



Observatorio Local

IDEAS GLOBALES PARA EL GOBIERNO LOCAL

EJEMPLAR PROMOCIONAL



Observatorio Local. Ideas Globales para el Gobierno Local es una publicación especialmente dirigida al mundo local de **Observatorio de las Ideas S.L.**

COORDINADOR:

Juan Echániz

Arquitecto, ha sido Coordinador General de la Diputación de Barcelona y Gerente Municipal de L'Hospitalet de Llobregat

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN:

Josep Antoni Báguena

Jordi Baltà

Lluís Camprubí

Elena Costas

Joan Frigols

Eduard Güell

Benjamín Augusto López

Lluís Medir

Luis Martín Martínez

Pol Morillas

Andreu Orte

Esther Pano Puey

Carles Rivera

David Rojas-Rueda

Jordi Rosell

Paula Salinas

Elisa Stinus Bru de Sala

Mariona Tomàs

Francesc Trillas

Ferran Vallespinós

EDITA

Observatorio de las Ideas S.L.

CONSEJERO DELEGADO

Daniel Fernández

PRESIDENTE DEL CONSEJO EDITORIAL

Isaías Táboas

CIF B65855868

Diagonal 519-521 2º 08029

Barcelona Tel. 93 494 97 20

www.observatoriodli.com

ISSN: 2339-9562

D. Legal B.10113-2014



Observatorio Local

IDEAS GLOBALES PARA EL GOBIERNO LOCAL

LA CIENCIA ECOLÓGICA APLICADA A LAS CIUDADES.

Resumen del libro de **Richard T. T. Forman**, *Urban Ecology, Science of Cities* (2015). Realizado por Carles Castell Puig.

LA LACRA DE LOS PARAÍOS FISCALES

Resumen del libro de **Gabriel Zucman**, *The Hidden Wealth of Nations. The Scourge of Tax Havens*. Realizado por Luis Francisco García Espinal.

| OTRAS IDEAS DE INTERÉS |

PARTICIPACIÓN, GOBIERNO EN RED Y DESARROLLO TERRITORIAL

Albert Valdivia y Carles Rivera

BALANCE DE LOS SISTEMAS DE BICI COMPARTIDA EN LAS CIUDADES

Jordi Rosell

20 IDEAS PARA FOMENTAR LA TRANSPARENCIA EN EL GOBIERNO LOCAL

Joan Frigols

LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES: ¿SON EFICIENTES?

Jordi Rosell



Nuevamente tenemos el placer de presentarles ideas recientes que pueden ser de interés para las políticas locales.

Empezamos con la reseña del libro de **Richard T. T. Forman**, *Urban Ecology, Science of Cities* («Ecología urbana. La ciencia de las ciudades»). Este autor, especialista en la ecología del paisaje, es una referencia mundial en la materia y, a pesar de su interés por nuestro país y del trabajo puntual en él, no ha sido prácticamente editado en España. En esta última obra, que es continuación natural de su importante trabajo en el campo de la ecología, el autor se centra en las ciudades. Sus planteamientos huyen de la dicotomía ciudad-naturaleza para conjugar una teoría que pone la dimensión regional en el centro del planeamiento de las ciudades y propone sus patrones espaciales (manchas y corredores) como solución para conseguir regiones urbanas más sostenibles y con más calidad de vida. Como dice **Carles Castell**, «las ciudades no pueden obviar los principios ecológicos en su planificación y gestión, de la misma forma que la ecología necesita incorporar las urbes en sus planteamientos para conseguir afrontar realmente los grandes retos ambientales que tenemos planteados». Forman es, pues, un teórico que ha descendido a la práctica del planeamiento urbano y territorial, y por ello sus propuestas y experiencias en multitud de ciudades hacen de este libro una fuente de ideas que los alcaldes y gestores municipales deben conocer, ya que a pesar de no ser precisamente nuevas resulta que, ahora sí, están en la agenda actual de las metrópolis.

El libro de **Gabriel Zucman**, *The Hidden Wealth of Nations. The Scourge of Tax Heavens* («La riqueza oculta de las naciones. La lacra de los paraísos fiscales») nos sumerge en el mundo de la evasión fiscal y los paraísos fiscales. Es un tema del que se habla mucho. Pero en este libro, a diferencia de otros con enfoques más periodísticos o políticos, nos encontramos delante de una obra rigurosa, de investigación, que, con datos contrastados, hace una estimación del volumen de dinero que la existencia de métodos, tecnología y paraísos fiscales permite ocultar a los sistemas de finanzas públicas estatales. No es un tema nuevo, ya que tiene su origen sobre todo en Europa y en el periodo de entreguerras del siglo pasado, pero en los últimos años ha tomado unas dimensiones colosales ante la impotencia, o falta de decisión política, de los Estados. Los problemas que lleva aparejada la defraudación fiscal, la desigualdad, la pérdida de base fiscal de las haciendas públicas, las facilidades a las organizaciones criminales, etc., llaman a la acción y, como dice el autor, el problema tiene solución siempre que haya voluntad política; por ello, dedica toda una parte del libro a presentar posibles soluciones de una manera crítica, analizando también sus posibles consecuencias negativas en la economía y en otros aspectos. En definitiva, una obra que añade datos y propuestas a un tema que tiende a tratarse de forma superficial por los medios y que es especialmente interesante para reflexionar sobre otras maneras de abordar el futuro de nuestras políticas fiscales.

Las formas de trabajo en el campo del desarrollo económico local y regional deben adaptarse a los cambios que se están produciendo en las organizaciones, en las instituciones y en la sociedad. **Miren Estensoro** y **Miren Larrea** nos explican las razones que hacen necesario reformular las formas de trabajo partiendo del caso de la implementación de estrategias de especialización



inteligente en el País vasco. Nueva gobernanza, redes de actores territoriales, implicación de nuevos actores –como los académicos– al proceso de gestión, etc.; en resumen, un conjunto de reflexiones interesantes para las nuevas políticas de desarrollo económico territorial.

La experiencia de más de 800 ciudades con sistemas de bicicleta compartida es la base del trabajo de **Miriam Ricci**. La bicicleta compartida es un servicio municipal relativamente nuevo que ha tenido mucha visibilidad, pero del que cuesta todavía encontrar evaluaciones sistemáticas de resultados. Nacieron en muchos casos como una manera de fomentar un modo de movilidad alternativo, más saludable y menos contaminante, pero la realidad es que ha tenido éxito entre públicos que se desplazaban anteriormente en transporte público o bien a pie, siendo pequeña la cuota que han robado al transporte privado motorizado. El sistema ha sabido entender a la bicicleta como un modo de transporte válido en ciudades que no tenían tradición previa, pero, como cualquier servicio nuevo, éste también requiere de evolución. En el estudio encontramos algunos patrones comunes que pueden ser de utilidad para el rediseño de este servicio.

La transparencia se ha situado en un lugar central de la agenda política. Son los gobiernos locales los que, por proximidad a los ciudadanos, están en mejores condiciones para fomentarla en su acepción más completa y beneficiosa para la mejora democrática. **Don-Terry Veal, William I. Sauser Jr., María B. Tamblyn, Lane D. Sauser y Ronald R. Sims** nos ofrecen 20 ideas concretas para pasar a la acción.

Casos concretos de mala gestión local han tenido mucho impacto mediático y han generado un estado de opinión que no hace justicia a la labor de la mayoría de gobiernos municipales. De este estudio de **Gemma Pérez-López, José Luis Zafra-Gómez y Diego Prior** sobre la eficiencia en la prestación de determinados servicios en función su forma de prestación, los ayuntamientos españoles de población mediana (entre 1000 y 50 000 habitantes) salen bastante bien parados, y se demuestra que, incluso con la crisis encima, los gobiernos locales van ganando en eficiencia.

Espero que las ideas y estudios que hemos seleccionado sean de su interés.

Juan Echániz

LA CIENCIA ECOLÓGICA APLICADA A LAS CIUDADES

Richard T. T. Forman, *Urban Ecology. Science of Cities* («Ecología urbana. La ciencia de las ciudades»), Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido, 2015, 462 págs.

Por **Carles Castell Puig**

Antecedentes

La ecología del paisaje es una ciencia interdisciplinaria que aúna campos variados, tanto de las ciencias naturales como de las sociales. Su objetivo es el estudio de los patrones territoriales a distintas escalas y en diferentes entornos, desde los espacios naturales hasta los más humanizados. Gran parte de la formalización teórica de la ecología del paisaje se desarrolló en la década de los ochenta, en buena medida a través del libro *Landscape Ecology*, de **R. T. T. Forman** y **M. Godron**, en el que señalaron que un territorio puede caracterizarse por tres tipos de elementos, detallados a su vez a través de la cartografía de los usos del suelo, u otros atributos temáticos, como los mapas de hábitats o de vegetación: las manchas o teselas (*patches*), los corredores ecológicos (*ecological corridors*) y la matriz (*matrix*). En base a estos principios, cualquier territorio puede definirse mediante el análisis de la naturaleza, número, disposición y tamaño, entre otros indicadores, de las piezas que lo conforman. A partir de esta caracterización, se pueden determinar diferentes atributos en torno al paisaje –heterogeneidad, diversidad, fragmentación, etc.– que permiten entender el funcionamiento de la superficie en su conjunto.

Desde sus inicios, la ecología del paisaje se planteó como una ciencia que pudiera ser aplicada a la planificación y la gestión territorial, proponiendo patrones de ordenación de los usos y actividades humanas que minimizaran sus impactos negativos y optimizaran la eficiencia en el uso del suelo. Esta aplicación de la ecología se concretó notablemente en el siguiente libro de Forman (*Landscape Mosaics*), de los años noventa, en el cual muestra cómo la mencionada estructura y composición del paisaje –esto es, el mosaico territorial– afecta a los flujos de agua, energía, nutrientes, organismos y personas. Es decir, el tipo de ocupación del territorio va a definir, en gran medida, su funcionalidad. En este sentido, los patrones de mosaico territorial propuestos por Forman constituyen una herramienta para tender hacia el modelo deseable: territorios sostenibles y resilientes.

Los principios ecológicos ponen de manifiesto la necesidad, por ejemplo, de:

- mantener grandes manchas de ecosistemas naturales o seminaturales, indispensables para la preservación de los principales procesos ecológicos, de los hábitats o de la recarga de los acuíferos, además de constituir paisajes de gran belleza;
- reforzar la conectividad del territorio, a través de la conservación de corredores ecológicos como la red fluvial y de evitar los procesos de fragmentación;
- asegurar la presencia, dentro de las grandes áreas uniformes, de pequeñas manchas que aporten diversidad territorial, como los cultivos en claro entre las masas forestales o los setos verdes y los pequeños bosquetes en medio de las zonas agrícolas;
- garantizar la continuidad y compacidad de la ocupación urbana, impidiendo especialmente la dispersión (*urban sprawl*), que conlleva un gran impacto ambiental, una baja eficiencia en el uso del territorio y la necesidad de extensas redes de infraestructuras y servicios.

La voluntad de Forman, y en general de los ecólogos del paisaje, de incidir plenamente en la toma de decisiones, le llevó de manera natural a analizar de forma rigurosa y detallada los procesos de transformación territorial de mayor incidencia, tanto en intensidad como en escala. Forman publicó en el año 2003, fruto de estos trabajos, junto con otros trece expertos, el título *Road Ecology*, donde recopiló de forma integral el conocimiento sobre los efectos de la cada vez más extensa red de infraestructuras de transporte –fragmentación, atropellamientos, ruido, contaminación, etc.–, y donde también propuso un marco conceptual para las políticas, planes y proyectos que permitiera minimizar y mitigar el impacto de las carreteras y de los vehículos sobre el territorio que atraviesan.

El esperado compendio del análisis de los asentamientos urbanos desde la óptica de la ecología del paisaje llegó unos años más tarde, en 2008, con *Urban Regions*. En este libro Forman analizaba 38 regiones urbanas de todo el mundo, poniendo especial atención a la región metropolitana de Barcelona, lugar que tuvo oportunidad de conocer y estudiar en detalle gracias a su colaboración con las administraciones públicas responsables de la planificación territorial. Así, Forman evalúa distintos patrones de ocupación urbana, desde los más compactos a los más dispersos, y tanto desde el punto de vista de su impacto sobre el medio natural como sobre sus efectos sobre la calidad de vida de las personas. La amplitud de miras de su aproximación le permite incidir en aspectos variados, que van desde la hidrología hasta la conservación de la naturaleza, de la fragilidad de las ciudades ante desastres, especialmente en el contexto del cambio climático, a los aspectos más intangibles, aquellos relacionados con el paisaje urbano o con el sentido de pertenencia de los ciudadanos.

No resulta extraño que Forman fijara su mirada en la región de Barcelona. Más allá de las diversas iniciativas de planificación del territorio que ha habido desde los años ochenta por parte de la administración pública, y de los contactos personales que llevaron finalmente a Forman a interesarse por esta experiencia (puede consultarse el resultado de este trabajo en *Mosaico territorial para la región metropolitana de Barcelona*, Forman, 2004, Ed. Gustavo Gili), la ciudad de Barcelona fue una de las primeras en desarrollar un análisis detallado de su estructura y funcionamiento desde un punto de vista ecológico. Así, **Jaume Terradas**, catedrático de Ecología de la Universidad Autónoma de Barcelona, publicó en 1985, junto con sus colaboradores, el libro *Ecologia d'una ciutat* (Publicacions de l'Ajuntament de Barcelona), donde ya incluía un mapa ecológico de la ciudad. En el año 1999, a partir de una revisión de dicho mapa, apareció una reedición centrada especialmente en los cambios ecológicos que había sufrido la ciudad a lo largo de aquellos quince años. Posteriormente, en el año 2001, Terradas publicó su libro *Ecología Urbana* (Ed. Rubes), en la que recopiló la experiencia vivida sobre este tema a partir de una mirada complementaria a la de Forman, centrada en este caso en el metabolismo de las ciudades, con unos flujos de entrada (agua, energía, alimentos...) y unos flujos de salida (residuos, calor, contaminación...) que condicionan no sólo el hábitat estrictamente urbano, tanto para las personas como para el resto de especies, sino también todo el entorno afectado por su gran área de influencia. Terradas, al igual que Forman, entendía la ecología urbana como una disciplina para incidir en la planificación y la gestión de las ciudades; en su caso, una de las principales herramientas fueron los indicadores ambientales y de sostenibilidad urbana, que han tenido un gran uso en muchos lugares del mundo más allá de su aplicación desde entonces en la ciudad de Barcelona.

La ecología urbana

Según datos de las Naciones Unidas, el 54 % de la población mundial vive hoy en día en áreas urbanas, y se prevé que para 2050 llegará al 66 %. Esto significa que en los próximos 35 años se incrementará la población urbana en unos 2500 millones de personas, princi-

palmente en Asia y África. Como dice Forman, nos hemos convertido en una especie urbana (*Homo sapiens «urbanus»*). Más allá de los grandes desafíos directamente relacionados con la atención a las necesidades básicas de las personas, el crecimiento de las ciudades conlleva dos procesos asociados: la transformación de la propia ciudad, poderosa e imparable, y la degradación de los sistemas naturales (escasez de agua, contaminación, pérdida de biodiversidad, impacto sobre el suelo y el clima, etc.). Ante la magnitud y la escala de esta cuestión, lo más habitual suele ser habilitar pequeños proyectos correctores, a modo de parches, o simplemente encoger los hombros ante la imposibilidad de resolver un problema tan colosal y complejo.

Por eso, desde la ecología urbana se pretende ofrecer conocimientos, herramientas y propuestas para abordar estos retos. Así, se plantean dos puntos básicos de partida. Primero, las ciudades están en el centro de regiones urbanas y son totalmente dependientes del anillo metropolitano que las envuelve; por lo tanto, la escala apropiada de trabajo es la misma región metropolitana. Segundo, las áreas urbanas son mosaicos, según los términos descritos por la ecología del paisaje. Los patrones espaciales de manchas y corredores son extremadamente complejos y ecológicamente claves para determinar su funcionamiento. Generalmente, las miradas y las decisiones suelen concentrarse en algunas pequeñas piezas de este mosaico (a menudo los parques y las zonas verdes); por el contrario, la ecología urbana se centra en todas las piezas que lo componen, incluyendo la gran variedad de elementos construidos: es la ecología de los mosaicos urbanos.

Para mucha gente resulta inconcebible conciliar naturaleza y ciudad, pues consideran el componente urbano, o humano, inherentemente malo para los elementos naturales. Sin embargo, esta posición se disipa con el paso del tiempo gracias a los trabajos desde la ecología urbana, que muestran el resultado de la superposición del componente natural y urbano y plantean fórmulas para que resulten lo más compatibles posible. En este sentido, las actividades de la gente pueden tener un efecto negativo o positivo sobre la naturaleza, en función de los modelos de ocupación, igual que la naturaleza puede provocar efectos positivos o negativos sobre las personas. En el contexto actual, y más todavía en el futuro, las ciudades no pueden obviar los principios ecológicos en su planificación y gestión, de la misma forma que la ecología necesita incorporar a las urbes en sus planteamientos para conseguir encarar los grandes retos ambientales a los que nos enfrentamos.

Así, la ecología urbana se define como el estudio de la «interacción entre los organismos, las estructuras construidas y el ambiente físico donde se concentran las personas». Se entiende que los organismos son las plantas, los animales y los microorganismos, y su interacción entre ellos y el ambiente físico (aire, agua, suelo) es el campo de interés tradicional de la ecología. La incorporación de las estructuras construidas –edificios, carreteras y otras construcciones humanas– en esta interacción es lo que convierte a la ecología en sí en el ámbito específico de trabajo de la ecología urbana. No resulta de extrañar, pues, que ésta se entrelace estrechamente con otras disciplinas como la arquitectura, el urbanismo, la sociología, la ingeniería, el transporte o la economía, ya que todas ellas se interesan a su vez por determinadas interacciones entre los organismos, las personas y el ambiente.

Modelos urbanos

Volviendo a la ecología del paisaje, las áreas urbanas pueden interpretarse, como apunta Forman, como un mosaico con un patrón espacial muy diverso –bloques compactos, espacios verdes, vías de comunicación, ciudad difusa...– y cambiante a lo largo del tiempo, en el que interaccionan los organismos, las estructuras construidas y el ambiente. Los flujos y movimientos a través de este mosaico crean un sistema dinámico, cuya planificación y gestión puede afrontarse desde los principios de la ecología urbana.

Lógicamente, resulta muy complicado establecer principios y patrones universales que

sean óptimos para resolver todas las problemáticas urbanas en cualquier tipología de ciudad. No tienen igual funcionamiento, por poner un ejemplo, una ciudad lineal costera que una metrópolis multinodal situada en un entorno árido. Asimismo, las propuestas que se pueden ofrecer desde la ecología urbana dependen en gran medida de las prioridades de cada ciudad. Las posibles soluciones para mejorar la calidad del aire, o incrementar la biodiversidad, pueden no ser las óptimas para el uso público de los espacios verdes o el control de plagas. Por ello, resulta indispensable un estudio detallado del mosaico urbano, un cuidadoso diagnóstico de los principales problemas y una priorización de los objetivos que se deben alcanzar. A partir de ello, el trabajo conjunto de expertos de los distintos ámbitos implicados ha de permitir la formulación del plan o proyecto más adecuado en cada caso.

Una vez hecha esta salvedad, hay que decir que existen ciertos modelos y propuestas generales en la planificación y gestión urbanas que suelen ofrecer múltiples beneficios. De hecho, estas propuestas enlazan directamente con aquellos principios genéricos de la ecología del paisaje definidos por Forman, que apuntábamos en el primer apartado. Uno de los conceptos fundamentales es la importancia de disponer de grandes piezas (teselas) naturales, seminaturales y agrícolas, que garanticen un funcionamiento apropiado del territorio a media y gran escala. Esto, traducido a la planificación territorial, se convierte en algo fundamental, pues se trata de agregar al máximo los usos del suelo y evitar la dispersión. En el caso de las ciudades, la existencia de numerosos núcleos urbanos (además de urbanizaciones, polígonos, equipamientos, etc.) interconectados por carreteras significa que dejarán a su alrededor unos espacios naturales pequeños y fragmentados. La agregación urbana, con una ocupación continua, y más o menos compacta, reduce y agrupa el espacio transformado y mantiene grandes espacios naturales poco artificializados. En este mismo sentido, los espacios agrícolas dispuestos alrededor de las ciudades, como filtro y conector entre los espacios naturales y construidos, optimiza tanto el funcionamiento de cada gran pieza como los flujos entre ellas.

Uno de los aspectos que más debate suscita se refiere al grado de compactación de las ciudades. Están perfectamente documentados los graves problemas de todo tipo asociados a la ocupación de muy baja densidad (*urban sprawl*). En el otro extremo, la concentración urbana, además de minimizar el espacio utilizado, permite una complejidad y mixtura de usos que reduce la distancia de desplazamiento de las personas y, por tanto, la movilidad obligada, especialmente en vehículo privado. En este contexto de ciudad compacta es donde toman mayor relevancia los parques y espacios verdes urbanos, para esponjar la ciudad y facilitar una movilidad agradable y segura, a pie o en bicicleta, idealmente en vías de tres carriles segregados.

El sistema de parques y espacios verdes tiene lógicamente una importancia especial en el marco de la ecología urbana. Prácticamente cualquier pieza «verde» conlleva intrínsecamente unos beneficios genéricos para la calidad de vida de los ciudadanos: reducción del incremento de temperatura asociado a las ciudades, filtración de contaminantes, laminación del agua de lluvia, incremento de la biodiversidad, mejora del paisaje, etc. Sin embargo, un adecuado diseño de esta red de espacios permite optimizar y ampliar tales beneficios. Así, para asegurar la presencia de un cierto grado de biodiversidad autóctona, es necesario que existan espacios de un cierto tamaño y grado de naturalidad, interconectados entre ellos y con los espacios naturales o seminaturales de la periferia urbana. Estos espacios en red, así como su biodiversidad asociada, son los únicos que garantizan el contacto regular de las personas con un entorno de notable naturalidad, lo que conlleva claros beneficios para la salud física y psicológica, como demuestran numerosos estudios en el ámbito de la salud pública.

Los espacios conectores entre estos grandes parques pueden ser elementos naturales, como la red hidrológica, o bien piezas diseñadas a tal efecto, como parques lineales o bule-

vares naturalizados. A partir de este esqueleto, existen multitud de tipologías de espacios y elementos verdes, cada una de ellas con su función y su importancia específicas: parques urbanos diseñados para el deporte, el paseo, la educación ambiental, el juego y/o la relación social; huertos y otros espacios agrícolas, para la producción de alimentos y la concienciación ciudadana; arbolado viario, para reducir el ruido y la contaminación; pequeños macizos y piezas de vegetación, de carácter esencialmente paisajístico; parterres y otros elementos drenantes que absorben y laminan el agua de lluvia; vegetación asociada a los carriles para bicicletas e itinerarios peatonales; tejados y muros verdes, jardines de verde privado, etc. En esencia, es lo que denominamos infraestructura verde urbana, entendida como el sistema de espacios y elementos planificados y gestionados que ofrecen servicios ecosistémicos –de soporte, de aprovisionamiento, de regulación y culturales–, que a su vez redundan en unos beneficios directamente relacionados con el bienestar de los ciudadanos.

Además de los componentes que consideramos estrictamente como parte de la infraestructura verde, existen otros elementos, también variados, con importancia capital en el funcionamiento ecológico de una ciudad, ya que definen en gran medida el modelo urbano. Los más relevantes son los propios edificios, dado que su tamaño, forma, estructura, así como los materiales utilizados, condicionan factores tan relevantes como la escorrentía del agua, los flujos de calor, las corrientes de aire, la capacidad para actuar como hábitat para la fauna y la flora, o el propio paisaje. Algo similar se puede apuntar en referencia a los pavimentos de calles, aceras y otros elementos construidos, dado que son determinantes de dinámicas tan necesarias como la infiltración del agua de lluvia – en función de su permeabilidad– o la absorción/reflexión de la radiación.

Más allá de las generalidades que hemos intentado resumir en los párrafos anteriores, *Urban Ecology* ofrece un detallado análisis de todos los elementos y procesos que tienen lugar en la ciudad desde un punto de vista ecológico. El suelo, el agua, el aire, la flora y la fauna, pero también las estructuras construidas, son examinados de forma meticulosa por Forman, que explica pormenorizadamente sus características, sus funciones y su importancia para la ecología global de la ciudad. El amplio bagaje teórico se complementa con múltiples ejemplos de decenas de ciudades de todo el mundo, en los que muestra las soluciones adoptadas en ellas y los efectos que han tenido sobre su dinámica y funcionalidad. En resumen, un tratado de ecología urbana que proporciona todos los ingredientes necesarios para que expertos en el tema, pero también responsables de la planificación y gestión urbanas, puedan trabajar conjuntamente con el objetivo de que nuestras ciudades sean más habitables y saludables para sus habitantes, mantengan un cierto grado de naturalidad en su interior y tengan un menor impacto sobre el entorno.

* * *

Richard T. T. Forman: ecólogo estadounidense, catedrático emérito de Ecología del Paisaje en la Universidad de Harvard, donde imparte curso de Ecología en la Escuela Superior de Diseño. Sus ámbitos de investigación incluyen la ecología del paisaje, la ecología de carreteras y ciudades, la planificación y conservación del territorio, los sistemas de redes y el análisis de patrones espaciales de ocupación del territorio. Ha publicado numerosos libros, entre los que destacan *Landscape Ecology* (R. T. T. Forman & M. Godron, Wiley, 1986), *Land Mosaics* (Cambridge University Press, 1995), *Road Ecology* (Island Press, 2003) y *Urban Regions* (Cambridge University Press, 2008).

Reseña de **Carles Castell Puig**, doctor en Ecología, máster en Gestión Pública y actualmente responsable de la Oficina de Planificación y Análisis Territorial de la Diputación de Barcelona.

LA LACRA DE LOS PARAÍSO FISCALES

Gabriel Zucman, *The Hidden Wealth of Nations. The Scourge of Tax Heavens* («La riqueza oculta de las naciones. La lacra de los paraísos fiscales»), The University of Chicago Press, Chicago y Londres, 2015, 208 págs.

Por **Luis Francisco García Espinal**

The Hidden Wealth of Nations comienza con unas cifras de asombro que intrigan (a la vez que asustan) al lector como lo haría un buen *best-seller*. El 8% de la riqueza financiera mundial se esconde en paraísos fiscales. Sin haber pasado aún de la tercera página, una segunda estadística aterra aún más: el 30% de la riqueza de África y más del 50% de la de los países productores de petróleo de Oriente Próximo y Rusia se encuentran en estos escondites de dinero. Estos porcentajes, presentes en el preámbulo del libro de Thomas Piketty, son el punto de partida de una obra central en materia de evasión y paraísos fiscales, en gran medida por la evaluación pormenorizada (nunca antes tan profunda) de los datos disponibles y su análisis a escala mundial. Son también estos datos sobre los que giran los argumentos básicos: la desigualdad y la ruptura del contrato social.

En pos de destruir el secreto bancario, el autor se remonta al periodo de entreguerras (1918 a 1939), en el que el paraíso por antonomasia, Suiza, da sus primeros pasos al calor de una alta acumulación de riqueza y altos tipos marginales de impuestos, que, en Francia, por ejemplo, alcanzaban el 72%.

¿Ha crecido la evasión fiscal desde su nacimiento hasta hoy? Zucman responde rotundamente que sí. Tras la Segunda Guerra Mundial, la riqueza europea asentó, si no lo hizo antes, las bases del gigante bancario suizo. Desmintiendo leyendas y teorías, el autor nos indica el camino que estos paraísos han recorrido, junto con las pocas o ineficientes barreras que se han erigido al paso de estas moles financieras. La lucha emprendida, como demuestra Zucman, ha sido, por una parte, ingenua, y, por otra, insuficiente. Ingenua por los continuos acuerdos de buena voluntad entre el sector financiero y las entidades públicas, y por la muy controvertida Directiva sobre fiscalidad del Ahorro (*Saving Tax Directive*) de la Unión Europea; una directiva insuficiente tanto en el caso de las decisiones tomadas para forzar el intercambio de información de la riqueza financiera de los contribuyentes, como en lo tocante a las instituciones encargadas de ello y a las medidas que están repletas de vacíos, como la Ley de Cumplimiento de Cuentas Fiscales en el Extranjero (*Foreign Account Tax Compliance Act*, FATCA, en sus siglas en inglés) de Estados Unidos.

Este estudio, al tiempo que breve, de investigación histórica, política y económica, acude al intercambio de información y la cooperación entre Estados como solución para acabar con el fraude y la evasión fiscal. Un nuevo orden de instituciones supranacionales ha de encargarse de la gestión y el flujo de información de la riqueza y sus propietarios, que anidan en estos paraísos. Consecuentemente, la articulación de sanciones (en su mayoría comerciales) es necesaria para hacer cooperar a Estados como Suiza y Luxemburgo. Estas propuestas cabales son sólo posibles mediante una estrategia cooperativa a nivel global o, al menos, una coalición de suficientes países que consiga amedrentar a aquellos Estados no colaboradores.

Anales del fraude fiscal

Antes del periodo de entreguerras ya existía un marco estructural que fue el perfecto caldo de cultivo para los paraísos fiscales en Europa, cuyos elementos eran la relación del

Estado suizo con la Asociación de Banqueros Suizos; el funcionamiento del Banco Nacional Suizo como último recurso para asegurar la estabilidad del sistema, y la transformación de la naturaleza de la riqueza, momento en el que aparecen los títulos y los valores financieros. A ello hay que sumar el surgimiento de la actividad de gestión patrimonial. De esta manera, a mediados del siglo XIX, los propietarios de estos activos podían mantenerlos de manera anónima, lo que constituye el detonante del fraude fiscal.

Por supuesto, si hoy en día la comunicación entre Estados en estos asuntos es deficitaria, entonces era imposible perseguir a un defraudador hasta el país vecino.

La deuda pública generada en la Primera Guerra Mundial y la consecuente presión fiscal, así como el pago por los desastres del conflicto, dieron el pistoletazo de salida a una tipología de evasor no sospechada previamente. Si para Estados Unidos el prototipo de defraudador son las grandes multinacionales, en Europa son los particulares acaudalados.

Casi en un ejercicio positivista, el autor explica el crecimiento de la riqueza evadida en Suiza mediante la invalidación de mitos o argumentos sobredimensionados. De hecho, no se explica por la fortaleza y oportunidades de inversión en dicho Estado, donde se llegó a imponer un tipo de interés nominal negativo para desincentivar la inversión en francos. En realidad, la riqueza gestionada en este paraíso fiscal del Viejo Continente se componía de títulos y valores de terceros Estados.

Tampoco extraña esto, ya que el 5 % de la rentabilidad de los valores estadounidenses superara el 3 % en Suiza. La gestión de estas carteras en el periodo de entreguerras pertenecía fundamentalmente a Francia (43 %), España e Italia (8 %) y Alemania (4 %).

Sin más necesidad que una rápida revisión de las lecciones de introducción a la microeconomía, o recurriendo al sentido común, el lector entenderá de manos del autor que el crecimiento del monstruo financiero suizo se cimenta en el mercado monopolístico a partir de 1940 y hasta la década de los 70. Zucman nos enseña que, más allá de suponer competencia extra, el surgimiento de otros paraísos fiscales –como Hong Kong, Singapur, Islas Vírgenes, Luxemburgo o Islas Caimán– condujo a un engranaje de servicios que enmarañó y facilitó el fraude y la evasión fiscal. Esto implicó, a su vez, una especialización que concentró la custodia de los valores en Suiza; la gestión de los fondos de inversiones, en Luxemburgo; los fondos de alto riesgo, en las Islas Caimán; los fondos monetarios, en Irlanda; y la joya de la corona, las «sociedades pantalla», en las Islas Vírgenes. Sin duda, el motor de un mecanismo tan complejo se encuentra en Suiza, de manera que cada uno de estos puntos geográficos funciona sinérgicamente para un solo fin: el fraude fiscal.

Qué se ha hecho hasta ahora

La sensación no es grata cuando se hace balance de la exposición de Zucman. Desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta hoy, distintos Estados han intentado luchar contra el fraude fiscal. Unos con mayores aciertos que otros, pero ninguno con resultados significativos. El caso paradójico se encuentra en la proclamación del «fin del secreto bancario» en 2009 por el G20, momento desde el cual la riqueza gestionada por los paraísos fiscales ha crecido hasta un 25 % (sólo en Suiza, el 18 %). Pero, ¿realmente está en la agenda política (nacional e internacional) poner fin a estas prácticas? El autor se aleja de una respuesta parcial, dejando espacio al lector para que saque conclusiones a través de las estadísticas y los intentos realizados.

Obviamente, las medidas llevadas a cabo persiguen el acceso de las autoridades nacionales a los registros de clientes y a sus respectivas propiedades, a fin de fiscalizarlas. Hay –y esto ya no son fallos, sino casi pecados– continuas arbitrariedades, lagunas y parte de inocencia en cada una de estas medidas. A modo de ejemplo, el libro desmenuza las

virtudes (pocas) y los vicios (muchos) de los tratados del G20, la FATCA, en Estados Unidos, y la Directiva sobre Fiscalidad del Ahorro, en la Unión Europea.

El G20 decidió, en abril de 2009, que los Estados que albergaban paraísos fiscales debían firmar doce tratados referentes al intercambio de información para salir de la lista de países no cooperativos. Zucman se pregunta por qué no se exigió un número mayor, siendo algo arbitrario. Con un engranaje bien engrasado de servicios y paraísos fiscales, burlar estos tratados no suponía una gran hazaña para los defraudadores potenciales. A golpe de firma, o con un simple clic, las riquezas de un individuo se deslocalizan a otro Estado no firmante de dichos tratados. Y esto es, simplemente, gracias a las empresas y sociedades pantalla.

Un año después, vino una apuesta más seria desde el otro lado del Atlántico. EE UU saca adelante la FATCA que, de manera novedosa, incluye sanciones creíbles a los países que no cooperan en la lucha contra el fraude. Esta ley obliga a los paraísos fiscales al intercambio automático de información sobre los activos y sus tenedores, siempre que éstos sean ciudadanos estadounidenses. De no obedecer, el Gobierno federal impondrá, a modo de sanción, una tasa del 30 % sobre los intereses y dividendos generados en EEUU y pagados a las instituciones financieras díscolas.

Una amenaza creíble como ésta sigue teniendo gateras por donde las entidades financieras pueden escurrirse. En primer lugar, y a juicio del autor –por otra parte muy sensato–, la FATCA supone un incentivo para resguardarse en sociedades pantalla; en segundo lugar, a pesar de que EE UU sea un gigante económico, las entidades financieras pueden decidir no invertir en el país; y tercera, y más infantil, los «chivatos» de estas empresas no pueden ser una suerte de *check-and-balance* (control y contrapesos) suficiente para proveer de la información requerida.

En último lugar, el más lamentable de los casos (o así se lee entre líneas) es el de la Directiva sobre Fiscalidad del Ahorro de 2003 y sus modificaciones de 2014. El inicial comedido enojo de Zucman sobre la utilidad de la norma se convierte en una crítica demoledora y sucinta del papel de Luxemburgo en la Unión Europea.

¿Qué dicen los datos?

Como buen académico, discute la fuente y fiabilidad de sus datos, al tiempo que contrasta su método de investigación con anteriores intentos de medir el efecto de los paraísos fiscales a nivel global e internacional.

La fuerza de los resultados obtenidos recae en la medición de la riqueza financiera escondida en paraísos fiscales. Dicho método se basa en hallar la diferencia en la balanza de pagos de los países, en concreto, de la cuenta financiera. Soslayando un escrutinio pormenorizado de la composición en las cuentas financieras, Zucman encuentra, en la diferencia entre activos y pasivos, el monto escondido en paraísos fiscales, admitiendo que sus estadísticas son, aunque en la banda baja, veraces.

El análisis global de dicha brecha supone un coste anual (por pérdida de ingresos fiscales) de 200 000 millones de dólares a escala mundial. Prosiguiendo en el ejercicio de estadística descriptiva, y teniendo en cuenta una tasa media de rendimiento de las inversiones del 5 % y el tipo impositivo de cada país, la cantidad evadida en estos paraísos generó 125 000 millones de dólares sólo en 2014. Como contrapartida, se advierte de que 200 000 millones de dólares en pérdidas son «tan sólo» el 1 % de lo que ingresan los gobiernos de todo el mundo.

Entonces, ¿es mucho o es poco? La pregunta no es pertinente en tales términos, ya que dicha cifra está repartida de forma heterogénea: la cantidad evadida en Europa en 2014 supuso el 10 % de su riqueza financiera, mientras que en Rusia fue del 50 %. El autor, en

un alarde pedagógico, nos muestra, con el siguiente ejemplo, el efecto que tendría en la economía estadounidense un retorno de esta riqueza. El 0,1 % de la población con más ingresos pagó, en 2014, cerca de 200 000 millones de dólares en concepto de impuestos federales sobre la renta. Si toda la riqueza no declarada perteneciera a este 0,1 %, la evasión fiscal representaría el equivalente a los ingresos producidos por un incremento del 18 % en impuestos federales sobre la renta en el 0,1 % más rico de la población.

Con respecto a las grandes multinacionales y el estudio de la evasión fiscal, el autor se centra en el caso estadounidense. Las empresas que rondan nuestra mente (Google, Microsoft, Apple) ilustran este tipo de fraude. Las ganancias de la deslocalización de los beneficios obtenidos es un mero juego de trileros orquestado por ejércitos de contables.

Cifra a cifra, Zucman nos enseña que, en 2013, el 14 % de los ingresos nacionales corresponden a beneficios empresariales y que, de este porcentaje, casi un tercio (es decir, 650 000 millones de dólares) son producidos en el extranjero. Su origen no es ninguna primicia. La deslocalización de beneficios en países de baja o nula fiscalidad, en términos de impuesto de sociedades, supone el 55 % de la anterior cifra. Ello significa que cerca de un 20 % de los beneficios empresariales proceden de paraísos fiscales.

Para corporaciones de tamaño inmenso, el adelgazamiento fiscal supone un ahorro de 130 000 millones al año. Esto desemboca en una caída del 10 % en la carga fiscal efectiva, si bien no todo es debido a la deslealtad fiscal (además de la evasión fiscal, ha de contarse con las llamadas S-Corporations, entre otras). Sin embargo, en última instancia, todas estas cifras significan pérdidas económicas para los Estados, tanto tangiblemente como en reputación. Ejemplo de ello es la artificialidad de las estadísticas nacionales corporativas debido a la práctica de la compra-venta de servicios entre franquicias de la misma empresa. El caso irlandés es muy buen ejemplo. Para deslocalizar beneficios y así tener una carga fiscal muy reducida, una franquicia en Irlanda de una empresa domiciliada en EE UU importa, a un precio muy bajo, los servicios de la sede central estadounidense, y exporta a ésta última, a un precio muy elevado. Según Zucman, esto supone, en el caso irlandés, un superávit comercial igual al 25 % de su PIB. Sin embargo, este beneficio no será percibido por la ciudadanía irlandesa, sino que volverá a manos de los propietarios extranjeros de dicha firma.

La solución para las modificaciones en los precios de transferencia propuesta por Zucman es el establecimiento de un impuesto global sobre los beneficios generados. La recaudación sería repartida mediante una hipotética fórmula de repartición entre los Estados, según el peso de la empresa de cada uno de ellos (mediante una suerte de ponderación entre las ventas en los distintos países). Esta idea no es ninguna novedad, ya que metodologías análogas se han implementado en el ámbito de la política, en términos de representación parlamentaria de partidos, jurisdicciones o votos ponderados. Ahora bien, una medida de este calado necesitaría la cooperación indispensable, por lo menos, de EE UU y la UE. Puede que al lector, por experiencia, le resulte poco probable una cooperación de tal magnitud, teniendo en cuenta que si los paraísos fiscales o la competencia fiscal existen, es porque son, en algún punto, beneficiosos para los Estados que los albergan.

Las armas contra los paraísos fiscales

En la fase más política del libro, el autor expone lo que, en su opinión como economista, sería aplicar medidas contundentes y eficaces contra la evasión fiscal. Por supuesto, es aquí donde Zucman inicia un debate consigo mismo y con el lector. Por un lado, el pragmatismo internacional; por otro, los datos y efectos económicos conocidos; y en último lugar, los efectos colaterales, si los hubiera, de estas medidas. La postura es clara: coerción antes que *soft-law*. Sin embargo, es este pasaje el que puede desatar una nueva línea de investigación y de actitud política, tanto de los ciudadanos como de los agentes públicos.

No sin intención, las sanciones propuestas no son financieras, sino comerciales, y no van dirigidas a entidades o instituciones financieras, sino a Estados que no colaboran en la erradicación del fraude. Ésta es una forma (quizás indirecta) de subvención, que dota a las instituciones financieras de dichos Estados díscolos de una ventaja competitiva. El árbitro natural sería la Organización Mundial de Comercio, pero a este organismo le resultaría muy complejo cuantificar el perjuicio de dicha ventaja, por lo que sus castigos ordinarios podrían ser insuficientes. Es aquí donde las estadísticas del autor son una herramienta esencial.

En pocas palabras, las sanciones serán igual a la externalidad que produce el secreto bancario: equivaldrían a un impuesto tarifario a las importaciones procedentes de los países no colaboradores. Claro que, si un Estado incrementase las tarifas a las exportaciones de un segundo Estado, este último tan sólo habría de buscar un nuevo destino, de manera que la penalización no habría servido de nada. Cuestión distinta es una sanción tarifaria impuesta desde una coalición óptima de países.

Sin necesidad de un estudio de teoría de juegos, una coalición real y contextualizada la formarían Francia, Alemania e Italia, en el caso suizo. Según los cálculos del autor, la banca helvética tiene cerca de 500 000 millones de dólares procedentes de estos países, de los cuales el 80 % son evasión fiscal. Ese porcentaje significa 15 000 millones de dólares en pérdidas fiscales, cantidad que sería recuperada si se impusiera una tarifa a las exportaciones suizas de un 30 %. Después de este ejercicio hipotético, empieza el juego de precios y exportación a nivel internacional, en el que los modelos teóricos de comercio internacional predecirían una pérdida comercial para Suiza igual a los beneficios que obtiene por cobijar evasores fiscales. Por supuesto, esto es el campo económico, y el autor no se pronuncia (tampoco podemos jugar a ser adivinos) acerca de posteriores acontecimientos políticos que puedan surgir a raíz de la sanción comercial.

En términos de PIB, las pérdidas generadas por la sanción supondrían para Suiza un descenso del 3 %, precisamente la contribución de la evasión fiscal a la economía helvética. Una vez expuesto esto, el autor concluye rotundamente (no se sabe si para aclarar su postura o adelantarse a políticas oportunistas) que las sanciones buscan la cooperación, y no modelos económicos proteccionistas.

Como complemento, una segunda propuesta es la creación de un registro global de la riqueza y una institución internacional que la cuantifique e identifique con exactitud al propietario. Las dificultades intrínsecas que el autor indica son tres. En primer lugar, habla de la capacidad técnica: apunta al FMI como candidato predilecto, por su infraestructura vertebradora a nivel internacional y por su papel como gestor de estadísticas internacionales. En segundo lugar, menciona el problema de las empresas pantalla, cuya solución se encontraría en las leyes internacionales contra el blanqueo de capitales y la potestad de demanda de información de las entidades de registro nacionales. Y, por último, la actitud de los Estados en cuanto al binomio transparencia *versus* privacidad.

Además de la lucha contra la evasión, otras ventajas potenciales son atajar y luchar contra la financiación de actividades criminales, el terrorismo y el tráfico de estupefacientes. Por otro lado, y sin estar tan claro que pueda ser una desventaja, la implementación de una institución supranacional de tal calado implica una primera fase cortoplacista en la que se construirían registros internacionales a nivel regional o continental, para que, a medio o largo plazo, converjan en un solo y único registro. Amén de ello, estaría la cuestión de que este registro, a corto o medio plazo, sólo recogería la titularidad de acciones, participaciones y bonos en fondos de inversión.

Por último, el registro central anteriormente descrito es un elemento *sine qua non* para el establecimiento de un impuesto global a las ganancias del capital que grave al Estado el origen de éstas. Eludiendo entrar en el eterno debate sobre la conveniencia de esta me-

dida, la propuesta de un 0,1 % de tipo imponible sobre el lugar de procedencia termina de disipar, incluso, la opacidad que emana de las empresas pantalla, desincentivando así a los defraudadores. Además, dicho impuesto no supondría –en el ideario de Zucman– una merma de la soberanía nacional (ni el fin de la competencia fiscal), ya que los Estados mantendrían la potestad de reintegrar el monto recaudado negándose a implantar dicho impuesto o incrementando el tipo imponible.

Concluye sucintamente el autor con un llamamiento a la ciudadanía para que presione a sus gobiernos y luche contra la falacia de la invencibilidad de los paraísos fiscales. Su eliminación, para Zucman, no es ninguna utopía.

* * *

Gabriel Zucman (París, 1986), doctor en Economía por la Paris School of Economics, es profesor ayudante de Economía en la London School of Economics and Political Sciences (LSE) y en la UC Berkeley. Asimismo, codirige el World Wealth and Income Database. Sus investigaciones se centran en el ámbito de la riqueza global, la desigualdad de ingresos y los paraísos fiscales.

Reseña de **Luis Francisco García Espinal**, asistente de investigación en la facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Carlos III de Madrid.

PARTICIPACIÓN, GOBIERNO EN RED Y DESARROLLO TERRITORIAL

- **Publicación:** «Vers un nou model de desenvolupament territorial: el repte de reaprendre formes de treball», *Papers del Pacte Industrial*, núm. 2, septiembre de 2015. Disponible en el siguiente enlace: <http://www.pacteindustrial.org/index.php/ca/notebooks/papers>
- **Autoras:** **Miren Estensoro** y **Miren Larrea**, respectivamente, investigadora e investigadora senior en Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad, y docentes en la Universidad de Deusto.
- **Síntesis:** **Albert Valdivia** y **Carles Rivera**, economistas del Pacte Industrial de la Regió Metropolitana de Barcelona.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Resumen: El paper aporta elements para reflexionar sobre nuevas maneras de abordar los principales retos del desarrollo territorial, utilizando como punto de partida un diagnóstico sobre la implementación de estrategias de especialización inteligente en el País Vasco. El argumento central de las autoras es que la resolución exitosa de estos retos requiere cambios en profundidad en los roles de los distintos actores del territorio y sus formas de interacción.

Este documento de trabajo elaborado por Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad responde al encargo realizado por el Pacte Industrial de la Regió Metropolitana de Barcelona con el objetivo de reflexionar sobre nuevos modelos de desarrollo territorial. El estudio, que utiliza las estrategias de especialización inteligente como hilo conductor, es una reflexión basada en la praxis sobre dos de los principales retos del desarrollo territorial: el primero es la necesidad de mejorar fórmulas de gobernanza multinivel; el segundo, conseguir que aquello que se diseña y planifica pueda llevarse a cabo.

Para abordar el reto de la gobernanza multinivel se ha destacado, en primer lugar, la relevancia del modelo de gobernanza en red frente a la gobernanza jerárquica. La gobernanza en red es necesaria porque existe complejidad regional, es decir, la convivencia en el territorio de distintos actores, entre los que se incluyen los distintos niveles de gobierno de una región, cada uno de ellos con legítimos y distintos intereses. En un contexto como éste, sin embargo, persisten todavía las estructuras jerárquicas de gobernanza a pesar de la ineficiencia probada de los mecanismos de dominio. Tras todo ello, sin embargo, existe un elemento clave, aunque poco presente, en los marcos conceptuales tradicionales sobre desarrollo económico territorial: el poder. La realidad nos muestra que frecuentemente los equilibrios de poder conducen a resultados no predecibles según los marcos de los sistemas regionales de innovación o las mismas estrategias de especialización inteligente. Necesitamos, por lo tanto, aproximaciones que hagan emerger los distintos intereses en conflicto y abordar la construcción de modelos de gobernanza que permitan trabajar sobre ellos. Los investigadores sociales pueden facilitar estos procesos, entre otras fórmulas, a través de lo que las autoras denominan «investigación-acción».

Tal y como se sugiere en el título, la clave de la transformación del desarrollo territorial está en el cambio de formas de trabajo en el día a día. En el caso de los gobiernos, las soluciones sobre el papel son fáciles. Pero, ¿por qué tenemos tan pocos espacios de colaboración? Porque la gobernanza en red requiere distribuir el poder, y esto es algo para lo que todavía muchos gobiernos no están preparados. Con la gobernanza en red también se distribuye la responsabilidad en el diseño e

implementación de las políticas, y la experiencia nos confirma que aquellos gobiernos que experimentan con este tipo de redes, compartiendo parte de la capacidad de decisión, se encuentran a menudo con actores territoriales que prefieren el esquema anterior, en el que el gobierno les financiaba sus proyectos, o no, pero no se implicaba en diálogos sobre cómo podían después desarrollarlos. La colaboración, eje de los modos de gobernanza en red, conlleva no sólo poder incidir en los procesos de los demás, sino aceptar que los demás incidan en los nuestros.

Otro escollo para abordar los modelos de gobernanza en red son los equilibrios de poder dentro de los gobiernos entre distintos departamentos. Es por ello que la transformación en la gobernanza sólo puede llegar de la mano de la transformación en modelos organizativos de los gobiernos. Estos son dos ámbitos que en la literatura sobre innovación normalmente se abordan de forma separada, pero que deberían tener un desarrollo en los próximos años si se quiere llegar a entender mejor los procesos de estrategia territorial.

Por otra parte, pese a que se sabe que los partidos políticos influyen en las decisiones de los gobiernos, los académicos funcionan con modelos que obvian esta relación. Por tanto, abordar las estrategias territoriales con la participación de todos los actores relevantes requiere un ejercicio para los partidos políticos de participación en las dinámicas territoriales como un actor más. Esto no sólo significa un cambio para los partidos, que se enfrentan al reto de jugar un papel más transparente en las estrategias territoriales, sino también para el resto de actores, para los que frecuentemente la interacción con los partidos es todavía un tema tabú.

Por último, las autoras destacan que la comunidad académica se ha acostumbrado a observar la realidad y dar recomendaciones sin implicarse en los procesos que conllevarían una puesta en práctica de las mismas. Sin embargo, una gobernanza en red en la que los procesos se abordan de forma colaborativa requiere que la universidad y otros organismos de investigación participen de manera activa como actores del territorio. En este sentido, los procesos presentados a lo largo de este documento demuestran que hay un papel potencial para la investigación social en el ámbito del desarrollo territorial que no está siendo aprovechado, lo que representa una oportunidad para mejorar estas interrelaciones y para crear los espacios propicios para que esta mejora se produzca.

BALANCE DE LOS SISTEMAS DE BICI COMPARTIDA EN LAS CIUDADES

- **Publicación:** «Bike sharing: A review of evidence on impacts and processes of implementation and operation», *Research in Transportation Business & Management*, 15, pp. 28-38, 2015.
- **Autora:** **Miriam Ricci** es profesora del Departamento de Geografía y Gestión Ambiental en la Universidad de West England.
- **Síntesis:** **Jordi Rosell**, profesor asociado de Política Económica en la Universidad de Barcelona.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Resumen: El estudio compila estudios académicos sobre los sistemas de bicicleta compartida en diferentes ciudades. Esto da una visión general y extrae algunos elementos significativos de este servicio municipal, relativamente nuevo y en expansión, para que aquellas ciudades que ahora están pensando en implantarlo tengan conocimiento sobre los resultados de sus predecesoras.

Los sistemas de bicicleta compartida han crecido en los últimos años, llegando a establecerse en más de 800 ciudades. A pesar de las diferentes realidades urbanas y sociales, es evidente la existencia de unos mismos patrones de usuarios en la mayoría de las ciudades: hombres, jóvenes, blancos, con trabajo y con niveles altos de educación. Así, los sistemas de bicicleta compartida reproducen sistemas desiguales en participación. Si a esto le añadimos que en algunas ciudades las estaciones de bicicletas sólo se sitúan en zonas con alta actividad económica y centros de la ciudad, las desigualdades son más acusadas.

Las principales razones para usar un sistema de transporte compartido son los relacionados con la salud, el ahorro de tiempo y el mismo disfrute de la bicicleta. Además, los usuarios que viven a menos de tres minutos de una parada son el doble de propensos a utilizarlo. Por el contrario, los motivos de los que no lo usan tienen que ver con la obligación de usar el casco (en algunas ciudades), el cierre del sistema por la noche, las barreras del mismo para proporcionar la bicicleta al usuario, y la falta de carriles bici. Por otro lado, entre las razones para su uso dominan los profesionales. Se ha demostrado en varias ciudades que los hombres son usuarios más regulares en días laborables, mientras que los fines de semanas son las mujeres quienes lo usan más, normalmente con fines de ocio. También se ha observado que la participación de usuarios ocasionales en el sistema, como puedan ser los turistas, lleva a que los flujos de bicicletas entre estaciones habituales se vean alterados, con los correspondientes problemas de gestión de las flotas de vehículos.

Para las políticas públicas relacionadas con la movilidad interesa saber si estos sistemas implican un cambio de comportamiento en la elección del modo de transporte. No existen aún estudios que tengan todas las garantías académicas, pero sí que se aprecian tendencias comunes entre diferentes ciudades. El resultado más desalentador es la baja proporción de gente que pasa del coche a la bicicleta. Aproximadamente la mitad de los usuarios antes se desplazaban a pie, una cuarta parte lo hacían en autobús, y el resto queda repartido entre nuevos usuarios. En Londres, sólo el 2% provenían del coche, el 7% en Lion y el 10% en Barcelona.

Si nos fijamos en el balance económico de estos sistemas, en casi todas las ciudades es deficitario. De hecho, en la mayoría de los casos se planteó inicialmente con el fin de potenciar un modo de

transporte más saludable y sostenible, dejando los aspectos económicos y financieros en segundo lugar. Los factores que afectan a un mayor o menor déficit del sistema son la localización de las estaciones, la habilidad de retener usuarios registrados, el hecho de tener una variedad de tarifas adaptadas a los diferentes usuarios y la búsqueda de fuentes alternativas de ingresos, como puede ser la publicidad.

20 IDEAS PARA FOMENTAR LA TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO LOCAL

- **Publicación:** «Fostering Transparency in Local Government», 2015, *Journal of Management Policy and Practice*, Vol. 16 (1), 2015. Disponible en el siguiente enlace: http://www.na-businesspress.com/JMPP/SauserWI_Web16_1_.pdf
- **Autores:** Don-Terry Veal, William I. Sauser Jr., Maria B. Tamblyn, Lane D. Sauser y Ronald R. Sims.
- **Síntesis:** Joan Frígols, fundador y director de MOMENTUM LAB, y doctor en Políticas Públicas y Transformación Social (Universidad Autónoma de Barcelona).

SÍNTESIS DE LA IDEA

Resumen: La transparencia en el gobierno se está convirtiendo en una tendencia general, tanto a nivel nacional como local. Si queremos que la ciudadanía tenga confianza en el gobierno y tenga elementos para valorar en qué medida está cumpliendo sus necesidades, es importante que dichos gobiernos traten de mantener un alto grado de transparencia. Los autores del presente estudio resumen algunos de los retos que abordar para conseguir la transparencia y proponen una agenda de veinte medidas para fomentarla.

Fostering Transparency in Local Government es una publicación colectiva de una serie de integrantes del foro Transparencia, Gestión del Desempeño y Confianza Pública que nació en 2009. En este artículo los autores resumen algunas de las principales conclusiones de sus investigaciones y proponen veinte ideas que los gobiernos locales pueden implementar para fomentar una mayor transparencia. A continuación se sintetizan las principales ideas aportadas por los autores:

Confianza en los gobiernos durante la crisis

La importante necesidad actual de aumentar la confianza de la ciudadanía en el gobierno se está convirtiendo en un tema de atención prioritaria por parte de académicos, líderes políticos y empresariales y funcionarios gubernamentales. Además, se reconoce hoy en día que para aumentar esa confianza es necesario aumentar la transparencia en el gobierno.

Tecnología, transparencia y brecha digital

La transparencia es valiosa, ya que hace posible, en gran medida a través del uso de la tecnología, que los ciudadanos puedan entender y participar en la solución de los problemas a los que tienen que hacer frente los gobiernos locales. No obstante, la «brecha digital» está frustrando, en parte, estas nuevas dinámicas de relación entre gobierno y ciudadanía. Más concretamente, se está generando el llamado «Mathew effect», es decir, que son los individuos con más recursos y mejor posicionados los más capacitados para influir en el gobierno. Es por ello que resulta necesario realizar aquellas intervenciones locales que permitan un acceso rápido de toda la ciudadanía a la tecnología.

Transparencia, crecimiento y desarrollo

Los autores ponen de manifiesto lo que estudios de todo el mundo ya han demostrado que aquellos estados que cuentan con gobiernos transparentes obtienen mejores resultados en términos de crecimiento, riqueza nacional y desarrollo social.

Evaluación de la transparencia

Para que el impulso de la transparencia sea real y tenga resultados, los autores remarcan la necesidad de evaluar su implementación. Asimismo, destacan que todavía no existe un instrumento estandarizado único disponible para medir la transparencia. Es por ello que se marcan como reto de futuro encontrar un modelo reconocido.

20 ideas para mejorar la transparencia en el gobierno local

Finalmente, los autores apuntan un total de veinte ideas concretas para mejorar la transparencia en el gobierno local:

1. Implementar reuniones abiertas con la ciudadanía y una política de registros abiertos.
2. Invitar a la ciudadanía a asistir a las reuniones de las comisiones y plenarios de gobierno.
3. Incluir tiempo para que la ciudadanía pueda realizar comentarios durante todas las reuniones.
4. Publicitar los datos de la ejecución del presupuesto.
5. Publicar resúmenes breves de las cuentas municipales anuales y de todos los fondos financieros.
6. Poner en abierto el estado financiero municipal auditado.
7. Poner a disposición de la ciudadanía la información sobre todas las compras y servicios contratados por la corporación municipal.
8. Poner a disposición de la ciudadanía todos los registros vinculados a la reducción de impuestos y las transferencias entre fondos.
9. Llevar a cabo encuestas ciudadanas para realizar un seguimiento de la satisfacción en relación a los servicios gubernamentales.
10. Involucrar a la ciudadanía en las sesiones de planificación estratégica.
11. Proporcionar información regular sobre los servicios gubernamentales.
12. Mantener actualizada la web municipal.
13. Establecer una red pública de puntos de conexión a Internet (para superar la brecha digital).
14. Incluir en la web datos, cifras, registros y documentos relacionados con el gobierno municipal.
15. Incluir en la web todas las ordenanzas, el presupuesto e información acerca de todos los departamentos y responsables municipales.
16. Incluir en la web los planes de uso del suelo e información geolocalizada.
17. Incluir en la web las agendas y las actas de las reuniones del consejo o comisión de gobierno.
18. Incluir en la web las vacantes de puestos de trabajo, las descripciones de los puestos de trabajo y las políticas de contratación.
19. Utilizar blogs, twitter y otros medios de comunicación de redes sociales para mantener informada a la ciudadanía.
20. Establecer una dinámica *open house* para que la ciudadanía pueda visitar las instalaciones públicas y aprender acerca de la actividad de los empleados público.

LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES: ¿SON EFICIENTES?

- **Publicación:** «Rethinking New Public Management Delivery Forms and Efficiency: Long-Term Effects in Spanish Local Government», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25, pp. 1157-1183, 2015.
- **Autores:** Gemma Pérez-López y José Luis Zafra-Gómez son profesores de la Universidad de Granada, y Diego Prior es profesor de la Universidad Autònoma de Barcelona.
- **Síntesis:** Jordi Rosell, profesor asociado de Política Económica en la Universidad de Barcelona.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Resumen: El artículo analiza la eficiencia de los servicios públicos municipales en municipios medianos españoles en función del modo de provisión de los servicios. Es relevante su publicación en una de las revistas sobre Administración Pública más importantes del mundo. La investigación llega hasta el año 2010; por tanto, hasta la primera fase de la crisis. Este tipo de municipios sale bastante bien parado en cuanto a mejora de eficiencia, y en el estudio puede haber algunas claves para la mejora continua en este terreno.

La Nueva Gestión Pública (NGP) es una corriente de gran interés en el campo de la administración pública que persigue la búsqueda de una mayor eficiencia del sector público. Este artículo tiene como objetivo contribuir al análisis de la relación entre las formas de provisión del servicio y la eficiencia municipal. Los autores llevan a cabo un análisis para una muestra de 1058 municipios españoles del total de 3045 gobiernos locales con poblaciones que van desde los 1000 a los 50 000 habitantes entre los años 2001 y 2010. Es decir, un parte muy significativa de los municipios de tamaño mediano de España.

Las formas de gestión analizadas son las entidades públicas municipales (empresas y organismos autónomos), la externalización del servicio, empresas mixtas (participación público-privada en el capital social) o la cooperación entre municipios (consorcios, comunidades o consejos comarcales). Los servicios analizados son el abastecimiento y depuración del agua, la limpieza viaria y recogida de residuos, el transporte público urbano, la promoción económica, los servicios sociales y otras actividades, como la cultura, deporte y educación, entre otros.

Los investigadores encuentran que el nivel de deuda del municipio, la ideología del gobierno municipal o el número de habitantes no afectan a la eficiencia del servicio. En cambio, el hecho de ser municipio turístico sí aumenta la eficiencia.

Al analizar el impacto de las formas de gestión sobre la eficiencia, los resultados más extremos corresponden a las empresas mixtas. Son altamente eficientes para la gestión del ciclo del agua y los servicios sociales, pero también para la cultura, educación y deportes. Sin embargo, las empresas mixtas no son recomendables para la gestión de residuos o el transporte urbano. Las entidades públicas municipales no presentan diferencias de eficiencia respecto a una gestión directa del ayuntamiento, mientras que la externalización y la cooperación entre municipios dan ligeras pérdidas de eficiencia en algunos servicios.

El estudio separa el periodo del 2008 a 2010 del resto de años, y demuestra que durante estos tres últimos años hubo una ganancia de eficiencia respecto al resto. Cabe recordar que estos fueron unos años en que las finanzas municipales, de hecho, no se vieron todavía muy afectadas por la crisis económica, pero sí que los ayuntamientos se podían anticipar a hacer reformas para

incrementar su eficiencia debido a los cambios en las haciendas locales y a las consecuencias sociales de la crisis.

Si se disecciona por forma de prestación del servicio, las ganancias de eficiencia se continuaron dando en las empresas mixtas, mientras que los servicios locales externalizados y la cooperación intermunicipal mejoraron su desempeño respecto a los años sin crisis económica. Una diferencia relevante que tener en cuenta para saber qué tipo de gestión puede interesar más a un ayuntamiento según la situación económica.