrentamientos mutuos tanto entre las distintas instancias de la Administración, como de éstas con el sector privado. Sobre los altibajos en el “pactar y negociar” del sistema de gobierno de la metrópoli, los capítulos relativos a distintas operaciones aportan, en concreto, un análisis más pormenorizado. No obstante, para extraer unas mínimas consideraciones generales sobre esta competición y colaboración entre el “interés general” de las administraciones y los intereses privados de las distintas patronales, puede servir un documento de M. de Forn y A. Segura, de la consultoría Socintec y encargado al unísono por la Cambra de Comerç y la Diputació de BCN, realizado con el explícito objetivo de evaluar la trayectoria de los planes estratégicos en Catalunya. De sus valoraciones se extrae que en la mayoría de planes estratégicos no se ha contribuido ni prefigurado un futuro compartido por todos los agentes económicos implicados, pues sólo en algunos de ellos se ha conseguido cierta “*complicitat de la ciutadania i una certa col.laboració, no sempre compromesa, d’altres actors públics o privats*”. Y entre las razones se alude a que ha predominado una visión y liderazgo de corto alcance de los gobiernos locales, que ha obstaculizado su utilidad como herramienta continuada de interlocución y concertación; y el pronóstico se resume subrayando que *“20 anys de planificació estratègica ni han aportat nous paradigmes a la gestió local ni han contribuït substancialment a transformar la realitat social, econòmica i territorial del país”*.

Esta fuerte crítica al rol de unas administraciones públicas que, en el fondo, no habrían modificado suficientemente ni su concepción ni su capacidad de acción, apuntan a que los límites de la planificación estratégica habrían radicado en un apego excesivo a una *“concepció tancada i patrimonialista”* del estado, que tan sólo habría permitido una asimilación acrítica de la lógica de la empresa privada. Es decir, el modelo de cooperación público-privada excesivamente “liderado” por las administraciones resulta insuficiente para las empresas: los gobiernos locales no se han transformado y adaptado a las nuevas exigencias de la economía de las empresas, pues no han asumido invertir, sin contrapartidas, allá donde es prioritario, y han entorpecido la intervención de los sectores privados sumamente

interesados en la remodelación del territorio metropolitano cara a reforzar su atractividad con el objetivo de *assegurar una demanda solvent, especialment per a productes de qualitat*.

El mensaje es explícito: se trata de acelerar el tránsito de la Administración “del managerismo a la empresarialidad”: mientras en la década de los '80 el papel de la Administración parecía ser el de adquirir una mayor capacidad de gestión por medio de un modelo empresarial basado en la privatización y mercantilización de los servicios, etc.) aunque todavía pendiente de la regulación del crecimiento, en la década de los '90 empieza a extenderse una concepción de la Administración, en todos sus escalones, como agente económico volcado a la promoción del desarrollo. Es decir, en términos neo-keynesianos el deber de la Administración ha de ser de favorecer y facilitar unas operaciones pre-competitivas, porque *“la competència avui porta incorporada la cooperació”*: ya que para muchas empresas es imposible tener sistemas propios de investigación, de desarrollo de marcos financieros, acceso a ayudas europeas o internacionales, dotarse de infraestructuras (recintos feriales, centros de convenciones, de ayuda a la exportación, de formación profesional, de difusión tecnológica, etc.), y este es el rol reservado a la Administración pública. Ahí el supuesto interés general, si prescindimos de los engaños discursivos -del estilo una economía o un territorio al servicio de las personas-, se desvanece a favor del criterio unánime de asistir a toda costa a los intereses privados del capital. La receta es, pues, más capitalismo asistido para asegurar la competitividad de la metrópoli-empresa: *“les polítiques estatals han d'anar orientades a repartir joc i a compensar els possibles efectes desequilibradors de la integració europea i de la globalització dels mercats”*, como reclama el Cercle d'Economia.

Asimismo, se repite que *“la competencia entre los distintas administraciones conlleva atrasos en la ejecución de los proyectos ineludibles”*. Y de hecho, se reclama, sea en reiteradas declaraciones de la Cambra de Comerç, del Cercle d'Economia o la PIMEC, o en documentos de reflexión estratégica de la Generalitat –como en *Catalunya Futur, Impulsem l'economia catalana*, del Pla governamental CAT 21-, una nova administració a la altura de las circunstancias, con criterios de “administración relacional” capaz de regirse por imperativos de eficacia y eficiencia y no partidistas. En esta orientación, y como se desprende del resultado de la encuesta empresarial –a 94 directivos- que fue base del estudio, se subraya una honda preocupación por las consecuencias negativas de la insuficiente coordinación de las distintas administraciones -entre Generalitat y gobiernos locales, y en especial con el Ayuntamiento de BCN- que se manifiesta de modo especial en relación a las urgentes infraestructuras necesarias, tanto en los casos del AVE, como en las ampliaciones del Aeropuerto (y en general del Plan Delta) y de la Fira, una descoordinación agravada además por las confrontaciones con el Estado central. Los empresarios, sin medias tintas, expresan que *“els problemes de coordinació entre les administracions catalanes son mal valorats per les multinacionals i poden generar inseguretats que afectin negativament la seva possible instal·lació”*.

En las dinámicas del capitalismo globalizado, sólo cabe incentivar la competitividad, haciendo compatible la acumulación del capital con una determinada organización social de los territorios. Y si, como expresa M. de Forn, *“avui, bàsicament, riquesa és tenir accés a... (és dir, capacitat d'obrar més que tenir en el sentit tradicional)”*, no deberían subestimarse los conflictos tanto por el control de los recursos propios del Plan (en 13 años la Asociación que lo gestiona ha contado con 1040 millones de pesetas), como por sus posibilidades de inversión y capacidad de movilización económico-social, siempre a través de la integración de una jerarquía de intereses privados. La metrópoli-empresa además de someter todo, espacios y gentes, al reinado del mercancía, se caracteriza así por disponer un régimen de gestión –gobernanza- empresarial; asistido, eso sí, a todos los niveles por la red de las distintas administraciones territorializadas.

¹ Otro caso sería el pleito judicial entre la empresa municipal *Iniciatives S.A* (creada para impulsar la promoción económica) y Foment del Treball Nacional. Sin embargo, una vez aclarado el equívoco, se formó *“Catalana d'Iniciatives S.A, que és avui un clar exemple de col·laboració públicoprivada en el camp de l'activació econòmic”*.

² La presencia de expertos en la órbita de la planificación estratégica engloba tanto a individualidades o grupos de investigación de calidad con alguna vinculación universitaria, como técnicos de los gabinetes de las distintas administraciones, agrupaciones empresariales, sindicales o fundaciones, y también al floreciente negocio de las consultorías privadas. En el listado de consultorías a la sombra se repiten, por citar algunos, los nombres de Tubsá,

Ingecon, GFE Associats, Gabinet d'Estudis Econòmics, Estratègies de Qualitat Urbana, SOCINTEC, MCRIT, o Borakassi –con Mireia Belil, la organitzadora de los debates del Fòrum, al frente.

³ Esta colonización técnico -experta pasa también por colaboraciones en projectes urbans en el Districte industrial de Tiexi a la ciutat xinesa de Shenyang, dentro del "Sustainable Shenyang Urban Plannig Project" cofinançat per la UE i la provincia de Liaoning.

⁴ Por ejemplo, “*Barcelona new-projects*” (Ajuntament y empresas inmobiliarias), “*Fira 2000*” (Ajuntament y Cambra), “*Turisme de BCN*”(Ajuntament y Patronat de Turisme), y tantas otras.