

LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA LA REVITALIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LAS CIUDADES: ¿UN MODELO DE FUTURO?

MIGUEL BRATOS MARTÍN

Resumen

Tradicionalmente el sector público era el único responsable del bienestar de los ciudadanos. Recientemente, ha comenzado a expandirse una nueva tendencia hacia los modelos de colaboración público-privada, en la que dicha responsabilidad es compartida. Nos centramos en estos modelos para la revitalización de las ciudades pues están desarrollando importantes innovaciones. Ante la ausencia de tratamiento académico del tema en las lenguas latinas, este trabajo los presenta, reflexionando críticamente sobre ellos para finalizar proponiendo futuras líneas de investigación. Entre las conclusiones, destaca la necesidad de un cambio de las preconcepciones existentes sobre las obligaciones de las instituciones privadas respecto a la sociedad.

Palabras clave: colaboración público-privada – centro ciudad – revitalización – *Business Improvement Districts* – comercio tradicional

Abstract

Traditionally, the public sector was the sole responsible for the citizen's welfare. In recent years, a new tendency has begun to spread towards public and private collaborative models, in which said responsibility is shared. We center on these models to revitalize cities since they are developing important innovations. In the face of the lack of academic study in the Latin languages, this work presents these models, reflecting critically on them to conclude proposing future research lines. Among the conclusions, we can highlight the need of a change in the existing preconceptions about the obligations of private institutions regarding the society.

Key words: public-private collaboration – city center – revitalization – Business Improvement Districts – traditional trade

INTRODUCCIÓN

Cada vez son más las voces que se alzan para advertirnos de los males provocados o potenciados por el sistema capitalista. Desde los clásicos Marx y Engels, hasta organizaciones no gubernamentales, como Greenpeace, nos ponen al corriente de multitud de problemas nunca solucionados.

Las malas condiciones laborales de los trabajadores, la precariedad de los puestos de trabajo y la insostenibilidad de un sistema que, si bien, no ha cumplido con las expectativas, tampoco ha encontrado una alternativa viable hacia la

que evolucionar, se han constituido como las principales enfermedades del mismo.

Actualmente, nos encontramos en una situación de crisis en la que las grandes abanderadas de la economía, es decir, las multinacionales y, en especial, los bancos, han perdido gran parte de su credibilidad. Algo que, anteriormente, ya les había ocurrido a las instituciones base (religión, familia, Estado) de la sociedad occidental.¹

Hasta la llegada de las dificultades, el discurso del libre mercado como paradigma del crecimiento era casi unánime entre los directivos de las grandes empresas y los representantes de las instituciones financieras. De esta forma, a finales del año 2004 Rodrigo Rato, director gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI), pedía más libre comercio contra la pobreza, argumentando que la apertura de las fronteras comerciales de los países más pobres no haría otra cosa sino beneficiarlos.²

Son precisamente dichas instituciones financieras y las grandes empresas las que parecen tomar la posición de nuevas instituciones base, a tenor de su influencia en la sociedad y en la vida diaria de los ciudadanos, materializada ésta en las necesidades de consumo que la sociedad ha asimilado recientemente.

Así lo señalan diversos autores con afirmaciones tan contundentes como: “Para los individuos el consumo es el sentido final de su actividad, pues de él depende la posibilidad de cumplir el proyecto vital de cada individuo”.³ O también: “El consumo se ha convertido ya culturalmente en la razón de todo, exhibiendo además una estética brillante y autocomplaciente basada en el atractivo formal en sí, y por sí, mismo”.⁴

A las que podríamos añadir otras de autores como Baudrillard, Lipovetsky o Maffesoli, por decir algunos.

¹ A. Giddens, *Un mundo desbocado: Los efectos de la globalización en nuestras vidas* (Madrid: Taurus, 2000). Bauman afirma que esto se debe a que las instituciones han permanecido adaptadas a un contexto local mientras que los mercados se han globalizado superando la capacidad de acción de las primeras que, por otro lado, eran las verdaderas responsables de la búsqueda de la felicidad de la sociedad. Z. Bauman, *Mundo Consumo* (Madrid: Paidós, 2010), 46-50.

² CINCO DIAS. “Rato pide más libre comercio contra la pobreza”. Disponible en: http://www.cincodias.com/articulo/economia/Rato-pide-libre-comercio-arma-pobreza/20041125cdscdieco_8/; Internet (consultada el 30 de diciembre de 2010).

³ A. Rebollo, *La estructura del consumo en España* (Madrid: Ministerio de Salud y Consumo, 2001), 12.

⁴ L. E. Alonso, “La globalización y el consumidor: reflexiones generales desde la sociología del consumo”. *Mediterránea Económico* 11, (2007): 37-56.

Por su parte, Márquez Covarrubias⁵ ofrece, a nuestro juicio, una acertada clasificación de ocho posicionamientos analíticos a la hora de explicar la crisis, que se complementan e interrelacionan entre sí, para ofrecernos un estado de la cuestión inquietante, que ha llevado a quienes anteriormente renegaban de cualquier tipo de intervención estatal a levantar la voz pidiendo ayuda, en forma de intervención del Estado en el mercado:⁶

- (1) Crisis de la globalización financiera.
- (2) Crisis de sobreacumulación, sobreproducción y subconsumo.
- (3) Crisis del modelo neoliberal.
- (4) Crisis de la hegemonía estadounidense.
- (5) Crisis cíclica de la economía mundial.
- (6) Crisis estructural del capitalismo.
- (7) Crisis sistémica del capitalismo.
- (8) Crisis civilizatoria.

Y el Estado, acudió.⁷

ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS

El modelo económico más extendido hace referencia a un eje de coordenadas bidimensional en el que oferta y demanda se cruzan para obtener el equilibrio.⁸ Pero, ¿qué es un modelo? Un modelo es un: “Esquema teórico, general-

⁵ H. Márquez Covarrubias, “La gran crisis del capitalismo neoliberal”. *Andamios*, 13 (2010) 57-84.

⁶ La numeración es nuestra. Podemos encontrar cada posicionamiento desarrollado por el autor en la obra citada.

⁷ En el caso español, el gobierno apoyó financieramente a los bancos para fomentar el movimiento en el mercado crediticio, especialmente el relativo a la vivienda (Ver EXPANSIÓN. “El Gobierno da 2.000 millones a la banca para financiar VPO”. Disponible en: <http://www.expansion.com/2009/02/10/economia-politica/1234304379.html> y [levante-emv.com](http://www.levante-emv.com); Internet (consultadas el 23 de marzo de 2011). “El Gobierno da liquidez a la banca”. Disponible en: http://www.levante-emv.com/secciones/noticia.jsp?pRef=2008100800_8_504115__Economia-Gobierno-liquidez-banca; Internet (consultada el 23 de marzo de 2011).

⁸ En caso de que al lector le parezca una simplificación del modelo económico demasiado exagerada le sugerimos que repase los contenidos de las asignaturas de economía de la gran mayoría de los estudios de grado españoles, donde pocas veces se profundiza más allá del tradicional modelo keynesiano.

mente en forma matemática, de un sistema o de una realidad compleja, como la evolución económica de un país, que se elabora para facilitar su comprensión y el estudio de su comportamiento”.⁹

Si, se nos permite el abuso del diccionario, acudimos de nuevo a él para saber que un esquema es en su segunda acepción un “resumen de un escrito, discurso, teoría, etc., atendiendo sólo a sus líneas o caracteres más significativos”.¹⁰ Precisamente aquí encontramos, a nuestro juicio, uno de los mayores problemas que ha tenido el capitalismo. El modelo, como tal, no estamos en condiciones de rebatirlo, pero en ningún caso debe dejar de tenerse en cuenta que como resumen, olvida un sinnúmero de características y particularidades que, aunque no son las más significativas, hacen que quede lejos de la realidad.¹¹

Hablamos de consumidores racionales, empresas que no tienen beneficios, sino que ponen sus precios exclusivamente por la cuantía del valor añadido, información perfecta para todos y ¿Por qué no? Competencia perfecta sin barreras de entrada o salida en el mercado, es decir, hablamos de un modelo teórico que trata de representar la realidad pero no coincide, ni mucho menos, con ella.

Así nos lo ilustra Toffler,¹² hablando de la especialización cuyos beneficios se basan en uno de los paradigmas del sistema capitalista, la competencia:

De hecho, la creencia en que la especialización beneficiaría a todos se basaba en una fantasía de competencia justa.

Presuponía una utilización completamente eficiente de la mano de obra y los recursos materiales. Presuponía tratos comerciales no contaminados por amenazas de fuerza política o militar. Presuponía transacciones entre negociadores situados en pie de más o menos igualdad. En resumen, la teoría no pasaba por alto nada..., excepto la vida real.

Sin embargo, y nos gustaría hacer hincapié en esta idea, no se trata de satanizar un sistema que, nos guste o no, es la forma de vida de la gran mayoría de los ciudadanos del mundo occidental. El problema viene con la no asunción de sus

⁹ La negrita es nuestra. *Diccionario de la Real Academia Española*. 22ª Ed. Disponible en: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=modelo; Internet (consultada 30 de diciembre de 2010).

¹⁰ *Diccionario de la Real Academia Española*. 22ª Ed. Disponible en: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=esuemá; Internet (consultada el 30 de diciembre de 2010).

¹¹ Según Ferrarotti, Vilfredo Pareto consideraba que medir el beneficio de un artículo con una gráfica era una «mistificación grosera» que impedía ver la realidad del intercambio. F. Ferrarotti, *El pensamiento sociológico de Auguste Comte a Max Horkheimer* (Barcelona: Ediciones península, 1975).

¹² A. Toffler, *La tercera ola* (Barcelona: Plaza & Janes, 1990).

limitaciones, o incluso al ignorarlas, puesto que el mercado crea una verdad,¹³ su verdad,¹⁴ que con el paso del tiempo se interioriza sin cuestionamientos de tal forma que dichas limitaciones pasan de ser concebidas como tales, a ser una simple característica de una realidad que viene dada y no está en manos de los individuos cambiar.

Por supuesto, el tema merece un análisis mucho más profundo, pero ¿no es la falta de implicación de la sociedad en cuestiones políticas una de las causas de la baja participación democrática? Y esta falta de implicación, ¿puede deberse al desaliento del pueblo debido a la dificultad del cambio de una situación natural (el sistema con sus limitaciones) a otra antinatural (la mejora del sistema eliminando alguna de sus limitaciones)? Parece que la propia legitimización del sistema cohibe a los individuos de tratar de mejorarlo.

Por tanto, carece de sentido valorar la honestidad del sistema. Sería similar, por ejemplo, a afirmar que un cuchillo es deshonesto. Un cuchillo es un objeto que dependiendo de si se usa para cortar las ligaduras de un esclavo es un instrumento o si se hace para agredir a alguien es un arma. Es decir, el cuchillo es neutro, todo depende del uso que lo demos.¹⁵

Partiendo de esta neutralidad natural, Baudrillard¹⁶ destaca como principal problema del sistema el hecho de que el propio sistema asume sus fallos como parte de su legitimización, ya que cuando hablamos de crecimiento, incluimos el gasto generado para paliar los fallos del propio sistema. Sin embargo, la verdad de la que antes hablábamos, creada por el sistema, se olvida de que este crecimiento viene causado por daños sociales y medioambientales, quedándose únicamente con el dato de los millones de unidades monetarias consumidas.

De este modo, la sociedad de masas se convirtió en el objetivo final de la humanidad, pues era el resultado de los impulsos experimentados por la pro-

¹³ M. Foucault, *Nacimiento de la biopolítica. Curso del Collège de France (1978-1979)* (Madrid: Akal, 2009).

¹⁴ Esta verdad del mercado estaría compuesta entre otras cosas por las «necesidades falsas» de Marcuse (1972) invocadas por la publicidad. H. Marcuse, *El hombre unidimensional* (Barcelona: Seix Barral, 1972). Algo que Horkheimer encuentra realmente sorprendente, ya que no hace tanto tiempo que esta verdad se ha instaurado en la sociedad. F. Ferraroti, *El pensamiento sociológico de Auguste Comte a Max Horkheimer* (Barcelona: Ediciones península, 1975.) Este comentario fue agregado.

¹⁵ Si bien los ejemplos pueden parecer infantiles por su simplicidad, tratamos con ello de imitar la simplificación que el modelo capitalista del utilitarismo marginalista y de los consumidores racionales es en sí mismo respecto a la complejidad de la realidad.

¹⁶ J. Baudrillard, *La sociedad de consumo* (1ª ed. 1970) (Madrid: S.XXI, 2009).

ducción, consecuencia de los avances tecnológicos. Razonamiento que encaja perfectamente con la consabida mejora de las condiciones de los obreros, que se atribuye al fordismo. Para que éstos consumiesen el exceso de bienes producidos por las fábricas que, en aquel momento, sobrepasaba la capacidad de la parte de la sociedad que tradicionalmente consumía, es decir la capacidad de consumo de una élite social bastante minoritaria, el fordismo mejoró las condiciones de sus trabajadores convirtiéndolos en clientes. Es a partir de entonces cuando el resto de clases sociales comienzan a consumir tal y como entendemos actualmente el consumo.¹⁷

La sociedad se encuentra, por tanto, en una especie de “huida hacia adelante” en la que el mayor problema, no es tanto el conformismo, sino la inexistencia de una alternativa viable que no requiera una gran revolución en la que además de ponerse en riesgo los privilegios de los más ricos, entren también las miles de vidas humanas que se verían afectadas por una revolución de este calibre.

La consecuencia de esta huida es, de nuevo, la crisis, pero no nos referimos a la crisis económica, sino a la crisis social que la crisis económica ha destapado, provocada por una continua pérdida de fuerza del Estado, en forma de una constante, llamada liberalización, que en realidad no es más que un conjunto de reglas y leyes para favorecer la productividad que, pese a nuestra total disconformidad, parece antagonista del Estado de bienestar.

Por tanto, esta concepción sobre la incompatibilidad de la eficiencia con el sector público¹⁸ proviene fundamentalmente de que tanto liberales como neomarxistas no conciben una compatibilidad posible entre el crecimiento económico y las políticas sociales.¹⁹

¹⁷ L. E. Alonso, *La era del consumo* (Madrid: Siglo XXI de España editores, S.A., 2005).

¹⁸ C. Midaglia, “Los dilemas de la colaboración público-privada en la provisión de servicios sociales”, en *Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernanza*, eds. P. Calame y A. Talmant, 203-223 (Montevideo: Ediciones Trilce, 2001).

¹⁹ No es el objeto de este trabajo ni de este apartado hacer una crítica del capitalismo. Se trata simplemente de explicar de forma sencilla que la forma de entender el capitalismo está limitada por las condiciones previas que los economistas han dado a sus análisis. Condiciones necesarias, a la hora de realizar un modelo, pero que no deben perderse de la perspectiva a la hora de entenderlo. Por ello, no se entra en un análisis más pormenorizado de dichas limitaciones, ya que de hacerlo daría lugar a varios artículos con identidad propia, e independientes del presente. En cualquier caso, diversos artículos de economía conductual nos dan idea de cómo la subjetividad de los individuos es tan o más importante que su racionalidad. D. Ariely, *Las trampas del deseo* (Barcelona: Ariel, 2008). G. Akerlof, “La macroeconomía conductual y la conducta macroeconómica”. *Revista Asturiana de Economía*, 25 (2002): 7-48. A. Tversky y E. Kahneman “The framing of decisions and the psychology of choice”. *Science, New Series*

PERSPECTIVAS DE CAMBIO

Así las cosas, ante una crisis económica en la que los movimientos especuladores influyen irremediabilmente mediante su búsqueda de las zonas más débiles para atacarlas, la reacción natural de los gobiernos es el control de los presupuestos públicos mediante un recorte en los mismos.

Sin embargo, tanto por conciencia política como por las repercusiones que representan en la intención de voto, las bajadas presupuestarias no se dan en igual proporción en todas las áreas.

En el caso español, ante esta última crisis vimos como, aunque el gobierno proyectó importantes recortes que supusieron una media de 15,6% de los gastos de los distintos ministerios y, por ejemplo, el gasto en sanidad caía un 8,2%, fueron mucho más importantes los recortes en infraestructuras, pues alcanzaron el 31%²⁰ o incluso en seguridad como la reducción a 147 plazas, en vez de las 2000 del año anterior, para nuevos ingresos en el cuerpo de policía.²¹

Independientemente de la conveniencia de la elección de los aspectos en los que las reducciones son mayores, hay algo incontestable; el gobierno, por unas razones u otras, más o menos legítimas, elegirá aquellos aspectos que, a su juicio, sean más prescindibles.²² No obstante, la sociedad no debería conformarse con una reducción de sus derechos.

En resumen, nos encontramos en un sistema capitalista en el que las decisiones, incluidas las de los gobiernos, se toman principalmente desde una perspec-

211, nº 4481 (1981): 453-458. E incluso Fukuyama reflexionando sobre la importancia del capital social reconoce que los procesos humanos deben ser entendidos a través de la interrelación de dos grandes fuerzas: la racional y la subjetiva irracional. F. Fukuyama, "The spiritualization of economic life", en *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*, 355-362 (New York: Free Press, 1995). Algo que ya señaló Veblen en 1899 al afirmar que el consumo es algo más que el aprovechamiento del valor de uso de lo consumido. T. Veblen, *Teoría de la clase ociosa* (Madrid: Alianza Editorial, 2004).

²⁰ "Los presupuestos 'más austeros' recortan Infraestructuras, Sanidad, Educación e Innovación", *La Vanguardia*, 30 de septiembre de 2010. Disponible en: <http://www.lavanguardia.es/economia/noticias/20100930/54014400381/los-presupuestos-mas-austeros-recortan-infraestructuras-sanidad-educacion-e-innovacion-estado-irpf-p.html>; Internet (consultada el 24 de enero de 2011).

²¹ 20 Minutos. "El Ayuntamiento de Ávila en 33 millones de euros los efectos de la reducción de alumnos de Policía en la ciudad". Disponible en: <http://www.20minutos.es/noticia/691225/0/>; Internet (consultada el 24 de enero de 2011).

²² Lamentablemente, en muchos casos la prescindibilidad está más relacionada con la influencia en la intención de voto que con el interés general.

tiva economicista. Ante una crisis aparecen los lógicos recortes presupuestarios que conllevan la reducción de ciertos servicios y prestaciones públicos y sin embargo, la sociedad debería tratar de mantener, en lo posible, su nivel de bienestar.

Para ello, si aceptamos no porque creamos en su conveniencia sino porque en la práctica así ha sido, que el sector público reducirá sus gastos, no queda otro remedio que suplantar esos recursos por otros que puedan afrontar los problemas de las áreas más afectadas.

Nos apoyamos en Messina²³ cuando afirma: “En el análisis de los regímenes de bienestar deben tenerse en cuenta no sólo la estructura de las políticas sociales, sino el contexto socioeconómico en las que se inscriben”. Pues precisamente el modelo que vamos a presentar a continuación, no está haciendo otra cosa que no sea precisamente cambiar el contexto socioeconómico de las sociedades del primer mundo occidental.

LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Puesto que rechazamos la posibilidad de una revolución que haga caer el sistema actual de una forma rápida negando las posibilidades de adaptación, pues entendemos que, aún con sus limitaciones y problemas, el capitalismo ha sido la vía elegida por la evolución para el desarrollo de la humanidad y que su abandono repentino podría suponer conflictos violentos en los que muchos de los derechos humanos perderían la consideración como tales.

Proponemos como más viable, atendiendo a la seguridad de los ciudadanos y persiguiendo un cambio paulatino pero efectivo, la llamada colaboración público-privada.

Entendemos por colaboración público-privada (CPP): “las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio.”²⁴

²³ G. Messina, “El debate sobre los regímenes de bienestar de Europa a América Latina. Algunas sugerencias para el análisis”, en Actas del XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, 2932-2952 (Santiago de Compostela, España, 2010): 2952.

²⁴ Unión Europea, “Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones”. Disponible en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2004/com2004_0327es01.pdf; Internet (consultada el 24 de enero de 2011).

Estimamos importante resaltar que por privado no entendemos todo lo “no-público”, sino que esto se dividiría en sector privado y sociedad civil siendo la principal diferencia entre ambas divisiones el objetivo del lucro propio del sector privado a diferencia del civil que, sin ser público, dedica sus actividades a otros menesteres.²⁵

La cooperación público-privada tiene como principal ventaja la externalización de parte del riesgo soportado por el sector público y, sobre todo, de la cantidad de recursos requeridos por la actividad, de tal forma que recursos y riesgo quedan repartidos entre sector público y privado.

Antes de continuar, no podemos pasar sin mencionar la colaboración Estado-sociedad civil, representada principalmente por el llamado tercer sector, compuesto por organizaciones no lucrativas (ONLs).

Al respecto Vernis et al.²⁶ proponen al tercer sector como una vía casi salvadora para la sociedad. Los autores defienden la necesidad de que Estado y ONLs colaboren. Para ello, se hace indispensable una mayor profesionalización de dichas ONLs. Si bien nos posicionamos de acuerdo a la idea que los autores presentan, no nos parece suficiente. En la misma línea encontramos a Midaglia²⁷ quien añade que a pesar de que la solidaridad se plantea como una característica inherente al tercer sector, es esencial asegurar ciertos niveles de certidumbre para las acciones encomendadas a dicho sector mediante la celebración de un compromiso entre Estado y tercer sector.

Precisamente, hablando de compromisos ¿Cómo encontramos la situación de la colaboración público-privada? Hasta hace poco tiempo en Europa este tipo de colaboración se ha hecho mediante concesiones de forma que una organización privada asumía la gestión de un bien o servicio público en la búsqueda de la mayor eficiencia atribuida al sector privado. Estas concesiones podían referirse al ámbito local, como recogida de basuras, transporte público urbano, gestión de los parques de la ciudad, etc.; o estatal, como la gestión de autopistas de peaje. Las formas de colaboración utilizadas hasta ahora, se caracterizan por una gran dependencia de los ingresos directos para cubrir los costes operativos.²⁸ En consecuencia la colaboración se ve limitada por los distintos objetivos

²⁵ A. Astorga, “Articulaciones público-privada para la oferta educativa: encantamientos, sospechas, tensiones”. *Educação e Sociedade, Campinas* 30, n° 108 (2009): 699-715.

²⁶ A. Vernis, M. Iglesias, B. Sanz y A. Sanz, *Los retos en la gestión de las organizaciones no lucrativas: claves para el fortalecimiento institucional del tercer sector* (Barcelona: Granica, 2004).

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ D. Grimsey y M. K. Lewis, “Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects”. *International Journal of Project Management* 20, n° 2 (2002): 107-118.

de uno y otro sector: conseguir un mayor bienestar social en el caso del público y un beneficio económico en el caso del privado.

La principal motivación del sector público para fomentar la colaboración con el sector privado proviene de la necesidad, cada vez mayor, de reducir los presupuestos y mejorar la eficiencia²⁹ a lo que se une la tendencia, cada vez mayor, a la aparición de distintos grupos de poder, por parte de la sociedad civil con intereses en el sector privado, que hacen necesario para el sector público contar con su apoyo,³⁰ aspecto que queda asegurado mediante un acuerdo de colaboración.

Por otro lado, la motivación más importante para el sector privado es la consecución de beneficios, factor que en épocas de bonanza económica no es tan influyente, pues las inversiones en aspectos relacionados con la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) y la imagen de la empresa suelen ir dirigidos a la mejora de las condiciones de la sociedad. Sin embargo, con la llegada de los ciclos menos boyantes de la economía, las inversiones en RSC pierden mucha fuerza.³¹

Utilizábamos anteriormente la expresión “hasta hace poco tiempo” no porque esta forma de colaboración con las motivaciones anteriormente expuestas se haya dejado de utilizar, sino porque ha aparecido una nueva forma de colaboración público-privada que solventa algunas limitaciones de la forma “tradicional”.

LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA LA REVITALIZACIÓN URBANA

La ciudad es una de las bases del mundo industrial o, como diría Toffler, de la segunda ola. Actualmente, en un contexto de crisis existencial de las instituciones, Estado-nación, religión y familia, la ciudad no es una excepción.

²⁹ V. Lowndes y C. Skelcher, “The dynamics of multi-organizational partnerships: An analysis of changing modes of governance”. *Public Administration*, 76 (1998): 313-333.

³⁰ Astorga, “Articulaciones público-privada para la oferta educativa: encantamientos, sospechas, tensiones”; Lowndes y Skelcher, “The dynamics of multi-organizational partnerships: An analysis of changing modes of governance”.

³¹ ABC 2010, “Caja Rural del Sur. Fundaciones frente a la crisis”. Especiales ABC de Sevilla (31 de mayo de 2010). Disponible en: http://www.contenidosabcde Sevilla.es/especiales/index.php?option=com_content&view=article&id=1225:caja-rural-del-sur-fundaciones-frente-a-la-crisis&catid=91:fundaciones&Itemid=103; Internet (consultada el 20 de septiembre de 2010).

Quizá, debido a que las otras instituciones habilitan a ciertas fuentes de poder como gobierno o líderes religiosos, sus crisis han sido más publicitadas que la de la ciudad.

Sin embargo, ya se han alzado muchas voces avisando sobre los problemas que los nuevos cambios de vida han traído para la estructura de nuestras ciudades: descenso alarmante de las cifras de densidad de población, envejecimiento de la misma, aparición de *food deserts*,³² aumento de los delitos y la inseguridad, suciedad, vaciamiento cultural y dificultad para la comunicación social, etc.³³ convirtiendo las calles del centro en auténticos «no lugares» como los que define Augè,³⁴ es decir, espacios donde quedan excluidos la historia, la identidad y las relaciones.

La primera de ellas, la historia, debido al envejecimiento, el deterioro, provocado por la emigración de los vecinos al extrarradio, y el afán urbanístico en el que no se respetó lo ya construido a la hora de construir «lo nuevo».

Las otras dos, identidad y relaciones, difícilmente podrán aparecer si el centro de la ciudad ha quedado vacío de residentes y viandantes. En definitiva, aunque no es el único problema, la mencionada emigración de residentes, provocada por los nuevos estilos de vida de la posmodernidad³⁵ trae consigo al resto de calamidades que sufren los centros urbanos.

En el afán por solucionar estos problemas, surgió en Norteamérica una nueva forma de colaboración público-privada, la colaboración para la rehabilitación y revitalización de los centros de las ciudades.

³² Se denomina *food desert* aquella zona en la que el ciudadano no puede acceder a alimentos que le proporcionen una dieta equilibrada a un precio razonable.

³³ S. Cummins y S. Macintyre, “Food deserts’ evidence and assumption in health policy making”. *British Medical Journal*, 325 (2002): 436-438. E. Soja, “Por el interior de la exópolis: escenas del condado de Orange”, en *Variaciones sobre un parque temático. La nueva ciudad americana y el fin del espacio público*, ed. M. Sorkin, 115-144 (Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2004). M. Tarragó, “Fórmulas para la financiación de las acciones de promoción económica de los centros urbanos”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 19 (2000): 35-45. H. Villarejo, “Sostenibilidad y revitalización urbana: nuevas propuestas para la regulación de la implantación de los grandes establecimientos comerciales”. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, (2008): 273-296.

³⁴ M. Augè, *Los «no lugares». Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad* (Barcelona: Editorial Gedisa, 1993).

³⁵ R. Inglehart, *Modernización y posmodernización: El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades* (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1998).

Si nos hemos referido en concreto a los problemas de las ciudades, es precisamente porque el tipo de colaboración que surgió de ellos aporta una importante novedad a los modelos utilizados hasta ahora.

En primer lugar es un modelo de colaboración público-privado y no público-tercer sector (sociedad civil). Esto quiere decir que, de inicio, la organización que tratará los problemas públicos será totalmente profesional. No depende del número de voluntarios, de las aportaciones desinteresadas de los miembros ni del tiempo libre de su fuerza de acción. No estamos asegurando que en el tercer sector siempre se den estas dependencias, sino que en la colaboración público-privada quedan descartadas.

Pese a los numerosos formatos distintos existentes no ya en el mundo, sino en cada país en concreto, nos permitimos categorizar la colaboración público-privada para la revitalización de los centros de las ciudades en dos grandes grupos: Los *Business Improvement Districts* (BIDs) o similares y los *Town Centre Management* (TCMs) o similares.

Si escogemos esos dos modelos, en particular, no se debe a razones arbitrarias. Siguiendo a Lowndes y Skelcher,³⁶ distinguimos cuatro etapas de colaboración:

1. Pre-asociación de colaboración: caracterizada por una red que se basa en aspectos informales como la credibilidad o el sentido de objetivos comunes.
2. Creación y consolidación de la colaboración: caracterizada por las jerarquías, el distinto nivel de autoridad y la formalización de procedimientos.
3. Colaboración de ejecución de los programas: caracterizada por mecanismos de contrato y licitación en los que hay poco contacto entre los proveedores.
4. Colaboración completa: caracterizada por un comité de dirección que involucra a todos los participantes y dispone de plantilla y estabilidad a largo plazo.

Situariamos a los TCMs en la tercera etapa³⁷ y cuando nos referimos a sus similares a colaboraciones entre la primera y la tercera etapa. Por su parte, los BIDs se encuentran en la cuarta etapa, y por tanto la más completa.

³⁶ Inglehart, *Modernización y posmodernización: El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*, 320.

Los TCMs se dedican principalmente a actividades de marketing que incrementen el flujo de peatones en su área de actuación. Para ello, realizan y celebran eventos de animación de las calles, organizan mercadillos temáticos, colaboran con la decoración navideña o de otras fechas señaladas, asesoran a los comercios sobre escaparatismo o, incluso, sobre cómo gestionar sus negocios, colaboran en actividades de limpieza y seguridad con el ayuntamiento, realizan formaciones para los asociados, etc.³⁸

En definitiva, realizan actividades que tienen como objetivos revitalizar la ciudad, aportar un enfoque de marketing a los comercios de la misma, conseguir un desarrollo sostenible, comprometerse con los grupos sociales en situaciones precarias, etc.³⁹ O lo que es lo mismo, aportar valor a los vecinos y aumentar su calidad de vida y la de los visitantes.

La participación de los comercios en estas iniciativas va más allá de la mera buena fe. Es comprensible que conseguir un lugar agradable para vivir y visitar, conlleva para los comercios el aumento del público en el área y, por tanto, de sus clientes.

De esta forma, sector público y privado atienden a sus distintos intereses, mejora de las condiciones de los ciudadanos el primero y de su cuenta de resultados el segundo, mediante este tipo de organización que se financia con recursos de ambas partes, en distintas proporciones según los acuerdos y el lugar.

³⁷ También entre la segunda y la tercera etapa se sitúan el *Project Financing*, el *Sponsoring*, etc. Sin embargo, no consideramos estos modelos como CPP para la revitalización urbana, sino modelos de CPP generales aplicables también al ámbito urbano en proyectos específicos. La razón de no considerarlos en nuestro análisis se vincula a que en este tipo de colaboración los beneficios de las partes vienen de la propia actividad de la empresa (la constructora construye, la energética da energía, etc.) mientras que en los modelos TCM y BID la colaboración busca una mejora común a través de la mejora social de un área. Y dicha mejora social no está vinculada a las actividades propias de las empresas. Además, los modelos BID y TCM realizan una colaboración a largo plazo y no referida a eventos o proyectos concretos.

³⁸ ATCM. "Association of TCM". Disponible en: <http://www.atcm.org/>; Internet (consultada el 16 de febrero de 2011). B. Stubbs, G. Warnaby y D. Medway, "Marketing at the public/private sector interface; town centre management schemes in the south of England". *Cities* 19, nº 5 (2002): 317-326. A. Tallentire, "Una perspectiva británica del partenariado público-privado para la gestión del centro urbano". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 19 (2000) 61-64.

³⁹ J. A. Coca-Stefaniak, C. Parker, S. Quin, R. Rinaldi y J. Byrom, "Town centre management models: A European perspective". *Cities*, 26 (2009): 74-80.

Sin embargo, precisamente en lo concerniente a la participación aparece la principal lacra de los TCMs: los *free riders*. Es decir, aquellos que se aprovechan del trabajo realizado por el TCM sin aportar recursos a su manutención.

En muchos casos la forma de administrar un área urbana, en cuanto a su revitalización comercial, es similar a la de un centro comercial o *mall*. La diferencia es clara, mientras que en el *mall* todos los establecimientos pagan sus alquileres y dentro de éstos se incluye un importante plus por los servicios que la gerencia del *mall* ofrece (limpieza, seguridad, decoración, etc.). En el caso de los TCMs, aquellos establecimientos que no quieren formar parte de la organización seguirán sitios en el mismo lugar, en el cual si, afortunadamente para ellos, se dejan notar las actividades del TCM, ellos se verán beneficiados.

Supongamos tres establecimientos, A, B y C de los cuales A y C forman parte del TCM. Entre ellos se sitúa B que por las razones que sean, no considera oportuno formar parte del TCM. En primer lugar B será tan beneficiado como A y C por las actividades del TCM, pero, además, los problemas no se limitarán a la obvia injusticia existente, sino que se añade un efecto contagio. Si C observa que B está teniendo dichos beneficios sin poner nada de su parte, no verá razón para seguir contribuyendo con el TCM, de modo que éste último se irá debilitando conforme los establecimientos vayan abandonando la organización.

Aclaremos entonces qué es un BID y por qué lo consideramos más complejo que un TCM. Según Hoyt,⁴⁰ un BID es una:

Organización autorizada públicamente pero dirigida de forma privada que complementa los servicios públicos para mejorar los espacios públicos compartidos en un área geográfica determinada. Además estas organizaciones miembros siguen una lógica de autoayuda por la que un mecanismo obligatorio de autoimposición genera los ingresos de varios años.

Es decir una asociación de empresarios o propietarios que, autorizados por el gobierno local, deciden comprometerse legalmente a contribuir con la comunidad para la mejora y desarrollo de un área concreta. Salvo en pocas excepciones, como es el caso de Massachusetts,⁴¹ dentro de los compromisos de los miembros del BID se encuentra el de contribuir monetariamente y de forma obligada a sus presupuestos.

⁴⁰ L. Hoyt, *The business improvement district: An internationally diffused approach to revitalization* (Washington DC: International Downtown Association, 2003), 4.

⁴¹ P. R. Levy, "Introduction", en L. Houstoun, *Business Improvement Districts*, 1-15 (Washington DC: Urban Land Institute and International Downtown Association, 2003).

Este recargo impositivo afecta a todos los propietarios o negocios insertos en el BID una vez este haya sido aprobado, incluyendo a aquellos que no se posicionaron de acuerdo al establecimiento de la organización, y es precisamente la principal diferencia con los TCMs, eliminando la posibilidad de aparición de *free riders*.

Debido a esta importante atribución de recaudar dinero como si del ente público se tratase, los BIDs deben ser aprobados por el gobierno local y autorizados previamente en las leyes estatales. Según Houstoun,⁴² existen tres posibilidades para la adopción municipal de un BID:

La primera de ellas, es la petición de un grupo emprendedor de intereses privados. Para la adopción se requerirá el voto favorable de una proporción suficientemente representativa de los integrantes del área en el que el BID fuese a actuar. La proporción de votos favorables necesarios depende de la regulación de cada lugar, pero siempre se sitúa por encima del 50%.

La segunda posibilidad es la solicitud de un BID por parte de un grupo de intereses privados que, contando con la aprobación del ente público, no sufra la oposición de una proporción significativa de los futuros integrantes del área. De nuevo la cifra de dicha proporción depende de cada localidad.

Por último, la tercera opción consiste en que el ente público, consciente de la necesidad de un BID en cierta zona, promueva su existencia.

En muchos países, la posibilidad de que una organización privada, por mucho que esté controlada o supervisada por el sector público, tenga la capacidad de recaudar dinero de una comunidad, cuyos miembros no tienen por qué estar de acuerdo con la recaudación es una novedad importante y además, supone un cambio de perspectiva para la filosofía del funcionamiento del binomio sector público – sector privado.

En primer lugar, debemos tener en cuenta que no existe un modelo único, muy al contrario, cada Estado, provincia o incluso localidad puede tener matices regulatorios distintos.

También suele ser necesaria la elaboración de un plan estratégico que analice la viabilidad de la organización, así como su conveniencia. Además, la organización deberá renovar su legitimización cada cierto tiempo, lo usual son 5 años,

⁴² L. Houstoun, *Business Improvement Districts* (Washington, DC: Urban Land Institute and International Downtown Association, 2003), 20.

pero para ello no suele requerirse un proceso tan complicado como para el establecimiento. En cualquier caso, las vías para esta renovación deberán aclararse en sus estatutos. Frecuentemente, es suficiente con una Junta General de la organización en la que se acuerde su continuidad, si en dicha Junta hay algún representante del Ayuntamiento.

Otro de los puntos fundamentales de los estatutos es la forma en que se calculará el recargo. Por norma general, se hará proporcionalmente a algún aspecto que se considere justo, como por ejemplo los metros cuadrados de superficie de venta, el valor de la propiedad, el precio pagado por el impuesto sobre las propiedades, etc.

A pesar de que la gestión de los recursos sea efectuada por el BID de una forma independiente, la recaudación de la parte procedente del recargo es realizada por el Ayuntamiento, quién después transferirá el monto al BID.

En ocasiones el sector público también puede contribuir a la financiación de la organización, pero es importante que el mayor montante provenga de los recursos privados.

No queda claro, si lo más conveniente es que sean los empresarios o los propietarios de los locales quienes queden obligados al pago, pero sí suelen quedar exentos del mismo las organizaciones no lucrativas, los edificios religiosos, los residentes y las instituciones públicas que estén instauradas en el área.

En resumen, este tipo de colaboración público-privada para la revitalización de zonas urbanas debe tener en cuenta que principalmente defiende los intereses de dos sectores perfectamente diferenciados. Para ello, la principal responsabilidad del director de una organización de este tipo es conseguir el consenso entre ambos lados, y mediante éste, poner en marcha todas las sinergias posibles que la colaboración habilite.⁴³

En cualquier caso, es muy importante destacar que el BID nunca busca sustituir al sector público, sino complementarlo allí donde puede ser más eficiente.

⁴³ S. Grossman, "Reconceptualizing the public management and performance of business improvement districts". *Public Performance & Management Review* 33, n° 3 (2010): 361-394.

CONCLUSIONES

Nos encontramos ante un nuevo paso en el camino de la colaboración público-privada, en el que las atribuciones del sector privado han llegado hasta donde nunca antes lo habían hecho.

Del mismo modo, la responsabilidad que recae sobre el sector privado es mayor que nunca. Hasta ahora las colaboraciones público-privadas recaían sobre el interés del beneficio del sector privado. Un beneficio directo que provenía de los recursos del sector público que pagaba al concesionario privado que se suponía más eficiente en el mercado para llevar a cabo cualquier tipo de obra o servicio.

Generalmente, estas concesiones venían reguladas por ley una vez sobrepasaban cierto volumen presupuestario, de tal forma que el concesionario únicamente debía preocuparse de cumplir con los requisitos pedidos por el sector público tanto en la forma de llevar a cabo el contrato como en su resultado final.

El modelo, abanderado por los BIDs, rompe con esta dinámica. En este caso, el interés privado se sitúa al mismo nivel que el público. La dinamización y rehabilitación del centro de la ciudad tiene una consecuencia económica, y la propia revitalización económica repercute a su vez en la dinamización. Pero, para conseguir mejorar los resultados económicos, el BID — no olvidemos que se trata de una organización sin ánimo de lucro— velará por los intereses públicos del área en el que opera.

Los beneficios que el sector privado saca de estas actuaciones, derivan indirectamente de las mismas, pero resulta extremadamente complicado saber en qué medida habrían resultado menores en caso de no haberse realizado las acciones del BID.

Siempre cabe la posibilidad de comparar la situación pre-BID con la que se dé una vez que el BID esté establecido, sin embargo, habremos de tener en cuenta también los cambios en el ciclo económico, modas, y demás aspectos del entorno que sin duda interfieren e influyen en las ventas de cualquier negocio y la vitalidad de la ciudad.

No se trata, por tanto, de acciones de buena voluntad. El sector privado continúa teniendo como objetivo el beneficio, y trata de incrementar éste con actividades que, además, benefician a la sociedad.

Para ello, se requiere un cambio de perspectiva en la cual sin exonerar al sector público de sus responsabilidades, el resto de componentes de la sociedad se sientan responsables también del bienestar común.

Sin este cambio de perspectiva, el modelo puede llevar a la sociedad a una situación peor que la que trata de solucionar, pues no son pocos los peligros que la perversión del modelo puede traer.

En primer lugar, puede ser muy tentador para este tipo de organizaciones ser una mera fuente de captación de recursos vía subvenciones y ayudas. Algo que precisamente se quiere evitar con el recargo, pero que ha ocurrido en algunos casos con los Centros Comerciales Abiertos en España (encuadrados en el grupo de los TCMS).

En segundo lugar, el cambio de perspectiva que supone la posibilidad de que un ente privado esté capacitado para imponer un recargo obligatorio, pone sobre la mesa la legitimización de dicho ente, en nuestro caso los BIDs, para hacerlo. Al respecto, la literatura que trata el tema presenta a los BIDs como organizaciones democráticas, en tanto en cuanto, o vienen precedidos por una votación previa de los afectados, o legitimados por la decisión del gobierno de la ciudad que representa los intereses de la mayoría de su población. No obstante, nos parece una consideración, cuanto menos, generosa.

Además, no olvidemos que estamos mercantilizando la vida de los residentes del área en la que actúa este tipo de organizaciones, puesto que la gestión de un BID se basa en los mismos principios que los de la gestión de un *mall* al uso, con la diferencia fundamental de que en el interior de un *mall* no viven personas. Este nuevo modelo de vida llega un paso más allá que los «prosumidores» de Toffler, quienes en sus actos de consumo forman parte de la producción de aquello que van a consumir. En este caso, una pequeña parte de la producción viene aportada por cada residente que el consumidor se cruza en su paseo por los establecimientos.

Además, no olvidemos que estamos mercantilizando la vida de los residentes del área en la que actúan este tipo de organizaciones puesto que la gestión de un BID se basa en los mismos principios que los de la gestión de un *mall* al uso, con la diferencia fundamental de que en el interior de un *mall* no viven personas. Este nuevo modelo de vida, llega un paso más allá que los «prosumidores» de Toffler, quienes en sus actos de consumo forman parte de la producción de aquello que van a consumir. En este caso, una pequeña parte de la producción viene aportada por cada residente que el consumidor se cruza en su paseo por los establecimientos.

Recordemos que en algunos países entre los que destaca EEUU, existen urbanizaciones privadas donde un vecino puede ser multado por no tener el

césped de su jardín cortado convenientemente. Imaginemos que, llegado el caso, este vecino deba adecuarse a las recomendaciones del marketing mientras vive en una ciudad cuyas calles, obviamente, son públicas.

Sin embargo, no existe demasiada crítica al modelo, por lo que podemos sugerir que sería necesario analizar éstos y otros problemas que el modelo presente para seguir mejorándolo.

Presentamos para finalizar un listado de aspectos que, según nuestra consideración, sería interesante estudiar a tenor de lo anterior:

- Legitimización del BID ante: sector público, consumidores, vecinos residentes, comerciantes, sociedad en general.
- Repercusiones en el futuro sobre las zonas colindantes que no disfrutaban de un BID.
- El BID está concebido para complementar al sector público, ¿es realmente así? ¿Lo substituye?
- Mecanismos de evaluación por parte de la sociedad sobre las actuaciones del BID.
- Situación general de los gerentes de dicha organización, quienes se sitúan entre el gestor público y el privado.

Miguel Bratos Martín
Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid
ESPAÑA
E-mail: maiglesantana@hotmail.com

Recibido: 28 de marzo de 2011
Aceptado: 16 de noviembre de 2011