



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

Elena Costas

Joan Frigols

Eduard Güell

Benjamín Augusto López

Lluís Medir

Luis Martín

Pol Morillas

Andreu Orte

Esther Pano Puey

Carles Rivera

Jordi Rosell

Paula Salinas

Pablo Santcovsky

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 TÉCNICA DE LA FRACTURACIÓN (*FRACKING*) Y LOS RECURSOS HIDRÁULICOS

ARTÍCULO ORIGINAL: «EPA's Study of Hydraulic Fracturing for Oil and Gas and Its Potential Impact on Drinking Water Resources», **United States Environmental Protection Agency**.

SÍNTESIS Y COMENTARIO: **Ángel Cámara Rascón**, decano del Colegio de Ingenieros de Minas y catedrático de Ingeniería Química y Combustibles de la Escuela de Ingenieros de Minas y Energía de Madrid.

RESUMEN: La importancia estratégica de la extracción de gas pizarra en EE UU propició la realización de un estudio que investigara las consecuencias de este tipo de actividad en los recursos de agua potable. Su pretensión es la de ser un instrumento fiable de valoración que permita la racionalización del proceso industrial, minimizando al máximo su necesidad de agua potable y el peligro para el medio ambiente.

| OTRAS IDEAS DE INTERÉS |

DAR PODER A LOS GOBIERNOS LOCALES PUEDE MEJORAR
EL DESARROLLO Y REDUCIR LA CORRUPCIÓN

Maksym Ivanyna y Anwar Shah

LAS INDUSTRIAS CREATIVAS, UNA BUENA PALANCA PARA
LA REGENERACIÓN URBANA

Külliki Tafel-Viia, Andres Viia, Erik Terk y Silja Lassur

LOS EXPERTOS TAMBIÉN SE EQUIVOCAN

Colin Kuehnhanss, Bruno Heyndels y Katharina Hilken

MÁS ALLÁ DE LA CONTROVERSIA SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA
O PRIVADA DEL AGUA EN ESPAÑA

Francisco González-Gómez, Miguel A. García-Rubio y Jesús González

LOS GOBIERNOS LOCALES DEBEN PROMOVER LA INNOVACIÓN CON
LA CONTRATACIÓN PÚBLICA, EL ESTABLECIMIENTO DE ESTÁNDARES
Y LA REGULACIÓN

Boyd Cohen y José Ernesto Amorós

CÓMO FOMENTAR LA INTERCULTURALIDAD DESDE LOS
EQUIPAMIENTOS CULTURALES PÚBLICOS

Grupo de Trabajo de Expertos de los Estados miembros de la UE



Estimados lectores:

La reciente entrada en escena de la técnica de la fracturación hidráulica (*fracking*) para la extracción de hidrocarburos no convencionales –sobre todo de gas *shale*, pero también de petróleo– está suponiendo un cambio en el paradigma energético mundial. La decisión de EE UU de explotar sus abundantes yacimientos de este tipo de hidrocarburos, que se caracterizan por encontrarse a mayor profundidad y mezclados con rocas, ha tenido consecuencias importantes de alcance mundial. Entre otras, en primer lugar, EE UU ha pasado a liderar en tan solo 6 o 7 años la producción mundial de hidrocarburos. En segundo, la explotación de estos yacimientos abre la puerta al aprovechamiento de las ingentes reservas mundiales de este tipo de compuestos y desplaza a un futuro más lejano la fecha de caducidad de la «economía del carbono». En tercer lugar, los precios de la energía primaria se han abaratado en ese país, de manera que se está produciendo una cierta relocalización de actividades manufactureras y un nuevo desarrollo de la industria en determinados estados de la Unión. Así mismo se ha producido una noticia beneficiosa para el medio ambiente, ya que EE UU ha cumplido con los objetivos de emisión de gases de efecto invernadero que se le habían pedido –algo que nadie esperaba que consiguiera–, y eso es así porque el gas contribuye menos al mantenimiento de este efecto. La actividad extractiva e industrial que esta técnica lleva aparejada ha promovido que la **Environmental Protection Agency (EPA)** de EE UU, por encargo de la Cámara de Representantes, haya monitorizado muchos trabajos para establecer las consecuencias de esta actividad para el medio ambiente y definir las buenas prácticas. En concreto, y sobre la afectación sobre los recursos de agua potable, como comenta el catedrático y decano del Colegio de Ingenieros de Minas y Energía **Ángel Cámara**, el informe expone la información y la técnica para minimizar los riesgos medioambientales. Por lo que respecta a la polémica sobre la utilización de agua para la fracturación, cabe señalar que es uno más de los aspectos que deben de tenerse en cuenta y, como en cualquier proceso industrial que necesite este recurso, habrá que saber si éste está disponible, a qué precio, cómo se devuelve a la naturaleza y en qué estado. Todo ello puede resultar interesante para aquellos municipios españoles en los que se plantean prospecciones mediante esta técnica, cuestión que está causando alarma entre la opinión pública por sus posibles consecuencias sobre el entorno. Los estudios de este tipo han de contribuir a un debate riguroso sobre los beneficios, las oportunidades y las consecuencias de esta actividad.

En un momento en que en nuestra sociedad se discute sobre las iniciativas para mejorar el funcionamiento de la democracia y, en concreto, sobre el papel desempeñado por los gobiernos locales en este proceso, es oportuno atender al estudio de **Maksym Ivanyna** y **Anwar Shah**, que relaciona la descentralización y la proximidad de los gobiernos con la mejora del desarrollo humano y otros factores. Los estudios académicos han asociado, tradicionalmente, descentralización con eficiencia en la prestación de determinados servicios públicos que requieren de territorialidad y proximidad. Lo novedoso de este estudio de perspectiva mundial es, como nos indica **Andreas P. Kyriacou**, que una mayor descentralización en el ámbito local puede mejorar el desarrollo humano y reducir la corrupción, lo que, al menos para nuestro país, parece ir en contra de la percepción que tiene el ciudadano. En este sentido, más allá de los debates más mediáti-



cos y de los lugares comunes o interesados, existe una evidencia: los países con un buen índice de desarrollo humano y con nulos o bajos índices de corrupción tienen gobiernos locales fuertes, con amplias competencias y recursos.

Desarrollar la actividad económica relacionada con la información y el conocimiento ha sido uno de los objetivos que han perseguido las políticas urbanas de los últimos veinte años. Muchas ciudades han diseñado su regeneración postindustrial poniendo el énfasis en las llamadas industrias creativas. **Külliki Tafel-Viia, Andres Viia, Erik Terk y Silja Lassur** han estudiado en su trabajo la utilización de este concepto en once ciudades europeas, sistematizando conceptos y estrategias, agrupando resultados e intentando extraer recetas para aquellas otras ciudades que han incorporado –o quieren incorporar– la creación como base de su desarrollo.

El trabajo académico de **Colin Kuehnhanss, Bruno Heyndels y Katharina Hilken** sobre el sesgo y las condiciones en las que se toman las decisiones en política pone la atención en la influencia de los «expertos» en este proceso. Estos estarían sometidos, igual que el resto de los mortales, a condicionantes que limitarían la racionalidad de sus resoluciones, lo que justificaría, según los autores, la necesidad de introducir mecanismos de corrección para equilibrar sus decisiones. Es una investigación muy oportuna en los tiempos que corren, ya que nos demuestra, de alguna manera, que la política es bastante más que la suma de decisiones de los «expertos» y que, además de opiniones técnicas más o menos rigurosas, es necesario mejorar los procesos y las instituciones.

Sumamente interesante es el trabajo de **Francisco González-Gómez, Miguel A. García-Rubio y Jesús González Martínez** sobre la participación de las empresas privadas en la gestión pública del agua en España. En primer lugar, porque no existen demasiados estudios sistemáticos sobre la cuestión. En segundo, porque no se limita al análisis de los datos disponibles, sino que propone acciones para mejorar aspectos que conducirían a una mejor gestión del recurso y, en definitiva, a un mejor servicio público de agua potable. En este sentido, el estudio realiza un primer diagnóstico que permite ver las carencias y limitaciones que tiene esta participación y propone diversas medidas de mejora: más y mejor regulación, un marco organizativo perfeccionado para introducir más competencia, la necesidad de mas cooperación entre los municipios, etc.

B. Cohen y J. E. Amorós nos indican que la mayoría de las políticas que muchos gobiernos locales han puesto en marcha en relación con la promoción de la actividad económica, la innovación y, en definitiva, el desarrollo económico, se han caracterizado por ser políticas de oferta –la creación de parques tecnológicos o las exenciones tributarias, por ejemplo–, las cuales han demostrado tener efectos limitados. Se abre paso la teoría de que pueden ser más eficaces las políticas de los gobiernos locales basadas en la demanda. La contratación pública, por ejemplo, puede ser un buen instrumento para influir en el desarrollo económico local. Esto implicaría una mayor colaboración público-privada y tendría como objetivo, también, la introducción de innovación en la gestión de la ciudad y en las políticas públicas locales.

El **Grupo de Trabajo de Expertos de los Estados miembros de la UE**, impulsado por los Ministerios de Cultura de la UE, ha hecho público su informe sobre la diversidad cultural, el diálogo in-

CARTA DEL COORDINADOR



tercultural y la promoción de una cultura inclusiva. Estos aspectos se consideran claves en la generación de sociedades cohesionadas y en las políticas públicas locales. El informe pone el acento en la capacidad de los equipamientos culturales públicos para generar integración, pero reconoce que muchas de las acciones sobre las que ya existe un cierto reconocimiento no se han llevado a cabo. Europa transita hacia un modelo de sociedad diversa en sus culturas y sus etnias y, al mismo tiempo, quiere ser una sociedad cohesionada, lo cual es un reto que se plantea principalmente en las ciudades. Por ello parece importante atender a las recetas que el informe propone.

He aquí expuestas un puñado de nuevas ideas que, como siempre, espero sean de su interés.

Juan Echániz

LA TÉCNICA DE LA FRACTURACIÓN (FRACKING) Y LOS RECURSOS HIDRÁULICOS

- **Publicación:** «EPA's Study of Hydraulic Fracturing for Oil and Gas and Its Potential Impact on Drinking Water Resources», diciembre de 2012. Disponible en el siguiente enlace: <http://www2.epa.gov/hfstudy/study-potential-impacts-hydraulic-fracturing-drinking-water-resources-progress-report-0>
- La **United States Environmental Protection Agency** (Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos) es un organismo del gobierno federal cuya misión consiste en proteger la salud de los seres humanos y el medio ambiente.
- **Síntesis y comentario:** **Ángel Cámara Rascón**, decano del Colegio de Ingenieros de Minas y Catedrático de Ingeniería Química y Combustibles de la Escuela de Ingenieros de Minas y Energía de Madrid.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Resumen: La necesidad de reducir las emisiones de GEI (gases de efecto invernadero) ha situado al gas natural en una posición estratégica y ha propiciado su extracción por métodos no convencionales.

A finales 2009, ante la gran relevancia que estaban alcanzando los hidrocarburos no convencionales en EEUU, puesto que el gas natural estaba adquiriendo un papel clave en el futuro energético de ese país, la Cámara de Representantes de EEUU encargó a la Agencia de Protección Ambiental la realización de un estudio científico que valorase la relación entre la fracturación hidráulica y los recursos de agua potable. El objetivo concreto marcado era evaluar los potenciales impactos ambientales y en la salud de la fracturación hidráulica, si los hubiera, e identificar los factores relevantes que pudieran afectar a su severidad y frecuencia.

En diciembre de 2012, la EPA publicó un informe de progreso denominado «Study of the Potential Impacts of Hydraulic Fracturing on Drinking Water Resources: Progress Report», en el que se describen 18 proyectos de investigación directamente relacionados con el tema. Este informe de progreso manifiesta de forma explícita que su información no se puede considerar un borrador de las conclusiones relativas a la relación entre la fracturación hidráulica y los recursos de agua potable. El estudio sigue su curso, de un modo abierto y con una gran transparencia, mediante el contacto tanto con las distintas agencias ambientales y regulatorias –estatales, interestatales y federales– como con la industria, organizaciones no gubernamentales y expertos de los sectores públicos y privados.

Para abordar la investigación, la EPA dividió el trabajo en cinco etapas relativas al ciclo de agua usada en la fracturación hidráulica, tratando de evaluar los posibles impactos sobre los recursos de agua potable conforme a las siguientes cuestiones:

- Volumen de agua superficial o subterránea necesario para la fracturación hidráulica.
- Fugas de los fluidos de fracturación en superficie o en el entorno de las áreas de perforación.
- Inyección en pozos y procesos de fracturación.
- Fluidos de retorno y agua producida. Posibles impactos derivados de las fugas en superficie o en el entorno de las áreas de perforación.
- Tratamiento y eliminación de los fluidos de retorno y del agua producida.

Cada uno de los proyectos de investigación se ha organizado en cinco actividades de investigación distintas: análisis de los datos existentes; evaluación de los posibles escenarios; estudios de laboratorio; valoraciones de la toxicidad y casos de estudio. Las fuentes para los datos existentes han sido muy diversas. Para la información relativa a los productos químicos utilizados y a la práctica de la fracturación hidráulica, los datos se tomaron de 24 925 pozos fracturados, entre septiembre de 2009 y octubre de 2010, por 9 compañías distintas.

En relación con la evaluación de escenarios, la EPA ha desarrollado diferentes modelos, tratando de evaluar los hipotéticos riesgos relativos a la adquisición, inyección, tratamiento y vertido del agua utilizada, y analizando la posible migración de los fluidos desde las capas fracturadas hacia los acuíferos de superficie.

Los estudios de laboratorio se centran en los potenciales impactos de vertidos en los cauces fluviales derivados de un tratamiento inadecuado del agua de retorno, así como en el desarrollo de nuevas técnicas analíticas para la detección de compuestos de concentración extremadamente baja. La valoración de la toxicidad se ha centrado en los compuestos identificados entre 2005 y 2011, utilizados en los fluidos de fracturación o que se han incorporado a las aguas de retorno.

Por último, debe señalarse que se seleccionaron cinco casos de estudio, ubicados en los estados de Colorado, Dakota del Norte, Pensilvania y Texas.

El estudio incluye un apéndice con la lista de más de 1000 compuestos sobre los que se realiza la caracterización de sus propiedades físicas y químicas, así como la valoración de su toxicidad. Este punto es uno de los que ha generado cierta confusión, pues algunos estudiosos han entendido, equivocadamente, que los más de mil productos eran inyectados en el subsuelo. Sin embargo, la inmensa mayoría son sales y compuestos orgánicos, comunes a la producción de hidrocarburos convencionales y bien conocidos en la petroquímica.

Los riesgos principales que se asocian a la técnica del *fracking* son: la considerable cantidad de agua que requiere el proceso, la posibilidad de contaminación de los acuíferos subterráneos y la presencia de productos químicos en el fluido de fractura perjudiciales para la salud si se incorporan a la cadena alimentaria.

Siendo la gestión del agua potable una competencia municipal y un servicio de prestación obligatoria, es a los municipios españoles en los que se plantea la posibilidad de extraer gas de esta forma a quienes interesa conocer el estudio de estos cinco casos para evaluar esta actividad y establecer los procedimientos administrativos de autorización de la explotación.

COMENTARIO Y ANÁLISIS

El consumo de agua del fracking varía según las características del terreno, del tipo de explotación y de la situación hidrológica del lugar en que se halle. Además, los riesgos asociados a esta actividad pueden prevenirse y mitigarse mediante una gestión eficiente y respetuosa con el medio ambiente que implica el compromiso serio de la industria con este aspecto y una regulación responsable por parte de la Administración.

«Es importante señalar que el mayor o menor uso del agua, la cual es un recurso local, debe evaluarse en cada caso concreto».

Si nos centramos en el agua como objeto de este estudio, los volúmenes de agua requeridos para la explotación del gas de pizarra o *shale gas* varían en función de las características geológicas del reservorio, de la profundidad alcanzada por los pozos y del número de etapas de fracturación hidráulica. No se puede, por lo tanto, concretar la cantidad de agua necesaria de una manera generalizada, sino estimar rangos de consumo.

Aunque algunos estudios apuntan a que el agua consumida en un área determinada puede triplicarse como consecuencia del inicio de actividades extractivas de gas de pizarra, otros estiman que la cantidad de agua requerida para la fracturación hidráulica en un único pozo durante una década puede ser equivalente al volumen necesario de agua para mantener un campo de golf de dieciocho hoyos. Es importante señalar que el mayor o menor uso del agua, la cual es un recurso local, debe evaluarse en cada caso concreto. No tiene el mismo significado un igual uso de agua en una región semidesértica –como algunas zonas del sureste peninsular– que en otra con precipitaciones frecuentes, como la cuenca cantábrica. En este sentido, es interesante retomar el estudio de la EPA en el que los cinco casos estudiados representan situaciones hidrológicas diversas y con datos de consumo muy disperso. Así, mientras en un caso el consumo se reparte en un 65 % de agua superficial y un 35 % de agua reciclada, con un consumo casi nulo de acuíferos someros, en otro, situado en una zona semiárida, el consumo es casi únicamente agua reciclada y solamente se usa agua dulce para lodos de perforación, cementaciones, etc. El ejemplo del yacimiento estudiado en Texas presenta el uso único de agua potable de las areniscas del acuífero Trinity.

En cualquier caso, cabe adoptar una serie de medidas paliativas que optimicen el consumo de agua necesaria. La primera debe ser la investigación previa de la disponibilidad de agua superficial y subterránea a través de un estudio local que incluya la posibilidad de fuentes alternativas, y dentro del estudio de impacto ambiental.

La segunda, minimizar las necesidades de agua dulce mediante la reutilización del agua de retorno. En la actualidad se está considerando el uso de aguas salinas procedentes de acuíferos profundos, lo que reduce la necesidad de agua susceptible de utilizarse para el consumo humano.

Respecto a las aguas de retorno, aproximadamente entre el 15 % y el 85 % de los fluidos inyectados durante la fracturación alcanzan de nuevo la superficie en los primeros días, cuando el pozo se despresuriza. Este fluido está mezclado con metano y agua salada que contiene minerales procedentes de la roca madre. Estas aguas de retorno contienen, por tanto, sales, compuestos orgánicos e inorgánicos naturales, y los aditivos químicos usados en la fracturación. Dependiendo del lugar de perforación y el tipo de roca madre, todos estos productos son parte de los más de mil referenciados en el estudio, como se ha citado anteriormente.

«[Algunos estudios] estiman que la cantidad de agua requerida para realizar la fracturación hidráulica en un único pozo durante una década puede ser equivalente al volumen necesario de agua para mantener un campo de golf de dieciocho hoyos».

«[Hay que] minimizar las necesidades de agua dulce mediante la reutilización del agua de retorno. En la actualidad se está considerando el uso de aguas salinas procedentes de acuíferos profundos».

Como medidas correctoras, esta agua de retorno puede ser objeto de los siguientes tratamientos:

- Reutilización, con el fin de reducir las necesidades del recurso.
- La inyección en acuíferos profundos.
- En otras ocasiones, el agua, después de tratarse convenientemente y cuando alcanza las especificaciones requeridas, se vierte a un cauce.

No obstante, la tecnología avanza y en la actualidad se está estudiando la opción de utilizar fluidos compuestos por geles y espumas de dióxido de carbono y nitrógeno, así como sustancias gelificantes de GLP, que pueden llegar a reducir la incorporación de compuestos no deseables a las aguas de retorno, aunque no disuelven sales ni metales pesados.

Finalmente, en el estudio se plantea la posibilidad de que los fluidos de fracturación alcancen los acuíferos de agua potable por medio de una representación gráfica de las distintas posibilidades de ascenso por fracturas. En un reciente informe de la Real Academia de Ingeniería del Reino Unido se afirma que es altamente improbable que las fracturas artificiales se extiendan más de un kilómetro en vertical. De hecho, en un estudio realizado sobre varios miles de pozos de EE UU, África y Europa, la máxima longitud que se observó fue de 600 metros. En dicho estudio se comprobó que solo el 1 % de las fracturas tenían una extensión superior a los 350 metros, y que la mayoría de las fracturas se extendían entre 200 y 300 metros.

Como en cualquier otra actividad industrial, los riesgos asociados pueden prevenirse y mitigarse mediante una gestión eficiente y respetuosa con el medio ambiente. Por este motivo, es necesario implementar la aplicación de las últimas tecnologías disponibles para salvaguardar tanto la salud y la seguridad de sus operadores como la del entorno. La gestión eficiente de los riesgos debe basarse en las mejores prácticas, la implementación de sistemas regulatorios, el control *ex-post* mediante auditorías, la mejora continua de los procesos de exploración y una extracción derivada del aprendizaje inteligente.

«Un planteamiento sólido y serio de la industria, junto a una regularización responsable, sería la mejor respuesta [...]. He aquí la base necesaria para establecer un mecanismo de defensa de una tecnología que por sí misma no representa un riesgo ambiental superior al que podría implicar cualquier otro proceso industrial».

En el foro organizado en París por la Agencia Internacional de la Energía se planteaba la «necesidad de que estas operaciones se realicen de acuerdo con un debate público abierto, transparente y basado en hechos y evidencias contrastadas, para así poder afrontar las legítimas preocupaciones ambientales». Un planteamiento sólido y serio de la industria, junto a una regularización responsable, sería la mejor respuesta, de modo que, con información, se pueda cambiar la opinión hacia una mayor racionalidad. He aquí la base necesaria para establecer un mecanismo de defensa de una tecnología que por sí misma no representa un riesgo ambiental superior al que podría implicar cualquier otro proceso industrial. Debe exigirse a la industria del sector una política de buenas prácticas que aleje la incertidumbre de los riesgos asociados y debe solicitarse a la Administración una regulación responsable que establezca el marco normativo que garantice el respeto medioambiental necesario.

En este tema, como en todo, ha de imponerse la medida, y el mejor consejo a las administraciones es que su decisión ha de contemplar todos los parámetros que puedan influir, y que la opinión de los técnicos tenga, al menos, el mismo peso que el de cualquier otra.

DAR PODERES A LOS GOBIERNOS LOCALES PUEDE MEJORAR EL DESARROLLO Y REDUCIR LA CORRUPCIÓN

- **Publicación:** «How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization», *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, vol. 8, marzo de 2014. Disponible en el siguiente enlace: <http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2014-3>.
- **Maksym Ivanyna** es investigador del Joint Vienna Institute y la Michigan State University y **Anwar Shah** es director del Centre for Public Economics de Chengdu/Wenjiang (China) y afiliado a la Brookings Institution y el Banco Mundial.
- **Síntesis:** **Andreas P. Kyriacou** es profesor agregado del Departamento de Economía de la Universitat de Girona.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Resumen: El estudio presenta nuevos indicadores de descentralización local que demuestran empíricamente que la descentralización permite un mayor desarrollo humano y una menor corrupción.

Diversos economistas y politólogos han estudiado el efecto de la descentralización del poder político, fiscal y administrativo sobre la efectividad del sector público. La descentralización puede aumentar la eficiencia de los gobiernos subnacionales en la provisión de servicios públicos en la medida en que estos conocen mejor las necesidades de los ciudadanos. De manera similar, dado que la mayor proximidad de los gobiernos subcentrales permite a los ciudadanos estar mejor informados sobre la actuación de los gestores públicos, la descentralización puede mejorar el control democrático sobre estos últimos. Finalmente, en un contexto descentralizado fiscalmente donde los gobiernos subcentrales dependen más de sus propios recursos, la competencia entre gobiernos para atraer base fiscal puede contribuir a la provisión eficiente de bienes y servicios públicos. Sin embargo, la descentralización también presenta peligros. La competencia para atraer base fiscal puede comportar una disminución significativa de la presión fiscal, lo que pone en peligro la capacidad de los gobiernos subnacionales para ofrecer servicios públicos. Además, la mayor proximidad entre ciudadanos y gestores públicos también puede aumentar el riesgo de políticas personalistas caracterizadas por el nepotismo y la corrupción.

Los expertos que han analizado el impacto de la descentralización sobre la eficiencia del sector público lo han hecho principalmente con indicadores de descentralización a nivel regional. Pero los argumentos sobre la incidencia de la descentralización son válidos –e incluso cobran mayor fuerza– en el contexto de la descentralización en un nivel local o municipal. Este artículo presenta nuevos indicadores que registran el grado en que los municipios de la mayoría de países del mundo gozan de autonomía política, fiscal y administrativa.

Dichos indicadores se basan en tres grandes ejes: uno de ellos recoge la importancia relativa de los gobiernos locales, medida a través del gasto que realizan estos gobiernos en relación con el gasto público de todas las Administraciones públicas; otro eje mide la seguridad de los gobiernos locales en términos de la capacidad de los niveles superiores de gobierno de suprimirlos o, al menos, de forzar su dimisión; el tercer eje mide el poder político, fiscal y administrativo que ostentan los gobiernos locales. En concreto, los gobiernos locales tienen más poder político si todos sus miembros (alcalde y concejales) se eligen de forma democrática y si se emplean referendos para

adoptar decisiones importantes relacionadas con el gasto público, los impuestos y la regulación, así como para el cese de los administradores públicos. La autonomía fiscal de los gobiernos locales refleja su independencia respecto a las transferencias condicionadas de niveles superiores de gobierno, su libertad para definir la base y las tasas impositivas y su capacidad de endeudarse para financiar su gasto. En cuanto a la descentralización administrativa, esta se refiere al poder que tienen los gobiernos locales para contratar y despedir empleados públicos y también de fijar los términos laborales y funciones de los mismos.

De acuerdo con estos ejes, los autores generan dos indicadores de descentralización local. El primero representa la agregación directa de los tres ejes antes descritos. El segundo va un paso más allá y, además ajusta, para el tamaño geográfico de las jurisdicciones locales, su población y el grado de heterogeneidad de sus habitantes (en términos étnicos o lingüísticos, de rentas, de edades, etc.). En la práctica, los dos indicadores se parecen mucho e indican que los países europeos, Canadá, Estados Unidos y Brasil, entre otros, reflejan un alto nivel de autonomía local, mientras que los países del Oriente Próximo y África se caracterizan por niveles de descentralización local bajos.

Los autores acaban su trabajo relacionando sus indicadores sobre la autonomía de los gobiernos locales con diversas variables económicas y políticas. Así, por ejemplo, examinan si la autonomía local puede afectar al tamaño del sector público del país (en términos del PIB), la incidencia de corrupción, el desarrollo humano –medido este en términos del nivel de PIB *per capita* y también según resultados educativos y de salud pública– y el crecimiento económico –la tasa de crecimiento de PIB–. Sus conclusiones apuntan a que la descentralización puede mejorar el desarrollo humano y reducir la corrupción, dos objetivos que deberían ser prioritarios para cualquier país.

LAS INDUSTRIAS CREATIVAS, UNA BUENA PALANCA PARA LA REGENERACIÓN URBANA

- **Publicación:** «Urban Policies for the Creative Industries: A European Comparison», *European Planning Studies*, vol. 22, núm. 4, 2014, pp. 796-815.
- **Külliki Tafel-Viia** es investigadora docente; **Andres Viia** es investigador docente; **Erik Terk** es director, y **Silja Lassur** es jefa de proyecto en el Instituto de Estonia para Estudios de Futuros (Universidad de Tallin).
- **Síntesis:** **Andreu Orte**, doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universitat Pompeu Fabra y técnico superior de Políticas Públicas en la Diputación de Barcelona.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Resumen: Los conceptos «industrias creativas» y «ciudades creativas» se reconocen como muy deseables para las grandes ciudades europeas. Sin embargo, no existe consenso sobre las políticas urbanas y su maduración, y existen varios modelos de génesis y evolución.

En los últimos diez años, los conceptos «ciudades creativas», «sectores intensivos en creatividad» y «clase creativa» (Richard Florida) se han expandido en las principales ciudades y metrópolis de todo el mundo. En el caso de las industrias creativas, habitualmente las definiciones se han relacionado con un conjunto de actividades económicas internas en información y conocimiento. Sin embargo, la maduración del sector cultural como impulsor de buena parte de las políticas urbanas ha conllevado una cierta discrepancia y apropiación del término como sinónimo de «industrias creativas» y, a su vez, de las empresas y trabajadores de ese sector.

Por otro lado, existe cierto consenso sobre la connotación positiva de lo que implica para una ciudad ser una ciudad potente en industrias creativas. Bajo esta perspectiva, existen varios proyectos internacionales que muestran divergencias en cuanto a la evolución de las políticas para avanzar en ese propósito. Los autores se basan en los resultados del estudio «Creative Metropolises» para, a partir del análisis de once ciudades europeas, construir varios tipos ideales o categorías de ciudades que apuestan por las industrias creativas. Estas ciudades son Birmingham, Oslo, Berlín, Estocolmo, Ámsterdam, Helsinki y Barcelona (como ciudades con políticas suficientemente maduras), y Varsovia, Tallin, Riga y Vilna como ciudades con políticas incipientes.

La publicación aporta tres elementos relevantes al debate sobre esta cuestión:

- En primer lugar, ayuda a aclarar el concepto «industrias creativas» y su derivada «ciudades creativas», al desligarlo de las industrias culturales. Así, una ciudad puede desarrollar su estrategia adoptando ese sector como nuclear en la política de conocimiento o bien puede vertebrar su estrategia basándose en sectores complementarios.
- Una segunda aclaración conceptual relevante es diferenciar la política de impulso de la ciudad creativa de la transformación urbana y paisajística, en el sentido de adaptar la morfología y los equipamientos de la ciudad al impulso y atracción de actividades vinculadas a la creatividad y el conocimiento.
- El tercer aporte trata sobre la gobernanza de la estrategia de impulso de las industrias creativas. Es decir, analiza la capacidad de sector público (en varios niveles de gobierno) y del sector privado de entrelazar iniciativas y políticas en uno o varios sectores de actividad para el desarrollo de la estrategia urbana.

Como resultado de la aclaración conceptual, Tafel-Viia y sus colaboradores sitúan las once ciudades estudiadas en tres tipos ideales y varios casos intermedios:

- La primera categoría es la «ciudad con nueva cara» (*city with new face*), que tiene Birmingham como su exponente más claro y a Varsovia como claro caso emergente así como, en menor medida, Barcelona, Tallin, Riga y Oslo. En el tipo ideal, estas ciudades basan la política de industrias creativas en la transformación del espacio público, fundamentalmente en la conversión de aquel de tradición industrial. La estrategia potencia sectores específicos –así como clústeres– aprovechando nuevas construcciones y espacios públicos. En el caso de Birmingham existe coherencia y coordinación con varios programas estatales de impulso a través de la creación de agencias que diseñan una estrategia que genera nueva actividad económica en espacios reconvertidos o construidos.

- La segunda categoría es la «ciudad creativa cultural». Se caracteriza por basar su estrategia en el sector de la cultura, siendo la identidad y la diversidad cultural los grandes exponentes en la relación entre actividad económica y sociedad. Ámsterdam, que es el caso que ejemplifica este tipo ideal, ha trabajado para buscar sinergias con otros sectores e involucra a la ciudadanía como eje de su estrategia. Helsinki y, en menor medida, Barcelona y Vilna son tres casos que también contienen elementos propios de este modelo.

- La tercera categoría, la «ciudad emprendedora» (*CI entrepreneurial city*) tiene a Berlín como ejemplo más claro. Su interpretación de lo que es «industria creativa» es amplia y conceptualmente se puede entender, hasta cierto punto, vaga, ya que la prioridad de la estrategia es atraer nueva actividad en un contexto urbano de creación, producción e internacionalización. El foco va más allá de la ciudad y su área de influencia, como demuestra que la imagen de la ciudad se centre en la atracción de ideas y emprendedores en sectores de fuerte potencial exportador como la música, el diseño, la moda y los videojuegos.

Si bien Berlín se halla en una permanente transformación de su morfología y su paisaje urbano, este tipo ideal tiene como elemento característico de la ciudad su voluntad de promocionar el acceso a la financiación y el apoyo a la innovación, ya sea tanto desde el gobierno municipal como desde el regional, donde no prevalece el elemento urbanístico y la necesidad de crear clústeres.

Como ciudades próximas a este tipo ideal se identifican Estocolmo (en una categoría intermedia con la ciudad creativa cultural) y Oslo (como caso intermedio del tipo ideal «ciudad con nueva cara»).

En definitiva, la aportación de Tafel-Viia y sus colaboradores marca una interesante línea de debate sobre el, a menudo, simplificado concepto de industria creativa y sobre las estrategias de ciudades creativas. En este sentido, el hecho de que las ciudades mediterráneas hayan potenciado la transformación urbana y generado sinergias con sectores maduros no tiene por qué plantear este camino como el único posible para otras ciudades cercanas geográficamente.

LOS EXPERTOS TAMBIÉN SE EQUIVOCAN


- **Publicación:** «Choice in Politics: Equivalency Framing in Economic Policy Decisions and the Influence of Expertise». Disponible en el siguiente enlace: <http://www.cesifo.de/ifoHome/events/Archive/conferences/2014/07/2014-07-21-vsi14-bpe-Hillman/Programme.html>
- **Colin Kuehnhans** y **Bruno Heyndels** son investigadores en la Facultad de Economía y Ciencias Sociales de la Vrije Universiteit de Bruselas. **Katharina Hilken** es investigadora docente en la Research Foundation-Flanders.
- **Síntesis:** **Francesc Trillas**, profesor de Economía Aplicada de la Universitat Autònoma de Barcelona.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Resumen: En los últimos años, especialmente a raíz de la crisis económico-financiera y debido a los sesgos y fallos que se produjeron en el comportamiento de algunos expertos –reguladores, banqueros centrales, inversores y altos ejecutivos–, se ha cuestionado el valor que aportan en la toma de decisiones aquellos individuos supuestamente dotados de un conocimiento especial que les otorga una amplia discreción en la toma de decisiones.

Este trabajo analiza un experimento sobre cómo los «expertos» están sometidos a los mismos sesgos de racionalidad limitada que el resto de los mortales a la hora de valorar iniciativas de política económica. En particular, se sabe que los seres humanos, en lugar de valorar los recursos o bienes de consumo o materiales en términos absolutos, lo hacen en relación con un punto de referencia, que puede ser el *statu quo* o una determinada expectativa (por ejemplo, mantener el nivel de bienestar o parecerse a los vecinos). En tal caso, el número de recursos o la cantidad de bienes de consumo se valoran como ganancias o pérdidas con respecto a este punto de referencia. La teoría de los estudios de Kahneman y Tversky considera que ello permite observar que los seres humanos son adversos a las pérdidas, en el sentido de que el sufrimiento por una pérdida es mayor que el placer obtenido por una ganancia de la misma magnitud; o que se comportan con aversión al riesgo en la zona de ganancias, pero con predilección por el riesgo en la zona de pérdidas. Como los puntos de referencia son arbitrarios, constituyen, de todas formas, un ejemplo de racionalidad limitada. Uno esperaría entonces que las personas, con un mayor nivel formativo o con experiencia en temas determinados no estuvieran sujetas a estos sesgos de comportamiento. Sin embargo, en el experimento analizado, se somete a las mismas preguntas sobre opciones de política económica a un grupo de ciudadanos no formados específicamente en ella y a un grupo de expertos en distintas áreas de este ámbito, y estos últimos muestran la misma tendencia a caer en sesgos de comportamiento que los demás.

El punto de partida para el análisis es lo que en economía del comportamiento se conoce como «el experimento de la enfermedad asiática». Este experimento consiste en pedir a un grupo de personas que elijan entre una opción segura y una opción aleatoria (que depende de probabilidades) con el mismo valor esperado que la acción segura. Esta elección se plantea de dos modos distintos: verbalizándolo como una pérdida respecto a un punto de referencia, o como una ganancia respecto a otro punto de referencia. En numerosos estudios se observa que, cuando la elección se plantea como una pérdida, los individuos tienden a elegir la opción arriesgada, pero cuando la elección se plantea como una ganancia, los individuos tienden a mostrar aversión al riesgo y optan por la elección segura. De modo parecido, cuando se plantean elecciones parecidas en el terreno



de la política económica –como el rescate hipotético de un país europeo o una política de liberalización que puede tener costes en términos de empleo–, la opción elegida tanto por los profanos como por los expertos es la arriesgada cuando se presenta como pérdida y la segura cuando se presenta como ganancia resultante.

Concluyen los autores, por tanto, que los expertos son tan vulnerables como cualquier otra persona en cuanto a este tipo de sesgos de comportamiento. Una cuestión pendiente, por supuesto, es saber si esta evidencia de racionalidad limitada puede extenderse a otros sesgos. Por ejemplo, en otros trabajos se ha puesto de manifiesto, aunque siempre más por desarrollos teóricos o evidencia anecdótica, que los expertos también pueden ser especialmente vulnerables al sesgo de confirmación o al sesgo de disponibilidad, así como al exceso de confianza. A causa del sesgo de confirmación, los expertos tienden a analizar la evidencia empírica con gran habilidad para apoyar sus juicios apriorísticos. Como consecuencia del sesgo de disponibilidad, los expertos tienden a focalizar su atención en aquello que es más visible. Y el exceso de confianza se deriva de su estatus como personas con elevado prestigio social. En el caso de que se confirmara la racionalidad limitada para este conjunto más amplio de sesgos, estaría probablemente justificada la adopción de medidas que limitaran el poder de los expertos, o por lo menos que lo limitaran en el sentido de someterlo a una mayor disciplina y menor discrecionalidad.

MAS ALLÁ DE LA CONTROVERSIAS SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA O PRIVADA DEL AGUA EN ESPAÑA

- **Publicación:** «Beyond the Public-Private Controversy in Urban Water Management in Spain», *Utilities Policy*, 31, 2014, pp. 1-9.
- **Francisco González-Gómez** y **Miguel A. García-Rubio** son investigadores del Departamento de Economía Aplicada y del Instituto de Investigación del Agua de la Universidad de Granada, y **Jesús González Martínez** es técnico de la Diputación Provincial de Granada.
- **Síntesis:** **Luis Martín Martínez**, director de *Hidrología Sostenible*.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Resumen: Este artículo analiza el modelo de participación de la empresa privada en la gestión del agua llevado a cabo en España durante las últimas tres décadas. Se divide principalmente en tres partes: primero hace un repaso a la situación actual de la gestión con participación privada en España; después realiza un análisis crítico del mismo y, por último, propone una serie de reformas institucionales para solventar las debilidades y los fallos observados.

- Primera parte: Situación actual de la participación privada en la gestión del agua.

En España existe una clara tendencia a gestionar el agua mediante compañías público-privadas, con un porcentaje de la población bajo estas formas de gestión sólo por debajo de Inglaterra, Gales y Francia. El 23 % de los municipios y el 55 % de la población tienen algún tipo de participación privada.

No obstante, aunque existe una alta concentración de compañías (teniendo ya sólo dos empresas el 67 % del mercado nacional), se pone de manifiesto la falta de información que existe al respecto. La única publicación oficial deja fuera al 40 % de la población y al 88 % de los municipios, lo que hace muy necesario, aunque complejo, un estudio de este tipo.

- Segunda parte: Análisis crítico del modelo de gestión en España.

Si bien la falta de interés administrativo y la falta de transparencia de algunas empresas dificulta bastante los estudios comparativos, por lo conocido hasta ahora ningún método se ha demostrado superior a otro *per se*.

Como argumento a favor de la gestión público-privada se aduce que es más eficiente y de mayor calidad, mientras que la exclusivamente pública asegura un acceso universal al agua y evita oligopolios abusivos.

Las empresas suelen optar por servicios más rentables y los escenarios más complejos suelen estar gestionados públicamente, lo cual puede afectar la eficiencia de los servicios y el precio del agua. Las razones para la gestión público-privada en ocasiones son pragmáticas (para que el servicio no entre en el presupuesto municipal), y las medidas de austeridad recientes son un aliciente que refuerza esta decisión. Además, el pago del canon por la concesión en ocasiones no se usa para la mejora de las infraestructuras, sino para aliviar el presupuesto municipal, e incluso han existido casos de corrupción. La legislación no previene los malos usos ni ofrece las garantías suficientes.

La competencia limitada en el sector conduce a un aumento de costes, pero ello se produce principalmente en las poblaciones más grandes, que son más rentables, aunque, si hubiera un mayor

interés por parte de la Administración, su *know-how* sería muy beneficioso en poblaciones pequeñas, lo que compensaría estas diferencias. Esta alta concentración y la posición dominante durante el periodo de concesión no están reguladas por ninguna legislación.

En lo concerniente a la calidad del agua, no se ofrecen todos los datos a nivel nacional: en 2011 faltaban los del 10,2 % de la población, y a la salida del grifo no hubo mediciones para el 58 % de la población. Esto se da en especial en las comunidades autónomas donde existe una peor percepción de la calidad del agua (Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Región de Murcia y Comunidad Valenciana), y en municipios pequeños.

En definitiva, existe una gran falta de transparencia, lo que hace casi imposible la aplicación correcta de la Directiva Marco Europea de Participación Pública.

- Tercera parte: Reformas institucionales para solventar las debilidades y los fallos.

En vista de la situación actual, se hace patente la necesidad de una legislación adecuada. Se requiere un marco normativo que guíe a los municipios en los procesos de privatización y que estandarice las condiciones técnicas, así como la obligatoriedad de invertir los ingresos provenientes de las concesiones en el servicio de aguas.

Se han observado muchas deficiencias, por ejemplo: ausencia de competición, recursos limitados en municipios pequeños, falta de cooperación entre municipios, opacidad en los contratos, fallos organizativos y una información pública insuficiente, entre otros.

Para solventar estos problemas se propone crear una organización nacional de supervisión, sin poder regulatorio, que recopile la información y haga estudios de coste-beneficio, proponga tarifas estandarizadas, optimice las unidades territoriales, aconseje a municipios pequeños, resuelva conflictos y reduzca la corrupción en el sector.

La regulación y las funciones judiciales permanecerían bajo control autonómico, ya que la estructura política española desaconsejaría la existencia de un órgano regulador nacional.

LOS GOBIERNOS LOCALES DEBEN PROMOVER LA INNOVACIÓN CON LA CONTRATACIÓN PÚBLICA, EL ESTABLECIMIENTO DE ESTÁNDARES Y LA REGULACIÓN

- **Publicación:** «Municipal Demand-Side Policy Tools and the Strategic Management of Technology Life Cycles», *Technovation*, vol. 34, núm. 12, diciembre de 2014, pp. 797-806. Disponible en el siguiente enlace: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0166497214000960>
- **Boyd Cohen** es investigador y profesor de Emprendeduría, Sostenibilidad y Ciudades Inteligentes en la Universidad del Desarrollo de Santiago de Chile, y **José Ernesto Amorós** es profesor e investigador en la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad del Desarrollo.
- **Síntesis: Benjamín Augusto López Rodríguez**, investigador en Ciencia Política en la Universidad de Santiago de Compostela.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Resumen: Las herramientas de políticas públicas locales desde la vertiente de la demanda pueden ser más útiles para acelerar la implementación de la innovación tecnológica y propiciar el desarrollo económico local.

Hasta ahora, las investigaciones existentes sobre el papel de los gobiernos locales sobre el estímulo para la innovación se han centrado en las políticas públicas desde el lado de la oferta –por ejemplo, las exenciones tributarias, las becas o la creación de parques tecnológicos–, herramientas que, en muchos casos, no han conseguido los objetivos relacionados con la innovación esperada y el desarrollo económico.

Con el fin de hacer frente a las presiones y los problemas del sistema, los gobiernos estatales y regionales recurren cada vez más a instrumentos de demanda para auspiciar la innovación tecnológica. En este sentido, para los autores, el estímulo a la innovación también debe impulsarse de manera clave desde los gobiernos locales.

No obstante, se hace hincapié en la importancia de tener una estrategia inteligente de uso de los fondos públicos y de combinar del modo adecuado estos estímulos con políticas de oferta para no equivocarse de nuevo, como sucedió con el fracaso de las políticas públicas de incubadoras de empresas que trataron de emular a el modelo de Silicon Valley.

De esta manera, se toma la definición de política de innovación desde el lado de la demanda de Edler y Georghiu (2007) como «las medidas públicas que inducen a la innovación y aceleran su difusión, definiendo un nuevo requisito funcional de productos y servicios así como su mejor articulación de demanda».

Para analizar los diferentes estímulos de la innovación en el sector privado y sus beneficios para lo público, se investigan tres herramientas de demanda a corto plazo: la adquisición o contratación de la innovación pública, los estándares voluntarios e incentivos y la regulación.

- Con respecto a la primera herramienta, los autores comentan diversos estudios que, mediante análisis comparado de ciudades y regiones, determinaron que la contratación pública creó más enraizamiento y desarrollo de la innovación que los subsidios. Asimismo, determinan que las *smart cities* son un ámbito emergente propicio para desarrollar este tipo de políticas.

• Seguidamente, tomando como referencia la definición de estándar voluntario que hace la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos, se concluye que ciertos estándares o valores, como los de liderazgo en energía y diseño medioambiental (LEED), son ventajosos como factor de apoyo a la innovación y pueden usarse por las ciudades para modular el mercado en la dirección óptima mediante la agregación de incentivos.

• Y, para completar la propuesta inicial, se refuta, con varios de ejemplos, la visión de los economistas clásicos de que la regulación debe ser el último recurso. Se aporta el argumento de que la normativa para eliminar viejas tecnologías nocivas es básica para paliar el funcionamiento del mercado en el cambio hacia una economía mundial baja en carbono y puede funcionar de acicate económico en el ámbito de la innovación.

Así, a la hora de considerar la aplicación de las diferentes herramientas de demanda a la hora de fomentar la innovación, se toma el ciclo vital tecnológico ligado a sus consecuencias socioeconómicas, como opuesto al ciclo vital de un mero producto específico (Kim, 2003).

Una vez explorado el potencial de las herramientas de demanda, se presenta un modelo para desarrollar estrategias municipales, privadas y tecnológicas en el contexto de las diferentes fases del ciclo de vida de la tecnología, esto es, en su nacimiento, crecimiento y madurez.

En este modelo, se toman las posibilidades de la contratación pública de la innovación en las ciudades correlacionándola con la agenda municipal, las soluciones colaborativas con el sector privado, los desafíos medioambientales y, en general, con la búsqueda de soluciones urbanas innovadoras que involucren a los principales actores ciudadanos.

Para explicarlas se hace referencia a ejemplos de buenas prácticas en ciudades como San José (California), Vancouver o Barcelona.

La investigación arroja una serie de resultados interesantes tanto para líderes locales como para *policy makers*, que demuestran que la cooperación público-privada a nivel local está en auge. Algunos ejemplos, como Code for America o el Smart City Campus de Barcelona se toman como muestra de un cambio de mentalidad de la Administración, que no se centra tanto en diseñar un corsé de soluciones al que ceñirse como en sostener la nueva ola de innovación tecnológica en las ciudades desde la creación colaborativa entre el sector público y el privado.

CÓMO FOMENTAR LA INTERCULTURALIDAD DESDE LOS EQUIPAMIENTOS CULTURALES PÚBLICOS

- **Publicación:** *Report. The Role of Public Arts and Cultural Institutions in the Promotion of Cultural Diversity and Intercultural Dialogue*, Agenda Europea para la Cultura (Plan de Trabajo para la Cultura, 2011-2014), Comisión Europea (Dirección General de Educación y Cultura), Bruselas, 2014. Disponible en el siguiente enlace: http://ec.europa.eu/culture/library/reports/201405-omc-diversity-dialogue_en.pdf
- **Grupo de Trabajo de Expertos de los Estados miembros de la UE**, según el Método Abierto de Coordinación (OMC).
- **Síntesis: Jordi Baltà Portolés**, consultor y formador en materia de políticas culturales y relaciones internacionales.

SÍNTESIS DE LA IDEA

Resumen: Este informe ofrece recomendaciones para que los equipamientos culturales públicos, en especial localmente, puedan contribuir al reconocimiento de la diversidad cultural y al fomento del diálogo intercultural.

La diversidad cultural, el diálogo intercultural y la promoción de una cultura inclusiva fueron una de las prioridades del Plan de Trabajo para la Cultura 2011-2014 del Consejo de Ministros de Cultura de la UE. En este marco, se constituyó un grupo de expertos encargado de analizar de qué forma los equipamientos culturales públicos pueden favorecer la comprensión entre culturas y promover encuentros interculturales. Este informe, publicado a mediados de 2014, es el resultado de dicho proceso.

El reconocimiento de la diversidad cultural conlleva beneficios en distintos sentidos: la reducción de las tensiones sociales, mejoras en la convivencia, el ejercicio de los derechos individuales, la asunción de mayores responsabilidades hacia la comunidad, etc. Por su parte, el diálogo intercultural puede favorecer la creación conjunta de conocimiento, generar un espacio público para la gestión de las diferencias y contribuir a la democracia. Así, las instituciones culturales deberían asumir una «actitud intercultural» que favorezca las competencias críticas de la ciudadanía y el cuestionamiento permanente de las prácticas de gestión. Se constata, no obstante, que las buenas intenciones declaradas en el pasado no se han traducido en cambios estructurales por falta de voluntad política, conocimientos prácticos e indicadores.

Para hacer frente a esta realidad, el informe ofrece más de cuarenta ejemplos y propone medidas concretas en los siguientes ámbitos:

- **Programación:** Reflejar en la oferta cultural la diversidad social y cultural existente en el territorio; diseñar actividades para la implicación activa de la población; desarrollar estrategias de sensibilización a través de los medios de comunicación públicos, etc.
- **Recursos humanos:** Hacer las instituciones culturales más representativas, intentando reflejar en sus plantillas la diversidad étnica existente en la sociedad, y formar al personal en cuestiones relacionadas con la gestión de la diversidad cultural.
- **Relación con los públicos:** Desarrollar estrategias que aborden las causas de la «no participación» en la cultura (falta de información, poca identificación con la oferta cultural, etc.); generar

relaciones de confianza con distintos públicos, estableciendo mecanismos sostenibles de comunicación (por ejemplo, a través de «mediadores» o «embajadores»); diseñar proyectos educativos dirigidos a niños y jóvenes, etc.

- Generación de espacios de encuentro: Fomentar entornos presenciales y virtuales en los que distintos grupos puedan encontrarse y colaborar, mediante proyectos participativos y la adaptación de espacios culturales tradicionales (bibliotecas, museos, etc.) o de otro tipo (plazas, mercados, centros comerciales) para su uso como espacios «neutros», espacios que no generen rechazo y faciliten el acceso.

- Fomento de competencias interculturales: Desarrollar la sensibilidad y las competencias interculturales del personal de los equipamientos culturales, incluidos sus conocimientos lingüísticos.

A partir del análisis de buenas prácticas, el documento identifica los factores clave para el éxito en las estrategias interculturales, entre los que cabe señalar:

- La investigación previa sobre los distintos grupos étnicos y sociales del entorno y sus preferencias culturales.

- La atención a distintos procesos, sus interrelaciones y su coherencia: educación, programación, comunicación, etc.

- La implicación activa del público en el diseño de los proyectos y en actividades creativas.

- El uso de «mediadores», personas que conocen bien a la comunidad con la que la institución se desea comunicar y que pueden favorecer el acceso y la interpretación de los contenidos y los mensajes.

- La colaboración con entidades sociales, asociaciones culturales pequeñas, etc.

- La innovación en las estrategias de comunicación, en medios tradicionales y a través de las nuevas tecnologías.

- La evaluación cualitativa y cuantitativa de los resultados e impactos a corto, medio y largo plazo.

Finalmente, el informe formula recomendaciones para los responsables de equipamientos culturales y para las Administraciones locales, nacionales y europeas. De especial interés para las Administraciones locales son las siguientes:

- Identificar claramente los órganos y agentes encargados de las estrategias de diversidad y diálogo intercultural.

- Condicionar la financiación de equipamientos y organizaciones culturales al cumplimiento de criterios relacionados con la promoción de la diversidad y el diálogo intercultural.

- Fomentar la colaboración entre instituciones culturales grandes y pequeñas, pues estas últimas suelen ser más dinámicas y cercanas a la población.

- Evaluar resultados que permitan resaltar la vocación de contribuir al diálogo intercultural desde los equipamientos culturales.



