

# Partenariados público-privados en la gestión de centros urbanos: análisis comparativo de modelos entre Estados Unidos y el Reino Unido \*

---

Tamyko Ysa \*\*

Durante la última década se debate el sistema de colaboración entre lo público y lo privado, dentro de un marco general de globalización y localización. En este artículo se analiza una de las posibles herramientas de gestión que están facilitando este encuentro, el partenariado, en los gobiernos locales, en concreto en el complejo tramado de los centros de las ciudades, donde confluyen una gran heterogeneidad de intereses. Vamos a ver el desarrollo que han tenido estos partenariados, estas colaboraciones que demandan gran implicación de los participantes en el proyecto, en la gestión de centros urbanos en Estados Unidos y el Reino Unido, y el conocimiento que podemos adquirir de estos países para el caso español, donde se están desarrollando las primeras experiencias piloto<sup>1</sup>. Dos observaciones están en el origen de este trabajo. En primer lugar, las iniciativas de gestión de centros urbanos se están multiplicando en el contexto de un interés creciente por el desarrollo local, tanto en Estados Unidos, como en el Reino Unido, o en el caso español. En segundo lugar, los partenariados público-privados se presentan como un elemento clave en los programas de regeneración urbana, vitales en los centros urbanos.

Nos encontramos en un entorno de gobernabilidad local, caracterizado por las nuevas interacciones entre las autoridades locales, el sector privado, las organizaciones no lucrativas y la sociedad civil; y ante la generación de mecanismos de coordinación y nuevas formas institucionales. Estas nuevas estructuras incluyen todas las formas híbridas de relaciones contractuales;

caracterizadas por el largo plazo y los intercambios cooperativos reiterados entre los agentes, que están unidos de forma flexible. Las iniciativas de gestión de centros urbanos adoptan una estructura de gobernabilidad porque operan sobre todo en entornos cambiantes, donde ni el sector público ni el privado tienen una larga experiencia, y donde el valor añadido de la actuación conjunta, y la confianza mutua generada ayudan a reducir el riesgo de cualquier actividad. La gestión de centros urbanos incluye todas aquellas iniciativas cuyo objetivo es mejorar la calidad de la gestión en las distintas centralidades de las ciudades, y la mayoría de estas organizaciones son multi-servicio y diseñan actividades de acuerdo a las necesidades locales.

La forma final que adoptan dentro de estas estructuras es la de partenariado público privado (PPP)<sup>2</sup>. Los PPP para la gestión de centros urbanos son instituciones sin ánimo de lucro que operan como colaboraciones entre el sector privado y el público local, y están legitimados para establecer recargos impositivos sobre los propietarios empresariales de un área específica, con el propósito de poder financiar una serie de servicios públicos complementarios (adicionales a los que el municipio ya venía prestando). El partenariado es una herramienta que permite resolver de manera simultánea las diferentes dificultades que comporta la actuación de este conjunto de agentes desde el punto de vista de la gestión, la financiación, la par-

tipificación y coordinación de todos (o de la mayor parte) de los implicados.

El origen de los partenariados para la gestión de centros urbanos responde fundamentalmente a dos factores: por una parte, una situación de deterioro de los centros urbanos paralela a la competencia de nuevas zonas de expansión en torno a la ciudad, más modernas y organizadas y, por otra, la brecha entre los recursos obtenidos y las necesidades existentes en los centros. En los dos países en los que básicamente se va a centrar este análisis (Estados Unidos y Reino Unido) ante esta situación, las iniciativas dirigidas a corregirla surgieron del diálogo entre el sector público y el privado. Al sector público le preocupa la falta de vitalidad de los centros urbanos y el desplazamiento de las polaridades de atracción comercial hacia zonas periféricas, con todos los costes que esto comporta: necesidades de inversión en nueva urbanización, en mantenimiento de nuevos espacios, el frenar el deterioro de las áreas centrales y de las externalidades negativas que se derivan del aumento de los desplazamientos. Al sector privado le preocupa el deterioro del entorno donde opera, con la consecuente reducción en la atracción de visitantes y ventas, y la pérdida del valor de sus inmuebles.

Con el objetivo de conseguir atraer inversión y actividades empresariales que tengan un efecto de renovación del tejido urbano y de freno de los procesos de deterioro, encontramos un interés coincidente de los siguientes actores: la Administración local, las empresas ubicadas en los centros urbanos o interesadas en mantener una presencia en estas zonas, los propietarios de los inmuebles, los residentes y el tejido asociativo. Mediante la provisión de servicios relativamente sencillos destinados principalmente a mejorar la apariencia de su área de intervención, estas iniciativas están obteniendo retornos positivos ambientales, en inversiones, en dinamización y en términos comerciales. Estas actuaciones están siendo capaces de ralentizar significativamente e incluso de revertir el proceso de deterioro urbano y el declive comercial, atacando de manera focalizada los problemas más evidentes que resultaban de las deficiencias existentes en los servicios públicos urbanos. La lección que se desprende de estas intervenciones pioneras es que la acción localizada y dirigida de un grupo compuesto por agentes privados y autoridades locales puede permitir corregir un proceso de degradación y conseguir una nueva imagen de un área urbana.

El modelo de PPP para la gestión de centros urbanos se inició en Canadá y Estados Unidos, bajo el nombre de *Business Improvement Districts*, y en la actualidad se está extendiendo al continente europeo. Estos partenariados son un ejemplo de cooperación y trabajo en red eficaz y operativo, para la provisión de servicios públicos, la generación de desarrollo local y comercial, y la gestión transversal de un área geográfica determinada, una centralidad urbana. Los objetivos que los PPP en la gestión de centros urbanos persiguen son básicamente la mejora de

los servicios básicos para el público que utiliza o visita el centro de la ciudad; el incremento del nivel de confianza en el centro de la ciudad para atraer una inversión adicional del sector privado; y la generación de confianza recíproca, participación y cooperación de los distintos agentes. Y surgen porque la Administración decide actuar en defensa del centro urbano, para mantener y fomentar la mejora de la vitalidad y viabilidad del centro de la ciudad, combinando necesidades y voluntad política real.

## El modelo *Business Improvement Districts* en Estados Unidos

Los *Business Improvement Districts* (BID, distritos de mejora empresarial) han sido establecidos en todo tipo de ciudades a lo largo de Estados Unidos, y es en este país donde vamos a analizarlos. Los BID son organizaciones privadas sin ánimo de lucro, con derecho a recaudar una tasa sobre la propiedad comercial dentro de un área específica, con el fin de prestar una serie de servicios (TRAVERS y WEIMAR, 1996) y se crean bajo legislación de los Estados, y de ordenanzas locales. Generalmente, los BID han sido creados en vecindarios que han sufrido decadencia o están en riesgo de hacerlo<sup>3</sup>. A pesar de algunas de las críticas que han recibido, los BID han sido actores eficaces en crear áreas de la ciudad más seguras, limpias y prósperas.

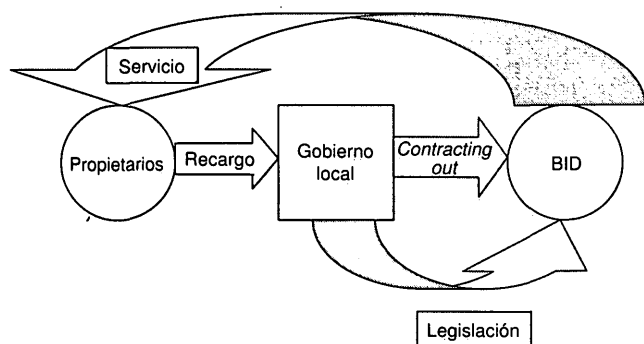
Desde el nacimiento de los BID en los años setenta y especialmente desde su desarrollo a partir de los ochenta, los distritos han estado operando en la intersección del sector público y privado. Como contrapartida a su inversión, los distritos admiten haber incrementado el valor de sus propiedades. Esto ha hecho que en los últimos años se haya empezado a analizar la posibilidad de su aplicación en otros países, como el Reino Unido, Sudáfrica, Nueva Zelanda, Japón o Brasil.

En Estados Unidos existen, aproximadamente, unos 500 BID (MITCHELL, 1999)<sup>4</sup>. Se excluyen de este cómputo todas aquellas organizaciones que están financiadas mayoritariamente a través de aportaciones voluntarias (por tanto, no obligatorias), y se eliminan también aquellas entidades que dependen completamente del gobierno local, y actúan de forma cuasidepartamental. Si hacemos más flexible la exigibilidad de alguno de estos criterios (por ejemplo, aceptamos los casos en que el recargo sea de aportación voluntaria), en la actualidad podríamos hablar de la existencia de más de mil BID en Estados Unidos. La mayoría de estos BID que estamos analizando son de recién

te creación. MITCHELL (1999) señala que casi el 60% de los BID han sido creados a partir del año 1990 y en torno al 28% se han establecido a partir del año 1995. Por tanto, se puede hablar de un período de ensayo y consolidación del modelo que duraría hasta bien entrada la década de los años ochenta y una posterior expansión que se produce sobre todo a lo largo de los años noventa.

El objetivo que persiguen tanto el sector público como el privado en este partenariado es crear áreas más atractivas, mejorando los servicios que se están prestando en estas zonas<sup>5</sup>. Servicios que atraigan clientes, nuevos arrendatarios y, sobre todo, conseguir un impacto directo en su actividad. Es decir, mejorar el centro. ¿Cómo conseguirlo? A través de una gestión unitaria y transversal del centro, y mediante la provisión de servicios adicionales en las calles públicas. Y, por tanto, a pesar de estar hablando de un modelo norteamericano, no estamos haciendo referencia a vallar calles, ni a privatizarlas, sino que estamos hablando de incrementar el volumen de servicios públicos que se están prestando en ellas y, de ahí, la importancia de la intervención del Ayuntamiento, de la administración pública en general, en el proyecto.

#### Funcionamiento del modelo Business Improvement District (BID)



El objeto del BID es proveer de un mecanismo a través del cual propietarios inmobiliarios puedan financiar estos servicios adicionales en las áreas públicas (calles) alrededor de sus edificios. Tres características principales definen a los BID. Primera, sus inversiones están restringidas a una parte de la ciudad. Segunda, los distritos están organizados y financiados por propietarios, empresarios y comerciantes, y operan gracias a la normativa que les legitima para autoimponerse un recargo. Y tercera, los ingresos recaudados se utilizan para proveer servicios suplementarios y mejoras de capital más allá de los provistos por la ciudad.

Su existencia es posible a través de dos tipos de normativa autorizadora: la estatal y las ordenanzas locales. El marco para

la existencia lo regula el Estado<sup>6</sup>, pero es la ordenanza local la que delimita el marco de actuación de estos BID, los objetivos que pueden desarrollar y el tipo de servicios que pueden llegar a prestar. El Gobierno local permite a través de las ordenanzas, la existencia y la orientación de los BID en su ciudad, y legitima al distrito para imponer un recargo extraordinario sobre lo que aquí sería el impuesto sobre bienes inmuebles; y los BID son los que complementan los servicios públicos adicionales en la zona donde los propietarios han financiado estas mejoras. Por tanto, estamos hablando de áreas dentro de un municipio donde se implementa una forma de generación de ingresos exigible normativamente, para la provisión de servicios<sup>7</sup>.

Los distritos varían en tamaño, presupuesto y tipos de proyectos que desarrollan, demostrando la alta flexibilidad del modelo y su capacidad para operar en virtualmente cualquier área de una ciudad, donde exista un número de iniciativas para votar a favor de la existencia de un BID, y generar un nexo efectivo entre el sector privado, el sector público y la comunidad local. El modelo es tan flexible que se ha ido adaptando a las necesidades de muy distintas ciudades. Tanto por tamaño como por su especialidad, encontramos BID en áreas de servicios, especializadas en industria, incluso, generándose básicamente en los centros de ciudades, dada su flexibilidad se han empezado a implantar en las afueras.

Los BID buscan generar beneficios para sus miembros a través de la provisión de aquellos servicios públicos no disponibles a través del gobierno local, y que son considerados esenciales para permanecer en el negocio. Los objetivos estatutarios de los BID persiguen restaurar y promover la actividad empresarial, y ampliar el disfrute y la protección del público que acude al distrito. Y, por tanto, las empresas empiezan a tomar responsabilidades en actividades y funciones hasta ahora normalmente provistas por los gobiernos municipales.

La naturaleza pública de los servicios que prestan los BID implica que éstos no pueden imponer restricciones de entrada al disfrute de los servicios y, además, que los usuarios de la zona no incurren en costes directos. Los beneficios comerciales para los propietarios son beneficios indirectos, a la vez que una consecuencia necesaria de los servicios de los BID. El propósito de los BID es conseguir que a través de la creación de distritos más atractivos (la provisión de determinados servicios públicos) clientes, visitantes y empleados de los propietarios y arrendatarios serán atraídos al área, y, por tanto, fomentarán la actividad comercial y económica.

Normalmente, a través de la legislación local y una cláusula contractual entre el BID y el Ayuntamiento, el nivel preexistente de provisión pública dentro del área del BID debe ser mantenido. Por tanto, se asegura que el recargo sólo sea utilizado para aumentar los servicios ya provistos municipalmente. Éste es un factor muy importante porque se está generando una

vía de financiación para unos servicios que previamente no existían o que no cumplían al cien por cien con las expectativas que se estaban generando en el centro de la ciudad. Y, por tanto, estos servicios públicos, siempre van a incrementar los que ya venga desarrollando el Ayuntamiento en esa área. Estamos hablando de un plus adicional de calidad o de cantidad de servicios públicos que se esté prestando.

En Estados Unidos, los BID están acreditados por haber mejorado el entorno (y a menudo los ingresos) de minoristas y áreas comerciales, como consecuencia de la provisión de mejor limpieza en las calles, iluminación, y financiación de seguridad en el distrito.

## El proceso de aprobación de los BID

El proceso de planificación, organización y aprobación de un BID no es corto, normalmente tiene una duración de entre dieciocho meses y dos años (BERMAN, 1995). El motivo lo origina el hecho de que la parte más importante del proceso es crear consenso entre el sector público, el sector privado, las asociaciones, los residentes y cualquier interés económico que esté situado en el centro (o centralidad) de la ciudad. Las barreras de entrada, por tanto, para implantar un BID en una determinada zona urbana se sitúan antes de su creación y son considerables, cosa que también contribuye a explicar la pervivencia que consiguen y los buenos resultados que, en general, obtienen. El proceso de creación resulta complicado por diversas razones, principalmente las siguientes: el elevado nivel de apoyo de los agentes implicados que se requiere (que puede llegar al 90% de los propietarios afectados), la necesidad de acuerdo y aprobación por parte del Ayuntamiento de la localidad, la definición y negociación del modelo de gestión a aplicar, la implicación activa de un número considerable de agentes públicos y privados que han de conseguir un acuerdo, y el tiempo de creación.

El proceso comienza a iniciativa de una organización promotora o un individuo que deciden formar un BID (en la práctica, la iniciativa proviene de muy diversos actores: desde propietarios a empresas inmobiliarias que se han ido especializando en promocionar la existencia de estos BID, a comerciantes, a asociaciones de todo tipo que quieren mejorar el centro de la ciudad, e incluso a iniciativa del propio Ayuntamiento). La parte proponente debe iniciar un proceso de publicitación que persigue que toda aquella persona con interés en el área (propietarios, comerciantes arrendatarios, residentes, cargos públicos electos, etc.) conozca la propuesta para la formación de un BID. La parte promotora debe demostrar al Ayuntamiento que los propietarios y arrendatarios comerciales han tenido

amplias oportunidades para discutir la propuesta, incluidos el presupuesto, recargo, servicios y delimitación del área de influencia, porque una vez establecido el BID todos los propietarios (incluso aquellos que se opusieron a su formación) devienen miembros y son tasados.

Las reglas de votación para la formación, operatividad y abolición del BID están basadas exclusivamente en los derechos de propiedad, y excluyen generalmente a propietarios no comerciales (residentes) y a propiedades exentas de pagar impuestos (como escuelas, organismos públicos o iglesias), tanto de la decisión de formar el BID como de pagar el recargo. Este mecanismo asegura el éxito de la acción colectiva evitando a la figura del *free-rider*, y la heterogeneidad producida por la introducción en la formación de intereses más amplios. De hecho, se puede considerar que el factor más relevante en lo relativo a este aspecto es, más bien, la cohesión y coherencia territorial del área, de manera que permita sumar sin demasiadas dificultades los esfuerzos de los operadores.

Al término del proceso de aprobación del BID, se ejecuta un contrato entre el Ayuntamiento y el BID por un plazo habitual de cinco años. Este contrato es la base de la institución porque perfila los posibles proyectos y servicios a realizar por el BID, y legitima la imposición del recargo. Bajo las cláusulas del contrato también se requiere al Ayuntamiento a supervisar y monitorizar las actividades del BID. La ciudad controla el recargo que se impone en el BID, los servicios prestados, y actúa como intermediario entre los propietarios y el BID, consiguiendo así un nivel de intervención pública en su actuación. Una garantía pública adicional es la presencia en la junta del BID de representantes del Ayuntamiento, para proteger el interés de los residentes, así como el interés del barrio y de la ciudad en general.

Una vez constituidos los BID, ¿qué poderes o qué límites tienen para gestionar el centro urbano? La normativa que determina las competencias de los BID difiere entre Estados y depende de la normativa estatal y de las ordenanzas locales. Normalmente, encontramos sistemas de listas abiertas con cláusulas residuales donde lo no prohibido está permitido. En otros casos, donde existen recelos sobre la viabilidad o responsabilidad del BID, encontramos sistemas de listas cerradas. La principal diferencia entre ciudades reside en si se les permite o no emitir deuda pública.

## Financiación

La financiación recae sobre la propiedad, ya que el objetivo radica en que soporten este recargo los que tengan un interés a medio o largo plazo en la dinamización del centro urbano,

y que van a ver incrementado el valor de sus inmuebles (por tanto, el propietario y no el arrendatario). El mecanismo de financiación utilizado, que constituye uno de los factores clave del éxito conseguido por este modelo, consiste en un sistema de recargo obligatorio sobre el impuesto que grava la propiedad de los inmuebles de las zonas en las cuales se establece el BID. El carácter coactivo de este recargo (dado que la negativa a pagarlo puede resultar en la imposición de sanciones administrativas, y en última instancia en la apertura de un procedimiento de embargo), tiene una importancia esencial en la operatividad de estos organismos, ya que asegura un volumen mínimo de recursos disponibles, evita en gran medida la morosidad de los participantes (en definitiva, la presencia de *free-riders* que se beneficien de las actuaciones sin asumir ningún coste) y garantiza la estabilidad de la financiación y, por tanto, la continuidad de su actividad.

El recargo representa generalmente más del 80% del presupuesto del BID, y supone un incremento de la presión fiscal de entre un 1% y un 3%. Para calcular el recargo las variables que se tienen en cuenta son: el valor de la propiedad; la superficie ocupada; la ubicación del local a pie de calle, y la localización dentro del BID (en el centro de él o en su periferia). Aparte del recargo, los BID cuentan con otras tipologías de ingresos que engloban subvenciones, aportaciones voluntarias o la venta de servicios. Cualquiera que sea la fórmula para el cálculo del recargo, existen dos límites. El primero interno: ha de existir una relación entre importe financiado y los servicios recibidos. Y un segundo límite impuesto por el Ayuntamiento, que consiste en un determinado porcentaje con respecto a los impuestos públicos (dado que la imposición que realiza el BID va a repercutir en el nivel impositivo del conjunto de la ciudad).

## Junta y gerente

La Junta es el órgano directivo del BID y como tal es el órgano que ejerce el papel de definir y controlar las pautas de actuación del organismo, y está formada, por una parte, por el Ayuntamiento, como uno de los actores principales, que garantiza el flujo de recursos disponibles mediante la recaudación del gravamen impositivo que proporciona la parte más importante de la financiación de los BID, y que también tutela y controla su actividad. Por otra parte, aparecen los agentes del sector privado con intereses en el área de actuación del BID, especialmente los propietarios de inmuebles con destino empresarial, comercial o profesional que, en definitiva, son los que tienen una implicación más clara en este tipo de actuaciones y quienes asumen la financiación a través del recargo impositivo. Como tercer grupo, aparecen diversos agentes del tejido aso-

ciativo del barrio o zona de actuación del BID, básicamente las asociaciones de vecinos, otros organismos asociativos de carácter cultural, deportivo o social, los arrendatarios de negocios que puedan tener una implantación más significativa según los estatutos.

La Junta, por sus propias características, no puede efectuar las funciones directas de gestión, las cuales se delegan en el gerente del BID. Es importante la formación de la Junta para especificar el perfil de gerente. El tipo de gestor que la Junta designa refleja en gran medida el tipo de políticas y gestión que adopta el BID para proveer servicios e influir en las decisiones del gobierno local. La figura del gerente representa, además de un dinamizador que desarrolla una estructura de incentivos para activar un grupo con potencial de acción colectiva, un articulador de compromisos entre intereses parcialmente divergentes. Los gerentes se caracterizan por su alta capacidad negociadora y persuasión para conseguir su principal objetivo que es el de mantener las coaliciones dentro del BID unidas para conseguir una transformación del distrito y hacer del BID el mejor entorno donde realizar negocios. Por tanto, en los BID la función del liderazgo es ejercida por su gerente, que es escogido por su compatibilidad con la junta del BID, y desde ese momento opera con amplia libertad. Es importante que aporte un buen conocimiento de la zona en la cual operará y que esté bien relacionado con los agentes de este ámbito. Hacer énfasis en que una parte relevante de su actuación es actuar de transmisor de los intereses de los agentes del BID y de intermediador entre los empresarios, propietarios y comerciantes y el Ayuntamiento.

Para que el BID pueda ser eficaz y consiga sus objetivos es imprescindible que el gerente disponga de una elevada capacidad de gestión y un conocimiento en profundidad de su ámbito de actuación<sup>8</sup>. De hecho, el éxito de su gestión depende en buen parte de la información que recaude y el seguimiento que realice de todo lo que ocurre con respecto a las actividades y las modificaciones detectables en la zona del BID. Un buen gerente ha de tener información y datos de actividad en el área, realizar estudios y conocer directamente todo aquello que tiene repercusión y los agentes que intervienen. Igualmente, ha de mantener una buena relación con los medios de comunicación y saber utilizar su influencia de una manera positiva. Es importante destacar que los BID se mantienen en la mayor medida posible como organismos técnicos. Los gerentes consideran que en ningún caso se pueden significar o decantar políticamente y han de preservar su independencia en este sentido, ya que se trata de órganos privados que han de regirse por criterios de funcionalidad y han de responder a los intereses de sus participantes.

## Servicios prestados

El recargo ingresado por los BID se utiliza para elevar el nivel general de los servicios en el distrito, mejorando los provistos por el Ayuntamiento. Los BID están preocupados por la limpieza y la estética de los espacios públicos, la seguridad, el acceso a los transportes públicos, y la presentación de una imagen de conjunto para los consumidores potenciales. Los BID gestionan un despliegue de servicios cuasi colectivos que incluyen la regulación de actividades en los espacios públicos del distrito. Todos los BID facilitan mantenimiento diario de los espacios públicos en los distritos comerciales. Estos servicios incluyen, por lo general, la mejora de las condiciones de salubridad como la recogida de basuras, limpieza de calles y reparaciones físicas menores, como aceras y mobiliario urbano.

Los servicios que absorben el grueso del gasto de los BID son los de limpieza, mantenimiento, seguridad y *marketing* comercial; aunque pueden abarcar un abanico bastante amplio. Así, R. Bradley, expresidente de la IDA (*International Downtown Association*) identifica un total de diez funciones que se pueden considerar típica de estas entidades (HOUSTON, 1999):

1. Mantenimiento: recogida de residuos y basuras, vaciado de papeleras, limpieza de graffitis, trabajos de jardinería, retirada de la nieve, barrido y regado de aceras, etc.
2. Vigilancia y seguridad. Contratación de personal suplementario de seguridad, o guías u «orientadores» que ayuden y proporcionen todo tipo de información a los visitantes. Adquisición e instalación de sistemas electrónicos o equipos especiales de seguridad, coordinación con la policía local.
3. *Marketing* comercial. Organización de festivales o acontecimientos, coordinación de promociones comerciales, elaboración y difusión de mapas y boletines informativos o publicitarios, instalación de señalización específica, campañas de publicidad y mejora de imagen, etc.
4. Políticas de captación y retención de negocios: mediante prospecciones de mercado, elaboración de bases de información y documentación, incentivos fiscales a las nuevas empresas y a las ampliaciones de las ya instaladas, actuaciones de *marketing* dirigidas a inversores potenciales, etc.
5. Regulación de los espacios públicos. Gestión y control de la venta ambulante, control de carga y descarga, espectáculos en la calle, mobiliario urbano, etc.
6. Organización del transporte y del estacionamiento. Gestión de espacios públicos de aparcamiento, programas para zonas peatonales.
7. Diseño urbano. Definición de directrices de diseño, programas de mejora de fachadas y de la imagen general de la zona.
8. Servicios sociales. Creación o colaboración con programas de ayuda a los sin techo, formación ocupacional, programas de servicio a los jóvenes.

9. Prospectiva y planificación estratégica. Análisis y acciones de este tipo enfocadas a un mejor posicionamiento de la zona afectada por el BID.

10. Mejoras del capital: dotación de alumbrado, mobiliario urbano, arbolado y ajardinado, etc. Se puede señalar al respecto que las aportaciones de los BID al capital público pasan a ser propiedad de los ayuntamientos.

La mayoría de BID también proporcionan algún tipo de servicio de seguridad en los espacios públicos del distrito. Existen diferencias en los medios utilizados para la provisión de servicios de seguridad en función de la fecha de formación del distrito. Aquellos BID formados en los setenta y principios de los ochenta tienden a pagar al Ayuntamiento por la obtención de servicios extraordinarios de la policía urbana, contratando de hecho con la ciudad para la provisión del servicio. En los BID de más reciente formación, los niveles extra de seguridad son normalmente provistos por fuerzas de seguridad privada (MALLETT, 1994). Los guardas de seguridad privados son de costes más bajos que la policía urbana, porque por lo general están menos extensivamente entrenados y sus funciones incluyen la asistencia e información a clientes y turistas. Dado que la máxima preocupación de las fuerzas de seguridad privada no radica en llevar a los criminales a juicio, sino en proteger los intereses de las firmas que los han contratado y ante quienes son responsables, los servicios de seguridad de los BID tienen como objetivo conseguir que quienes trabajan en la zona y los consumidores se sientan más seguros en el distrito. Su actividad erradica la visualización del crimen, pero no sus orígenes. Estos guardas de seguridad no tienen derecho a arrestar, sólo a informar a la policía o a comportarse como un ciudadano más ante un crimen. Sin embargo, algunas demandas son prueba de sus excesos.

Los BID no sólo proporcionan servicios que incrementan los ya provistos por la ciudad, sino que también otra esfera prominente de actuación es la regulación de actividades económicas informales, como la venta ambulante (por ejemplo, alimentos preparados en el distrito financiero de Manhattan), proponiendo al gobierno local la regulación del cuándo, dónde, qué y el cómo de la venta. Otras áreas de acción reguladora ejercida por los BID son el diseño de fachadas y señalización, así como el diseño urbano en general. Finalmente, otra área donde los BID tienen cierto poder es la composición de negocios minoristas en el distrito (el *mix comercial*), para intentar conseguir una mezcla ideal de tipos de empresas, así como determinar las horas de operación, la señalización, la identificación y sus niveles de calidad.

Se podría todavía mencionar una función más, que, en algunos casos, se añade a las que se acaban de enumerar: la promoción de políticas públicas, actuando como *lobby* en defensa de los intereses del centro de la ciudad.

Lógicamente, este conjunto de funciones hace referencia a los diversos ámbitos en los cuales actúan los BID, de manera que el número de estas funciones y el volumen de recursos que destinan varía significativamente en cada caso en función de las características del ámbito de implantación, de los objetivos perseguidos, de los fondos disponibles, etc. Las acciones de *marketing* comercial, las mejoras de capital público y las actividades de mantenimiento son funciones que asumen una gran mayoría de los BID existentes (entre el 85% y el 95% de los casos). Contrariamente, los servicios de carácter social y los relacionados con el estacionamiento de vehículos y con el transporte son los que resultan más inhabituales. Se puede añadir que una tendencia apreciable en los últimos años en la actuación de los BID más innovadores y con una mayor capacidad de incidencia social es la de acometer acciones de carácter más estratégico, con el objetivo de incrementar la competitividad de su área urbana y posicionarla en las mejores condiciones posibles en la competencia existente entre territorios y ciudades.

## La motivación del sector privado y del público en la acción colectiva

Los BID están generando un mejor conocimiento de los centros. Están dedicando recursos a realizar estadísticas: estadísticas de criminalidad, limpieza, de espacios vacantes, de peatones y visitantes, etc. Y con ello determinan y seleccionan el tipo de servicios que prestan. El sector privado tiene motivaciones muy claras para participar en un BID. La primera es la expectativa de un retorno comercial inmediato con una rentabilidad que exceda la aportación realizada a través del recargo. ¿Cómo pueden saber que van a conseguir este retorno comercial positivo? Porque observan que existe una cierta homogeneidad de intereses entre los actores que forman el BID y, por tanto, será más fácil llegar a un acuerdo y determinar qué servicios se desean prestar para mejorar los problemas que tiene el centro. Además, el sector privado está reconociendo que el valor de sus activos depende enormemente del entorno donde está operando. Es decir, a una mejora del entorno, a una mejora del atractivo se está correspondiendo una mejora de los resultados económicos. La homogeneidad de los intereses es uno de los elementos de éxito del BID, pero también el hecho de que se están enfocando alrededor de un solo núcleo de actividades, donde hacen un mayor énfasis.

¿Cuál es la perspectiva pública? El sector público está comprobando cómo los esfuerzos combinados entre BID y gobierno local producen incrementos selectivos en recursos, que generan

una mejora demostrable en el entorno urbano: se han reducido los niveles de residuos, y se han reducido los índices de pequeña criminalidad que se producían en el centro. Por otra parte, además, el sector público está consiguiendo una mejora en servicios que no está pagando el contribuyente (están financiándolos aquellas personas jurídicas con capacidad económica y que obtienen un beneficio directo de la actividad del BID), pero estos servicios benefician al conjunto de la ciudad que está utilizando y que acude al centro de la ciudad. ¿Qué salvaguardas tiene el Ayuntamiento para verificar que el BID se esté gestionando con arreglo a los acuerdos pactados? En primer lugar, tiene un grado sustancial de intervención pública en el proceso si fuera necesario (tiene un control sobre servicios provistos y capacidad de veto). Y, en segundo lugar, dispone de información directa de las actividades del BID gracias a la presencia de miembros designados por el gobierno local en la junta para proteger los intereses de los residentes, del barrio y de la ciudad.

Las autoridades públicas apoyan en Estados Unidos la creación de los BID debido a que la inversión realizada por los propietarios en servicios públicos contribuye a la mejora del entorno en la ciudad. El rol del gobierno local en materia de BID consiste en su regulación, contratación, y control para aprovechar la iniciativa, el dinamismo y la financiación del sector privado. Pero las autoridades locales han ido más allá buscando canalizar, incentivar y guiar el proceso de la creación de los BID en lugar de restringir su potencial. Por otra parte, el contribuyente encuentra dificultades a la hora de diferenciar entre mejoras locales resultantes de la acción de la administración, de aquellas provenientes de la actividad de los BID. Por tanto, el Ayuntamiento percibirá por lo general un beneficio político cuyo origen está en la actividad del BID.

## Evaluación de los BID: indicadores y problemas de control

Los indicadores de la actividad de los BID tienen su origen en diferentes fuentes. Algunos BID individualmente han producido sus propios indicadores de actividad, en otros casos instituciones externas han llevado a cabo estudios, y además disfrutaban de considerable cobertura mediática. Estas distintas fuentes coinciden en señalar que los resultados de indicadores de eficiencia de los BID son positivos. A pesar de esto, los mismos gerentes e impulsores de estas iniciativas, así como los estudiosos del fenómeno señalan algunas cuestiones aún insuficientemente conocidas sobre las cuales habría que reparar.

Los indicadores de los BID adolecen de problemas de medición. Primero, la medida más simple del éxito de los BID sería un incremento del valor de la propiedad, revirtiendo beneficios tangibles a los propietarios, comerciantes, trabajadores y residentes en las áreas inmediatas al BID. Pero el período durante el cual se han formado los BID han sido años inusuales debido a la severa recesión y posterior expansión vigorosa. Sería poco científico atribuir cambios en el valor de la propiedad, tanto ascendentes como descendentes, a los BID durante un período de tanta turbulencia (PACK, 1992). Segundo, el declive de los niveles de criminalidad reivindicados por muchos BID puede estar generando simultáneamente un desplazamiento de la criminalidad y las bolsas de pobreza fuera del área del distrito hacia áreas adyacentes. Analizado desde otro punto de vista, los BID pueden atraer desde otras zonas de la ciudad hacia su distrito a los negocios de éxito y capaces de financiar el recargo que impone el BID, sustrayendo de estas zonas con menores servicios los clientes con capital, causando mayor declive en vecindarios ya problemáticos.

Además, el éxito en los indicadores de los BID puede conllevar al mismo tiempo empobrecimiento de la ciudad en su conjunto. El recargo del BID, con sus claros beneficios localizados, es mucho más atractivo para los empresarios que los impuestos convencionales. La acción colectiva alrededor de los BID podría incrementar la oposición de los empresarios del centro de la ciudad a una elevación general de impuestos, en contraste con una elevación del recargo. Y, por otra parte, los BID pueden estar proveyéndose de servicios considerados como no prioritarios para la ciudad, cuando estos recursos no pueden ser canalizados hacia servicios de perfil alto y más necesitados en el resto de la ciudad. En resumen, los BID podrían estar generando desigualdades no sólo por la diferencia en el nivel de servicios dentro y fuera de sus áreas, sino también por la perseguibilidad de objetivos prioritarios muy diferenciados.

La falta de control de la gestión de los BID se refleja en el informe de H. BERMAN (1995, Finance Committee Chair), del Ayuntamiento de la ciudad de Nueva York. El informe revela los problemas con los que se está encontrando el Ayuntamiento ante la evolución reciente de los BID. Los principales problemas que el informe presenta son los siguientes:

Primero, una vez establecidos, los BID tienen un gran potencial para permanecer en activo indefinidamente. Debido a que su disolución está prohibida normativamente en caso de deudas pendientes acumuladas, un BID puede garantizar su pervivencia a través de la emisión de bonos o la incursión en dicha deuda. Como efecto negativo añadido de la emisión de deuda se ha de tener en cuenta que los bonos de los BID computan como delimitación del gasto del Ayuntamiento.

Segundo, debido al alto porcentaje de renovación en la propiedad, en el momento en que el contrato de cinco años expira,

es probable que un significativo porcentaje de propietarios nunca haya sido consultado sobre su deseo de apoyar la existencia del BID, su gerente, o el recargo; viéndose inmersos en BID ya existentes y en los que no tienen capacidad decisional. Además, existe una amplia ignorancia sobre las actividades que realiza el BID entre sus miembros.

Tercero, los BID han fracasado en implementar un adecuado proceso de resolución de quejas. Como resultado, no existe una manera de conocer cuántas reclamaciones se han realizado en contra de la mayoría de BID y, lo que es más grave, tampoco de demandas judiciales.

Cuarto, algunos gerentes de BID son también empleados de organizaciones que comparten el espacio de oficinas con el BID, o que el BID ha contratado para la provisión de servicios. Además, es una práctica generalizada en los BID contratar antiguos oficiales de policía para asegurar buenas conexiones en las comisarías. Los BID obtienen entonces mejores y más rápidos servicios de agentes de policía que contactan con antiguos colegas. A veces, vigilantes privados y policía urbana comparten incluso las comisarías de policía, información y equipos. Surgen dudas entonces acerca de la imparcialidad de los cuerpos de seguridad, y sobre la legalidad de compartir información confidencial acerca de individuos.

Quinto, muchos BID han fracasado en el establecimiento y utilización de indicadores de actividad que específicamente midan la actuación del BID. Estos BID confían para su evaluación en controles visuales informales de actuación, en lugar de mediciones cuantificables. Por otra parte, los ayuntamientos han fracasado en desarrollar las evaluaciones de actividad de los BID a la que están obligados por el contrato, y por responsabilidad democrática.

Sexto, las retribuciones de la plantilla de los BID no han sido clara ni completamente reveladas en sus informes anuales y algunos miembros de los BID han expresado quejas sobre los salarios excesivos de sus gestores; la falta de transparencia sobre las retribuciones se extiende a la base de la pirámide del BID, como en el caso descubierto en Nueva York sobre la contratación de ilegales, o el de la contratación de sin techo con salarios por debajo del mínimo legal<sup>9</sup>.

Finalmente, los BID no fueron establecidos para la provisión de servicios fuera de sus límites geográficos, y a pesar de ello algunos lo están haciendo por medios indirectos, como la contratación a través de organizaciones independientes que en el fondo son indistinguibles del propio BID. A pesar de que en su conjunto los BID han tenido un impacto positivo, requieren de control adicional y en algunos casos de una profunda reestructuración operacional. Mientras que existe una gran interacción entre el Ayuntamiento y los BID en el proceso de aprobación, la Administración ha fracasado en llevar a cabo una



adecuada gestión del posterior desarrollo de las actividades del BID.

## El modelo del Reino Unido: *Town Centre Management*

A pesar de estos problemas que acabamos de mencionar, el modelo BID como tal se considera una herramienta útil para la gestión del centro, y los problemas relacionados con el deterioro de las zonas centrales de grandes ciudades también han dado lugar a intervenciones similares (o incluso inspiradas en los BID) dirigidas a corregir esta tendencia en diversos países europeos, aunque, como pauta general, se ha tratado de programas dirigidos desde el sector público. Las administraciones locales europeas, con una implicación más directa en este tipo de problemas, han desplegado diversas acciones enfocadas a incidir en las áreas urbanas degradadas, con el objetivo de mejorar el medio ambiente urbano y evitar (o reducir) la segregación social. En Suecia, a partir de los primeros años noventa han surgido iniciativas impulsadas desde la asociación FSK (la Asociación Sueca de Gerencia de Centro Urbano), que reúne los esfuerzos de la Administración local, asociaciones profesionales y comerciales, propietarios y otras entidades para mejorar los centros urbanos. Más de cien ciudades de Suecia han empezado iniciativas de este tipo, normalmente desarrolladas a través de sociedades mixtas con la forma jurídica de sociedades limitadas. Representantes de estas iniciativas de este país y del Reino Unido, Noruega, Bélgica y España entre otros, forman parte de la EFTC (Federación Europea para la Gestión de Centros Urbanos). En Australia no existe la figura BID pero se permite una diferenciación fiscal que revierte directamente en las áreas de centralidad de las ciudades. En Sudáfrica la participación en un BID es hasta ahora voluntaria, y en el caso japonés se está planificando una figura similar en la actualidad. Los japoneses empezaron sus primeras visitas a USA para analizar el modelo en 1992-1993 y en la actualidad se están moviendo en paralelo al Reino Unido.

En el caso del Reino Unido, se parte de una base común con la estadounidense: la cooperación entre el sector público y el privado. Sin embargo, el modelo se distancia en que el *Town Centre Management* (TCM, Gestión del centro urbano) es «generalista», y la figura está impulsada por la administración municipal en cooperación con los distintos agentes para revitalizar el centro como objetivo. Por tanto, cabe destacar en este caso la iniciativa pública, y el objetivo de posicionar estratégicamente el centro (o las centralidades) de la ciudad, más que la prestación adicional de servicios a pie de calle. Inicialmente el grueso del trabajo de gestión en los centros urbanos

ha consistido en la coordinación de los servicios locales con los agentes del sector privado, de manera que se ha convertido en un intento de superar el *gap* existente entre los operadores privados y la Administración. Paulatinamente su actuación ha ido derivando hacia acciones de promoción comercial de sus zonas de actuación y, posteriormente, a planes de desarrollo económico, de manera que el esfuerzo se dirige a la atracción de empresas y tipos de actividades más adecuadas dentro de unos objetivos de crecimiento planificado. El gerente de estos TCM opera como un «coordinador» (entre lo público y lo privado) y aplica un enfoque multidisciplinar, que incluye aspectos urbanísticos, ambientales, sociales, y sobre todo económico-comerciales. Un factor clave en el que coinciden tanto los BID como los TCM es el de considerar al comercio como uno de los factores clave de la revitalización de los centros.

El punto de partida de las políticas públicas para la regeneración de los centros urbanos en partenariatado en el Reino Unido se puede situar en la aparición de la directriz *Planning Policy Guideline 6: Vital and viable town centres: the challenge* (PPG6, 1993). Este documento estipula que, desde el punto de vista de las políticas gubernamentales, cualquier promoción, urbanización o desarrollo de tipo comercial se ha de localizar preferentemente en el centro del centro de las ciudades, y en caso de imposibilidad o falta de espacio, ir abriendo círculos concéntricos alrededor del centro. Igualmente, hace referencia a la conveniencia de introducir la figura de los gerentes de centros urbanos. Como resultado de la aplicación de este criterio, entre 1994 y el año 2000 se han desarrollado más de 18.000 hectáreas de espacios destinados a usos comerciales en los centros de las ciudades del Reino Unido, mientras que en la periferia el desarrollo urbanístico comercial ha afectado una superficie de aproximadamente un 10% de la cantidad citada. Resulta claro, por tanto, que la política de ordenación territorial implementada ha supuesto un importante refuerzo de los equipamientos comerciales en las zonas urbanas centrales.

En lo referente al fomento de la creación de gerentes de centros urbanos, la progresión ha sido notablemente rápida, ya que en un intervalo de diez años han surgido 280. Londres tiene en la actualidad 14 gerentes y la mayor parte de las ciudades de dimensión mediana disponen de uno. Estos gerentes actúan estrechamente vinculados con los Ayuntamientos, tienen su oficina ubicada en dependencias municipales y reciben su retribución de la Administración local. El partenariatado público-privado que se crea a través del TCM todavía no tiene una traslación en una figura jurídica que le dote de personalidad, y el Ayuntamiento es el titular de las cuentas del TCM, es quien legalmente contrata los recursos humanos, y es el responsable final de sus actuaciones.

Hace falta, sin embargo, mencionar que en la mayoría de los casos, estos TCM todavía se encuentran en situación de subfinanciación y precariedad de recursos, debido a que no

han encontrado una fórmula de financiación sostenible que les permita planificar a medio y largo plazo. De tal manera que la primera necesidad que afrontan en la actualidad es la de conseguir un mínimo flujo de financiación estable y sostenido. Estos gerentes en función de sus objetivos y ante la falta de legislación (similar al recargo norteamericano) han centrado su atención en cooptar como asociados del sector privado a grandes cadenas de distribución (como Prudential, Saintburys, Marks & Spencer, Boots the Chemist, etc.) en lugar de intentar solventar el problema del *free-rider* con el pequeño comercio. También están en el proceso de analizar fórmulas que permitan a los TCM mejorar las vías de obtención de recursos con carácter voluntario y crear otras alternativas nuevas. En función de esto, no existe un modelo único, sino soluciones a medida para proyectos dispares.

## Comparación entre BID y TCM

Las diferencias entre los BID y los TCM, a pesar de intentar atacar problemas similares, y a través del mecanismo del partenariado, son varias. En primer lugar, la fuente de financiación del BID está extendida y se basa mayoritariamente en un origen privado: el recargo sobre el impuesto sobre bienes inmuebles. En los TCM del Reino Unido los recursos son limitados, y mayoritariamente de origen público, dado que el mecanismo de financiación de los TCM no permite la sostenibilidad, ya que no existe una figura impositiva de carácter local que grave a los titulares de inmuebles, porque en el Reino Unido los impuestos sobre la propiedad se recaudan a nivel local, pero son transferidos a la Administración central y cada municipio obtiene un reembolso calculado sobre la base de un prorrateo *per capita*. El resto se redistribuye al conjunto del país, destinado a programas comunes. Cuando en el TCM los recursos no provienen del sector público (la excepción), son de origen voluntario y generalmente en especie (las contribuciones dinerarias son poco significativas): las empresas aportan sus servicios de *marketing* e información, los contactos, acceso a base de datos, etc., que van a facilitar el correcto funcionamiento diario del TCM en cada localidad.

La segunda diferencia es meramente cuantitativa, pero relevante en el sentido de que hasta el año 2000 no se disponía de censos en USA. En la actualidad existen 500 BID en USA y 280 TCM en el Reino Unido. Debido al distinto origen de la iniciativa por desarrollar el partenariado en uno y otro caso, también existen diferencias en cuanto al tipo de objeto, o servicios que desarrollan estos PPP. Los BID están generalmente

Comparación entre modelo USA y UK para la gestión de centros urbanos		
	USA	UK
Origen proceso	Finales 70s	Mediados 80s
Participes	Gobierno local y propietarios inmuebles comerciales	Gobierno local y asociación de comerciantes
Órganos	Junta del BID y gerente	TCM y gerente
Financiación intervenciones	Propietarios inmuebles comerciales	Región, gobierno local, sector privado (grandes distribuidores)
Financiación gerencia	Propietarios inmuebles comerciales	Gobierno local
Asociación	IDA <sup>10</sup>	ATCM <sup>11</sup>

enfocados hacia la prestación de servicios adicionales de calidad en el centro (adicionales a los que viene prestando el Ayuntamiento, y, por tanto, pueden añadir este plus de excelencia). Por tanto, estamos hablando de actividades básicamente prestacionales y operacionales<sup>12</sup>. Sin embargo, los TCM ponen mayor énfasis en destinar sus recursos a la planificación estratégica, para conseguir un buen posicionamiento del centro en la ciudad, y obtener capacidad de competencia en el exterior, y, por tanto, centran gran parte de su actividad en intentar influenciar en el diseño de las políticas locales que afectan al centro, sobre una base regular.

La siguiente comparación estriba en la distinta relación que tiene el nuevo organismo que se crea con el gobierno local. En USA se genera una relación cuasi empresarial entre BID y gobierno local<sup>13</sup>, representada a través de un contrato entre ambas instituciones, y unas funciones atribuidas al segundo de supervisión y control de lo estipulado en el contrato. En cambio, en el Reino Unido, al no existir esta motivación por parte del sector privado (la comunidad empresarial dispone de un tejido asociativo más activo y está más implicada en las políticas locales que no en el caso de los Estados Unidos), no existe esta plasmación en un contrato, y la relación se basa en los acuerdos. Es decir, no existe una entidad legal que dé personalidad jurídica a la institución. Por tanto, también existe una más estrecha relación entre el TCM y el gobierno local, que es al fin y al cabo el socio principal de la iniciativa.

Otro elemento diferenciador a tener en cuenta es que en Estados Unidos los gobiernos locales han manifestado una incapacidad considerable para afrontar los problemas de degradación de los centros urbanos, con lo cual la comunidad empresarial ha encontrado un estímulo para intervenir. En el Reino Unido, en cambio, a pesar de las quejas respecto a la actuación de la Administración local, los empresarios no han percibido esta necesidad. Derivado de este hecho, en cuanto a los recursos humanos también se genera una diferenciación notable en for-

mación y retribución. El creciente desarrollo que están obteniendo los BID tanto cuantitativamente, como en el tipo de actividades que están prestando, ha promovido una competencia tanto en servicios como en salarios en los BID de mayor capacidad económica. En términos generales, el personal de oficina está obteniendo unas retribuciones por encima del mercado, mientras que el del personal de calle (barrenderos, informadores, etc.) está por debajo del mercado. Esta circunstancia se explica por la elevada rotación de estos puestos de trabajo una vez se ha obtenido una formación base. También producto del mayor número de años que llevan en funcionamiento, se ha desarrollado formación específica para cada una de las escalas dentro de los BID, que ha profesionalizado enormemente el entorno de las organizaciones más poderosas. En los TCM no se han desarrollado todavía estos paquetes formativos. En lo referente a las retribuciones, debido a la ubicación del TCM como parte, al menos legalmente hablando, del gobierno local, éstas se sitúan al mismo nivel que los salarios en el sector público (en los que se incluyen las prestaciones adicionales del sector público), e incluso en muchas ocasiones se completa con un plus obtenido de los proyectos y la financiación externa que consigue obtener el partenariado.

Por último, hacer un inciso para mencionar dos circunstancias particulares de cada uno de estos países con influencia directa en estas organizaciones. En el caso de los BID tener en cuenta el hecho de que su éxito se ha registrado en Estados Unidos principalmente en una fase de expansión económica. En el caso del Reino Unido la *devolution* va a tener una importante significación en cuanto a la gestión de los centros urbanos. En este sentido, desde el DETR (*Department of Environment, Transport and the Regions*) se aboga porque la responsabilidad de esta competencia sea nacional, la administración regional y la provisión local. En segundo lugar, la importancia creciente de las redes regionales (debido a la *devolution*, pero también a las políticas de las Comunidades Europeas). Los centros urbanos ya están en el Reino Unido aunando actuaciones en vistas a conseguir un buen posicionamiento regional.

Éstas eran las diferencias de los modelos, pero entre los BID de USA y los TCM del Reino Unido encontramos una serie de características comunes. Ambos modelos surgen como una reacción a la erosión del entorno, a la pérdida del comercio y al incremento de la segregación residencial en los centros de las ciudades. Y también como respuesta a la amenaza externa que representa para el centro el surgimiento de las grandes superficies en la periferia de las ciudades. Y en ambos casos se opta por formular la solución a través de un partenariado, organización que conecta al sector público y el privado, y que consigue una situación de ganar-ganar para ambos ante la incertidumbre. Un partenariado, donde los socios realmente se sienten implicados, y cuyo objetivo es

la *advocacy*, la propugnación, del valor añadido de los centros de las ciudades.

El objetivo de estos PPP es la prestación de servicios, la construcción de redes que permitan la mejor operacionalización de la toma de decisiones en una estructura de gobernabilidad, y la difusión de información dentro de estas redes. Se persigue compartir las buenas prácticas, los indicadores de actuación, y/o informes de cómo realizar cambios por pasos. Cualquier análisis o intento de construcción de una gerencia de centro urbano debe tener en cuenta tres elementos de los cuales depende su éxito en gran medida: quién está implicado, las dinámicas que vayan desarrollando los socios y las dinámicas de la propia ciudad.

## Dificultades compartidas entre el modelo del Reino Unido y el caso español

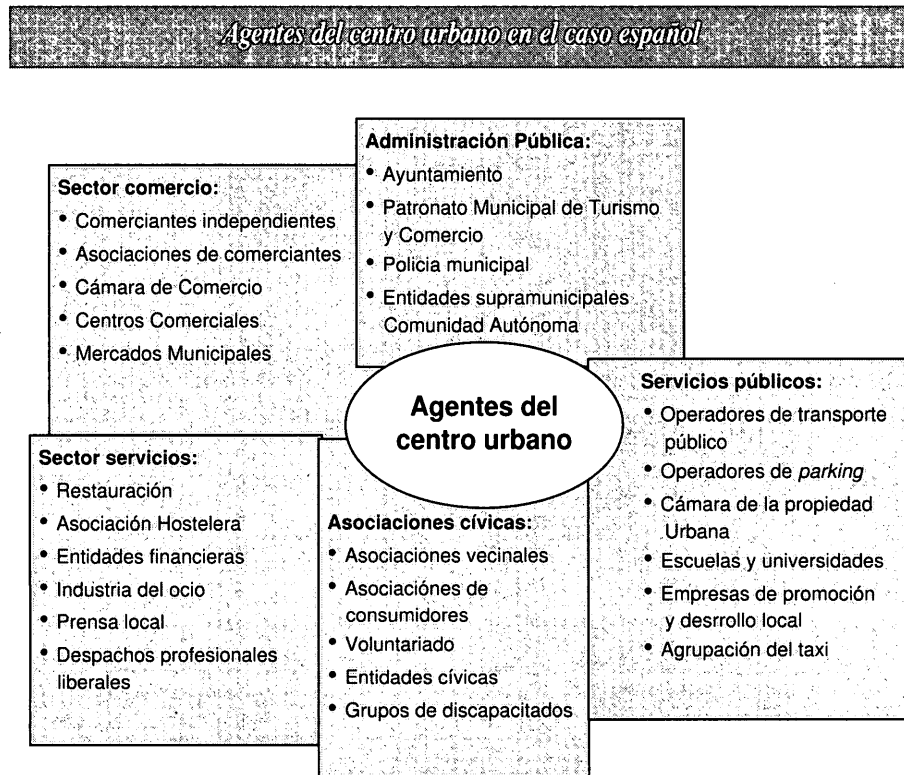
Ya para terminar hacer sólo un inciso en la situación del caso español, que se está enfrentando a una problemática parecida a la del Reino Unido y está iniciando experiencias piloto, tanto en lo referente a la formación de gerentes, como a la introducción de la gerencia de centros urbanos. Las similitudes que comparte residen en la necesidad de desarrollar una dinámica global de centro urbano; pero, sin embargo, existe una falta de movilización suficiente de los agentes implicados en el centro. Falta «locomotoras» que impulsen el proyecto y los medios financieros de los que se dispone en la actualidad son escasos (y exclusivamente públicos o voluntarios). Y debido a esta falta de cohesión, muchas de las actuaciones que en la actualidad se denominan gerencia, no pasan de ser meras acciones de animación del centro.

Los gerentes-dinamizadores (han recibido ambas denominaciones) en el caso español, están desarrollando acciones sobre el centro, con el objeto de mejorar la imagen y conseguir una gestión unitaria y transversal del centro. La figura por la que se está optando es de nuevo el partenariado, para poder beneficiarse de su capacidad innovadora. En la actualidad se están desarrollando experiencias piloto de adopción de partenariados para la gestión de centros urbanos en varias ciudades de la provincia de Barcelona, en Bilbao, Gandía, Málaga y Antequera, entre otras. Los requisitos previos de cualquier centralidad urbana para poder iniciar una experiencia de este tipo pasan por <sup>14</sup>: aunar una masa crítica importante y suficiente de actores, una vocación asociativa en la ciudad y una buena delimitación espacial.

Los pasos que han seguido los programas piloto en el caso español pueden estructurarse de la siguiente manera. La adopción por colectivos locales de un proyecto coherente que englobe: desarrollo de actividades comerciales, rehabilitación de viviendas, mejora de equipamientos y espacios públicos, etc. La organización de una asociación público-privada, para la promoción del centro urbano (con una generación de confianza recíproca y la participación de todos los *stakeholders*) y con una planificación a largo plazo, flexible

y adaptada al entorno. Y en último lugar, la designación de un responsable (gerente), que responda a las necesidades del centro, y rinda cuentas a la ciudadanía, al gobierno local y a los privados.

Una de las características relevantes en el caso español de las experiencias que se están desarrollando, es la importancia que adquiere en la gestión urbana los aspectos relacionados con la circulación viaria y la accesibilidad.



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (1998). *Gerentes de Centros Urbanos*. Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pyme. Dirección General de Comercio Interior. Madrid.

En cuanto a los gerentes, hasta hace poco no existía una formación universitaria *taylor-made* para estas personas que deben disponer de formación multidisciplinar, experiencia y determinadas habilidades. Desde hace tres promociones se desarrolla en la Universidad Miguel Hernández, un curso de Especialista Universitario como Gerente de Centro Urbano, con la colaboración del Ministerio de Economía y Hacienda, la Generalitat Valenciana (Conselleria d'Indústria i Comerç), el Consejo de Cámaras de la Comunitat Valenciana, la Comunidad Europea (Fondo Social Europeo), y la Confederación Valenciana del Comercio. Una red de actores en sí misma, que son los mismos que después han de promocionar el buen funcionamiento del partenariado en el territorio. En Cataluña, des-

de hace dos promociones, en colaboración entre la Universitat Politècnica de Catalunya y la Generalitat de Catalunya (Departament d'Indústria, Comerç i Turisme), también se están formando dinamizadores-gerente.

En cualquiera de los casos, estamos hablando sin duda de estrategias a largo plazo, cuyos elementos distintivos en la actualidad son: dotarse de una imagen de conjunto, desarrollar signos de identificación del área de actuación, generar una actuación colectiva, la prestación de servicios comunes complementarios e innovadores, y una mayor profesionalización de los gerentes <sup>15</sup>. ¿Por qué esta insistencia en la formación del gerente? Porque es la persona encargada del desarrollo de vínculos entre iniciativas del sector público y del sector privado; del favoreci-

miento de obtención del consenso entre agentes; y el generador de la reflexión sobre la visión del centro a largo plazo, y la generación de estrategias, así como del desarrollo de acciones a corto plazo.

## Conclusiones

La combinación de una estructura con una capacidad importante de intervención sobre un determinado espacio urbano con unos trabajadores de elevada calificación y buenos conocedores de su entorno y con una disponibilidad de recursos adecuada y estable, proporciona la base para mantener una prospección permanente de las condiciones del entorno y para diagnosticar en cada momento las líneas de acción más oportunas, para desarrollar vías de cooperación entre la ciudad y los agentes con implicación en el centro.

Entre estos efectos positivos se puede señalar: que los partenariados público-privados para la gestión de centros urbanos aportan beneficios generales a los residentes y usuarios de estas zonas urbanas sin coste directo. Crean vínculos entre los agentes

del sector privado empresarial, las instituciones públicas, la Administración y la comunidad local. Generan transformaciones en el tejido urbano, haciendo más interesantes las zonas en las que actúan tanto para la implantación de negocios, como para la atracción de residentes y otras actividades urbanas. Fomentan la creatividad y ayudan a los empresarios a resolver los problemas de una manera innovadora. Contribuyen a la búsqueda de soluciones más imaginativas a escala local. Canalizan energías del sector privado para contribuir a la solución de problemas públicos. Posibilitan la aplicación de técnicas de revitalización económica con la cooperación del sector público y privado. Proporcionan información y aprendizaje al sector público y a las entidades no lucrativas. Constituyen una herramienta original de gestión para la actuación en las áreas urbanas centrales. Permiten un seguimiento eficiente, amplio y continuado de las actividades económicas y de la vida urbana en sus zonas de actuación. Proporcionan a los emprendedores puntos de apoyo para mejorar su actividad y su capacidad de competir y actúan en este sentido de manera continuada. Y por último, el gerente, esta figura capital en el modelo, realiza sistemáticamente una función de intermediación entre la Administración local y los intereses de los agentes de su zona de actuación. Lo que no son es una panacea.

## Notas

\* Agradecer a la Generalitat de Catalunya (Beca Batista i Roca, Beca BE) y a la Fundació Jaume Bofill el apoyo que ha permitido realizar el trabajo de campo de esta investigación. Y a la Kennedy School of Government (Harvard) y a The London School of Economics and Political Science la acogida prestada como Visiting Doctoral Fellow.

\*\* tamyko@eco.ub.es. Profesora asociada del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política (Universitat de Barcelona).

<sup>1</sup> En este mismo número pueden encontrar las aportaciones del gerente del Centre City Philadelphia, Paul Levy; y la del presidente de la Asociación británica para la gestión de centros urbanos, Alan Tallentire.

<sup>2</sup> Un partenariado público-privado (PPP) se define como cualquier compromiso entre el sector público y el privado en el cual actividades que tradicionalmente se prestaban desde el sector público, en parte o en su totalidad, son desempeñadas por el sector privado (SAVAS, 2000: 4). El PPP es aconsejable cuando existe una clara necesidad de un proyecto no desarrollado, no existe suficiente presupuesto público para desarrollarlo, y existen beneficios potenciales de las nuevas fuentes de financiación, una más rápida implantación, un diseño innovador y una operatividad eficiente (SAVAS, 2000: 246).

<sup>3</sup> Los *Business Improvement Districts* (BID) también son conocidos por otras denominaciones como *Downtown Improvement Districts* (DID), *Special Improvement Districts* (SID), y *Special Assessment Districts* (SAD) en Estados Unidos; y como *Town Centre Management* en el Reino Unido.

<sup>4</sup> Esta cifra había sido sobreestimada hasta 1999, año en que el Prof. MITCHELL (School of Public Affairs, Baruch College, The City University of New York) realiza la primera aproximación a un censo de BID. La cifra que se barajaba hasta entonces era de 1.500 BID en funcionamiento.

<sup>5</sup> Las grandes ciudades que disponen de diferentes centralidades han dado lugar a diferentes BID, especialmente en el caso de Nueva York donde existen 40.

En estos casos, la especialización comporta un valor añadido que permite estructurar organizaciones con características y objetivos diferenciados. Lógicamente en el caso de las ciudades más pequeñas este componente de especialización resulta más difícil de incorporar, y, por tanto, los BID existentes tienden a ser de actuación global.

<sup>6</sup> La existencia de BID está jurídicamente permitida en 43 Estados (año 2000), para mejorar y gestionar los centros de las ciudades y proveer un mayor nivel de servicios, por encima de lo que el presupuesto local lo permite.

<sup>7</sup> Los BIDs se diferencian de los *special districts* en que estos últimos son multijurisdiccionales. Los servicios que prestan los *special districts* se caracterizan por ser provistos en un área más amplia que la propia de las municipalidades que lo componen. En contraste, los BID involucran un área dentro de una sola jurisdicción, son intramunicipales.

<sup>8</sup> MITCHELL (1999) realiza una encuesta a gerentes en los que éstos priorizan cuáles son las habilidades principales que consideran debería tener un gerente de BID, y el resultado es el siguiente:

- Facilidad de comunicación y de expresión en público.
- Conocimiento de los instrumentos de análisis financiero y de gestión del presupuesto, de manera que pueda obtener el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y controlar su utilización.
- Conocimientos aceptables de planificación y diseño de proyectos.
- Capacidad de análisis de la situación política y de las circunstancias y relaciones existentes entre los diferentes poderes.
- Facilidad de relación con los diferentes colectivos implicados en el proyecto y conocimiento de métodos de negociación.
- Formación suficiente para la redacción y elaboración de informes, memorándums o notas dirigidas a diferentes niveles (prensa, políticos, asociaciones, etc.).

— Conocimientos que le permitan desarrollar y/o integrar a la gestión análisis de impacto y evaluación de la actuación del BID.

— Igualmente, formación en materia de tratamiento y análisis de datos y de métodos de investigación.

— Conocimientos para la aplicación de valoración y análisis de puestos de trabajo y de organización del trabajo, así como de evaluación de la actividad de los trabajadores.

<sup>9</sup> La *US District Court* sentenció (marzo de 1998) contra dos BID (*Grand Central Partnership* y *34<sup>th</sup> Street Partnership*) que emplearon un gran número de sin techo para la realización de una variedad de trabajos que requerían de poca especialización, incluyendo la limpieza de calles y la vigilancia de vestíbulos. Las organizaciones pagaron por debajo del salario mínimo (ellos clamaban que a cambio estaban proporcionando alimentos, refugio, y formación en un esfuerzo por resocializar a sus clientes dentro de la vida productiva). La juez ordenó a las asociaciones el pago de los salarios devengados no percibidos y los intereses.

<sup>10</sup> Las organizaciones que agrupan a nivel nacional a las gerencias de centro urbano en uno y otro país han tenido un importante papel en el desarrollo de los BID y los TCM. De ahí que sea interesante conocer estas figuras: La *International Downtown Association* (IDA, Washington) es una asociación profesional del clásico estilo americano que se creó en 1954. Sus miembros son gerentes de organizaciones sin ánimo de lucro que intentan gerenciar el desarrollo de los centros urbanos. Según su presidenta E. Jackson (entrevista realizada en 1999), «proporcionamos información y apoyo, y proveemos de programas de formación a través de seminarios. También proporcionamos un programa de premios. Somos buenos en las relaciones de redes. Los miembros pueden llamar a nuestra oficina y les ponemos en contacto con otras personas que les pueden ayudar. IDA promociona estas uniones: IDA no es tan fuerte en la investigación, pero está reforzando su posición. IDA realiza una importante publicación cada dos años, la encuesta de salarios a gerentes, donde se encuesta a los miembros de IDA para analizar su retribución económica y en especie, la plantilla que gestionan, los temas que analizan, etc.». Su objetivo principal es ser *brokers* de información para sus miembros y proporcionar educación continuada a los gerentes de BID. IDA ayuda en la creación de BID locales y promueve la reforma de legislación estatal para permitir la creación de BID.

<sup>11</sup> En 1991 se constituye la *Association of Town Centre Management* (ATCM, Londres) con la participación de representantes del sector público y del sector privado, con profesionales de todos los ámbitos, asociaciones, cadenas, comerciantes, colegios profesionales, arquitectos, consultoras, funcionarios locales y gerentes de centros urbanos.

Se trata, por tanto, de una organización con el ánimo de actuar como impulsora de una red de trabajo que estimule las operaciones de reactivación de los centros de las ciudades. En el año 2000 la ATCM contaba con 550 miembros, de los cuales 300 eran gobiernos locales y el resto agentes del sector privado. El interés de las administraciones locales en participar en la ATCM radica principalmente en trabajar en conexión con otras personas e instituciones que están desarrollando experiencias de este tipo. Esta red opera a nivel regional y nacional y progresivamente está ampliando su alcance hacia un ámbito europeo e internacional

(ha sido la impulsora de la creación de la Federación Europea de Centros Urbanos, EFTC).

De cara a conseguir una aplicación práctica, efectiva y generalizada de los TCM, la ATCM ha conseguido formar una comisión parlamentaria integrada por miembros de todos los partidos (un total de 214 personas), la cual a lo largo del año 2001 está avanzando en el diseño de un proyecto para definir mecanismos de financiación estables, así como en la formación de un consenso entre los agentes privados implicados en las operaciones de mejora urbana. De este proceso se espera que surja un consenso parlamentario y social que permita crear la normativa necesaria para la introducción plenamente operativa de las *Town Improvement Zones* (TIZ, gerencias de centros urbanos cuya diferencia principal con los TCM es la financiación sostenible).

<sup>12</sup> A pesar de que Paul Levy defiende en este mismo número que la voluntad de los BID es más la de gestionar que la de prestar servicios, tras la realización de un intensivo trabajo de campo, se observa que sólo los BID con más experiencia y con presupuestos poderosos (es decir, la excepción) pueden o dejan de ser principalmente portadores. Sin embargo, el resto de BID basan su principal actividad en la prestación y producción de servicios.

<sup>13</sup> Existen tres modelos organizativos que adoptan los BID para dotar de personalidad jurídica al partenariado, en función de los agentes que los integran y del tipo de funciones que prestan: organismos sin ánimo de lucro, autoridades cuasi-públicas y empresas mixtas público-privadas. El modelo legal más extendido, con una significativa diferencia es el de entidades no lucrativas, seguido de empresa mixta, mientras que el de organismo cuasi-público es el menos frecuente.

El modelo de gestión aplicado de manera generalizada es el partenariado, su objetivo es siempre el de revertir cualquier beneficio económico sobre el área de actuación en la que opera el BID. La Administración local mantiene un fuerte control tanto sobre el proceso de creación como, posteriormente, sobre su actividad habitual, y además, se reserva la posibilidad de vetar la renovación del contrato que permite operar a los BID. En función de estos dos factores se puede valorar que los intereses colectivos quedan preservados en una gran medida. En lo referente a los intereses de los participantes en el BID, no solamente son los receptores directos de los servicios prestados con los recursos obtenidos de su propio sobreesfuerzo tributario y obtienen mejoras que reverten en sus propiedades y sus negocios, sino que también tienen un cierto estímulo de tipo fiscal, ya que algunos Estados permiten la desgravación de las aportaciones realizadas.

<sup>14</sup> Sea o no casco viejo o centro ciudad. Estamos hablando de centralidades nucleares para la ciudad, sea cual sea la especificidad que las hace relevantes: comercio, servicios públicos, áreas industriales, nodos de infraestructuras, etc.

<sup>15</sup> De forma similar a la IDA o a la ATCM se ha creado recientemente (1999) en España la AGECE: Asociación Española de Gerentes de Centros Urbanos, con sede en Valencia. Esta asociación ha nacido con la voluntad de promocionar la gerencia en los centros de las ciudades, y mejorar el conocimiento de otras experiencias, así como la formación de los gerentes, a través del desarrollo de seminarios y encuentros.

## Bibliografía

BERMAN, H. E., y VALLONE, P. F. (1995), *Cities within cities: Business Improvement Districts and the Emergence of the Micropolis*, The Council of the City of New York. Staff report to the Finance Committee.

HOUSTON, L. O. Jr. (1997), *Business Improvement Districts*, Washington: Urban Land Institute e International Downtown Association.

MALLETT, W. J. (1994), «Managing the post-industrial city: business improvement districts in the United States», en *Area*, 26 (3): 276-287.

DETR (1993), *Planning Policy Guideline 6: Vital and viable town centres: the challenge*. [www.planning.detr.gov.uk/ppg/ppg6/pdf/ppg06.pdf](http://www.planning.detr.gov.uk/ppg/ppg6/pdf/ppg06.pdf).

DIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO INTERIOR (1998), *Gerentes de centros urbanos*, Colección Estudios, Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.

MITCHELL J. (1999), *Business Improvement Districts and Innovative Service Delivery*, Arlington, USA: The Pricewaterhouse Coopers Endowment for The Business of Government.

PACK, J. R. (1992), «BIDs, DIDs, SIDs, SADs, Private governments in urban America», en *Brookings Review*, pp. 18-21.

SAVAS, E. (2000), *Privatization and public-private partnerships*, New York, Chatham House Publishers.

TRAVERS, T., y WEIMAR, J. (1996), *Business improvement districts New York and London*, Greater London Group, London: London School of Economics and Political Science.