

POLICENTRISMO Y GOBERNANZA METROPOLITANA: LOS CASOS DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BARCELONA Y LA CONURBACIÓN DE WEST MIDLANDS

POLYCENTRISM AND METROPOLITAN GOVERNANCE: THE CASES OF BARCELONA METROPOLITAN REGION AND WEST MIDLANDS CONURBATION

Marc Pradel Miquel
Departamento de Teoría Sociológica, Filosofía del derecho
y Metodología de las Ciencias sociales
Facultad de economía y empresa
Universitat de Barcelona
Diagonal, 690, Torre 4 of. 4107
08034 Barcelona
NIF:46359633M
Telf. 93 403 48 96

Currículum Vitae: Marc Pradel es doctor en sociología y profesor en la misma disciplina por la Universidad de Barcelona. Ha trabajado cuestiones de desigualdades sociales y ciudadanía en el contexto urbano, y formas de organización de la gobernanza. Ha trabajado en distintos proyectos europeos en cuestiones vinculadas al crecimiento económico de las regiones metropolitanas y la cohesión social, y actualmente trabaja en el proyecto Innovación social y gobernanza: prácticas emergentes para ciudades en transformación

Resumen: Este artículo analiza el papel de las ciudades subcentrales en la configuración de la gobernanza metropolitana, centrándose en la colaboración entre ciudades para ganar relevancia política y hacer valer sus estrategias de crecimiento como subcentros regionales. A través de una perspectiva institucionalista, la investigación presenta el análisis de dos áreas subcentrales de dos regiones metropolitanas distintas: las ciudades del Vallès Occidental en la región metropolitana de Barcelona y las ciudades del Black Country en la conurbación de West Midlands. La comparación muestra como las ciudades subcentrales garantizan su relevancia política haciendo más compleja la concreción de mecanismos de gobernanza metropolitana.

Palabras clave: regiones metropolitanas europeas, gobernanza metropolitana, subcentralidad, reconversión industrial, Unión Europea

Códigos JEL: R11 (Actividad económica regional : crecimiento, desarrollo y cambios), H7 (Administración estatal, autonómica y local ; Relaciones intergubernamentales)

Key words: European metropolitan regions, metropolitan governance, subcentrality, industrial reconversion, European Union

Abstract: This article analyses the role of small and medium-sized cities in the shaping of

metropolitan governance in European metropolitan regions. With the restructuring and rescaling of national-states, metropolitan regions have become central economic and political spaces in the promotion of regional competitiveness. In order to become more competitive, metropolitan regions are making efforts to create forms of coordination and new forms of governance at metropolitan scale. Critical geography has stressed that regions, rather than being geographical areas with pre-established boundaries, can be defined through functional connections between municipalities in terms of labour, investments, housing markets, and other cultural and economic elements. In these connections, the central city plays a key role, but empirical evidence shows that polycentrism is emerging as a pattern in metropolitan regions around the globe. Some authors have analysed this phenomenon as the rise of post-suburbia, that becomes a space of new centrality and becomes more relevant in the metropolitan context, whereas other approaches have underlined the concentration of economic activity in these areas as key element to understand these patterns. Even though polycentrism has been analysed in terms of concentration of employment and economic activity and flows between nodes, how it influences political organisation in the metropolitan context has received less attention. In fact, the analysis of economic strategy and governance arrangements in metropolitan regions tends to be based on the role of the central city.

The article focus on the role of subcentral cities in the configuration of metropolitan governance, looking at how they organize innovative governance forms that ensure their relevance in the overall region, allowing for different projects for economic development than the ones proposed or taking place in the central city. The role of the European Union has been an advantage for the development of these governance innovations, as small and medium-sized cities have used European funds and know-how to deploy new forms of organization between municipalities, economic and social actors. This question is analyzed through a sociological approach that includes the social and political dimensions in the construction of coalitions and forms of governance. That means taking into consideration the existence of a common history, norms and values and a constellation of hegemonic actors that influence in the generation of new approaches. The combination of these institutional contexts and the possibilities for innovations generated by the EU framework has allowed new forms of economic development in these cities.

To analyze this question, the article proposes a comparison between the strategies of subcentral cities in two European metropolitan regions: the Barcelona metropolitan region and the West Midlands conurbation, with Birmingham as its central city. In both metropolitan regions we find subcentral cities that collaborate together to develop common strategies for economic growth, as well as certain forms of coordination of local policies. In Barcelona, the 23 cities of Vallès Occidental have organised new forms of governance to manage activation policies and to coordinate strategies for growth. In West Midlands, the cities of the so-called Black Country have organised a common 30 years strategy for growth and well-being under the basis of collaboration. The analysis of these two cases allows for comparing governance innovations in two different governance contexts, what shows how local actors adapt to multi-level governance schemes. The research presented in the article is based on the development of 50 interviews to policy-makers, representatives, and members of collective actors in the two metropolitan regions, with special focus to Black Country and Vallès Occidental. Official documents and analysis produced by different institutions have been analysed, including strategic plans for economic growth and employment, official agreements between city councils and other economic and social actors (trade unions, entrepreneurs associations, chambers of commerce, etc.).

The comparison of the two case studies shows that in both cases we find long industrial trajectories that have brought local cultures of work and economy, and a set of actors based on the industrial production. The long trajectory of industrialisation in both territories (starting in 1760 in Birmingham and Black Country and in 1840s in Barcelona and Vallès Occidental) meant the creation of industrial

districts and relations of trust between economic actors that partially survive to processes of vertical integration of production processes and deindustrialisation. As a result, despite strong deindustrialisation patterns in UK and Spain, in the municipalities of Black Country and Vallès Occidental industry remains as a relevant economic activity, and economic development policies are oriented partially towards reindustrialisation. To develop these approaches, in both cases municipalities have created consortiums to coordinate economic development policies. The creation of these consortiums is an innovation in both cases as different small and medium-sized cities used to compete for resources and investments. The creation of the consortiums has meant reducing competitiveness between the municipalities participating, and offering a single proposal against other large actors such as the central city. The creation of these consortiums was possible thanks to the existence of EU funding, which forced actors to change their historical behaviour in order to obtain funds for the municipalities. In the case of Barcelona, municipalities of Vallès Occidental agreed amongst themselves and with trade unions and entrepreneurs associations on different measures to improve economic growth and employment in the area under a pilot program of the European Commission, the Employment pacts. In the case of the Black Country, the municipalities agreed to collaborate to have more possibilities to access resources in a context of scarcity of national resources.

Despite these similarities, the shape and the scope of these consortiums differ between the two cases, due to the existence of different governance contexts. In the UK, the strong role of central government in decision-making forces local authorities to adapt to the changing demands of the government. As a result, municipalities in the Black Country created a voluntary and flexible partnership able to play different roles, but at the same time they have created a long-term 30 years strategy to change the economic basis and social situation of the municipalities, which are one of the poorest areas of England. In Spain, the strong role of the Catalan government in policy-making brought the municipalities to reach a formal and rigid agreement with them to deliver policies, ensuring that some competences were going to be deployed by the consortium in which the Catalan government, trade unions and entrepreneurs associations were also involved. This rigid structure does not allow for long-term strategies, as actors involved are reluctant to take binding long-term compromises. As a result, participants agreed on a short-term strategic plan between 2008 and 2013, but it was never renewed.

The comparison shows how industrial areas in economic reconversion have used European funds to promote industrial modernization and to grant their relevance in the context of large metropolitan regions. To do so, they have used their industrial identities as an element for territorial cohesion that facilitates the creation of new mechanisms for coordination. With the arrival of the crisis, these forms of collaboration have allowed to rapid responses and the maintenance of a common strategy for the municipalities involved.

Resumen:

El presente artículo analiza el papel de las ciudades subcentrales en la configuración de formas de gobernanza metropolitana, centrándose en los esfuerzos de colaboración de estas ciudades para ganar relevancia política y hacer valer sus estrategias de crecimiento como subcentros regionales. Las regiones metropolitanas se caracterizan por un policentrismo basado en el crecimiento de subcentros de actividad económica y de concentración de empleo y los flujos crecientes entre centro y subcentros. Este fenómeno ha sido estudiado desde la geografía económica atendiendo a la morfología de las regiones metropolitanas, aunque ha recibido menos atención desde el análisis de la gobernanza. A través de una perspectiva institucionalista, la investigación presenta un análisis comparado de dos áreas subcentrales de dos regiones metropolitanas

distintas: las ciudades del Vallès Occidental en la región metropolitana de Barcelona y las ciudades del llamado Black Country en la conurbación de West Midlands. La comparación muestra como los esfuerzos de las ciudades subcentrales garantizan su relevancia en términos políticos pero hacen más compleja la concreción de mecanismos de gobernanza metropolitana.

1. Introducción

Este trabajo analiza el papel de los gobiernos y actores locales en la generación de dinámicas policéntricas en las regiones metropolitanas desde una perspectiva institucional. Concretamente, el artículo se fija en las ciudades pequeñas y medianas como actores colectivos que contribuyen a reforzar determinados proyectos de crecimiento económico influyendo en la gobernanza metropolitana. El creciente proceso de globalización económica ha generado un interés notable por el papel de las regiones metropolitanas como áreas que concentran el crecimiento económico de los estados nacionales y que articulan políticas de competitividad en la esfera global. Desde los años noventa, la reestructuración y reescalamiento de los estados nacionales ha significado que las regiones metropolitanas se hayan convertido en espacios económicos y políticos centrales para la promoción de la competitividad regional (Brenner, 2004). La geografía económica se ha centrado en analizar la distribución de la actividad económica en las áreas metropolitanas postindustriales, poniendo de relieve la importancia que siguen teniendo las actividades industriales y centrándose en su reestructuración y en las consecuencias sociales de dichos cambios (Soja, 2000, pag. 157). Estos estudios muestran que la concentración de actividad económica, especialmente la industrial, en la periferia está convirtiendo algunas áreas en subcentros económicos y sociales, y contribuidores muy relevantes al conjunto de la economía metropolitana (Soja, 2000; Storper y Manville, 2006; Storper, 2011, 2013).

Desde esta perspectiva se han analizado las la articulación de las dinámicas de concentración de población y puestos de trabajo dentro de las regiones metropolitanas y el surgimiento de nuevas formas de organización de la producción a través de nuevos distritos industriales a partir del declive de la organización fordista de la producción. Estos estudios han puesto de relieve una tendencia creciente de las regiones metropolitanas de todo el planeta hacia el policentrismo (Storper, 2013), con una concentración de actividad económica cada vez más relevante en lo que antes se consideraban municipios periféricos de la ciudad central. En algunos lugares esta tendencia se ha combinado con el surgimiento de la ciudad dispersa, haciendo más complejo el análisis (Gallo Rivera et al., 2010). Algunos investigadores han caracterizado este fenómeno como el auge del post-suburbio, que se convierte en espacio de nueva centralidad y gana peso dentro del contexto metropolitano (Keil, 2013; Phelps y Wood, 2011). Así, el modelo clásico de centro-periferia ha dado lugar a configuraciones más diversas de las regiones metropolitanas, incluyendo redes de centros urbanos como el Randstad, o regiones metropolitanas transfronterizas como la de Örestad en Suecia y Dinamarca (Nelles y Durand, 2012). Estos estudios se han basado en analizar las interrelaciones de diferentes tipos (por ejemplo en términos de empleo o de especialidad económica) entre varios centros (Ureña Francés et al., 2013), poniendo atención a como se configuran redes policéntricas (Gallo Rivera et al., 2010; Roca Cladera et al., 2011)

Sin embargo, desde el punto de vista de la organización sociopolítica, este fenómeno ha sido menos estudiado.

Los estudios sobre gobernanza urbana, centrados en el papel de las regiones metropolitanas dentro de la competitividad global han tendido a tomar la parte por el todo, centrándose en el análisis de las ciudades centrales como líderes metropolitanos (Buck y Gordon, 2005; Salet et al., 2003; Savitch y Kantor, 2010). Estas perspectivas han tendido a analizar los subcentros metropolitanos como espacios secundarios de actividad económica, pero se han centrado menos en su papel de actores políticos. Desde la ciencia política si se ha prestado mayor atención a este aspecto. Hay numerosos estudios sobre modelos de gobernanza metropolitana y sus consecuencias en el marco de la provisión de políticas y de la competitividad económica (DiGaetano y Strom, 2003; Kantor y Savitch, 2005; Kantor et al., 2012; Macleod y Goodwin, 1999; Pierre, 1999; Savitch y Kantor, 2010; Treib et al., 2005). Así, se han analizado los modelos posibles de gobernanza metropolitana y los factores que los pueden facilitar o dificultar, intentando dilucidar los elementos que permiten una mejor gobernanza metropolitana (Nelles, 2013), o se ha prestado atención a como las diferentes autoridades locales defienden uno u otro modelos normativos sobre gobernanza metropolitana para defender sus propios intereses (Tomàs, 2012). Por último, desde una perspectiva institucional, se ha analizado la relevancia de la gobernanza multi-nivel en la configuración de estas dinámicas de gobernanza metropolitana (Salet et al., 2003).

Este artículo profundiza en la línea de estos trabajos analizando desde una perspectiva institucional como una serie de actores locales se organizan colectivamente para defender un modelo de crecimiento económico determinado para sus ciudades, cosa que contribuye a explicar las dinámicas económicas hacia el policentrismo, que se fomentan y se refuerzan. El punto de partida es que las perspectivas descritas anteriormente no han tenido suficientemente en cuenta los elementos institucionales que influyen en las políticas locales de desarrollo económico. Este análisis tiene como punto de partida la sociología clásica, que entiende las ciudades como actores colectivos (Weber, 1987), como comunidades que engloban intereses diversos pero que se representan a sí mismas. Este actor colectivo tiene mecanismos de toma de decisiones colectivas, tiene intereses comunes o percibidos como comunes y una representación interna (hacia todos sus miembros) y externa (hacia administraciones, inversores, y ciudadanos) como actor (Le Galès, 2002 p. 10).

Sin embargo, las interacciones crecientes entre actores locales dentro de la realidad metropolitana y la interdependencia entre municipios han dado lugar a sistemas urbanos interconectados que hacen más complejo el análisis de las ciudades como actores colectivos. La geografía crítica ha puesto de relieve que las regiones, más que áreas basadas en límites geográficos preestablecidos, se definen siguiendo conexiones funcionales entre municipios en términos de fuerza de trabajo, inversiones, mercados de vivienda y otros elementos culturales y económicos. Keating (1998) ha analizado la formación de territorios subnacionales como actores colectivos, dando lugar a las regiones. Keating pone de relieve que lo que forma un territorio son las interacciones sociales, económicas y políticas dentro de un área geográfica determinada, y que este territorio o región puede llegar a convertirse en una unidad administrativa si los actores que lo dirigen saben jugar dentro del marco de la gobernanza. Por otra parte, si bien las regiones metropolitanas pueden entenderse como espacios no delimitados marcados por redes complejas de relaciones urbanas que vinculan las ciudades centrales con su periferia, estas también están vinculadas con otros lugares alrededor del mundo (Brantz et al.,

2012, p. 9). A partir de estas premisas, cabe preguntarse si las regiones metropolitanas se están convirtiendo o no en un actor colectivo, y como las tendencias al policentrismo dificultan o facilitan esta organización. Para contribuir a responder a esta pregunta, este artículo analiza dos subcentros de dos regiones metropolitanas europeas prestando atención a su organización política y socioeconómica. Los actores locales en estos subcentros (administraciones locales, cámaras de comercio, sindicatos, entidades del tercer sector, asociaciones de empresarios, etc.) han articulado formas de gobernanza y estrategias propias, articulando un consenso hegemónico sobre el modelo de desarrollo económico de su ciudad.

Una hipótesis inicial del trabajo es que los subcentros metropolitanos buscan articular formas de gobernanza que les permitan desarrollar modelos de crecimiento económico propios y presentarse como un actor colectivo ante otros niveles de gobierno. Estas formas de gobernanza y las propuestas de desarrollo económico que se formulan están condicionadas por la trayectoria histórica de estos municipios y el contexto cultural y social que han heredado. Una segunda hipótesis, de carácter secundario, es que estos subcentros metropolitanos han aprovechado las políticas de cohesión de la UE para reforzar estas estrategias y proponer innovaciones institucionales que refuercen su papel como actores colectivos.

Los dos casos de estudio elegidos son municipios industriales de la región metropolitana de West Midlands, en el Reino Unido y de la región metropolitana de Barcelona que conforman subcentros metropolitanos en términos económicos y poblacionales. La conurbación de West Midlands está formada por Birmingham y otras seis administraciones locales. De estas, las de Dudley, Sandwell, Walsall y Wolverhampton forman un sistema urbano propio, el Black Country que alberga al 40 por ciento de la población de la conurbación. En la región metropolitana de Barcelona, Sabadell y Terrassa, capitales de la comarca del Vallès Occidental, conforman dos importantes subcentros y tienen su propio sistema urbano influyendo al resto de municipios de la comarca (Muñiz et al., 2005). En análisis de estos dos casos permite ver la organización colectiva de estos municipios industriales desde los años noventa, cuando las capitales de sus regiones industriales terciarizaron su economía en el marco de la transformación de las grandes ciudades que empezaron a competir por atraer recursos y habitantes y a buscar nuevas actividades económicas.

El artículo presenta la siguiente estructura: en la sección dos se analiza el papel de la integración europea en la articulación de cambios en la gobernanza de las regiones metropolitanas europeas. La sección tres recoge la metodología utilizada y describe en profundidad cada uno de los casos de estudio. La sección cuarta establece un análisis comparativo de los dos casos de estudio, prestando atención a la configuración de las ciudades analizadas como actores colectivos. Finalmente, se presentan unas conclusiones en relación al rol de estas estrategias en la configuración de la gobernanza metropolitana y las estrategias metropolitanas de crecimiento.

2. Cambios en la gobernanza de las regiones metropolitanas europeas

El proceso de integración europea ha significado la creación de mecanismos de regulación supranacionales a la vez que se ponían en marcha la reorganización del poder estatal en múltiples escalas de actuación y la devolución de formas de regulación a niveles inferiores que lleva a un mayor protagonismo de los territorios

subnacionales (Brenner, 2004). Desde la perspectiva de la economía política, estos procesos de re-escalamiento se han entendido como el proceso de adaptación del estado a las necesidades de crecimiento capitalista, partiendo de que el estado no es una entidad fija sino un conjunto de relaciones sociales institucionalizadas que van cambiando con el tiempo (Brenner y Theodore, 2002; Brenner, 1999, 2004, 2011; Jessop, 1994, 2002). Así, con la llegada del capitalismo flexible los estados nacionales han llevado a cabo un proceso de adaptación selectiva a través de la distribución del poder central a los diferentes niveles de gobierno y la apertura de la toma de decisiones a actores no estatales, poniendo en marcha procesos de *reterritorialización*.

Sin embargo esta devolución ha sido profundamente desigual entre países, y estas diferencias se explican por el contexto institucional de los distintos territorios subnacionales y la capacidad de sus actores de articular respuestas ante esta adaptación. Tal y como apuntan Le Galès (2002, 2005, 2011) y Keil (2011), aunque las presiones para adaptarse al crecimiento capitalista existen, los actores en las escalas local y regional juegan un papel importante adaptándose a estas presiones y transformándolas en prácticas específicas. Esto implica que las decisiones sobre modelos de desarrollo económico y escalas elegidas para el crecimiento no es fruto solo de un cálculo racional, sino que se ve influenciado por cómo los territorios han sido socialmente construidos y de su contexto institucional, es decir el conjunto de normas y valores formales e informales que los rigen, los actores hegemónicos que tienen posiciones de poder en la toma de decisiones y la cultura local. En este sentido, los actores económicos están enraizados en el resto de la vida social del territorio y por lo tanto hay que analizar sus acciones en referencia al conjunto del contexto histórico e institucional en el que están insertos. La existencia de centros y subcentros dentro de las regiones metropolitanas puede entenderse como la institucionalización de ciertas relaciones sociales a lo largo del tiempo, que dan lugar a formas de regulación (formas de intercambio, de redistribución y de reciprocidad) locales que se entremezclan con formas de regulación a otras escalas (Le Galès, 2002, 2011; Ghezzi y Mingione, 2007).

El análisis de la gobernanza metropolitana, por tanto, tiene que tener en cuenta las presiones sobre las regiones metropolitanas por competir en el escenario global y las dinámicas de gobernanza multi-nivel en las que están insertas, así como el contexto institucional de las ciudades y municipios que las forman y sus trayectorias históricas. Con estos dos elementos estamos en disposición de entender las dinámicas de competencia y colaboración que surgen dentro de la región metropolitana y las formas de organización y las propuestas políticas tanto de la ciudad central como de las ciudades subcentrales.

Partiendo de esta perspectiva, muchas regiones metropolitanas europeas se caracterizan por largas trayectorias de industrialización que han condicionado su contexto institucional, y todas están condicionadas por la existencia de un marco de gobernanza europeo que permitió la creación de mecanismos de cohesión territorial a partir de los años 80. Los fondos de cohesión y los fondos estructurales están orientados al desarrollo regional y parten de la lógica de involucrar a los actores económicos y sociales de los territorios subnacionales en el desarrollo de los programas de regeneración económica, que debe partir del crecimiento endógeno de los territorios. A través de estos fondos, tal y como diversos autores han señalado (Geddes & Bennington, 2001a; Geddes, 2006; Le Galès, 2002) el proceso de integración europea ha aumentado las oportunidades para el

desarrollo de políticas locales y regionales, así como el fortalecimiento de vínculos entre actores que anteriormente no colaboraban entre sí¹.

Asumiendo una perspectiva institucionalista, estos programas hacen explícito el papel que sindicatos, cámaras de comercio y otras entidades de la sociedad civil pueden jugar en el desarrollo de modelos de crecimiento económico y cohesión social con el fin de fomentar sistemas locales de producción y economías de aglomeración resolviendo así el problema del desempleo. Los programas impulsados por la Comisión Europea han recomendado y apoyado el desarrollo de coaliciones y partenariados entre municipios y actores locales a través de los programas europeos para el empleo, de desarrollo económico local, de mejora de los barrios y de renovación urbana, entre otros (Geddes & Bennington, 2001a; Trigilia, 2004, (Prats-Monné, 2004). Sin embargo, estos programas se han implementado de tal manera, que han permitido la preservación de los intereses económicos dominantes dentro de las regiones participantes (Le Galès, 2002, p. 99). Así, en las áreas industriales, han permitido a los entes locales y a los actores económicos y sociales locales desarrollar políticas de modernización de la industria a escala intermunicipal, con el objetivo de fomentar nuevas geografías de aglomeración.

Por otra parte las estructuras regulatorias nacionales continúan jugando un papel fuerte en la configuración de las regiones metropolitanas (Eizaguirre et al., 2012; Kazepov, 2005) y a pesar de la existencia de fondos regionales y locales para el desarrollo económico, los gobiernos centrales han dado mayor o menor autonomía a las ciudades y regiones para la utilización de estos fondos. El Reino Unido tiene una larga tradición centralista en la que los gobiernos locales están sujetos a las políticas nacionales pese a tener competencias. Esta larga tradición se ha mantenido pese a la creación de regiones entre 1996 y 2010 y la obtención formal de más competencias y recursos por parte de la administración local, ya que el gobierno central ha aumentado el control sobre los gobiernos locales. Asimismo, a partir de 2010 la regionalización de Inglaterra fue frenada e invertida después de diez años de implantación, aunque la devolución de competencias a Escocia, Irlanda del Norte y en menor medida, Gales, fue mantenida (Cochrane, 2012). En España por el contrario, ha habido un largo proceso de descentralización hacia las comunidades autónomas, aunque no han ido acompañados de una redistribución de los recursos públicos hacia las administraciones locales (Eizaguirre et al., 2012; Wollmann, 2009), dándose un proceso de recentralización autonómico. Estas diferencias tienen influencia en la capacidad de las administraciones subnacionales de desarrollar políticas a través de los fondos estructurales y los fondos de cohesión. Por un lado, la existencia o no de financiación nacional hace a las administraciones locales más o menos dependientes de los recursos europeos, que surgen como una alternativa. Por otro lado, se pueden articular mecanismos de control sobre dichos fondos por parte de gobiernos centrales y regionales, como es el

1 La puesta en marcha de dichos programas se contextualiza en un proceso impulsado desde finales de los años 80 por Jacques Delors para dar mayor protagonismo a los territorios subnacionales dentro de la estructura de la UE y en la toma de decisiones. Es en este periodo que se asume el principio de subsidiariedad en los tratado, se consolidan los programas de fondos estructurales y se crean instituciones como el Comité de las regiones y municipios de Europa.

caso del Reino Unido².

En resumen, la gobernanza multi-nivel y el contexto institucional parecen elementos clave para entender la organización política y social de los centros y subcentros metropolitanos y nos permite explicar la complejidad de la articulación de la gobernanza metropolitana.

3. Metodología utilizada y presentación de los casos de estudio

El análisis tiene por objetivo entender los mecanismos de gobernanza y las estrategias que ponen en marcha los subcentros metropolitanos del Black Country y del Vallès Occidental para fortalecer su posición dentro de la región. El primer paso de la investigación fue analizar las estrategias promovidas por los ayuntamientos de estas áreas así como los acuerdos y consorcios formales entre municipios y los acuerdos entre municipios y actores privados y de la sociedad civil de las áreas estudiadas para el periodo 1996-2010. A partir de este análisis se construyó una red de actores que permitió ver los actores dominantes en la zona y el grado de interacción entre ellos. Dentro de estos consorcios y acuerdos se detectaron también los de mayor envergadura en materia de actores involucrados, de sus resultados y de su presupuesto. Para cada una de las áreas estudiadas se quería analizar en qué medida se habían convertido en un 'territorio' o en un actor colectivo, atendiendo a tres dimensiones: a) la transformación de las relaciones entre actores económicos, políticos y sociales hacia una mayor coordinación y la creación de formas de representación internas y externas b) el fortalecimiento o no de una identidad colectiva y c) la creación de nuevas formas de provisión de políticas públicas.

Para recabar esta información se realizaron 50 entrevistas en profundidad a representantes de las instituciones participantes en dichos acuerdos así como a técnicos responsables de la implementación de los programas. Estas entrevistas incluyeron a técnicos y cargos políticos de los ayuntamientos, así como a representantes de sindicatos, asociaciones empresariales, entidades del tercer sector y otras organizaciones de la sociedad civil. También se analizaron las actividades y orientación de los consorcios. Con esta información se analizó como los contextos de gobernanza y el contexto industrial local condicionan la configuración de estos consorcios y acuerdos, y cuáles han sido los resultados en términos de configuración de un actor colectivo. Por último, se ha analizado cada uno de los casos de estudio en relación al conjunto de la región metropolitana.

El análisis comparativo se basa en analizar subcentros metropolitanos con tradición industrial relativamente parecidas en contextos de gobernanza muy distintos. Los dos casos de estudio elegidos permiten esta comparabilidad. Los dos están situados en regiones metropolitanas que sufrieron procesos de reconversión económica hacia los servicios después de una larga trayectoria industrial que se remonta a la primera industrialización de cada uno de los respectivos países. Tanto Barcelona como Birmingham fueron ciudades centrales en los procesos de industrialización de España e Inglaterra respectivamente. En sus conurbaciones

2 A pesar de que muchos de los programas se aplican a escala local, los gobiernos centrales y regionales tienen capacidad de decisión sobre la participación de determinados territorios en dichos programas. Durante los gobiernos laboristas de Tony Blair y Gordon Brown (1996-2010) las Agencias de Desarrollo Regional centralizaban los fondos europeos y tenían capacidad para decidir que ciudades participaban en qué programas.

tuvieron lugar rápidos procesos de industrialización que determinaron el tipo de actores económicos, las relaciones entre los municipios y las normas y valores alrededor del trabajo y la actividad económica. En ambas conurbaciones los procesos de desindustrialización a partir de los años 70 del siglo veinte dejaron importantes secuelas en términos de desempleo, exclusión social y estancamiento económico. A pesar de que tanto Barcelona como Birmingham lograron transformar su base económica durante los noventa, no todas las ciudades pequeñas y medianas de sus regiones metropolitanas han articulado modelos de desarrollo económico parecidos. En paralelo a esta transformación por la cual las ciudades centrales abandonaban su pasado industrial, algunas ciudades pequeñas y medianas empezaban a desarrollar políticas conjuntas para la transformación económica apostando por mejorar el tejido industrial sacando provecho de los fondos europeos que estipulan ayudas para las zonas con un fuerte tejido industrial para fomentar su reconversión y modernización.

Tal y como muestran los estudios sobre la Región metropolitana de Barcelona, Sabadell y Terrassa forman dos subcentros importantes dentro de la región (Muñiz et al., 2005; Roca Cladera et al., 2011; Trullén y Boix, 2003) , siendo las ciudades más grandes de Cataluña no adyacentes a la ciudad de Barcelona. Tanto Sabadell como Terrassa conforman un sistema urbano con sus municipios vecinos, municipios más pequeños donde se sitúa la actividad económica así como la residencia de buena parte de la población. Estos dos sistemas urbanos forman el conjunto de la comarca del Vallès Occidental³, cuyas capitales son sus dos ciudades centrales. Hoy en día la comarca es también la más poblada de la región después de la de Barcelona, incluyendo casi un millón de habitantes, aproximadamente la mitad concentrados en las ciudades de Sabadell y Terrassa. El resto de la población se distribuye alrededor de 21 municipios de tamaño y autonomía económica diversas, existiendo pequeñas ciudades dormitorio como Ciutat Badia, municipios con una fuerte actividad industrial y población de clase trabajadora como Rubí (con casi la mitad de sus trabajadores empleados en la industria), y municipios que han concentrado a las clases altas de Sabadell, Terrassa y Barcelona, como Matadepera o Sant Cugat.

La comarca tiene un importante peso económico y un fuerte carácter industrial, con un 29 por ciento del VAB vinculado a la industria y el 18 por ciento de la población empleada en los sectores industriales. Asimismo, debido a su dinamismo económico, la comarca tiene una alta contención siendo la segunda comarca después del Barcelonés con los índices más altos⁴, si bien estos niveles de autocontención han disminuido desde los años 80. Desde el siglo XIX y hasta la crisis industrial de los ochenta, la comarca se había organizado de forma autónoma alrededor de la industria textil lanera con una interacción económica y social limitada con la ciudad central. Con la crisis económica de 2008 la comarca ha visto crecer el desempleo y la destrucción de actividad económica, que ha afectado al tejido industrial.

Por otra parte, las ciudades del Black Country forman un sistema urbano propio que agrupa a un millón de habitantes que equivalen al 40 por ciento de la región metropolitana. Las diferentes ciudades están agrupadas

3 Sin embargo los municipios del sur de la comarca, Sant Cugat, Cerdanyola y Rubí, limítrofes con Barcelona, han debilitado sus lazos con Sabadell y Terrassa a la vez que fortalecían sus relaciones con Barcelona y entre ellos

4 COPEVO (2007) Escenari 2013 Vallès Occidental

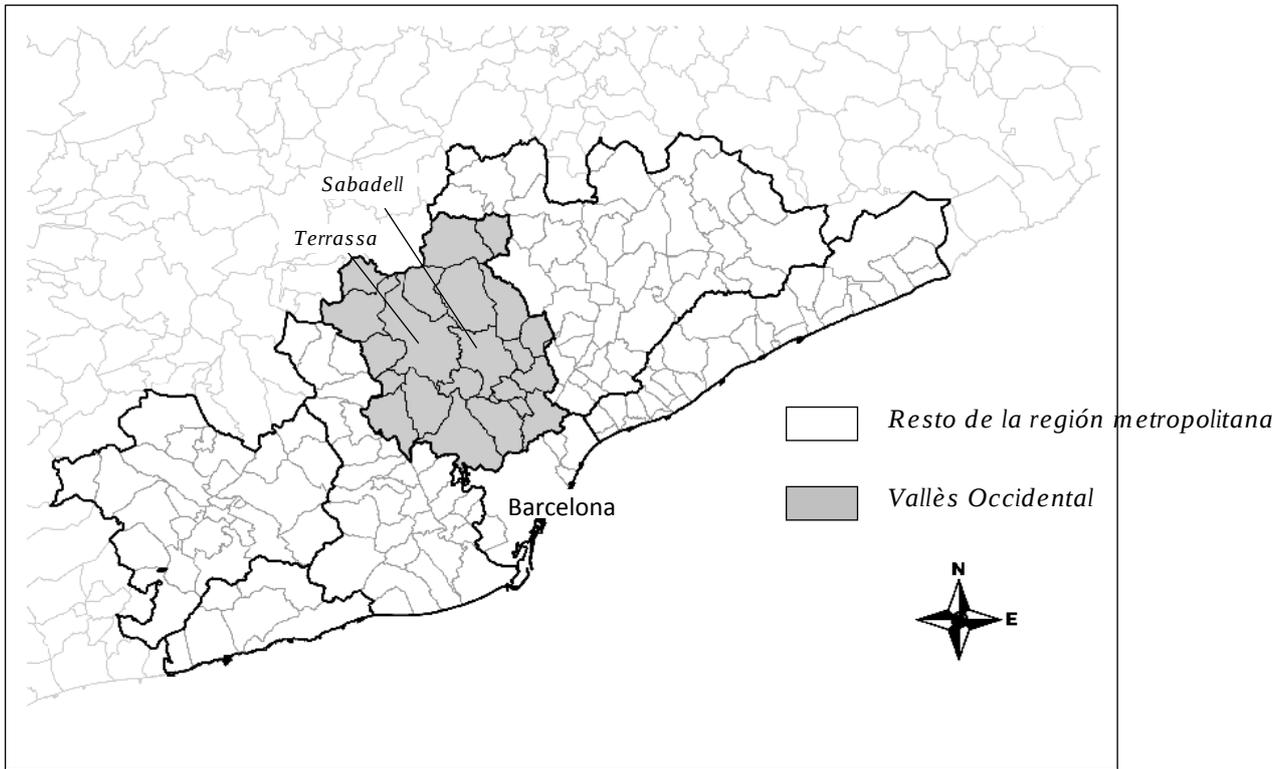
en cuatro autoridades locales que reciben el nombre de municipios metropolitanos (*metropolitan boroughs*): Dudley, Sandwell, Walsall y Wolverhampton⁵. Mientras Wolverhampton tiene la estructura clásica de una ciudad compacta con una periferia urbana, el resto de municipios responden más a un continuo urbano con varios centros históricos muy mal conservados debido a la presión de la industrialización desde 1750. Debido a que la división administrativa en cuatro municipios metropolitanos se hizo con criterios racionalizadores, las cuatro autoridades locales tienen volúmenes parecidos de población, aunque también se observan pautas de segregación espacial. Dudley es municipio metropolitano menos pobre, mientras que Sandwell es el que tiene índices más elevados de privación.

En su conjunto, los cuatro distritos forman un área con una elevada autocontención (el 70 por ciento de la población se desplaza dentro de este área) y con una economía marcada fuertemente por la actividad industrial, con un 15 por ciento de la población empleada en los sectores industriales. Pese a ser un centro de actividad económica y de concentración de la población, el área del Black Country ha sufrido desde los años 80 una profunda crisis económica que le ha llevado a perder población y lugares de trabajo, perdiendo peso económico y volviéndose más dependiente de la ciudad central, Birmingham (Black Country Consortium, 2004). Como consecuencia, ha aumentado la pobreza y la desigualdad. El cuadro 1 muestra las principales características de las dos áreas estudiadas, mientras que los Mapas 1 y 2 muestran las dos áreas analizadas en relación a sus realidades metropolitanas.

Cuadro 1 – Principales características de los subcentros analizados		
	Vallès Occidental	Black Country
VAB industrial del territorio (%)	29,6 % (2013)	19 % (2007)
Empleo industrial (2014)	18,1 %	15,5 %
Población	899.532	1.138.900
Extensión (Km ²)	583	357
Autoridades locales	23	4
Municipios	23	23
Densidad de población	1520	3093
Tasa de paro (2010)	17 %	12,3 %

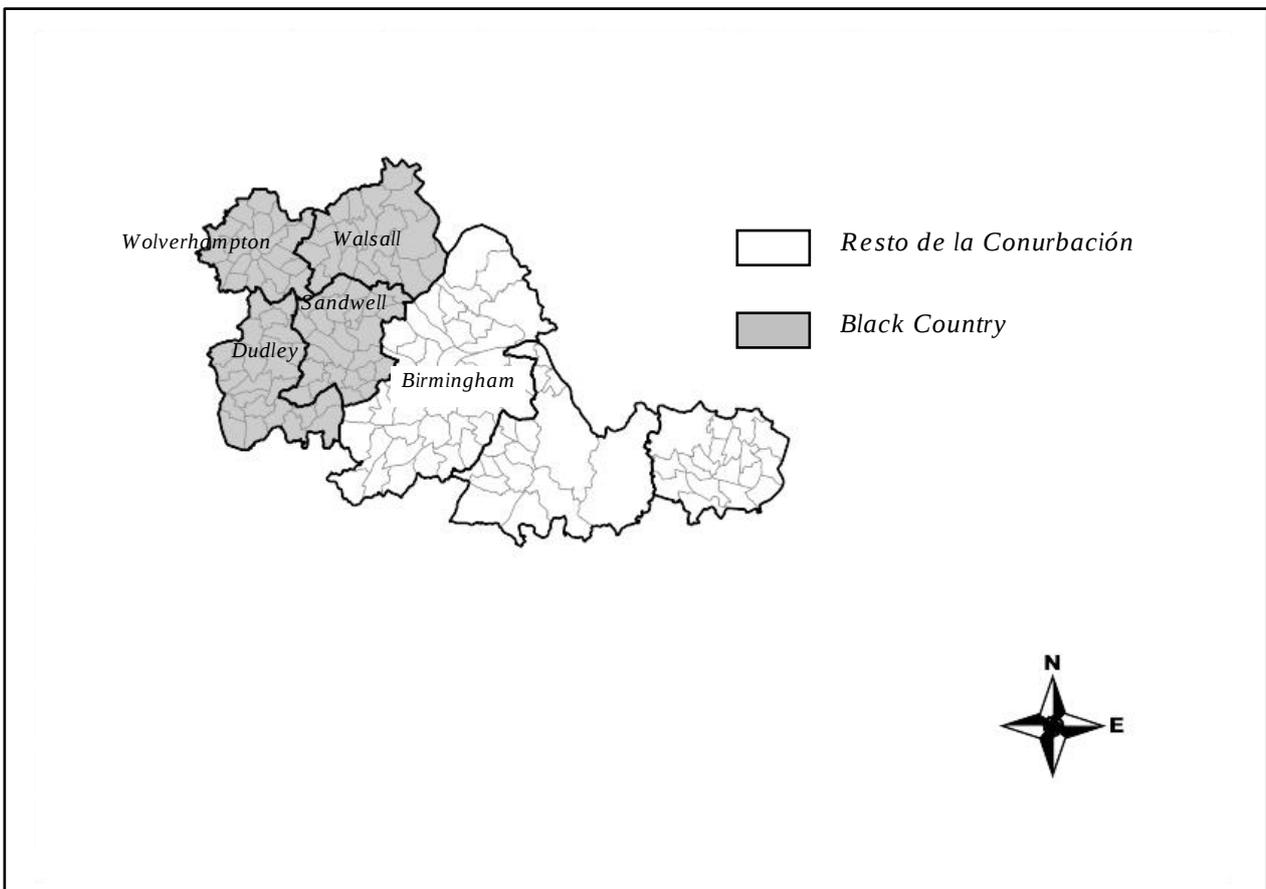
Mapa 1 el Vallès Occidental en la Región Metropolitana de Barcelona

5 Dentro de estos municipios metropolitanos existen distritos que corresponden a las antiguas ciudades del Black Country.



Fuente: elaboración propia

Mapa 2: el Black Country en la Conurbación de West Midlands



4. Análisis

4.1 El contexto local: la pervivencia de los actores industriales

El hecho que el Vallès Occidental y el Black Country formen actualmente subcentros de sus respectivas regiones metropolitanas tiene que ver con el peso económico y demográfico que tuvieron durante la primera industrialización, así como el mantenimiento de una potente actividad económica hasta la crisis de los años setenta del siglo XX. Un análisis histórico sintético muestra cómo pese a esta crisis los actores económicos hegemónicos se pudieron adaptar y desarrollar nuevas estrategias de crecimiento a partir de los años noventa bajo nuevas formas de gobernanza.

A diferencia de otras ciudades catalanas, Sabadell y Terrassa superaron la primera crisis del textil de los años setenta del siglo XIX a través de la especialización en la producción lanera. Hacia finales de siglo ambas ciudades controlaban el mercado español de la lana y vieron incrementada su relevancia política y económica. Este proceso de industrialización afectó a los municipios vecinos, ya que los capitalistas locales situaron algunas fábricas en estos pueblos, mientras que transformaron otros en áreas de ocio y veraneo. La importancia política y económica de estas ciudades se vio institucionalizada administrativamente con la representación de las ciudades en las cortes, la creación de los partidos judiciales de Sabadell y Terrassa y la posterior creación de la comarca del Vallès Occidental con el advenimiento de la Segunda República (1931-1939).

En el plano económico, Sabadell y Terrassa formaron sendos distritos industriales autónomos de Barcelona que no entrarían en crisis hasta los años setenta del siglo XX. Los propietarios de las empresas, en su mayoría pequeñas y medianas, se agrupan en asociaciones como el gremio de fabricantes de Sabadell o el instituto industrial de Terrassa, asociaciones continuadoras de los gremios medievales. La perdurabilidad de estos distritos en buena parte fue posible gracias al franquismo, que defendió políticas proteccionistas que permitieron mantener la producción nacional e hizo imposibles las reivindicaciones de las clases trabajadoras. La apertura del régimen a los mercados internacionales significó una profunda crisis para los sectores laneros, que no podían competir con las telas sintéticas y la capacidad de producción del exterior. Esta apertura y la inversión del régimen en la industria metalúrgica a través de la SEAT condicionaron la economía local, que se diversificó con el crecimiento de sectores como el químico, el metalúrgico y la construcción, muy fuerte debido a las necesidades de vivienda de la clase trabajadora proveniente del campo español. Igualmente, por primera vez entró capital de fuera de la comarca cosa que impulsó aún más la diversificación.

Con el retorno de la democracia en toda la comarca se formaron gobiernos locales de izquierdas, controlados por el partido comunista y el partido socialista, y la participación en la gestión local de asociaciones de vecinos y sindicatos, principalmente CCOO y UGT, cuyas federaciones locales eran muy combativas. Así, las élites económicas locales de todas las ciudades del Vallès perdieron el control político de los ayuntamientos y se

adaptaron a compartir el poder a través del diálogo social con estos nuevos actores hegemónicos. Para hacerlo, constituyeron asociaciones patronales a partir de sus asociaciones de empresarios ya existentes: el instituto industrial se convierte en la CECOT en Terrassa y el gremio de fabricantes se agrupa con la patronal metalúrgica local para crear CIESC en Sabadell⁶. La entrada en la Unión Europea en 1986 y la deslocalización progresiva de la industria barcelonesa hacia la periferia permitió que el Vallès Occidental mantuviera un perfil industrial a lo largo de los ochenta. Por su situación geográfica, los municipios del Vallès Occidental tienen una gran proximidad a las principales vías de comunicación de Barcelona con el resto de la península y con Europa, y a la vez tenían suelo disponible. Por otra parte, la política industrial del gobierno de la Generalitat ha promovido la ubicación de determinados equipamientos en la comarca. Sin embargo, la crisis industrial de los años setenta trajo unos niveles de paro comarcales superiores a los del conjunto de Cataluña que se mantuvieron elevados durante los años ochenta.

Las ciudades del Black Country tienen un pasado industrial más extenso, ya que fueron el epicentro de la revolución industrial que se empezó a desarrollar a partir de 1750, formando una de las principales áreas de extracción de minerales, metales y carbón de Inglaterra. El área al este de Birmingham fue poblada densamente a partir de este periodo debido a la riqueza mineral del suelo, dándose un continuo urbano formado por pequeños municipios industriales donde se procesaban las primeras materias. Birmingham por su lado, se convirtió en la ciudad central donde los artesanos que procesaban estas primeras materias para elaborar una gran diversidad de objetos metálicos. Las dos áreas, conectadas por canales, formaban 'Birmingham y su distrito', uno de los primeros distritos industriales del mundo. Los municipios del Black Country desarrollaron un sistema productivo basado en pequeños talleres que se distribuyeron por todo el territorio para aprovechar la riqueza del suelo y en la especialización de determinados municipios, y se generó una cultura e identidad propias que influenciaron en la percepción del área como un territorio que partir de la década de 1840 se conoció con el nombre de 'Black Country' por la abundancia de carbón y el humo de sus industrias. El territorio del Black Country se caracterizaba por un estilo de vida propio y un sistema de producción diferenciado al de Birmingham aunque ligado a él (Allen, 1929).

A finales del siglo XIX el agotamiento del suelo trajo una primera crisis económica que se superó a través de la integración vertical de los procesos de producción de Birmingham y el Black Country, dando lugar a grandes empresas metalúrgicas. Este proceso fue posible por las demandas de producción de las dos guerras mundiales y la expansión de los mercados de post-guerra (Leach y Percy-Smith, 2001). La producción metalúrgica se fue orientando a la fabricación de automóviles dando lugar a la industria del automóvil británica. Después de la segunda guerra mundial el área de Birmingham y el Black Country se convierte en una de las principales contribuidoras al crecimiento económico nacional a través de la provisión de materiales para la reconstrucción

6 La confederación Empresarial Comarcal de Terrassa (CECOT) y el Consejo Intersectorial de Empresas de Sabadell y Comarca (CIESC) se crean en 1978 después de la ley de 1977 de regulación del derecho de asociación sindical, modernizando las asociaciones patronales existentes hasta el momento y adecuándolas al marco democrático. Sus ámbitos de influencia son los sistemas urbanos de Sabadell y Terrassa que coinciden también con sus partidos judiciales, aunque posteriormente amplían su ámbito de actuación a toda la comarca y a toda Cataluña.

de Europa y vehículos (Bryson et al., 1996).

El aumento de la integración vertical del distrito industrial con empresas cada vez más grandes se dio en paralelo a una centralización administrativa del Reino Unido que implicó la creación de gobiernos metropolitanos en 1974, entre los cuales estaba el gobierno metropolitano de West Midlands. El área metropolitana de West Midlands quedó dividida en siete municipios metropolitanos. En esta nueva división administrativa, los municipios del Black Country, hasta entonces una realidad económica y social sin un correlato administrativo, fueron agrupados en los cuatro grandes municipios metropolitanos actuales. Este proyecto causó malestar a sus habitantes, que percibieron la división como arbitraria en cuanto dividía un área que formaba un conjunto, y agrupaba zonas que hasta ese entonces no se consideraban parte del Black Country.

La crisis fordista significó la destrucción de la base económica para el distrito de Birmingham y el Black Country, ya que las principales empresas que lideraban la actividad metalúrgica fueron absorbidas por grupos multinacionales que deslocalizaron la producción, o simplemente desaparecieron. La aproximación thatcheriana al desarrollo económico basada en la competencia entre los municipios para la atracción de capital y empresas al territorio comportó la eliminación de la autoridad metropolitana y la transferencia de parte de sus competencias a los municipios metropolitanos. Los cuatro municipios metropolitanos del Black Country controlados principalmente por el partido laborista y sufriendo unas tasas muy altas de desempleo pusieron en marcha medidas locales contrarias al enfoque de Thatcher, pero sin coordinación entre ellos. A principios de los ochenta la conurbación de West Midlands se convirtió en una de las más deprimidas de toda Reino Unido solo por delante de Irlanda del Norte. Diez años antes, había sido la segunda conurbación con más crecimiento económico (Burfitt, 1996). Mientras que las autoridades locales de Birmingham pusieron en marcha una gestión de tipo empresarial para cambiar la base productiva de la ciudad hacia los servicios, los municipios metropolitanos del Black Country siguieron manteniendo una actividad industrial en declive, y sus habitantes siguen esperando mayoritariamente trabajos en los sectores industriales. En Birmingham tanto el gobierno local como el sector inmobiliario se volcaron en la construcción del centro internacional de convenciones y la renovación urbana del centro de la ciudad para atraer inversiones, terciarizando la economía.

Así pues, la subcentralidad en términos de población y de actividad económica tanto de los municipios del Vallès Occidental como de los del Black Country viene marcada por una larga tradición industrial que se ve mermada con la crisis de los años setenta pero que deja fuertes rasgos institucionales, tanto en los partidos gobernantes como en las identidades locales y la cultura del trabajo, así como en los actores económicos clave. Es en este contexto que a partir de los años noventa estos actores empiezan a organizarse para fomentar la subcentralidad.

4.2 Coordinación de la promoción económica a partir de los años 90 en el Vallès Occidental

A partir de la segunda mitad de los noventa, las políticas de empleo y de desarrollo económico local de los municipios del Vallès Occidental empiezan a articularse a través de estrategias que engloban a varios municipios. Desde ese momento se crean consorcios, planes estratégicos y pactos para desarrollar estas

políticas, de forma que se va configurando una agenda común de desarrollo local para los municipios de la comarca. Aunque esta integración de estrategias no es completa, sí que permite la emergencia de nuevas formas de provisión de políticas y nuevos mecanismos de gobernanza. En comparación con otros países europeos como el Reino Unido, donde se dieron procesos de reforma administrativa que aumentaron el tamaño de las administraciones locales, España muestra un alto nivel de fragmentación territorial en municipios y una gran diferencia entre municipios en lo que respecta a población y extensión. A esto hay que añadir que desde el retorno de la democracia los ayuntamientos han sido reacios a perder autonomía política una vez esta fue recuperada (Alós Moner, 1999). La tendencia de las comunidades autónomas a asumir competencias y recursos en un proceso de recentralización regional han tendido a aumentar los celos de los municipios (Rosetti y Gomà Cardona, 2007). En Cataluña, la creación del sistema comarcal de 1987 buscaba reforzar la cooperación entre gobiernos, aunque los gobiernos comarcales tienen pocas atribuciones y presupuesto, y sus organismos de gobernanza han dificultado la participación entre municipios, especialmente en las comarcas que tienen municipios de dimensiones muy distintas, ya que tiende a sobrerrepresentar a los partidos con buenos resultados en los municipios pequeños (Burgueño Rivero, 2003). Además, la creación del sistema comarcal estaba en la línea de una política urbanística impulsada por el gobierno conservador catalán de 'reequilibrar' el territorio en pos de convertir a Barcelona en menos relevante dentro del sistema de ciudades catalán (Nel-lo i Colom, 2013).

En el Vallès Occidental, la existencia de dos grandes ciudades subcentrales con un sistema productivo local propio ha significado que los ayuntamientos de Sabadell y Terrassa tomen el rol de líderes locales buscando estrategias conjuntas con los municipios más pequeños, especialmente ante la transformación económica de Barcelona. Sin embargo, esta colaboración es complicada por las reticencias de los ayuntamientos a cooperar entre sí, especialmente entre los municipios más grandes y los más pequeños, que no se resuelve a través de los consejos comarcales⁷. En el plano del diálogo social, los agentes sociales facilitan la cooperación al organizarse a escala comarcal. Por un lado están las delegaciones comarcales de los sindicatos mayoritarios, CCOO y UGT, y por el otro las dos patronales comarcales, la patronal de Terrassa CECOT y la de Sabadell CIESC, que se reparten la influencia dentro de la comarca⁸.

Un factor que explica el aumento de pactos y acuerdos es la participación de los municipios de la comarca en el programa piloto de los Pactos Territoriales por el Empleo lanzado por la Unión Europea en 1997. Debido al fuerte tejido industrial de la comarca y a la existencia de unos niveles de paro más elevados que la media de Cataluña, el gobierno catalán eligió la comarca como participante en dicho programa⁹. Siguiendo las directrices de la UE, el Pacto para el Empleo del Vallès Occidental se basó en el diálogo social, involucrando a las ramas comarcales de las centrales sindicales CCOO y UGT, y a las asociaciones patronales de Sabadell y Terrassa,

7 La estructura del consejo comarcal privilegia a los municipios pequeños al estar organizado según la proporción de regidores que cada partido saca en el conjunto de la comarca. Esto ha hecho que las grandes ciudades vean poco útiles estos organismos.

8 Además, Sabadell y Terrassa tienen cámaras de comercio propias.

9 Detrás de la elección podemos encontrar también la ya citada voluntad de reequilibrio del territorio que lleva al gobierno catalán a apoyar determinadas formas de policentrismo.

CIESC y CECOT. El pacto tenía también una dimensión territorial al incluir a los 23 ayuntamientos de los municipios de la comarca articulando su actuación a través del consejo comarcal. El pacto significó una inyección económica por parte de la UE para desarrollar programas de fomento del empleo. Se crearon programas que combinaban la inserción sociolaboral con la regeneración urbana, programas para el fomento de la igualdad en el trabajo, o medidas para conciliar la vida laboral y familiar, entre otros.

Según los entrevistados¹⁰, la experiencia significó un cambio en la relación entre administraciones locales, sindicatos y patronales, y la elaboración de acuerdos y medidas a escala comarcal para el desarrollo económico. A la vez, permitía a municipios, sindicatos y patronales tener un papel activo en las políticas activas de empleo, algo que está bajo las competencias del gobierno catalán. Aunque las directrices de la UE aconsejaban la máxima apertura de los procesos de toma de decisiones, el marco de diálogo social frenó la entrada de otros actores como las organizaciones del tercer sector, las asociaciones de vecinos, o las cámaras de comercio, que formaron parte de un órgano consultivo constituido por una mesa de actores locales y pudieron participar en la implementación de las medidas acordadas.

La participación en el programa piloto fue considerada un éxito por todos los actores participantes y por la Comisión Europea (Mosley, 2004), cosa que dio lugar a la continuidad de la experiencia con dos pactos parecidos en los periodos 2000-2003 y 2003-2006. Esta nueva cultura de pacto intermunicipal y de diálogo social en la comarca da lugar a la creación de un mecanismo de gobernanza comarcal y facilita las estrategias económicas supramunicipales. En primer lugar, partir de 2006 se logra crear un consorcio comarcal con los 23 municipios para el desarrollo de políticas activas de empleo y promoción económica. En 2006 el nuevo gobierno tripartito de izquierdas de la Generalitat impulsó iniciativas descentralizadoras para revertir las tendencias centralistas de los anteriores gobiernos. Una de ellas fue la descentralización de la gestión de las políticas de empleo hacia los municipios. Partiendo de las experiencias de los pactos, las administraciones locales, sindicatos y patronales negocian el traspaso de competencias a un Consorcio en el que, pese a haber representación de la Generalitat, los agentes sociales y las administraciones locales tienen el poder de decisión. El Consorcio para el empleo y la promoción económica del Vallès Occidental gestiona, formula y aplica las políticas activas de empleo y coordina la promoción económica a escala comarcal. Además, establece mecanismos de búsqueda de financiación comunes para todas las administraciones, y evita la competencia entre administraciones dentro de la comarca por los mismos recursos. Es un organismo con responsabilidad jurídica propia donde las decisiones se toman de forma conjunta y cuya actuación se coordina a través de un plan estratégico quinquenal.

En segundo lugar, la emergente cultura de pacto territorial genera estrategias de aglomeración e innovación industrial a escala supralocal. A partir de 2005 empiezan a aparecer estrategias supralocales de desarrollo económico a través de consorcios y planes estratégicos. Sabadell impulsa un plan de innovación industrial

¹⁰ Asociaciones empresariales, sindicatos y ayuntamientos valoraron positivamente los pactos, valorando especialmente el cambio en las relaciones entre consistorios y agentes sociales.

basado en modernizar la industria existente y la atracción de nuevos sectores, con un papel fuerte de las administraciones locales. El plan de innovación de la Cuenca del Ripoll incluye a seis municipios (Castellar del Vallès, Barberà del Vallès, Sant Quirze del Vallès, Sabadell, Polinyà y Santa Perpetua) que fomentan la aglomeración de empresas alrededor de los sectores agroalimentario y sanitario, sectores ya presentes en los seis municipios. La administración local da asesoría y consejo a las empresas, pequeñas y medianas en su mayoría, para fomentar la aglomeración, reorientar sus negocios y fomentar la exportación¹¹. Por otro lado, Terrassa no articula un plan supramunicipal de desarrollo económico, si bien las decisiones de desarrollo económico del ayuntamiento afectan al conjunto de los municipios de su sistema urbano. Desde Terrassa se han promovido una pluralidad de sectores incluyendo la ecotecnología, la aeronáutica, la ingeniería óptica y fotónica, el sector agroalimentario y el sector audiovisual, entre otros (Ajuntament de Terrassa, 2007). Por último, un tercer grupo de municipios organizando estrategias de desarrollo económico han sido el llamado eje de la B-30, formado por Rubí, Sant Cugat y Cerdanyola del Vallès, que han creado un consorcio y un plan para captar empresas intensivas en conocimiento con una transversalidad de sectores, intentando atraer empresas que trabajan en I+D: El Catalonia Innovation Triangle. Estas estrategias difieren en cuanto a Mientras que en Sabadell y Terrassa encontramos un fuerte liderazgo del sector público en la modernización económica, en la estrategia de Sant Cugat, Rubí y Cerdanyola hay una gobernanza que da mayor protagonismo al sector privado, a las asociaciones empresariales, a las universidades y a los centros de investigación.

Con la existencia de estas estrategias, el consorcio ha tenido un papel principalmente coordinador, aunque si se prevé en el plan estratégico y se han lanzado algunas iniciativas de escala comarcal, como la creación de un catálogo común de espacios de actividad económica (polígonos industriales, parques tecnológicos etc.), la investigación y el desarrollo tecnológico y su transferencia a las empresas privadas, así como el desarrollo de PYMEs competitivas.

4.3 Mecanismos de coordinación a partir de los años 90 en el Black Country

En el Reino Unido, las reformas neoliberales de Margaret Thatcher impusieron un escenario de competitividad entre municipios, que tienen que promover políticas de empleo y de promoción económica con un papel central de la iniciativa privada. En los municipios metropolitanos del Black Country esta aproximación significó una capacidad débil de desarrollar políticas en tanto que había escasez de recursos públicos y los actores privados habían quedado muy debilitados con la crisis industrial. Las centrales sindicales perdieron su centralidad al ser excluidas del desarrollo de estas políticas a la vez que su relevancia disminuía con la caída del empleo industrial. Las empresas privadas por su parte, ganaban relevancia a través de su inclusión, tanto a título individual como a través de las cámaras de comercio, en los mecanismos de gobernanza local para el desarrollo económico promovidos por el gobierno central.

En este contexto durante los años ochenta del siglo veinte los distritos de Dudley, Sandwell, Walsall y Wolverhampton empezaron a estrechar su colaboración a través de la asociación voluntaria de autoridades del

¹¹ Entrevista a la responsable de promoción económica de Sabadell.

Black Country (*Association of Black Country Authorities ABCA*) con el objetivo de evitar competir entre ellos en la obtención de fondos de la UE y la atracción de empresas al territorio. La elección del nombre aprovechó la identidad local para cohesionar la acción de los cuatro distritos metropolitanos. No obstante, la creación de esta asociación voluntaria no pudo evitar la existencia de formas de competencia entre los distritos, y el desarrollo de iniciativas unilaterales. La transformación de la fábrica de Round Oak Steelworks en un complejo comercial en el distrito de Dudley trajo nueva actividad económica para este distrito, pero afectó profundamente a la vida comercial del resto de municipios del conjunto del Black Country, empobreciendo a los demás distritos (Murie et al., 2003). La creación de la asociación, sin embargo, sirvió para crear vínculos que serían útiles con la llegada del nuevo laborismo al poder.

A partir de su llegada al poder en 1996, el gobierno laborista de Blair promueve la regionalización de Inglaterra, que parte de crear regiones que sirvan para fomentar el desarrollo económico en las distintas áreas del país. El proyecto incluía la creación de la región de West Midlands en cuyo centro se incluía la conurbación del mismo nombre, con Birmingham como ciudad central. El proyecto de desarrollo de regiones traía consigo el desarrollo de estrategias regionales para el crecimiento económico, resumidas en la *Regional Planning Guidance* que preveía usos determinados para determinadas áreas de la región, dando un papel principal a Birmingham y la conurbación de West Midlands en el crecimiento económico regional. Además, el proyecto implicaba la creación de las agencias de desarrollo regional (RDA), que centralizaban las peticiones de fondos europeos y nacionales a los que los municipios de la región podían acceder. La existencia de este mecanismo centralizado significaba una reducción de la competencia entre municipios y la obtención de ayuda técnica para los municipios en la petición de ayudas.

Ante este panorama de creación de una estrategia regional, los cuatro distritos metropolitanos del Black Country conjuntamente con actores privados locales crean una estrategia propia, la Estrategia Central Conjunta del Black Country (*Black Country Joint Core Strategy*) y presionan para que la misma sea incluida como parte de la estrategia regional de West Midlands. Finalmente la propuesta es aceptada y la estrategia regional reconoce el Black Country como una subregión, y que recibe la misma categorización que Birmingham en la estrategia regional de West Midlands. Esto implica que todas las estrategias de empleo, desarrollo económico y competitividad empiezan a articularse a escala subregional del Black Country, y que las delegaciones locales de las agencias regionales para el desarrollo pasan a actuar a esa escala, abriendo una delegación en la subregión, y no cuatro¹². A la vez que se da este proceso, las cámaras de comercio de los cuatro distritos también se unifican creando la cámara de comercio del Black Country en el año 2002¹³.

Sin embargo, en el contexto de una gobernanza muy centralizada, las autoridades y actores locales tienen pocas posibilidades para desarrollar mecanismos propios de provisión de políticas, y ya existen mecanismos de escala regional para la coordinación de esfuerzos para conseguir fondos. Ante esta situación, cobra más importancia

¹² Entrevista a un técnico de la West Midlands County Council.

¹³ Entrevista a la representante de la Cámara de Comercio del Black Country.

la coordinación entre municipios para una estrategia de desarrollo económico común que evite la fragmentación de los proyectos de crecimiento económico. La estrategia del Black Country define un plan a largo plazo para revertir la situación de estancamiento y pobreza de los cuatro distritos que parece una trayectoria histórica imposible de cambiar. El plan, de 30 años de duración, incluye objetivos sobre el medio ambiente, el transporte, la educación, la regeneración urbana y el desarrollo económico que se tienen que cumplir a través de la coordinación de la acción política y económica de los actores locales de los cuatro distritos. En términos de estrategia económica, el plan prevé el fomento de una serie de actividades económicas, principalmente industriales, que ya tienen implantación en los distritos del Black Country, y entre las que se incluyen la industria aeroespacial, la logística, las tecnologías de la construcción y las tecnologías ambientales entre otras. Pero el plan va más allá del desarrollo económico al incluir elementos sociales como la mejora de la educación y la cobertura de las necesidades de empleo, e incluye también un plan coordinado de desarrollo urbano, potenciando determinados centros y organizando la actividad económica territorialmente (Black Country Consortium, 2004).

Para desarrollar esta estrategia los cuatro distritos del Black Country profundizaron en la alianza voluntaria transformando la asociación de autoridades del Black Country en un Consorcio con carácter flexible, financiado por los cuatro distritos y en el que participan también actores privados y de la sociedad civil. Desde su creación el consorcio ha tenido una estructura cambiante con entrada y salida de actores y asumiendo o delegando funciones dependiendo del momento. Esta estructura flexible es comprensible si atendemos al fuerte modelo centralista del Reino Unido, en el que el gobierno nacional impone a la administración local las condiciones para desarrollar políticas. Para adaptarse a las demandas cambiantes de los gobiernos nacionales, el consorcio se articula de una forma flexible y voluntaria con una entrada y salida de actores bastante constante desde 1999.

4.4 Consecuencias de las estrategias coordinadas de subcentralidad para la gobernanza metropolitana

Los dos casos analizados son dos ejemplos de cómo las ciudades subcentrales están organizando estrategias de desarrollo económico para hacer frente al crecimiento económico de la ciudad central. Estas estrategias y acuerdos han significado el fortalecimiento de los territorios estudiados como actores colectivos, si bien este fortalecimiento es más grande en el caso del Black Country que en el del Vallès Occidental. El cuadro 2 resume las principales variables que habíamos escogido como claves para entender esta variación.

Cuadro 2: Fortalecimiento de los dos casos de estudio como actores colectivos			
Territorio	Identidad colectiva	Coordinación entre actores	Nuevas formas de provisión de políticas
Vallès Occidental	Identidad débil del Vallès Occidental pero identidades fuertes de Sabadell, Terrassa y en menor medida, Sant Cugat	Fortalecimiento de la colaboración entre ayuntamientos, patronales y sindicatos en materia de desarrollo económico Creación de un mecanismo de provisión de políticas con	Creación de mecanismos redistributivos en materia de políticas activas de empleo para garantizar a todos los habitantes de la comarca la igualdad de oportunidades independientemente de su

		escaso poder de representación.	municipio de residencia
Black Country	Fortalecimiento de la identidad del 'Black Country' y reivindicación del legado industrial	Acuerdo entre todos los actores implicados para una estrategia común para los cuatro municipios metropolitanos del Black Country. Creación de un mecanismo de representación ante otras administraciones	Imposibilidad de creación de nuevas formas de provisión de políticas.

Fuente: elaboración propia

En cuanto a la identidad colectiva, debido a que el sentimiento de pertenencia al Black Country es superior al sentimiento de pertenencia a cualquiera de los cuatro municipios metropolitanos, la existencia de una estrategia conjunta por parte de las cuatro autoridades locales ha reforzado la identidad supralocal, identificándose como una subregion. En el Vallès Occidental, en cambio, vemos el fenómeno contrario: la autonomía política y la identidad locales prevalecen por encima de una identidad comarcal que a pesar de que existe, es más débil. En segundo lugar, en ambos casos encontramos un aumento de la coordinación entre los actores hegemónicos del territorio. En el Vallès Occidental se generan dinámicas de coordinación de las políticas de desarrollo económico lideradas por los principales centros económicos de la comarca: Sabadell, Terrassa y Sant Cugat. Además, se generan un consorcio para la provisión de políticas de ocupación y la coordinación de la promoción económica. En el Black Country se genera una estrategia a treinta años para revertir el declive económico y demográfico del Black Country y se crea un consorcio para llevarla a cabo, liderado por las administraciones locales. Por último, en relación a la provisión de políticas, vemos como en el Vallès Occidental se crean mecanismos redistributivos de políticas de empleo, de forma que se garantiza el derecho a dichas políticas a todos los habitantes independientemente de su municipio de residencia, mientras que en Black Country no se articulan nuevas formas de provisión de políticas sino la coordinación de los cuatro municipios metropolitanos a través de su plan estratégico.

Las consecuencias de este fortalecimiento en términos de policentrismo han sido diferentes en cada caso. En el Black Country se ha reforzado la voluntad de independencia de las estrategias de la ciudad central y se han establecido mecanismos para el desarrollo económico de forma diferenciada de Birmingham. En 2010, el nuevo gobierno liberal-conservador liderado por David Cameron promueve la creación de Local Enterprise Partnerships, Consorcios territoriales liderados por el sector privado que no se organizan en entidades geográficas prefijadas sino que permiten a las administraciones locales establecer sus consorcios a partir de vínculos económicos e históricos (Bentley et al., 2010; HMG, 2010). Se eliminan así las regiones y las estrategias regionales de crecimiento. La abolición de las regiones devuelve a las administraciones locales a un escenario de competitividad por atraer recursos e inversiones. Ante este hecho, los cuatro municipios metropolitanos del Black Country forman su propio LEP compitiendo directamente con Birmingham, pese a la oferta de crear un solo LEP para el conjunto de la región metropolitana, que hubiera sido un mecanismo de

gobernanza metropolitana para el desarrollo económico. En el Vallès Occidental, las estrategias de desarrollo económico y para el empleo han servido para fortalecer las relaciones entre administraciones locales para la provisión de políticas, pero también para fortalecer la visión de la comarca como un conjunto. A través de la creación de indicadores e informes de coyuntura económica, se ha fortalecido el Vallès Occidental como área industrial de Cataluña con gran potencial para crecer en el marco de la crisis económica, y se ha creado una cultura de colaboración para seguir captando recursos públicos y privados. En este sentido, en 2014 los actores implicados en el consorcio, juntamente con las universidades de la comarca, han promovido la 'declaración del Vallès Occidental hacia la segunda reindustrialización' donde se articulan demandas de mayor inversión en transporte y en infraestructuras energéticas, así como la continuidad y profundización de la coordinación interadministrativa para gestionar el suelo industrial y los equipamientos e infraestructuras necesarias para el crecimiento industrial. Asimismo, se propone utilizar una vez más los fondos europeos para llevar a cabo estos objetivos a través del programa RIS3¹⁴.

5. Conclusiones

El análisis presentado en este artículo muestra como las ciudades subcentrales han desarrollado estrategias y formas de representación y coordinación para el desarrollo económico comparables a las estrategias de las ciudades centrales. Ante la escasez de recursos, estas ciudades han maximizado las oportunidades que les brindaban los programas a diversos niveles para consolidar estas estrategias, y han intentado consolidarse como un actor colectivo ante otros niveles de gobierno, evitando la competencia interna. Esto ha permitido defender propuestas de desarrollo alternativas a las de la ciudad central, estableciendo dinámicas de colaboración y competencia con esta. Todo esto redundada en una gobernanza metropolitana más compleja en la que las ciudades subcentrales desarrollan políticas para la atracción de inversiones privadas y demandan a los gobiernos mayores inversiones públicas para su territorio, en términos de infraestructuras y equipamientos que redunden en el crecimiento económico.

Esta organización de los subcentros se puede leer en términos de creación de formas de regulación local ya que se crean formas locales de intercambio y redistribución, y hasta cierto punto se intentan fortalecer los vínculos de reciprocidad entre sus habitantes. La fortaleza de estas formas locales de regulación depende del contexto de gobernanza multi-nivel, y se ven claramente influenciadas por ella: tal y como hemos visto, en el Black Country los mecanismos de mercado locales son clave, mientras que en el Vallès Occidental el elemento más sobresaliente son los mecanismos de redistribución a pesar de que no haya una única autoridad. Estas formas de regulación locales tienen por objetivo fortalecer economías de aglomeración, generar crecimiento económico y cohesión social, si bien estos elementos se entienden de forma distinta en distintos contextos.

El impacto de estas políticas en términos de crecimiento merece un análisis en profundidad que no tiene cabida

14 La Declaración del Vallès Occidental hacia la segunda industrialización incluye un total de 40 propuestas. Disponible en <http://www.upc.edu/saladeprensa/al-dia/mes-noticies/declaracio-del-valles-occidental-cap-a-la-segona-reindustrialitzacio/Propostes-Reindustrialitzacio-Valles-Occidental.pdf> consultado el 4 de junio de 2015.

en este artículo. Sin embargo se ha puesto de relieve la complejidad de las estrategias metropolitanas para el crecimiento económico. Desde los estudios urbanos se han analizado en profundidad los esfuerzos de las ciudades centrales para competir en la la escena global intentando atraer nuevas actividades económicas después que una parte de la actividad industrial se ubicara en la región metropolitana en busca de mejores condiciones de transporte y otra se situara en países en vías de desarrollo¹⁵. Estos estudios se han centrado en la transformación de los antiguos espacios industriales para adaptarlos a las necesidades de la nueva economía, fomentando la ciudad como un destino turístico o apostando por sectores económicos de la economía simbólica como las industrias creativas (Pratt, 2008; Scott, 2008). **Este artículo pone de relieve que para que el estudio del desarrollo económico en las regiones metropolitanas sea completo, no solo hay que analizar el papel y la transformación de las ciudades centrales, si no también incluir las estrategias subcentrales que han repercutido en la creación de nuevos espacios de actividad económica, la modernización de actividades y la aglomeración. Igualmente el artículo pone de relieve que hay que tener en cuenta que las estrategias locales no responden solamente a la racionalidad económica sino al contexto histórico e institucional de los municipios. Esto es especialmente relevante en el contexto contemporáneo donde la ausencia de gobiernos metropolitanos da lugar a formas suaves de coordinación entre municipios.** En un contexto de crisis, estos territorios encuentran una nueva legitimidad en el marco de una voluntad de los estados-nacionales de apostar por la reindustrialización.

15 Como indica Storper (2013 p.42) □ esto implica una desaglomeración de las actividades industriales a escala planetaria, y una reaglomeración en ciertas regiones del planeta menos desarrolladas

Referencias

- Ajuntament de Terrassa (2007) Pla de la Innovació de Terrassa. (A. de Terrassa, Ed.). Terrassa.
- Allen, G C, (1929) *The industrial development of Birmingham and the Black Country* (Allen & Unwinn, London).
- Bentley, G, Bailey, D, y Shutt, J (2010) “From RDAs to LEPS: A New Localism? Case Examples of West Midlands and Yorkshire” *Local Economy* 25(7) 535–557.
- Black Country Consortium (2004) “Black Country Study”, Black Country Consortium, Dudley.
- Brantz, D, Disko, S, y Wagner-Kyora, G (2012) *Thick Space, approaches to metropolitanism* Eds D Brantz, S Disko, y G Wagner-Kyora (Transcript, Bielefeld).
- Brenner, N (1999) “Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union” *Urban Studies* 36(3) 431–451.
- Brenner, N, 2004, “Urban governance and the production of new state spaces in western Europe 1960-2000” *Review of International Political Economy* 11(3) 447–488.
- Brenner, N, 2011, “Urban Locational Policies and the Geographies of Post-Keynesian Statehood in Western Europe”, en *Cities & Sovereignty: Identity Politics in Urban Spaces* Eds D E Davis and N L De Duren (Indiana University Press), p 152.
- Brenner, N y Theodore, N, (2002) “Cities and the Geographies of ‘Actually Existing Neoliberalism’” *Antipode* 34(Issue 3) 349–379.
- Bryson, J R, Daniels, P W, y Henry, N D (1996) “From Widgets to Where? The Birmingham Economy in the 1990s”, en *Managing a Conurbation: Birmingham and its Region* Eds A J Gerrard and T R Slater (Brewin Books, Studley).
- Buck, N y Gordon, I, (2005) *Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance* (Palgrave MacMillan, New York).
- Burfitt, A, (1996) “Pragmatism and partnership: the evolution of local economic policy in the Black Country 1979-1994”, Centre for Urban and Regional Studies - University of Birmingham, Birmingham.
- Chica, J. E., Marmolejo Duarte, C., & Moix Bergadà, M. (2011). Estructura urbana y policentrismo: un análisis de los sistemas urbanos a partir de las relaciones económicas en la región metropolitana de Barcelona. *Architecture, City and Environment / Arquitectura, Ciudad y Entorno*, (18), 265–296.

- COPEVO (2007) “Escenaris 2013” Consorci per la Ocupació i la promoció Econòmica del Vallès Occidental, Sabadell disponible en http://www.consorcioocupaciovalles.cat/copevoc/recursos/recursos/escenaris_2013_vocc.pdf
- Le Galès, P, (2005) “Elusive Urban Policies in Europe”, en *Cities of Europe. Changing contexts, local arrangements, and the challenge to urban cohesion* Ed Y Kazepov (Blackwell, Oxford).
- Le Galès, P, (2002) *European cities, social conflicts and governance* (Blackwell, Oxford).
- Le Galès, P, (2011) *Le Retour des villes européennes, 2e édition augmentée d’une préface inédite* 2nd edition (Presses de Sciences Po, Paris).
- Gallo Rivera, Garrido Yserte, R, y Vivar Águila, M, (2010) “Cambios territoriales en la Comunidad de Madrid: policentrismo y dispersión” *EURE (Santiago)* **36**(107) 5–26.
- Ghezzi, S y Mingione, E, (2007) “Embeddedness, Path Dependency and Social Institutions” *Current Sociology* **55**(1) 11–23.
- HMG, (2010) “Local Growth White Paper: realising every place’s potential.”
- Jessop, B, (1994) “Post-fordism and the state”, en *Post-fordism: A reader* Ed A Amin (Blackwell, Oxford), pp 251–279.
- Jessop, B, (2002) *The future of the capitalist state* (Polity Press, Cambridge).
- Keating, M, (1998) *The new Regionalism in Western Europe* (Edward Elgar Publishing, Cheltenham).
- Keil, R, (2013) *Suburban Constellations: Governance, Land and Infrastructure in the 21st Century* Ed Keil (Jovis, Bielefeld).
- Keil, R, (2011), “The Global City Comes Home: Internalised Globalisation in Frankfurt Rhine-Main” *Urban Studies* **48**(12) 2495–2517.
- Leach, R y Percy-Smith, J, (2001) *Local governance in Britain* Ed J Benyon (Palgrave, New York).
- Mosley, H, (2004), “Spain: Towards an Integrated Approach to Economic and Employment Development”, en *New Forms of Governance for Economic Development* Ed OCDE (OCDE, Paris).
- Muñiz, I, Galindo, A., & García, M. Á. (2005). *Descentralización, integración y policentrismo en Barcelona* (No. 5). Working paper n.5.05 Departament Economia Aplicada UAB. Cerdanyola del Vallès.
- Murie, A, Beazley, M, y Carter, D, 2003, “The Birmingham case”, en *Metropolitan Governance and Spatial Planning* Eds W Salet, A Thornley, y A Kreukels (Spoon Press, London).
- Nelles, J, (2013) “Cooperation and Capacity? Exploring the Sources and Limits of City-Region Governance Partnerships” *International Journal of Urban and Regional Research* **37** 1349–1367.

- Nello i Colom, O, (2013) “Barcelona y Cataluña: las raíces del debate sobre el policentrismo del sistema urbano catalán” *Ciudad y territorio: Estudios territoriales* (176) 317–332.
- Phelps, N a. y Wood, a. M, (2011) “The New Post-suburban Politics?” *Urban Studies* **48**(12) 2591–2610.
- Prats-Monné, X (2004) “The role of the European Union and Regional Development.” Working paper Comisión Europea.
- Pratt, A, (2008) “Creative cities: The cultural industries and the creative class” *Geografiska Annaler Series B-Human Geography* **90B**(2) 107–117.
- Roca Cladera, J., Arellano Ramos, B., & Moix Bergadà, M. (2011). Estructura urbana, policentrismo y “sprawl”: los ejemplos de Madrid y Barcelona. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*. Ministerio de Vivienda.
- Rosetti, N y Gomà Cardona, R, (2007) *Exclusió laboral i polítiques actives. Una anàlisi de la dimensió local de les polítiques d’ocupació a Catalunya*, Unversitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra.
- Salet, W, Kreukels, A, y Thornley, A, (2003) *Metropolitan Governance and Spatial planning* (Taylor and Francis, London).
- Savitch, H V y Kantor, P, (2010) *Las ciudades en el mercado internacional* (Bayer Hermanos / Ayuntamiento de Madrid, Madrid).
- Scott, A J, (2008) *Social Economy of the Metropolis: Cognitive-Cultural Capitalism and the Global Resurgence of Cities* (Oxford University Press, Oxford).
- Soja, E W, (2000) *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions* (Wiley-Blackwell).
- Storper, M, (2013) *Keys to the City: How Economics, Institutions, Social Interaction, and Politics Shape Development* (Princeton University Press, Princeton (N.J.)).
- Tomàs, M, (2012) “Exploring the Metropolitan Trap: The Case of Montreal” *International Journal of Urban and Regional Research* **36**(3) 554–567.
- Trullén, J y Boix, R, (2003) “Barcelona, metrópolis policéntrica en red”, Departament Economia Aplicada UAB, Bellaterra.
- Ureña Francés, J.M. de, Pillet Capdepón, F. & Marmolejo Duarte, C., (2013) Aglomeraciones/regiones urbanas basadas en varios centros: el policentrismo. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, (176), pp.249–266.
- Weber, M, (1987) *La ciudad* (La Piqueta, Barcelona).