

# Redes socio-institucionales e innovación para el desarrollo de las ciudades intermedias

Ricardo MÉNDEZ  
& Juan José MICHELINI  
& Patrícia ROMERO

*Instituto de Economía y Geografía (CSIC)*

**RESUMEN:** Los contrastes entre ciudades y regiones en la UE, a partir de la ampliación e integración, evidencian diferentes respuestas locales a esos desafíos. Las ciudades intermedias pueden ser importantes catalizadores del desarrollo territorial, especialmente en las regiones periféricas, aquejadas por debilidades estructurales que dificultan su desarrollo. Luego de un análisis inicial sobre su papel en el desarrollo territorial, se plantean algunas claves para la construcción de ciudades intermedias innovadoras haciendo referencia a las redes institucionales, el capital social y la gobernabilidad territorial derivada de las relaciones sinérgicas entre ambos. Se plantean finalmente indicadores para caracterizar e identificar estas ciudades y se comentan líneas de actuación orientadas a dinamizar el territorio a partir de las mismas.

**DESCRIPTORES:** Ciudades intermedias. Desarrollo territorial. Innovación. Redes sociales. Redes institucionales.

## I. INTRODUCCIÓN

Los sistemas urbanos experimentan hoy una importante transformación en su estructura interna y su dinamismo, reflejo tanto de los procesos estructurales que marcan la actual fase de globalización, como de las diferentes respuestas locales que diversifican las trayectorias recientes de las ciudades que los componen. En el interior de la Unión Europea, los procesos de ampliación y creciente integración añaden un factor de impulso al incremento de diversos tipos de contrastes y desigualdades entre sus regiones y sus ciudades, exigiendo respuestas creativas en la búsqueda de ese objetivo genérico de mayor cohesión.

Al tiempo, la concepción del desarrollo territorial se ha hecho más compleja, al combinar la búsqueda de ventajas competitivas para las empresas con la mejora

de la calidad de vida de la población, el respeto por el patrimonio natural y cultural heredado, o la sostenibilidad ambiental. Finalmente, en el camino hacia un desarrollo más equilibrado, el conocimiento y la innovación, así como la participación activa de los actores locales, han cobrado protagonismo como factores clave de esa desigual capacidad de respuesta mostrada por los territorios ante las nuevas demandas que deben enfrentar.

Particular preocupación despiertan las regiones periféricas y las áreas rurales, aquejadas por todo un conjunto de debilidades estructurales que dificultan sus procesos de desarrollo. Éstas incluyen su especialización en actividades tradicionales de baja intensidad tecnológica y escasa productividad, generadoras de reducidos niveles de ingresos y capacidad competitiva, una población envejecida y en retroceso, aquejada por déficit aún significativos en algunos indicadores de bienestar, junto a bajas tasas de actividad y ocupación que, a

Recibido: 01.07.2005.  
e-mail: rmendez@ieg.csic.es

menudo, contrastan con niveles de desempleo y subempleo superiores al promedio. No menos importantes resultan la escasa cualificación de una buena parte de sus recursos humanos, la debilidad en la generación y difusión de innovaciones dentro de su tejido productivo, o la lenta incorporación de las tecnologías de información y comunicación.

La necesidad de reforzar en ellas las inversiones en capital físico pero, tanto o más aún, en capital humano y conocimiento como recursos escasos y estratégicos, resulta una conclusión que ha cobrado fuerza a medida que se modificaba nuestra interpretación de los factores que propician o frenan la capacidad de los territorios para impulsar su propio desarrollo. Pero ese esfuerzo genérico puede verse potenciado por una adecuada ordenación del territorio, capaz de establecer criterios eficaces que orienten espacialmente las inversiones y equipamientos necesarios, con objeto de potenciar luego su difusión a la mayor parte del mismo.

En esa doble perspectiva, el objetivo del presente texto es buscar una cierta integración entre dos discursos que han cobrado fuerza en estos años, pero que hasta el momento parecen haber seguido caminos paralelos, con escasas interrelaciones. Están, de una parte, las crecientes referencias al protagonismo que deben cobrar las denominadas *ciudades intermedias* en la búsqueda de un territorio policéntrico y más equilibrado a diferentes escalas (LABORIE & RENARD, 1998; BELLET & LLOP, 2000). Y están, de otra parte, las que consideran la necesidad de profundizar en la construcción de *sistemas regionales de innovación y ciudades inteligentes*, capaces de generar y distribuir conocimiento mediante la construcción de entornos propicios al aprendizaje, individual y colectivo, empresarial y socioinstitucional (CREVOISIER & CAMAGNI, 2000; OCDE, 2001), como el medio más adecuado que permite dar respuestas creativas y nuevas ante los problemas y retos del presente.

La propuesta que aquí se hace defiende que promover el desarrollo de regiones periféricas y áreas rurales exige un esfuerzo colectivo en materia de aprendizaje, creatividad, movilización local y construcción

de redes, capaz de descubrir oportunidades, generar proyectos y promover todo un conjunto de transformaciones para materializarlos; pero también que las ciudades intermedias pueden ser importantes catalizadores de ese proceso de desarrollo territorial. La dinamización de estas ciudades guarda, por lo tanto, una estrecha relación con la activación de recursos específicos territoriales entre los cuales destaca muy especialmente la “puesta en valor” del capital social territorial, por un lado, el fortalecimiento y coordinación institucional, por otro y, en definitiva, la búsqueda de una nueva gobernabilidad territorial capaz de responder adecuadamente a los desafíos planteados por el contexto actual.

Para ello se comienza con una breve alusión a las numerosas referencias que en diversos documentos e informes de la Comisión Europea se hace a la necesidad de potenciar ese *policentrismo* que, a menudo, se convierte en referencia retórica necesitada de mayores precisiones. A partir de ahí, se considera la capacidad actual de las *ciudades intermedias* para cumplir tal función, siempre que sepan avanzar por el camino de la innovación, lo que exige precisar el propio concepto de *ciudad innovadora* y sus múltiples dimensiones interdependientes. El trayecto finaliza con una interpretación de las claves que pueden permitir la construcción de ciudades intermedias innovadoras, mediante la reutilización de todo un bagaje teórico elaborado en los últimos años, tanto en la bibliografía internacional como en el trabajo realizado por una red de investigación española a la que se pertenece y que cuenta ya con diversas publicaciones y una propuesta de componentes e indicadores considerados pertinentes para evaluar el carácter innovador de las ciudades intermedias.

Se trata, pues, de un texto de carácter teórico que pretende contribuir a una adecuada definición de preguntas pertinentes para cimentar una línea de investigación que, apenas desarrollada hasta el presente, ha dado lugar a algunas publicaciones incluyendo un trabajo en esta misma revista (BELLET & LLOP, 2004b). Se pretende así aportar una visión complementaria basada

en las aportaciones teóricas de las corrientes neoinstitucionalistas en economía y sociología, las teorías del capital social y de las redes, con el objeto de encuadrar las dinámicas de innovación y desarrollo territorial considerando toda la complejidad con que dichos conceptos son definidos en la actualidad.

Queda para trabajos posteriores, actualmente en curso, la elaboración de una batería de indicadores urbanos que permitan diagnosticar la situación y trayectoria de las ciudades desde esta perspectiva, lo que supone un objetivo de carácter metodológico. Y resta, por último, verificar en qué medida la interpretación teórica y los indicadores resultan adecuados para analizar y comprender el desigual desarrollo de las ciudades intermedias en las diferentes regiones, sus éxitos y debilidades, como base para la definición de propuestas proactivas.

## 2. EL SISTEMA DE CIUDADES EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL

El proyecto de construcción europea exige, entre otros muchos aspectos, avanzar en el objetivo de hacer compatibles en la práctica todo ese conjunto de conceptos (competitividad, cohesión, sostenibilidad, reequilibrio...) que forman parte esencial del discurso institucional, lo que a menudo no resulta fácil. Tanto la *Estrategia Territorial Europea* (1999), como el *Programa de Estudio sobre Planificación Espacial Europea* (2000), o los sucesivos *Informes sobre la Cohesión Económica y Social* (1996, 2001 y 2004) han materializado tales planteamientos en un conjunto de propuestas sobre acciones prioritarias que, desde la perspectiva que aquí interesa destacar, otorgan un protagonismo antes ausente a la actuación sobre los sistemas urbanos como medio de avanzar hacia modelos más equilibrados y sostenibles, pero también hacia territorios más innovadores y dinámicos. Pueden recordarse ahora de forma selectiva algunas de estas propuestas, porque constituyen, en cierto modo, la demanda que la investigación que aquí se propone intenta responder.

El primero de tales planteamientos es la búsqueda de un *desarrollo policéntrico* y más equilibrado, que frene el tradicional proceso de concentración espacial, tanto de la población como del empleo, las actividades y la riqueza en el núcleo central de la Unión Europea, en beneficio de una estructura territorial más descentralizada que pueda aprovechar mejor el potencial económico de las diversas áreas e incrementar la cohesión entre las regiones y en su interior. Aunque ya esbozada en los *Principios para una Política Europea de Desarrollo Territorial* (LEIPZIG, 1994), la propuesta alcanzó su plena formulación en la *Estrategia Territorial Europea*, aprobada en la reunión informal de Ministros responsables de la ordenación del territorio celebrada en Postdam (mayo 1999), para convertirse en un documento que ha alcanzado desde entonces una especial repercusión, lo que justifica la abundancia de análisis en profundidad y valoraciones que se le han dedicado (PEYRONY, 2002; FALUDI, 2003; FARINÓS, 2003; PLAZA & al, 2003; ROMERO & FARINÓS, 2004). Por esa razón, nos limitaremos ahora a considerar sólo aquellas propuestas que se relacionan de forma directa con nuestros objetivos.

Concebida como una “estrategia de ordenación transnacional del espacio comunitario” (FERRÃO, 2004) que busca orientar las políticas nacionales en esa materia, la ETE propone consolidar en la UE un estrato superior de *ciudades mundiales*, capaces de centralizar servicios avanzados de rango superior. Pero también fomentar un sistema urbano regular y equilibrado en su relación rango-tamaño, así como “la creación de redes de ciudades pequeñas en las regiones con menor densidad de población y económicamente más atrasadas” (COMISIÓN EUROPEA, 1999:22), capaces de cooperar en proyectos comunes relativos a gestión del transporte, logística urbana, colaboración institucional, etc.

Complementario de lo anterior es el desarrollo de ciudades dinámicas, atractivas y competitivas, mediante la diversificación de su base económica, la mezcla de funciones y grupos sociales, una gestión inteligente de los recursos disponibles en el ecosistema urbano, así como la protección y valorización de su patrimonio. Tal estrategia, muy genérica en

su declaración inicial, se concreta en la dinamización de las ciudades medias y las pequeñas ciudades existentes en las regiones funcionalmente periféricas, donde se consideran la clave para inducir efectos multiplicadores sobre su entorno rural. Según se afirma en el documento de la Comisión, “en las regiones rurales con dificultades, sólo estas ciudades están en condiciones de proporcionar infraestructuras y servicios para las actividades económicas de la región y de facilitar el acceso a mercados de trabajo más importantes. Conviene, pues, prestar una atención muy especial a las *ciudades del campo* en la concepción de estrategias integradas de desarrollo rural (...) las ciudades pequeñas y medianas de estas regiones constituyen centros para desarrollar actividades industriales y de servicios, investigación y tecnología, turismo y ocio” (COMISIÓN EUROPEA, 1999:26).

Por último, una tercera propuesta consiste en asegurar un acceso equivalente de los territorios a las infraestructuras y al conocimiento. Sin negar la importancia de continuar los tradicionales esfuerzos en la mejora de la accesibilidad física, la percepción de unas sociedades en las que la información y el conocimiento se afirman de modo creciente como recursos estratégicos en el impulso del desarrollo se traduce en la demanda de “sistemas dinámicos de innovación, una transferencia eficaz de tecnología e instituciones para la cualificación de los trabajadores” (*Ibidem.*:31), que en ningún lugar exigen un esfuerzo tan continuado por parte de los poderes públicos como en las regiones periféricas y, en especial, en sus ciudades, que son las que pueden actuar como vía de acceso y difusión de tales innovaciones.

En marzo de 2000, el *Study Programme on European Spatial Planning*, propuesto en el Consejo de Tempere, intentó operativizar mediante nuevos conceptos e indicadores las propuestas generales realizadas por la ETE y desarrolló la idea de la asociación o cooperación urbano-rural (*urban-rural partnership*) como uno de los elementos a reforzar en las regiones de la UE.

Tras constatar los escasos vínculos entre las actuales políticas urbanas y rurales, así

como la diferente evolución reciente de unas y otras áreas, el Programa defiende la necesidad actual de formular e implementar iniciativas que puedan reforzar tanto las interrelaciones de las ciudades, como de éstas con sus entornos próximos. La idea del *continuo urbano-rural*, tan repetida desde hace décadas en el ámbito de los estudios geográficos, no se entiende tan sólo como una descripción de las consecuencias provocadas por la difusión espacial de la urbanización, sino que justifica una interpretación del territorio, construido por una red de relaciones funcionales, en donde los efectos multiplicadores generados por ciertos núcleos urbanos pueden dinamizar su entorno próximo y servir de soporte —en forma de servicios, equipamientos e infraestructuras— a iniciativas surgidas en las áreas rurales, ayudando así a diversificar sus economías.

Tal como plantea el documento (2000:17), “la noción de asociación urbano-rural se impulsa como una de las claves que pueden difundir los beneficios de las áreas de crecimiento dinámico hacia sus *hinterlands*, mitigando los efectos negativos que también generan esas áreas de crecimiento y fortaleciendo las iniciativas locales en las áreas rurales”. Esa asociación, que no surge de forma espontánea sino que exige potenciar las dinámicas de proximidad (GILLY & TORRE, 2000), debe reforzarse para todo tipo de ciudades, desde las metrópolis a las ciudades de menor rango. Pero, en la perspectiva de las regiones periféricas y las áreas rurales, son de especial importancia las de estas últimas, pues “en un sistema urbano policéntrico, las ciudades de tamaño pequeño y medio constituyen importantes centros de impulso (*hubs*) y generación de vínculos para las áreas rurales (*Ibidem.*:17). Por ello, y recogiendo propuestas realizadas ya en el *Foro Urbano de Viena* (1998), se propone ahora aumentar el esfuerzo de dinamización de sus economías locales y atracción de inversiones exteriores, ampliando su oferta de servicios y mejorando sus infraestructuras tecnológicas y equipamientos educativos.

Por su parte, el segundo *Informe sobre la Cohesión Económica y Social* también recogió las propuestas básicas de la ETE al incluir la cohesión territorial como uno de los objetivos prioritarios para el próximo futuro,

destacando igualmente la idea de que en las regiones periféricas “el desarrollo de los centros urbanos podría servir de base para una distribución más equilibrada de la actividad económica en la Unión” (COMISIÓN EUROPEA, 2001:33).

Tal vez su rasgo diferencial más significativo ha sido la importancia que en el mismo se concede al impulso necesario para avanzar hacia una economía y sociedad del conocimiento, que exige una perspectiva integradora de sus diversas vertientes (educación, formación, investigación, desarrollo, innovación, tecnologías de información y comunicación). Pero también una especial atención hacia el entorno operativo de las empresas, que puede facilitar o restringir su capacidad para producir o incorporar innovaciones, ya sea en sus procesos y formas de trabajo, en sus productos y servicios, en su organización interna, o en sus relaciones con los mercados y el medio ambiente. Desde tal perspectiva, el Informe señala que el reto de las regiones periféricas y áreas rurales “consiste en la creación de un entorno innovador, basado en la disponibilidad de mano de obra cualificada, la investigación y el desarrollo, y la sociedad de la información” (COMISIÓN EUROPEA, 2001:XXVII).

En resumen, pese a que las competencias fundamentales en materia de ordenación del territorio continúan asignadas a los Estados miembros, es indudable que en la última década se avanza en la incorporación de una efectiva dimensión territorial al proyecto europeo. Tal como señala FARINÓS (2004:51), “si bien el documento de la ETE no establece instrumentos propios, en cambio sí insiste en su carácter referente para el conjunto de programas y actuaciones financiados por la Comunidad, cuyo objeto final debe ser el desarrollo integrado del territorio europeo”.

Es también evidente que, hasta el momento, los múltiples documentos de carácter prospectivo impulsados por la Comisión Europea (FERRÃO, 2004) constituyen, ante todo, una *narrativa espacial* (RICHARDSON & JENSEN, 2000:515), en donde los componentes retórico y simbólico no se acompañan de excesivas precisiones, ni en la materialización práctica de conceptos abstractos (policentrismo,

convergencia, cohesión territorial...), ni en la identificación de los indicadores que puedan permitir el diagnóstico sobre la situación de la UE y de sus diversas regiones, así como su evolución en el tiempo (AZEVEDO & CICHOWLAZ, 2002).

En el camino que falta por recorrer, destinado finalmente a institucionalizar estas visiones estratégicas en forma de políticas, la reflexión teórica y la investigación empírica aún pueden realizar aportaciones de interés para colmatar progresivamente algunas de esas lagunas. Entre las preguntas iniciales a considerar, que aquí tan sólo se abordan de modo parcial, pueden incluirse las siguientes:

— ¿Qué importancia otorgar a las ciudades intermedias en el sistema urbano europeo y cuál es su evolución reciente dentro de sus regiones periféricas? ¿Puede establecerse una tipología de casos, más allá de las peculiaridades locales?

— ¿Qué valor puede atribuirse a los procesos de aprendizaje e innovación en la consecución de tal objetivo? ¿Cómo definir las ciudades innovadoras y diagnosticar la situación de sus sistemas locales de innovación?

— ¿Cuáles son las claves que han permitido avanzar a algunas ciudades intermedias en la generación e incorporación de conocimientos? ¿En qué medida se trata de respuestas locales de adaptación a los procesos globales?

— ¿Qué orientaciones deducir para las políticas de desarrollo y ordenación territorial?, es decir, ¿cómo dinamizar este tipo de ciudades en regiones periféricas y en áreas de dominante rural?

### 3. CIUDADES INTERMEDIAS Y DESARROLLO TERRITORIAL

Las ciudades de dimensión y rango intermedios dentro de los sistemas urbanos han recuperado en estos últimos años un cierto protagonismo, tanto en el ámbito de la bibliografía científica como en el de las estrategias de ordenación y desarrollo territorial.

Concebidas tradicionalmente como centros de servicios, con funciones terciarias de

segundo nivel vinculadas a un entorno comarcal o, a lo sumo, regional, ya en los años 60 del pasado siglo se convirtieron en componentes destacados de las políticas de desarrollo regional. Se intentó así evitar la excesiva concentración en grandes ciudades y áreas metropolitanas, que dominaba ese periodo de rápido crecimiento económico, mediante la promoción de ciudades medias. El impulso a la creación de *polos de desarrollo*, supuestamente capaces de generar externalidades positivas y dinamizar áreas relativamente deprimidas sin comprometer el crecimiento del conjunto, tuvo a esas ciudades como principales destinatarias de las iniciativas estatales en forma de ayudas fiscales, financieras, implantación de empresas públicas o promoción de suelo.

Es evidente que el interés actual surge en un contexto muy diferente, con unos objetivos también distintos y con propuestas de acción que poco tienen que ver con las de ese periodo. Pero de nuevo se plantea la necesidad de conocer mejor las dinámicas actuales de estas ciudades y aplicar estrategias de dinamización que favorezcan la conformación de un territorio policéntrico, además de concentrar esfuerzos para convertirlas en centros de recursos específicos desde los que difundir conocimiento y servicios que puedan favorecer la dinamización de las áreas rurales circundantes.

El primer aspecto a destacar es la evidencia de un cierto dinamismo —contrastado, pero bastante general— que se contrapone a la visión dualista de un *archipiélago metropolitano* en fuerte crecimiento, como contrapunto a las extensas *áreas sumergidas* que resultan del proceso de globalización (DOLLFUS, 1994; VELTZ, 1996; TAYLOR & CATALANO, 2002). La evolución de la población en España según estratos urbanos resulta coherente con esa tendencia, más allá de la diversidad regional observable (GANAU & VILAGRASA, 2003).

Esa evolución favorable —en lo demográfico, pero también desde perspectivas sociales y medioambientales— afecta a un conjunto heterogéneo de ciudades, a las que se aplica ahora de modo cada vez más habitual la denominación de

*ciudades intermedias* propuesta por GAULT (1989) y utilizada también en otros contextos territoriales (AGUILAR & *al*, 1996). Más allá de unos umbrales poblacionales discutibles y discutidos, con significados diversos según sistemas urbanos, o de ciertas imprecisiones conceptuales sobre su identificación (BRUNET, 2000; GASPARD, 2000), la idea de ciudad intermedia alude a dos rasgos definitorios que deben entenderse como complementarios.

Se trata, por un lado, de centros no metropolitanos, pero que cuentan “con suficiente masa crítica y con voluntad de convertirse en bien equipadas”; y también de núcleos que pueden actuar como *intermediarios* entre la gran ciudad y los espacios rurales, al ser “susceptibles de generar crecimiento y desarrollo en su entorno próximo y de equilibrar el territorio frente a las macrocefalias metropolitanas” (VILAGRASA, 2000: 1). En tal sentido, pueden actuar como proveedores de bienes y servicios especializados, así como centros de interacción social, económica y cultural para su entorno (BELLET & LLOP, 2004a:6).

En el contexto actual, estas ciudades intermedias parecen tener mejores condiciones que en el pasado para cumplir con ese tipo de funciones, por diversas razones que se refuerzan mutuamente:

- Los procesos de desconcentración selectiva de actividades y empresas, reflejo de las constantes mejoras en la accesibilidad y la mayor flexibilidad que posibilitan las nuevas tecnologías de información y comunicación, permiten desplazar hacia estas ciudades determinadas actividades y empleos que, en el pasado, mantenían una fuerte tendencia a la concentración espacial por el efecto combinado de las economías externas ligadas a la aglomeración y los altos costes de fricción derivados del desplazamiento.
- La segmentación de tareas que tiene lugar en el seno de numerosas empresas, que deslocalizan algunas tareas banales y de escaso valor hacia territorios de bajos costes, en tanto mantienen las funciones de mayor rango en las metrópolis, dejan un amplio abanico de funciones que pueden ser rentables y plenamente competitivas en estas

ciudades intermedias. En ellas existe suficiente masa crítica como para asegurar un mercado de consumo y trabajo amplio y diversificado, que posibilita la implantación de empresas de servicios, inexistentes allí donde no se supere ese umbral mínimo.

— Los procesos de descentralización política y de construcción europea otorgan crecientes competencias a los gobiernos regionales, así como a otras instituciones de rango intermedio, que, además de ubicarse a menudo en este tipo de ciudades, llevan a cabo políticas de promoción económica, ordenación territorial y mejora del medio ambiente que, en bastantes ocasiones, dirigen buena parte de sus esfuerzos hacia estas ciudades. Por su parte, muchos de sus gobiernos locales han dejado ya de ser simples administradores, para constituirse también en verdaderos gestores del desarrollo local, atravesando así la difusa frontera existente entre lo que Harvey (1989) denominó el *city managerialism* y el *city entrepreneurialism*.

— Las condiciones asociadas a la calidad de vida han gozado siempre de una generalizada opinión favorable a este tipo de ciudades. Su dimensión reduce la densidad, duración y distancia de los desplazamientos internos, moderando los costes económico-ambientales derivados. El coste de la vivienda suele resultar también inferior al de las grandes ciudades y, desde el punto de vista social y cultural, se las asocia con una reducción del conflicto, la inseguridad y con un aumento del sentimiento identitario, al menos en términos comparativos, si bien la consiguiente reducción de su complejidad social y laboral interna puede ser un contrapunto a lo anterior.

No obstante, y más allá de ventajas comparativas genéricas que parecen favorecer su buen comportamiento actual, las trayectorias recientes de estas ciudades mantienen divergencias notables, que incluso parecen reforzarse. Eso exige considerar la presencia de factores específicos, que permiten a algunas aprovechar mejor sus oportunidades y beneficiarse así de ventajas competitivas dinámicas, inexistentes o poco significativas en el resto. En otras palabras, dentro de un contexto externo que ofrece ciertas posibilidades generalizadas, existen

claves internas que permiten o dificultan su conversión en activos tangibles para la ciudad.

Aunque algunos planteamientos recientes aún justifican ese diverso comportamiento a partir de factores como el tamaño urbano, la capitalidad administrativa, la accesibilidad a las vías de gran capacidad, o la posición respecto a los principales centros de actividad económica, la tesis que aquí se defiende utiliza otro tipo de argumentos como clave explicativa. Tal como se expone a continuación, la capacidad de algunas ciudades intermedias para generar y/o difundir e intercambiar conocimiento y aprovechar sus recursos patrimoniales, junto a la construcción de redes locales de actores y su inserción en redes supralocales de estructura horizontal, permite la consolidación de entornos innovadores, capaces de promover no tanto mayor crecimiento como mejor desarrollo.

Se trata, por tanto, de un proceso de *construcción de ciudad* que desborda la dimensión económica para incorporar la sociocultural y la institucional. Si NELLO (1998) afirmó que “no hay ciudad sin proyecto de ciudad”, esas ciudades intermedias innovadoras se confirmarán como exponente idóneo de esa idea.

El diagrama de la FIG. 1 resume, de forma gráfica, el argumento que aquí se mantiene. Sin cuestionar la pervivencia de ventajas competitivas específicas de carácter metropolitano, relacionadas con la generación de economías de escala y la acumulación de externalidades derivadas de la propia aglomeración, el dinamismo de las ciudades intermedias no se asocia tan sólo a procesos de difusión jerárquica y espacial a partir de ellas, alcanzando antes a las de mayor dimensión o accesibilidad que a las más pequeñas o alejadas. Por el contrario, algunas pueden conseguir avances significativos en su camino hacia el desarrollo mediante la construcción de un *entorno innovador* basado en la activación de su *capital territorial* y en formas de organización sistémicas, capaces de cimentar tanto la articulación de la economía y la sociedad locales, como una buena inserción externa, en particular con relación al resto del sistema urbano.

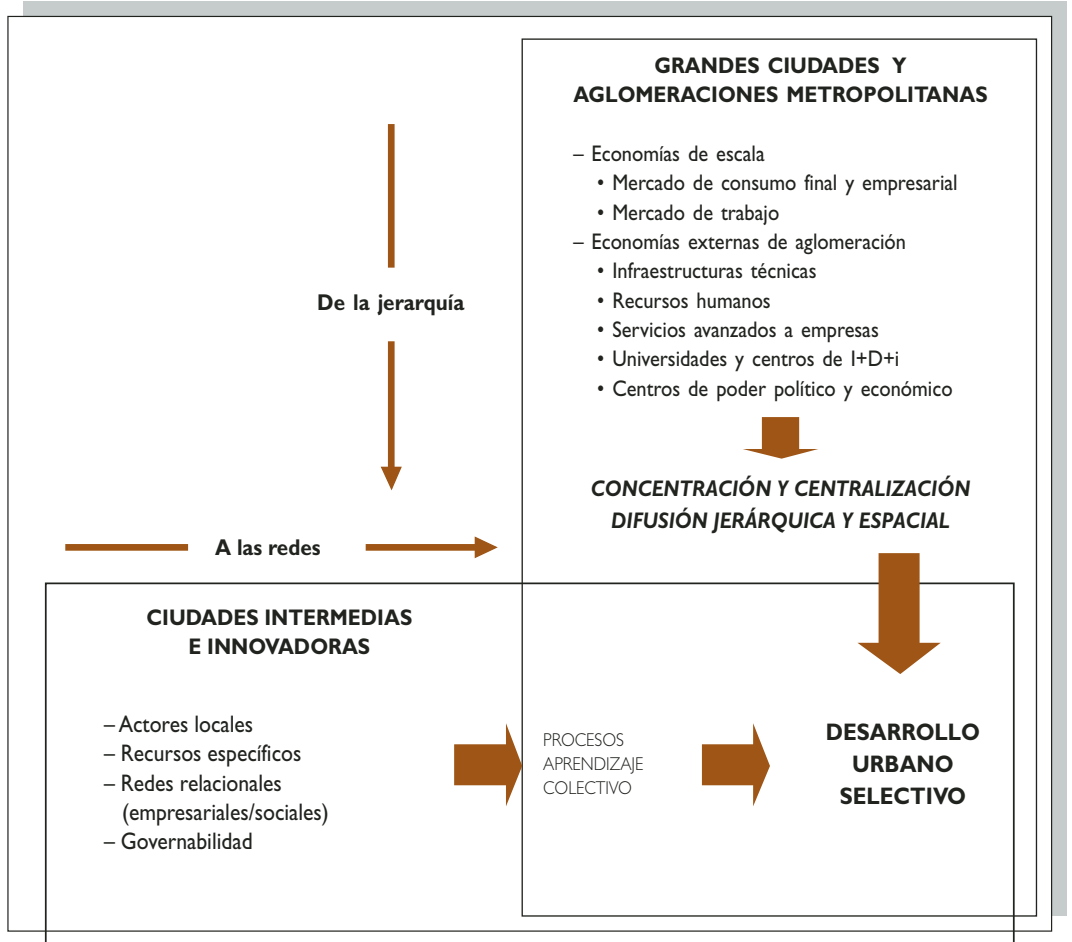


FIG. 1. Ventajas competitivas y desarrollo urbano: de la jerarquía a la innovación

Fuente: elaboración propia.

Se trata, pues, “del paso desde una perspectiva jerárquica y ordinal, hacia una concepción reticular y relacional del territorio y de las ciudades, que refuerza el valor de la posición geoestratégica de los centros urbanos de dimensión media” (FERRÃO & al., 1994:1128).

#### 4. CLAVES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADES INTERMEDIAS INNOVADORAS

La construcción de ciudades intermedias con capacidad de aprendizaje e innovación, caracterizadas por la presencia conjunta de procesos de interacción y aprendizaje colectivo, parece asociarse con una cierta

cantidad de *recursos específicos*, acompañados por un conjunto de *actores locales* capaces de ponerlos en valor, junto a formas de organización productiva constituidas por redes de empresas que organizan un *sistema local* relativamente integrado, así como una organización institucional en que pueden identificarse *redes sociales de cooperación*, que colaboran de forma visible en el impulso de las innovaciones.

La abundante bibliografía sobre desarrollo local de los últimos años ha destacado, de manera especial, la necesidad inicial de que existan actores locales, públicos y/o privados, con voluntad y capacidad para dinamizar la sociedad urbana y promover iniciativas, perspectiva especialmente destacada por las



llamadas *teorías de la acción*, que han adquirido cierto protagonismo en la mayoría de ciencias sociales durante los últimos años (JAMBES, 2001). Frente a una visión que intentaba explicar la organización y dinamismo de los territorios mediante la referencia al impacto de procesos estructurales o a una suma de decisiones individuales aisladas, este tipo de enfoques destaca la importancia de individuos y organizaciones que, a partir de sus decisiones y estrategias de actuación —condicionadas siempre por el marco estructural existente y por el contexto territorial específico—, ejercen un efecto determinante sobre la construcción de las ciudades. Ideas muy difundidas hoy como las de *territorios con proyecto*, *territorios que aprenden*, etc., son otras tantas metáforas que se sustentan en esa capacidad potencial de los actores locales para movilizar los recursos específicos del área, mejorar su inserción exterior y ofrecer respuestas innovadoras ante los retos del presente.

Los procesos de innovación (empresarial, institucional o social) localizados tienen lugar a partir de una historia territorial heredada y de la presencia de todo un conjunto de recursos —productivos, naturales, intelectuales, etc.— que configuran su capital endógeno. Sin embargo son los recursos específicos, es decir, aquellos de naturaleza única y diferenciada que surgen en determinados territorios como consecuencia de dinámicas socioeconómicas propias, los que se constituyen en pieza clave explicativa de la creación y mantenimiento de la ventaja competitiva en los territorios que pueden calificarse como innovadores o *inteligentes*.

En trabajos anteriores (MÉNDEZ, 2002; ALBERTOS & al., 2004) ya hubo ocasión de abordar la naturaleza de tales recursos y sus diferentes tipos. Se trata ahora de profundizar en la importancia estratégica del *capital social territorial*, como recurso específico y relativamente escaso, debido a su capacidad para generar sinergias sobre los restantes y su estrecha relación con el contexto local en que surge, especialmente con el contexto institucional (EVANS, 1996; KLIKSBERG & TOMASSINI, 2000; PISELLI, 2003; TRIGILIA, 2001), generador de todo un conjunto de incentivos y restricciones a la acción individual y colectiva que deben precisarse.

#### 4.1. De las redes de actores al capital social como recurso específico

La noción de capital social ha sido objeto de diversas interpretaciones, entre las que pueden diferenciarse en principio dos grandes vertientes. Por un lado, la denominada perspectiva cultural y, por otro, la perspectiva estructural (HERREROS & DE FRANCISCO, 2001) o visión de redes, basadas en la interacción recíproca entre individuos u organizaciones (WOOLCOCK & NARAYAN, 2000).

En la primera de estas vertientes interpretativas, relacionada con las aportaciones de autores como PUTNAM (1993), se identifica al capital social con la existencia de una cultura cooperativa, relaciones de confianza y civismo, como rasgos que caracterizan a ciertas comunidades localizadas en territorios concretos. Desde tal perspectiva, el capital social es producto de las características culturales de ese territorio, reproducidas a través de procesos de socialización, lo que conlleva, como contrapartida, que otros territorios desprovistos de ese tipo de tradiciones tendrán una desventaja comparativa (*path dependence*), ante la ausencia de esa acumulación de capital social.

En tal sentido, se ha señalado (TRIGILIA, 2001:14) que ese enfoque culturalista incurre en dos limitaciones importantes: el uso de “explicaciones más bien vagas” sobre el origen del fenómeno y el supuesto de que la presencia de ese capital social resulta siempre positiva para el desarrollo territorial, subestimando “los complejos procesos de interdependencia entre condiciones socio-culturales y políticas y resultados económicos”.

Superar tales limitaciones exige entender el capital social no tanto como la presencia de un *ambiente cultural cooperativo*, sino en términos de redes de relaciones sociales que pueden ser creadas, mantenidas y destruidas, dotadas de ciertas características específicas —actitudes, valores, etc.— cuyas consecuencias desde el punto de vista económico, político o social pueden diferir en función de los contextos en que se desenvuelven. Desde este punto de vista, el capital social se define (BOURDIEU, 2001) como “el conjunto de recursos actuales o

potenciales vinculados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuo; o dicho de otro modo, a la pertenencia a un grupo, en tanto conjunto de agentes que poseen no sólo propiedades comunes (capaces de ser percibidas por el observador, por los demás o por ellos mismos), sino que están también unidos por vínculos permanentes y útiles”. En el mismo sentido, TRIGLIA (2001:7) lo define como “una red de relaciones sociales de la que un individuo (por ejemplo, un empresario o un trabajador) o un sujeto colectivo (público o privado) puede hacer uso en cualquier momento. La disponibilidad de este capital relacional en forma de recursos cognitivos —como información— o recursos normativos —tales como confianza— permite a los actores alcanzar objetivos que de otro modo no podrían ser alcanzados, o que sólo podrían ser obtenidos de forma individual con un coste mucho mayor”.

Aunque, como se deduce de estas definiciones, el capital social constituye, ante todo un recurso de las personas para la acción individual que deriva de la pertenencia a redes formales o informales de interacción social, puede verse también como un recurso colectivo toda vez que la existencia de densas redes de participación e interacción social caracterizadas por el predominio de confianza generalizada, de cooperación basada en normas de reciprocidad y de compromiso por los asuntos públicos, favorecen desde un principio una fluida circulación de la información, mayor coordinación en la toma de decisiones, reducción del riesgo y la incertidumbre, además de un fortalecimiento de la identidad y el sentimiento de pertenencia en relación con lo local. Niveles crecientes de capital social facilitarán, por tanto, una mejor resolución de los conflictos inherentes a toda dinámica social.

En todo caso, el capital social ampliamente difundido en el seno de una comunidad presenta un conjunto de características que le convierten en recurso particularmente importante para la innovación y el desarrollo, puesto que favorece la acción colectiva y la generación de proyectos comunes, y esto por varios motivos:

— En primer lugar, es un recurso territorial específico por excelencia, puesto que nace, se incrementa o entra en declive asociado a procesos estrictamente localizados. Es, pues, producto de las dinámicas locales y, como tal, no puede ser importado o exportado, adquirido o imitado. Su creación y supervivencia depende de la voluntad de los actores locales y adquiere formas que se modifican conforme lo hace la sociedad local, por lo que puede afirmarse que es un recurso fuertemente anclado al territorio.

— Se trata, por otra parte, de un recurso cualitativamente diferenciado, puesto que, contrariamente a lo que sucede con otros, no se agota con su uso sino que se incrementa con él, ya que la propia existencia y funcionamiento de las redes de cooperación genera un efecto multiplicador que se intensifica con la práctica y la interacción cotidianas.

— A diferencia también de otras formas de capital, constituye un *bien público* (PUTNAM, 2001:94), toda vez que no es propiedad privada de aquellos que se benefician directamente de él. Como señala PISELLI (2003:74) los beneficios de una red informal o formal —organización o asociación— no son, por lo general, apropiables o aprovechables por un grupo específico de personas sino que pueden tener efectos positivos desde el punto de vista de toda la sociedad local. Es justamente esta característica a la que se atribuye la falta de incentivos de los actores individuales para *invertir* en capital social y el motivo por el que se le considera un subproducto de una diversa gama de actividades sociales.

— Finalmente, constituye un ingrediente indispensable en la generación de una verdadera *proximidad construida*, resultado de la activación de la proximidad geográfica a partir de la acción colectiva de los diferentes actores locales que comparten también una proximidad cultural y organizativa, además de la física.

#### 4.2. La sinergia entre capital social y contexto institucional

Llegados a este punto debe señalarse que mientras el enfoque de redes tiende a

considerar al capital social como variable independiente que conduce tanto a resultados positivos como negativos a partir de su propia dinámica, la perspectiva institucional considera que la vitalidad de las mismas es en buena medida resultado de su contexto político, legal, y organizacional, en definitiva, del contexto institucional local (WOOLCOCK & NARAYAN, 2000).

En ese marco se han hecho esfuerzos por unificar ambas perspectivas (EVANS, 1996) y en esta línea se sostiene aquí la existencia de interrelaciones dialécticas entre ambos componentes, tal como refleja el diagrama adjunto (FIG. 2). Desde este enfoque sinérgico, el capital social puede ser construido, obstaculizado o destruido en función del contexto institucional existente en cada territorio pero "no es sustituto de una política pública efectiva, sino un prerrequisito de la misma y en parte una consecuencia de ella" PUTNAM (2001:102), por lo que su existencia acaba reflejándose en un mejor funcionamiento de las instituciones locales.

Por un lado, el contexto institucional local —en forma de reglas, normas, convenciones y

organizaciones formales— establece las bases de regulación del sistema territorial, "enviando señales" a los ciudadanos que invitan al compromiso, la participación y la cooperación. Sin embargo, las características del contexto institucional pueden favorecer también que las redes sociales desarrollen su potencial clientelar (Trigilia, 2001:6), llegándose a afirmar incluso que la intervención estatal puede destruir redes sociales prometedoras y socavar normas sociales útiles desde el punto de vista del desarrollo (Evans, 1996:4).

Pero, por otra parte, la generalización de ciertas actitudes en el seno de la sociedad a partir de la interacción cotidiana —cooperación y reciprocidad, participación y compromiso, etc.— junto a la creación de nuevas organizaciones y redes de cooperación, dan lugar a convenciones, códigos, y reglas que, al perdurar en el tiempo, pasan a engrosar y fortalecen el contexto institucional, como ha demostrado PUTNAM (1993) para el caso de las regiones italianas.

En otras palabras, tal como se intenta mostrar en el esquema (FIG. 2), un proceso

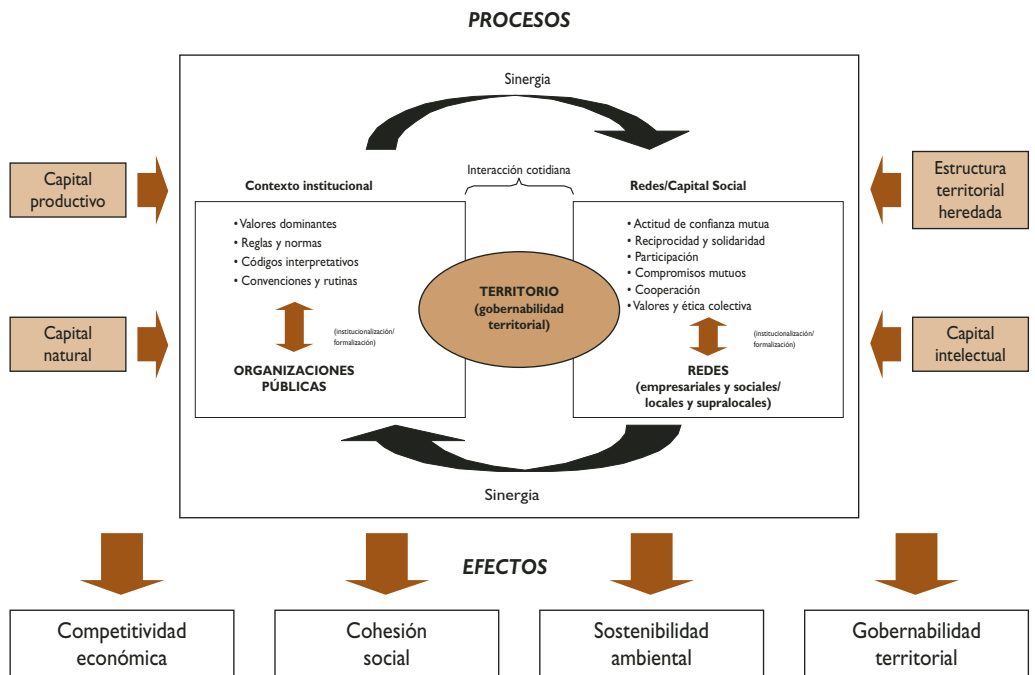


FIG. 2. Capital social e instituciones: claves para el desarrollo territorial

Fuente: elaboración propia.

sinérgico de ese tipo genera el ambiente necesario para la construcción de un verdadero *proyecto territorial*, toda vez que la proliferación de redes fortalece las instituciones públicas al tiempo que un Estado eficiente crea el ambiente necesario por el cual aquellas pueden florecer.

Esa dinámica puede identificarse con la idea de gobernabilidad territorial (*governance*), es decir, con un sistema de valores, políticas e instituciones mediante los que una sociedad gestiona sus asuntos económicos, políticos y sociales a través de interacciones dentro y entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado.

Entre las características principales que debería asumir un proceso de ese tipo, COOKE & MORGAN (1998:81) señalan, entre otros, la presencia de un alto nivel de representación de intereses y organización de la vida pública, una considerable difusión de la autoridad decisional y autonomía a través de un sistema de representación pluralista de intereses, la presencia del Estado como árbitro, generador de reglas y proveedor de servicios, la existencia de una densa red de flujos verticales y horizontales, así como de un diálogo iterativo para la resolución de conflictos y la creación de consensos.

#### 4.3. Redes empresariales y competitividad económica de las ciudades

Un último factor de impulso en la construcción de ciudades innovadoras —pero no por ello el menos importante— es la presencia de una organización de sus actividades productivas de tipo sistémico. Tal como se puso de manifiesto en la abundante literatura surgida a partir de la idea inicial de *distrito industrial marshalliano* (SFORZI, 1999; BECATTINI, 2002), las relaciones de interdependencia entre las empresas, ya sean de carácter mercantil (compraventa entre proveedores y clientes, subcontratación...), o bien al margen del mercado (difusión de información tácita y explícita, acuerdos de colaboración formales o informales...), constituyen la base para la construcción de esos *sistemas productivos locales* (SPL) que tanto interés han despertado en las dos últimas décadas, hasta el punto de orientar,

en algunos casos, la renovación de las políticas de promoción y desarrollo.

El análisis de los SPL prestó siempre especial atención a aquellos territorios rurales y ciudades intermedias organizados mediante redes de pequeñas empresas de origen local, en torno a una cadena productiva, *cluster* o *filière* determinada (agroalimentación, textil-confección, calzado, mueble, máquinas-herramienta, turismo...), con predominio de relaciones no jerárquicas de tipo horizontal y una acusada división interna del trabajo. La acumulación de economías —externas a cada empresa, pero internas al SPL— y la mayor capacidad de esta forma de organización para intensificar la transferencia de conocimientos e innovaciones entre las firmas, viene a ser la principal ventaja competitiva de la que pueden beneficiarse todas aquellas empresas que se integran en un territorio organizado de este modo, a diferencia de lo que ocurre en aquellos otros carentes de este tipo de articulaciones productivas, donde el individualismo y la competencia son los valores exclusivos que priman en el ámbito de las relaciones interempresariales.

La teoría del *medio innovador* (MAILLAT & al., 1991; CREVOISIER & CAMAGNI, 2000; ALONSO & MÉNDEZ, 2000) vino a destacar que esta forma de organización productiva es también importante para facilitar los fenómenos de innovación en las pequeñas y medianas empresas, tanto en sus procesos, como en sus productos, organización interna o acceso a los mercados. La obtención de economías de escala derivadas de la especialización productiva entre firmas que complementan su actividad, de economías de aprendizaje asociadas a la más fluida circulación de la información y el conocimiento, de economías de transferencia al reducirse los costes y las ineficiencias asociadas al intercambio, o de economías de alcance generadas por un acceso a mercados de bienes y servicios que no sería posible a la mayoría de empresas individuales, son las claves esenciales de esa eficiencia colectiva (DINI & STUMPO, 2004).

La herencia dejada por los estudios iniciales sobre distritos industriales han condicionado una especial atención hacia aquellos núcleos de población

monoespecializados, en los que una mayoría de empresas se estructura en forma de *cluster* en torno a un producto o servicio concreto. No obstante, la idea de sistema local es plenamente aplicable a ciudades de economía más compleja y diversificada, en las que se trata de analizar en qué medida cada uno de esos sectores muestra o no un cierto grado de interrelación productiva, identificando la densidad y tipo de tales vínculos, así como los posibles obstáculos para su consolidación y ampliación futuras.

En consecuencia, también en estos casos puede afirmarse que la existencia de una economía urbana en la que son visibles uno o varios sistemas de empresas que no solo comparten una misma cuenca de empleo, sino que se muestran articulados en torno a algún producto o servicio formando *clusters* de empresas interdependientes, permite hacer efectivas las ventajas de la proximidad –geográfica y organizativa– para inducir procesos de innovación relacionados con las propias condiciones del territorio (GILLY & TORRE, 2000; DUPUY & BURMEISTER, 2003).

Pese a las posibilidades que hoy ofrecen las nuevas tecnologías de información y comunicación para organizar redes virtuales espacialmente dispersas, se pone de manifiesto la importancia de esa proximidad para realizar una transferencia personalizada de conocimientos tácitos, no formalizados, ligados al *saber hacer* de los individuos y difícilmente codificables. Los sistemas locales de empresas permiten mayor flexibilidad ante un entorno inestable, por lo que la construcción de redes empresariales de ámbito urbano-local puede ser una buena plataforma de lanzamiento para impulsarse hacia los mercados globales y, al tiempo, para servir de impulso a la economía de sus entornos rurales.

##### 5. DINAMIZACIÓN Y DESARROLLO DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS: COMPONENTES E INDICADORES

A partir de este enfoque interpretativo, aquí se propone una caracterización de las *ciudades innovadoras* como aquellas que avanzan en su camino hacia el desarrollo mediante una estrategia prioritaria de

adquisición y/o generación de conocimiento, con el objetivo de hacer compatibles e interdependientes la competitividad económica y el crecimiento del empleo, con el bienestar social, la calidad medioambiental y una efectiva participación ciudadana. Este tipo de ciudad se identificará por un doble esfuerzo de aprendizaje, tanto individual como colectivo, capaz de impulsar iniciativas innovadoras en los planos empresarial y social, materializados en un efectivo proceso de desarrollo, que deberá afectar tanto su realidad interna, como sus relaciones con el exterior, en particular con su entorno próximo y con otras ciudades del sistema.

Un primer problema a enfrentar es la identificación del propio concepto de *ciudad innovadora*, aplicado a realidades concretas, así como la posibilidad de establecer una batería de indicadores cuantificables que pueda servir de base a un diagnóstico preciso y a una comparación entre trayectorias urbanas. Se trata, sin duda, de una cuestión compleja, que debe intentar vincularse, necesariamente, a los esfuerzos que se realizan hoy en la Unión Europea para construir *observatorios urbanos* destinados al análisis y la producción de estadísticas periódicas sobre la calidad de vida urbana, como es el caso del *Urban Audit*. (COMISIÓN EUROPEA, 2000; EUROSTAT, 2004). Puede proponerse una caracterización inicial de la ciudad innovadora, a partir de una identificación, tanto de sus componentes necesarios, como de los principales efectos derivados (FIG. 3).

En primer lugar, tal como se planteó en el epígrafe anterior, una ciudad innovadora se define por la presencia de todo un conjunto de actores locales que trabajan de forma efectiva por el desarrollo del lugar mediante la aplicación de diferentes estrategias. Están, por un lado, las instituciones generadoras y/o difusoras de conocimiento, además de las empresas, que actúan también en ocasiones como productoras y, sobre todo, como potenciales usuarias del mismo en forma de innovaciones aplicadas a sus procesos de trabajo, sus productos y servicios, o su organización interna y relaciones externas. Están también los ciudadanos, principalmente a través de sus distintas organizaciones, que pueden también

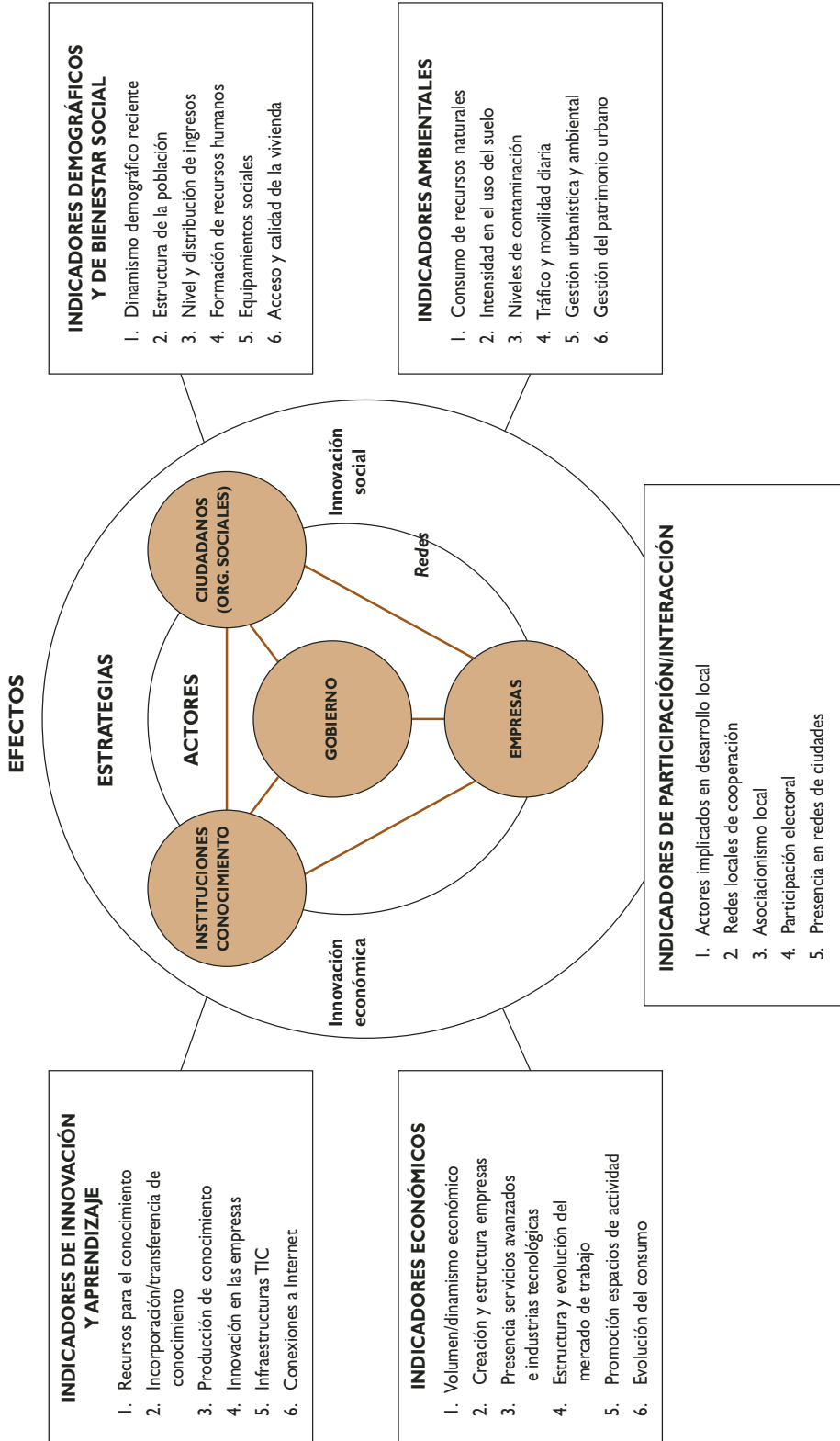


FIG. 3. Ciudades intermedias innovadoras: actores, estrategias y efectos sobre el desarrollo

Fuente: elaboración propia.

contribuir de forma eficaz al impulso de la innovación social (movilización, reforzamiento de la cohesión e identidad, participación...). Y está, finalmente, el gobierno a través de los diferentes niveles de actuación del Estado —con especial protagonismo del gobierno local—, cuando es capaz de complementar sus funciones administrativas y regulatorias con otras destinadas al impulso de la innovación y la mejora conjunta de la competitividad y la calidad de vida.

Especial importancia tiene hoy la construcción de redes como estrategia complementaria para el impulso del desarrollo local. En el caso de las empresas, se valora especialmente su capacidad para generar relaciones locales proveedor-cliente por los que circule de forma fluida la información, insertarse de manera adecuada en redes supralocales y establecer vinculaciones más densas y frecuentes con las instituciones relacionadas con la producción y transferencia del conocimiento (universidades, centros de investigación, institutos tecnológicos...). La forma actual de entender el desarrollo afecta el modo cómo los ciudadanos viven la ciudad, se organizan y participan de manera activa en algunas de las decisiones que afectan la propia dinámica urbana y la construcción de sus espacios públicos. Finalmente, la idea de gobernabilidad (*governance*) viene a destacar el especial significado que ahora se concede a la capacidad de los poderes públicos para liderar la construcción de un proyecto colectivo de ciudad, movilizar los recursos territoriales —materiales e inmateriales— y favorecer la concertación entre los restantes actores en un proceso de aprendizaje continuo y capaz de adaptarse a los cambios del entorno.

Según el argumento propuesto, la desigual situación de las ciudades en cuanto a la presencia y capacidad de iniciativa de los actores, así como respecto a la construcción de redes institucionales y el impulso de procesos innovadores, debe reflejarse en la evolución de todo un conjunto de indicadores tangibles, materializados en una amplia batería de variables concretas, si bien en este caso las estadísticas disponibles a escala local suelen mostrar notorias insuficiencias. Sin entrar

ahora en este último aspecto, el esquema de la FIG. 3 propone la *lógica* subyacente a la realización de diagnósticos sobre desarrollo urbano planteados desde esta perspectiva, al agrupar los tipos de indicadores a considerar en cinco grupos básicos.

#### a) *Indicadores económicos*

La competitividad del sistema productivo urbano puede identificarse, en buena medida, a partir de la información disponible sobre volumen y evolución reciente de la actividad económica (PIB, inversión, productividad...), su capacidad para la implantación o el nacimiento de nuevas empresas y la estructura de las mismas (tamaño, capacidad exportadora...). En este último sentido, resulta de interés valorar la presencia de aquellos sectores industriales y de servicios más intensivos en conocimiento y tecnología, así como de los grupos profesionales de mayor cualificación. Todo ello debería reflejarse también en un progresivo aumento de la capacidad de consumo, tanto individual como colectivo, así como de los espacios destinados al mismo.

#### b) *Indicadores demográficos y de bienestar social*

La evolución reciente del volumen poblacional y la estructura demográfica suelen considerarse reflejo del mayor o menor dinamismo urbano a lo largo del tiempo. Pero, más allá de su número o composición, las condiciones de vida de la población en forma de ingresos, equipamientos y servicios sociales disponibles (salud, cultura, ocio, seguridad...), o facilidades de acceso a la vivienda y calidad de la misma, han sido criterios habituales para medir el grado de satisfacción de las necesidades básicas y, con ello, el bienestar de los ciudadanos y el grado de cohesión alcanzado. Especial importancia se concede hoy a la formación de los recursos humanos, aspecto mensurable tanto a través de los recursos y establecimientos que se ponen a su disposición, como de la proporción de habitantes que accede a los diversos niveles educativos.

c) *Indicadores ambientales*

El concepto de sostenibilidad introdujo, hace ya dos décadas, la necesidad de incorporar a la noción de desarrollo aspectos relativos a la intensidad en el consumo de recursos básicos como el agua o el suelo, así como a la generación de residuos en forma de diversos tipos de contaminación. Otros aspectos habituales hoy en la valoración del medio ambiente urbano son los relativos al tráfico y la movilidad, así como a la presencia o ausencia de acciones destinadas a mejorar la gestión urbanística y ambiental, junto a la protección del patrimonio cultural y el paisaje urbano mediante normativas específicas o diversas figuras de planeamiento.

d) *Indicadores de innovación y aprendizaje*

Las ideas relativas a la evolución hacia una sociedad del conocimiento como parte integrante del proceso de desarrollo otorga creciente interés a conocer la situación de las ciudades en cuanto a las infraestructuras y recursos disponibles para su generación, o las destinadas a su difusión y transferencia (centros formativos, de investigación y desarrollo tecnológico, de servicios...), así como los resultados alcanzados, sobre todo en el ámbito de las empresas (patentes, certificaciones de calidad...). La búsqueda de ciudades digitales, bien conectadas a su entorno, exige investigar la dotación existente en tecnologías de información y comunicación (ordenadores, líneas ADSL, centros de teletrabajo...), así como el volumen de usuarios o la densidad de los flujos generados.

e) *Indicadores de participación e interacción*

Una ciudad innovadora es un espacio articulado y activo, donde se producen sinergias derivadas de la interacción entre quienes viven y trabajan en ella, que buscan avanzar por el camino del desarrollo. Identificar, por tanto, el volumen de actores locales implicados en ese tipo de objetivos, así como las redes institucionales de cooperación en proyectos concretos que se establecen

entre ellos, resulta un buen modo de medir el grado de interacción existente. Otras dimensiones de la participación, como puedan ser el asociacionismo local o el compromiso electoral de los ciudadanos, pueden ampliar esa panorámica. La presencia de la ciudad en las múltiples redes temáticas que han surgido en los últimos años permite constatar hasta qué punto existe una complementariedad de escalas en el esfuerzo por consolidar esas estructuras reticulares y buscar colaboraciones en el proceso de desarrollo.

## 6. NUEVAS POLÍTICAS DE DINAMIZACIÓN URBANA A PARTIR DE LA INNOVACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN DE REDES

A partir de interpretaciones como las anteriores, algunas ciudades localizadas en regiones periféricas han puesto ya en marcha todo un conjunto de propuestas operativas y acciones que buscan impulsar su dinamismo interno y contribuir, de paso, a la revitalización del territorio circundante. Conocer mejor esas experiencias, difundir todo un conjunto de buenas prácticas entre aquellas otras aquejadas por una patente atonía y mejorar la integración entre las diversas instituciones y escalas implicadas, son hoy objetivos genéricos que marcan el camino a seguir en el futuro inmediato.

Cada ciudad deberá elaborar sus propias propuestas dinamizadoras a partir de las específicas condiciones económicas, sociales e institucionales heredadas, resultado de su trayectoria histórica y de las estrategias aplicadas por aquellos actores que tuvieron y tienen mayor capacidad de traducir sus valores e intereses sobre el espacio urbano. No obstante, pueden apuntarse algunos principios de carácter general para orientar esa acción, fruto tanto de las reflexiones teóricas anteriores como de las experiencias conocidas en ciudades que se plantean un proyecto de futuro para el que el aprendizaje (individual y colectivo), la innovación (empresarial y social), la articulación de redes locales y la mejora de la inserción exterior resultan componentes prioritarios (OCDE, 2001).



Con relación al objetivo de fomentar el aprendizaje y la innovación locales, que siempre exigen dibujar horizontes a medio plazo, varios tipos de iniciativas parecen los más prometedores a tener en cuenta. Con respecto al aprendizaje individual, las ciudades deben apostar por la mejora de una oferta educativa de calidad que, al margen de la educación reglada ya existente, preste especial atención a la oferta de programas de formación continua y a la creación de un observatorio capaz de mejorar su adecuación a las demandas —actuales y futuras— del mercado local de trabajo. En cuanto al aprendizaje colectivo, el fomento de la innovación en las PYMEs locales exige superar los simples mecanismos de subvención directa —dependientes en muchos casos de programas ofertados *desde arriba*— para impulsar la creación de servicios de apoyo (centros de empresas e innovación, incubadoras, institutos tecnológicos, laboratorios...) en los que las iniciativas locales y regionales son protagonistas. El apoyo a la densificación de las redes empresariales locales (asociacionismo, bolsas de subcontratación, promoción exterior...) y la difusión de *buenas prácticas* en materia de gestión, pueden ser acciones complementarias de interés.

Una segunda línea de actuación hace referencia a la construcción de redes sociales e institucionales que, además de apoyar la mencionada innovación en el seno de las empresas y la economía local, realicen acciones que favorezcan la calidad de vida urbana, el combate a los procesos de marginación y exclusión que propicia la lógica del mercado, o la protección y puesta en valor del patrimonio urbano. Se trata de crear foros de diálogo y participación capaces de realizar un inventario de los recursos disponibles, identificar las potencialidades y los déficit actuales, y a partir de aquí buscar una convergencia que pueda concretarse en proyectos colectivos. Una mejor coordinación entre las universidades, centros de investigación y centros de formación técnica o profesional con las empresas e instituciones públicas, es básica para lograr un funcionamiento más eficaz del sistema local y regional de innovación. La promoción de centros de información y asesoramiento, que

hoy pueden contar con las posibilidades de acceso que ofrecen las tecnologías de información y comunicación, es otra línea de trabajo a explorar, junto con la propia dinamización social y cultural orientada a mejorar la calidad de vida y el sentimiento de pertenencia de los ciudadanos.

Pero cualquier actuación que intente promover hoy el aprendizaje y la innovación debe ser sensible a la creciente importancia de la colaboración y el trabajo en red, más allá del propio ámbito urbano. Asistimos hoy a la construcción de un número cada vez mayor de redes de ciudades, que intentan aportar recursos económicos y humanos, experiencias y conocimientos para desarrollar proyectos en común, generadores de todo un conjunto de *externalidades* para las ciudades *conectadas*, que pueden mejorar así su funcionamiento interno, así como su presencia exterior y su capacidad de negociación (GUTIÉRREZ & *al.*, 2002).

Redes temáticas ya existentes y en expansión, con objetivos tan diversos como los de las ciudades inteligentes (*learning cities*), ciudades digitales (*digital cities*), ciudades educadoras (*villes éducatrices*), ciudades numéricas (*villes numériques*), ciudades de la energía (*energie-cités*), teleciudades (*telecities*), ciudades lentas (*slow cities*), ciudades refugio, etc., son tan sólo una muestra de estrategias que, utilizando de forma intensiva las posibilidades de la red para compartir recursos, intentan acceder a nuevos ámbitos de actuación. Junto a ellas, deben también mencionarse las redes territoriales que agrupan ciudades de un ámbito geográfico determinado frente a objetivos también comunes: las constituidas en el Arco Atlántico, el Arco Latino o el Arco Mediterráneo de las Tecnologías y, a otra escala, la Red Local de Promoción Económica, Formación y Empleo de Andalucía, la Xarxa de Ciutats y Pobles cap a la Sostenibilitat, o la Xarxa Local de Promoció Económica, Formació y Ocupació de Catalunya, son algunos ejemplos de esta otra tendencia, complementaria de la anterior y que también se encuentra en las fases iniciales de su evolución.

En conclusión, una estrategia de desarrollo territorial orientada a impulsar la dinamización de ciudades medias y de

centros comarcales en regiones periféricas exige renovar diagnósticos y formas de intervención tradicionales, en favor de una perspectiva estratégica y, por tanto, selectiva que, al tiempo, sea capaz de integrar las políticas de promoción económica y las destinadas a la ordenación del territorio. Se necesita también una mejor coordinación en sentido vertical, entre los diferentes niveles administrativos implicados, así como otra de carácter horizontal entre ciudades que cuentan con capacidades y recursos limitados, en busca de proyectos

compartidos. En la búsqueda de ese desarrollo más integrador, los conceptos de conocimiento, aprendizaje e innovación pueden resultar mucho más que una simple moda pasajera, hasta convertirse en componentes básicos de cualquier diagnóstico territorial y recursos estratégicos a explorar en mayor medida que hasta ahora, pues solo territorios innovadores estarán en condiciones de combinar esa competitividad económica, social y ambiental (FARRELL & THIRION, 2001) que exigen los nuevos tiempos.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, A. G.; B. GRAIZBORD & A. SÁNCHEZ CRISPÍN (1996): *Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México*. CONACYT-UNAM-El Colegio de México, México.
- ALBERTOS, J. M.; I. CARAVACA; R. MÉNDEZ & J. L. SÁNCHEZ (2004): «Desarrollo territorial y procesos de innovación socioeconómica en sistemas productivos locales». En J. L. ALONSO SANTOS, L. J. APARICIO AMADOR & J. L. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ: *Recursos territoriales y geografía de la innovación industrial en España*. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.
- ALONSO, J. L. & R. MÉNDEZ (coords.) (2000): *Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España*. Civitas, Madrid.
- AZEVEDO, R. & P. CICHOWLAZ (coords.) (2002): *Study on the construction of a polycentric and balanced development model for the European territory*. DGOTDU/CRPM/DATAR/ Ministerio de Medio Ambiente/Kommunal-og Regional Departementet/Ministerio das Cidades, ordenamento do Território e Ambiente, Santa Maria da Feira.
- BECATTINI, G. (2002): «Del distrito industrial marshalliano a la “teoría del distrito” contemporánea. Una breve reconstrucción crítica». *Investigaciones Regionales*, 1: 9-32.
- BELLET, C. & J. M. LLOP (eds.) (2000): *Ciudades intermedias: urbanización y sostenibilidad*. Editorial Milenio, Lleida.
- (2004a): «Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias». *Scripta Nova*, VIII, 165: 1-30 (<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-165.htm>).
- (2004b): «Ciudades intermedias: entre territorios concretos y ciudades y espacios globales». En *CyTET*, XXXVI, 141: 569-581.
- BOURDIEU, P. (2001): «El capital social. Apuntes provisionales». En *Revista Zona Abierta*, 94/95: 83-88. Madrid.
- BRUNET, R. (2000): «Des villes comme Lleida. Place at perspectives des villes moyennes en Europe». En BELLET & LLOP (2000) Milenio, Lleida.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Estrategia territorial europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- (2000): *Study Programme on European Spatial Planning Final Report*. Comisión Europea, Bruselas-Estocolmo.
- (2000): *The Urban Audit*, vol. I, II y III. Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- (1996, 2001 y 2004): *Informes sobre la Cohesión Económica y Social*. Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COOKE, P. & K. MORGAN (1998): *The associational economy. Firms, regions, and innovation*. Oxford University Press. Oxford.
- CREVOISIER, O. & CAMAGNI (eds.) (2000): *Les milieux urbains R.: innovation, systèmes de production et ancrage*. EDES, Neuchâtel.
- DINI, M. & G. STUMPO (coords.) (2004): *Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina*. Siglo XXI-CEPAL, México.
- DOLLFUS, O. (1994): *L'espace monde*. Economica, París.
- DUPUY, C. & A. BURMEISTER (2003): *Entreprises et territoires. Les nouveaux enjeux de la proximité*. La Documentation Française, París.
- EUROSTAT (2004): *Urban Audit. Methodological Handbook*. Comisión Europea, Luxemburgo.
- EVANS, G. (1996): «State-society synergy: government and social capital in development». En *World Development*, vol. 24, n.º 6.
- FALUDI, A. (ed.) (2003): «The application of the European Spatial Development perspective». Número monográfico de *Town Planning Review*, vol. 74 (1).
- FARINÓS, A. (2003): «Análisis e implicaciones futuras de la Estrategia Territorial Europea». *Revista de Estudios Europeos*, 34: 17-40.
- FARRELL, G. & S. THIRION (2001): «La competitividad de los territorios rurales a escala global». *Innovación en el medio rural. Cuaderno de la Innovación*, 6, fascículo 5. Observatorio Europeo LEADER.

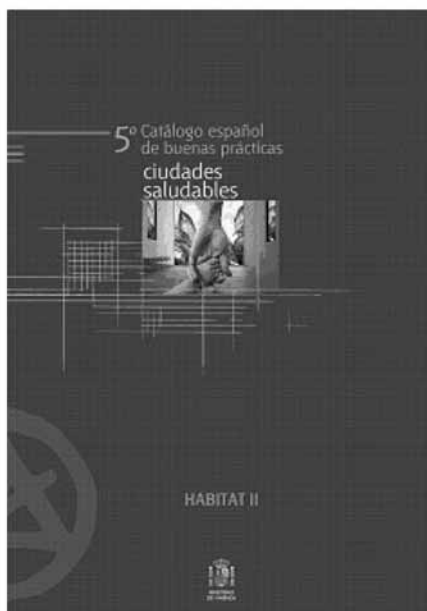
- FERRÃO, J. (2004): «A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Europeia: re-imaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial?». *Revista EURE*, Santiago de Chile, vol. XXIX, 89: pp. 43-61.
- & E. BRITO HENRIQUES & A. OLIVEIRA DAS NEVES (1994): «Repensar as cidades de média dimensão». *Análise Social*, vol. XXIX, n.º 129, pp. 1123-1147.
- GANAU, J. & J. VILAGRASA (2003): «Ciudades medias en España: posición en la red urbana y procesos urbanos recientes». En H. CAPEL: *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*. Instituto Cajamar, Almería: 37-73.
- GASPAR, J. (2000): «Cidades médias e cidades intermédias. Novas funções territoriais e novas formas urbanas em Portugal». En BELLET & LLOP (2000) *Milenio*, Lleida.
- GAULT, M. (1989): *Villas intermédiaires pour l'Europe?* Syros Alternatives, París.
- GILLY, J. P. & A. TORRE (dirs.) (2000): *Dynamiques de proximité*. L'Harmattan, París.
- GUTIÉRREZ, J. A.; A. CERRATO & F. SURROCA (2002): *Redes de municipios. Un modelo de organización*. Fundación de Iniciativas Locales-FEMP, Madrid.
- HARVEY, D. (1989): «From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism». *Geografiska Annaler*, 71B, 1: 3-18.
- HERREROS, F. & G. DE FRANCISCO (2001): «Introducción: el capital social como programa de investigación». En *Revista Zona Abierta*, 94/95: 1-46. Madrid.
- JAMBES, J. P. (2001): «Territoires apprenants. Esquisses pour le développement local du XXIe siècle». L'Harmattan, París.
- KLIKSBERG, B. & L. TOMASSINI (2000): *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. BID / FCE. Buenos Aires.
- LABORIE, J. P. & J. RENARD (1998): *Bourgs et petites villes*. Presses Universitaires du Mirail, Toulouse.
- MAILLAT, D.; O. CREVOISIER & B. LECOQ (1991): «Réseau d'innovation et dynamique territoriale. Un essai de typologie». *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 3-4: 407-432.
- MÉNDEZ, R. (2002): «Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes». *Revista EURE*, Santiago de Chile, XXVIII, 84: 63-83.
- NELLO, O. (1998): «Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa». En F. J. MONCLÚS: *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*. Centre de Cultura Contemporània, Barcelona: 35-57.
- OCDE (2001): *Cities and regions in the new learning economy*. OECD, París.
- PEYRONY, J. (2002): *Le schéma de développement de l'espace communautaire*. La Documentation Française, París.
- PLAZA, J. I.; J. ROMERO & J. FARINÓS (2003): «Nueva cultura y gobierno del territorio en Europa». *Ería*, 61: 227-249.
- PISELLI, F. (2003): «Capital social: un concepto situacional y dinámico». En A. BAGNASCO, et al.: *El capital social. Instrucciones de uso*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- PONCE, G. (2003): *Reestructuración y territorio en los sistemas productivos locales valencianos*. Servicio de Publicaciones Universidad de Alicante, Alicante.
- PUTNAM, R. (1993): *Making Democracy Work*, Princeton University Press.
- (2001): «La comunidad próspera. El capital social y la vida pública». En *Revista Zona Abierta*, 94/95: 89-104. Madrid.
- RICHARDSON, T. & O. B. JENSEN (2000): «Discourses of mobility and polycentric development: a contested view of European spatial planning». *European Planning Studies*, 8, 4: 503-520.
- ROMERO, J. & J. FARINÓS (eds.) (2004): *Ordenación del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*. Editorial Trea, Oviedo.
- SFORZI, F. (1999): «La teoría marshalliana para explicar el desarrollo local». En F. RODRÍGUEZ, edit. *Manual de desarrollo local*. Trea Ediciones, Oviedo: 13-32.
- TAYLOR, P. J. & G. CATALANO (2002): World city network formation in a space of flows. *Research Bulletin*, 61, GaWC.  
En <http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb61.html>
- TRIGILIA, C. (2001): Social capital and development. *European Journal of Social Theory*, vol. 4, n.º 4, Sage. Londres.
- VELTZ, P. (1996): *Mondialisation, villes et territoires*. P.U.F., París.
- VILAGRASA, J. (2000): «Ciudades medias y ciudades intermedias: posicionamiento en la red urbana y procesos urbanos recientes». En <http://www-etsav.upc.es/personals/monclus/cursos/ibarz.htm>.
- WOOLCOCK, M. & D. NARAYAN (2000): «Capital social: implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas de desarrollo». En *The World Bank Research Observer*, 15, 2 (August 2000): 225-49.

## Direcciones de Internet

- Study Programme on European Spatial Planning. Final Report: <http://www.mcrit.com/SPESP>.
- Study Programme on European Spatial Planning. Work Groups: <http://nordregio.a.se>.
- European Spatial Planning Observatory Network: <http://espon.lu>.
- Unión Internacional de Arquitectos. Programa *Ciudades Intermedias y Urbanización Mundial*: <http://www.paeria.es/cimes>.
- Council of European Municipalities and Regions: <http://www.ccre.org>.

Novedad  
**Ministerio de Vivienda**

5º Catálogo español de Buenas Prácticas  
ciudades saludables



Esta publicación recoge documentación detallada de las 50 prácticas que han sido seleccionadas por el Comité Habitat Español para participar en el V Concurso Internacional de Buenas Prácticas, 2004 y la calificación obtenida en el mismo. Además aparece información sobre el resto de prácticas recibidas y reflexiones de los expertos encargados de la evaluación y selección, como aportación al proceso de elaboración de conocimientos y de conceptualización.

382 pp.  
Formato: 21 cm x 29,7 cm

**Pedidos:** Librería del B.O.E.. C/Trafalgar, 27 Madrid.  
Tfnº: 902365303, Fax: 915382122; e-mail: tienda@boe.es  
P.V.P.: 57€ (I.V.A. incluido)  
I.S.B.N.: 84-96387-06-2