

**Departament de Dret Constitucional i Ciència Política
de la Universitat de Barcelona**

Programa en Ciencia Política 1996-1998



Título de la tesis:

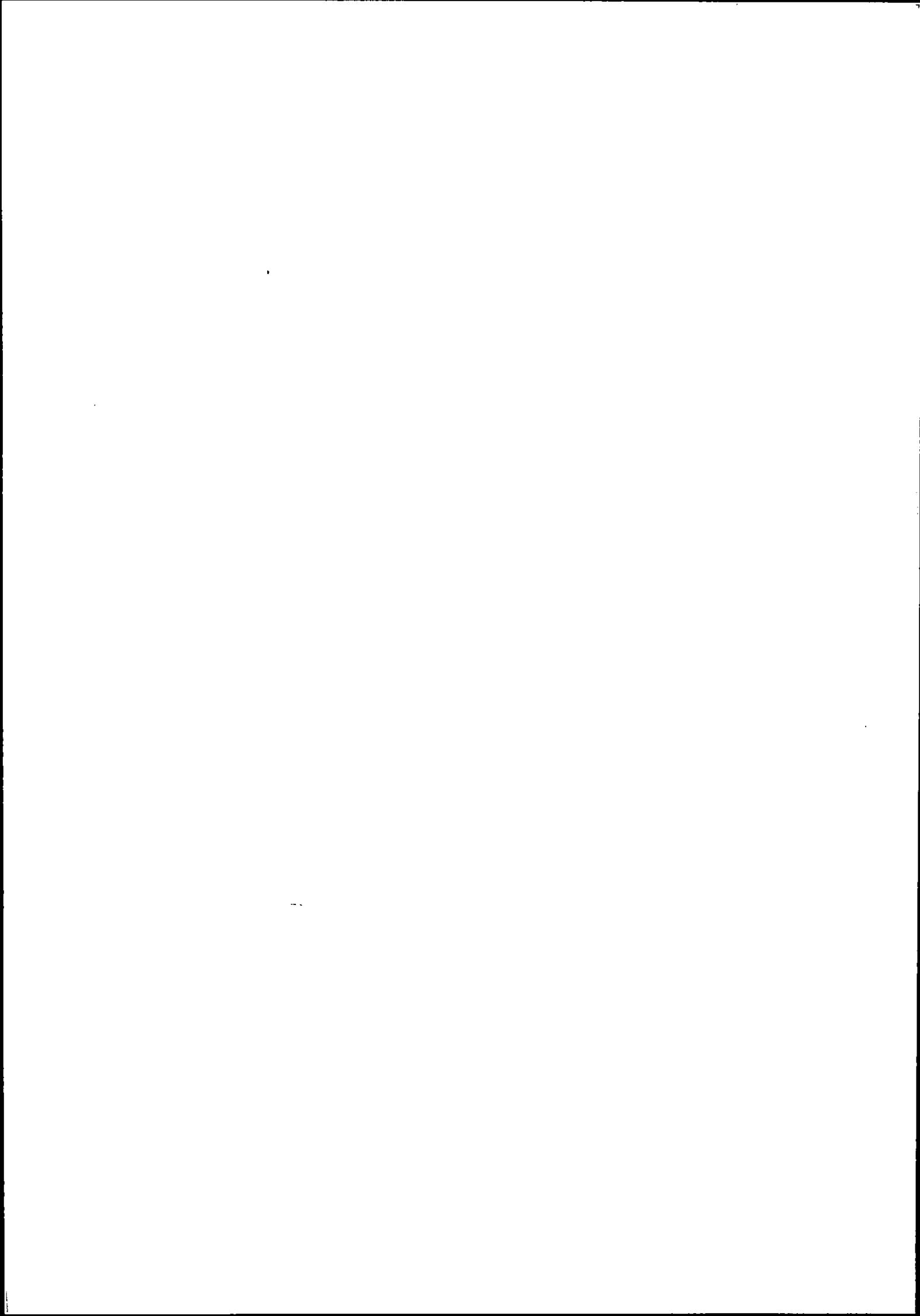
**PARTENARIADOS PÚBLICO-PRIVADOS LOCALES:
LOS CASOS DE ESTADOS UNIDOS Y EL REINO UNIDO**

Para optar al título de doctor en Ciencia Política

Doctorando: Tamyko Ysa Figueras

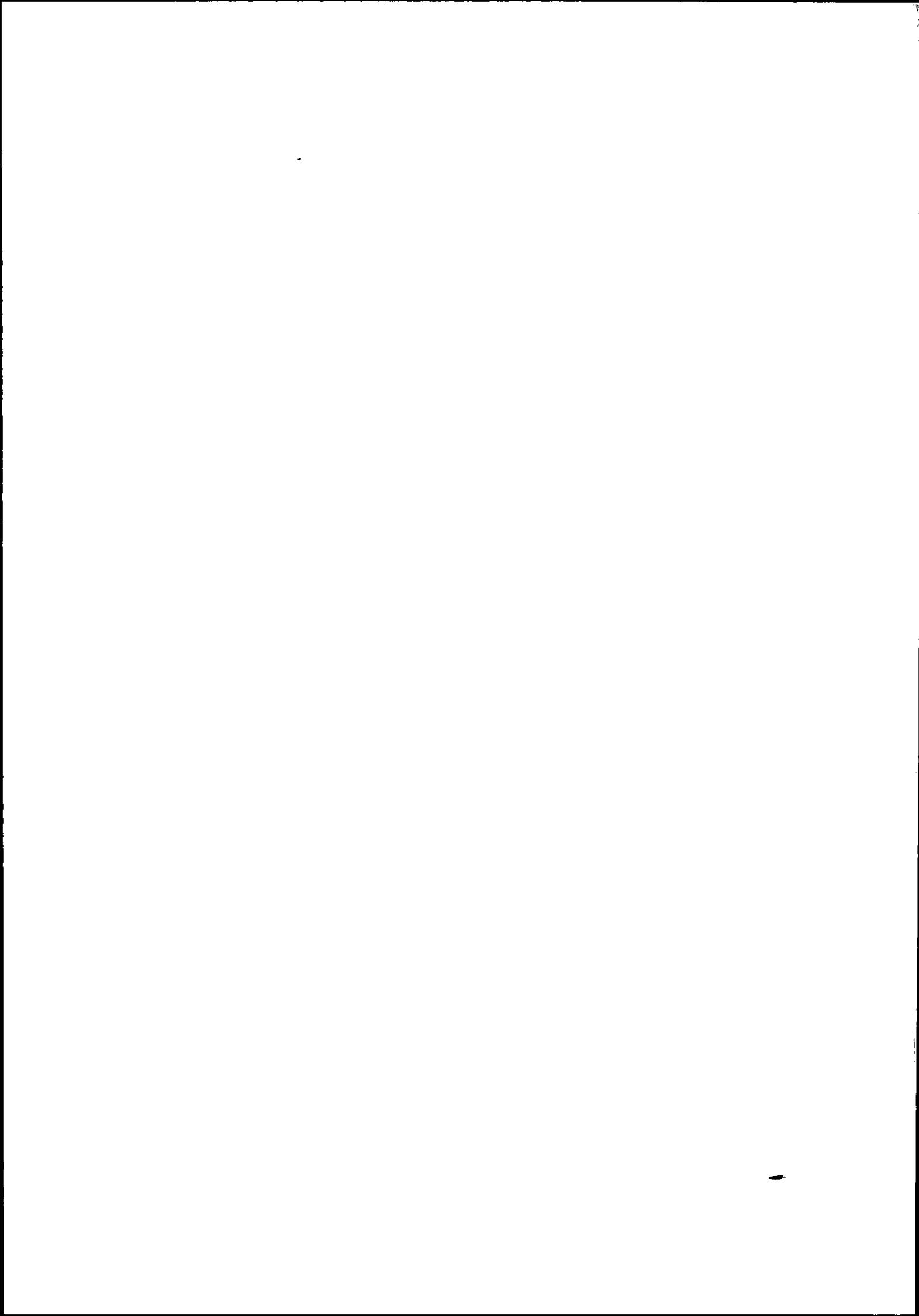
Director de la tesis: Dr. Jordi Capo i Giol

Septiembre de 2004



Para Xavi

y las mujeres de mi vida: Sole, Antonia, Celia, Rosa y Kyo



Agradecimientos

Esta tesis es fruto del apoyo recibido de un buen número de personas durante varios años. Es un placer reconocer mi deuda con ellos.

Directivos públicos, directivos privados, políticos y académicos me permitieron que los entrevistara en Estados Unidos y en el Reino Unido, y me proporcionaron una información sin la cual la realización de esta investigación hubiera sido imposible.

La Kennedy School of Government y la London School of Economics me acogieron con absoluta generosidad y me hicieron más fácil la realización del trabajo de campo. He de agradecer especialmente la colaboración de los profesores Arnold Howitt y Andrew Thornley, respectivamente. Pude financiar este trabajo de campo, en gran medida, gracias a la colaboración del Comissionat per a Universitats i Recerca y de la Fundació Bofill. Quiero agradecer, en particular, el interés de Jordi Sánchez.

El Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política (Universitat de Barcelona), la Fundació Carles Pi i Sunyer y el Instituto de Dirección y Gestión Pública (ESADE) han permitido que haya desarrollado mi carrera investigadora y docente en entornos enriquecedores, tanto a nivel humano como a nivel científico, prestando, desde el primer momento, un apoyo total a mi investigación.

En especial, estoy agradecida a mis compañeros del Área de Ciencia Política (Universitat de Barcelona), y del Departamento de Política de Empresa (ESADE), por la honestidad de sus comentarios sobre la tesis. Las sesiones departamentales donde hemos compartido nuestras investigaciones me han sido de gran valía para avanzar en este largo proyecto.

Francisco Gaetani, Jeroen Weimar, José Luis Martínez-Alonso, Xavier Mendoza, y Agustín Rovira han sido un estímulo intelectual constante en mi labor investigadora . Francisco Longo, Ángel Saz, Marc Vilanova y Xavier Bertrana revisaron el manuscrito en distintos estadios y me proporcionaron valiosos y críticos comentarios.

Jordi Capo, Pere Vilanova y Alfred Vernis han sido personas clave en el desarrollo de mi carrera profesional, y en conseguir que esta tesis finalmente viera la luz. Tres personas con unas cualidades singulares, que con convicción y constancia, ayudan a los demás a hacer efectivos sus sueños y sus aspiraciones.

Debo insistir en el especial agradecimiento a Jordi Capo, el director de esta tesis, que me ha ofrecido su apoyo personal y académico desde el principio. Las aportaciones críticas que ha realizado durante el proceso de investigación y durante la redacción de la misma me han sido de gran utilidad. Con los años además se ha convertido en un referente por su calidad humana. Le estaré siempre agradecida por su respaldo. El conocimiento es esencial para vivir e imprescindible para hacernos mejores personas. El profesor Capo me lo ha demostrado siempre.

Gracias a todos ellos. A mí corresponde la responsabilidad por los errores que puedan restar.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	13
1. OBJETO DE ESTUDIO Y MÉTODO.....	25
OBJETO DE ESTUDIO.....	25
METODOLOGÍA.....	32
<i>El análisis cualitativo</i>	32
<i>Recopilación de datos.....</i>	34
a) <i>Fuentes primarias</i>	34
b) <i>Fuentes secundarias.....</i>	43
HIPÓTESIS Y VARIABLES DE ESTUDIO.....	44
2. MERCADOS, JERARQUÍAS Y REDES: TRES FORMAS DE GOBERNANZA.....	47
DE LOS MERCADOS Y LAS JERARQUÍAS A LAS REDES.....	47
LAS BASES DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN RED EN EL ÁMBITO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	58
LOS PARTENARIADOS PÚBLICO-PRIVADOS.....	62
REDES Y PARTENARIADOS PÚBLICO-PRIVADOS.....	64
<i>La formalización como criterio de distinción entre red y PPP.....</i>	65
<i>El modo de gobernanza como criterio de distinción entre red y PPP.....</i>	67
3. LOS REGÍMENES URBANOS: UN EJEMPLO DE PARTENARIADO INFORMAL EN RED	69
EL ORIGEN DEL CONCEPTO: LOS REGÍMENES INTERNACIONALES	71
LOS REGÍMENES URBANOS	74
<i>La naturaleza de los acuerdos entre los miembros de la coalición</i>	76
<i>La composición de la coalición gubernamental.....</i>	82
<i>Los tipos de regímenes urbanos</i>	84
<i>Los regímenes urbanos reexaminados</i>	86
4. LA GOBERNANZA LOCAL Y LOS CENTROS URBANOS	91
LA CENTRALIDAD URBANA Y LAS TRANSFORMACIONES DE LOS CENTROS URBANOS	91
<i>Centro histórico</i>	92

Centro comercial y de negocios	93
Centro lúdico	94
LA REGENERACIÓN DE CENTROS URBANOS EN LOS EUA Y EL RU	101
GOBERNANZA LOCAL Y PPP PARA LA GESTIÓN DE CENTROS URBANOS	105
5. EL CASO DE LOS BID EN NUEVA YORK, FILADELFIA Y WASHINGTON	
.....	109
LOS ORÍGENES DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA URBANA EN LOS EUA ...	109
LOS ANTECEDENTES DEL MODELO BID	115
LAS CONDICIONES DE INICIO DEL MODELO BID	117
NEGOCIACIONES Y EXPECTATIVAS EN EL MARCO DE LA COLABORACIÓN.....	144
EVOLUCIÓN DE LA COLABORACIÓN	151
EXPECTATIVAS DE FUTURO DEL MODELO BID POR PARTE DE LOS GOBIERNOS LOCALES.....	157
6. EL CASO DE LOS TCM EN EL REINO UNIDO	165
LOS ORÍGENES DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA LOCAL EN EL RU.....	165
LAS POLÍTICAS URBANAS EN EL RU Y LOS ANTECEDENTES DEL MODELO TCM	168
LAS CONDICIONES DE INICIO DE LOS TCM	173
NEGOCIACIONES Y EXPECTATIVAS EN EL MARCO DE LA COLABORACIÓN.....	179
EVOLUCIÓN DE LA COLABORACIÓN	183
EXPECTATIVAS DE FUTURO DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN EL MARCO DE LOS TCM	186
<i>La evolución hacia la implantación del modelo BID en el RU</i>	187
7. CONCLUSIONES	191
PRINCIPALES DIMENSIONES OPERATIVAS QUE DIFERENCIAN LOS BID DE LOS TCM	191
LA TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS ENTRE LOS EUA Y EL RU EN EL CASO DE LOS PPP PARA LA GESTIÓN DE CENTROS URBANOS	197
PARTENARIADOS Y MODOS DE GOBERNANZA: LOS PPP DE GEOMETRÍA VARIABLE	206
ANEXOS	223
BIBLIOGRAFÍA	257

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Tabla de siglas	11
Tabla 2. Modelos de Estado y Administración Pública	13
Tabla 3. El cambio de la gestión pública a la gobernanza pública	18
Tabla 4. Objeto de estudio	32
Tabla 5. Lista de entrevistas en profundidad en los EUA, agosto de 1999 (Harvard)	37
Tabla 6. Censo de BID de Nueva York, Washington y Filadelfia (agosto de 1999)	38
Tabla 7. Lista de entrevistados en profundidad en el Reino Unido, agosto 2000 (LSE)	41
Tabla 8. TCM analizados en el Reino Unido	42
Tabla 9. Fuentes primarias del estudio de campo	43
Tabla 10. Revisión de la literatura	45
Tabla 11. Comparaciones estilizadas de formas de organización económica ..	57
Tabla 12. Características de las redes y los partenariados	65
Tabla 13. Tipología de regímenes urbanos	85
Tabla 15. Perspectivas y funciones de los centros urbanos	95
Tabla 16. Distribución de BID en los EUA	119
Tabla 17. Distribución de BID en las ciudades analizadas	120
Tabla 18. Año de constitución de los BID analizados	121
Tabla 19. Configuración jurídica de los BID en las ciudades analizadas	129
Tabla 20. Presupuestos de los BID analizados (1999)	133
Tabla 21. Presupuestos de los BID de 1995 a 2000 (previsión)	134
Tabla 22. Fuentes de ingreso de los BID	137
Tabla 23. BID y prestación de servicios (en porcentajes)	138
Tabla 24. Porcentaje de los gastos de los BID en distintos ámbitos	144
Tabla 25. Cronología de la evolución de las políticas urbanas en el RU	172
Tabla 26. Características de los TCM analizados	176
Tabla 27. Porcentaje de aportación financiera del sector privado al TCM	183
Tabla 28. Naturaleza jurídica de los TCM analizados	184
Tabla 29. Cronología de la transferencia	189

Tabla 31. Comparación entre modelos EUA y RU para la gestión de centros urbanos	197
Tabla 32. Tipos ideales de partenariado	208
Tabla 33. Propiedades del PPP del régimen urbano.....	209
Tabla 34. Evolución de la colaboración público-privada en el caso de los BID, TCM y regímenes urbanos.....	216

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Evolución de las colaboraciones público-privadas.....	31
Gráfico 2. Tipos de actores, instrumentos y modelos de regulación sectorial..	53
Gráfico 3. La introducción de una tercera forma de gobernanza: las redes	67
Gráfico 4. El proceso del régimen	88
Gráfico 5. Funcionamiento del modelo BID	118
Gráfico 6. Evolución de las teorías de gobernanza, y su influencia sobre la teorización de los PPP	207
Gráfico 7. Partenariados público-privados de geometría variable	218

Tabla 1. Tabla de siglas

ATCM	Association for Town Centre Management (RU)
BID	Business Improvement District (EUA)
DETR	Department of Environment, Transport and the Regions
EUA	Estados Unidos de América
IDA	International Downtown Association (EUA)
ODPM	Office of the Deputy Prime Minister (RU)
PPG 6	Planning Policy Guidance 6
PPP	Partenariado público-privado
RU	Reino Unido
TCM	Town Centre Management (RU)

INTRODUCCIÓN

Casi todas las verdades esenciales que guiaron a los estudiosos de la Administración han sido desafiadas en la actualidad, y a menudo sustituidas¹, por la superposición de diferentes narrativas políticas y administrativas sobre el modelo de Estado, de Administración Pública y del entorno social en el que esta desarrolla su actividad, que presento de forma resumida en la tabla siguiente²:

Tabla 2. Modelos de Estado y Administración Pública

Modelo de Estado	Modelo de Administración Pública	Entorno social
Estado liberal de derecho	Modelo burocrático	Desarrollo del mercado
Estado del bienestar	Modelo gerencial	Sociedades democráticas en expansión económica
Estado relacional	Modelo emprendedor social (redes)	Internacionalización de la economía

Fuente: basada en Mendoza (1991) y Jann (2003).

El Estado liberal de derecho nace con la Revolución Francesa, vinculado al desarrollo del libre mercado, con el propósito básico de garantizar a todos los ciudadanos la igualdad ante la ley adoptando, en el plano organizativo, el

¹ Esta evolución "ha hecho más clara que en épocas anteriores la íntima conexión existente entre la teoría y la práctica en esta área de la disciplina. En realidad, la teoría parece depender más de la práctica que viceversa y, aparentemente, las teorías emergen para ayudar a justificar aquello que ya es cierto en la práctica" (Peters y Wright, 2001: 917). Así, "a lo largo de los últimos veinte años, ninguna área de la ciencia política ha vivido una transformación comparable a la experimentada por la administración pública" (Peters y Wright, 2001: 915).

² "Este hecho es lógico, porque las aproximaciones a la Administración pública están incorporadas a concepciones más amplias del Estado, la relación entre el Estado y el mercado, y la ciudadanía" (Peters y Wright, 2001: 915). Por otro lado, el uso del término *narrativa* se debe a que esta mutación puede analizarse como un proceso de aprendizaje de carácter acumulativo –o, de forma más crítica, como una sucesión de modas–, a través del cual se han articulado y definido los debates sobre el Estado y sobre el modelo de Administración en un determinado período de tiempo. Por tanto, no debe confundirse con los cambios reales que se producen en las estructuras administrativas y en los procedimientos, a pesar de que existe una importante interconexión entre ambas esferas (Jann, 2003: 105).

modelo clásico burocrático de Administración Pública (Mendoza, 1996: 3), cuyas bases asentaron Max Weber en Europa y Woodrow Wilson (Wilson, 1887) en Estados Unidos.

El Estado del bienestar, que tiene su génesis en la Alemania de finales del siglo XIX, se desarrolla sobre todo tras la II Guerra Mundial, favorecido por un contexto de fuerte expansión económica (Mendoza, 1996: 3). Su tarea esencial consiste en la prestación de servicios públicos a todos los ciudadanos, y adopta el modelo gerencial como expresión organizativa.

Según Werner Jann (2003), el modelo gerencial de Administración Pública comprende el *estado activo* y el *estado menguante*³. El *estado activo* surge a mediados de la década de 1960 en un contexto de cierta recesión económica, una vez que se han implementado los grandes programas de bienestar –que se perciben como imprescindibles para el desarrollo social y económico de los diferentes países– y que la intervención del Estado en la sociedad se halla plenamente legitimada. Se centra en la necesidad de desarrollar políticas económicas más coordinadas a través de la planificación del Estado del bienestar, con el objetivo de superar los fallos del mercado, mejorar la organización de los servicios públicos y asegurar su prestación eficiente.

Por su parte, el *estado menguante*, predominante desde finales de la década de 1970 hasta los años noventa, en un contexto de crisis del Estado del

³ Traducción libre de los términos ingleses *lean state* y *holowing out of the state* (Jann, 2003).

bienestar, centra su atención en la gestión (*management*)⁴. En esta fase, predomina la retórica de la *nueva gestión pública* (NPM) (Pollitt, 1993; Hood y Jackson, 1991), que toma como referentes ciertas prácticas del sector empresarial para superar el lastre burocrático en el funcionamiento de las administraciones públicas (Equip d'Anàlisi Política UAB, 1999: 16).

En ese nuevo marco se empiezan a utilizar numerosas fórmulas de colaboración público-privada. La más característica de ellas es la gestión privada de los servicios públicos, considerada como una fórmula de "cooperación" positiva –estrictamente desde el punto de vista de la eficiencia–, en especial por parte de la escuela neoliberal, que tiene su apogeo en las décadas de 1970 y 1980 –en particular durante los gobiernos de Thatcher en el RU y Reagan en los EUA– y que cuestiona el excesivo intervencionismo estatal en la economía, así como su eficacia y su eficiencia. En definitiva, las propuestas neoliberales pretenden hacer retroceder las fronteras del Estado para subordinar su rol al funcionamiento eficiente de los mercados.

Sin embargo, las propias limitaciones del Estado del bienestar para dar respuesta a las demandas de una sociedad cada vez más desarrollada, compleja e interdependiente, acentuadas por las presiones derivadas de la internacionalización de la economía, ponen de manifiesto la necesidad de

⁴ Según Jordi Sánchez, el ciclo de prosperidad económica iniciado en la década de 1950 finalizó a principios de los años setenta, cuando los gobiernos empezaron a tener serias dificultades para seguir implementando sus políticas económicas de tipo keynesiano. "La crisis del llamado 'pacto keynesiano', las limitaciones del modelo fordista y la presencia del estado en todos los ámbitos sociales" son algunos de los factores que condujeron a la crisis del Estado del bienestar (Sánchez, 1996: 248). Esta crisis, por otra parte, llevó a la implementación, por parte de numerosos gobiernos, de programas de modernización y reforma administrativa ya a principios de la década de 1980.

replantear las relaciones entre los ámbitos público y privado. Ello da lugar a la emergencia del Estado relacional (Mendoza, 1996: 5), es decir, de un Estado “modesto” que reconoce la complejidad y la interdependencia de los problemas sociales y que asume que su resolución solo puede abordarse con la colaboración activa de la propia sociedad (Crozier, 1987), en un contexto en el que ningún actor, público o privado, tiene el conocimiento o la capacidad para hacer frente a estos problemas unilateralmente (Kooiman, 1993; Peters, 1998a; Stoker, 1998c: 41)⁵.

El Estado relacional propone transformar la lógica de actuación y los mecanismos de intervención del Estado del bienestar manteniendo los principios de universalidad y cohesión social que lo inspiran (Mendoza, 1996: 3)⁶. Su modelo organizativo es el del emprendedor social, capaz de movilizar los recursos necesarios para la dirección y gestión de los asuntos públicos “activando” la creación de complejas redes interorganizativas en las que participan actores

⁵ Un buen ejemplo de estos problemas lo constituyen los llamados *problemas persistentes* (*wicked problems*), definidos por Van Bueren *et al.* (2003: 193) como problemas complejos que se hallan en la frontera de los sistemas naturales y sociales, vinculados a áreas, entre otras, como el medio ambiente, la sanidad y la seguridad, y que generan incertidumbre como consecuencia de la falta de conocimiento técnico y de estrategias claras para afrontarlos, en un contexto en el que la toma de decisiones se halla fragmentada entre unidades interdependientes (ya sean interorganizativas o intraorganizativas). Debido a estas incertidumbres, las decisiones para hacer frente a los problemas persistentes se tienen que tomar de forma coordinada a través de la intensificación de las interacciones entre los actores interesados, públicos y privados.

⁶ En particular, propone hacerlo cuestionando ciertas premisas, por lo general implícitas, que han condicionado la práctica política y administrativa en el período de construcción del Estado del bienestar, dando lugar a una dinámica de expansión permanente del sector público. Estas premisas son: 1) el convencimiento de que la búsqueda del interés general es patrimonio exclusivo del Estado; 2) la creencia en la capacidad del Estado y en su autosuficiencia para resolver los diferentes problemas sociales, y 3) la convicción de que la producción directa, por parte del Estado, de los bienes considerados socialmente “preferentes”, como la sanidad o la educación, es la mejor garantía y la manera más adecuada de hacerlos llegar a todos los ciudadanos (Mendoza, 1996: 6-7).

interesados⁷, tanto públicos como privados, situando las relaciones entre ambas en el terreno de la corresponsabilidad –y, por tanto, del diálogo y la cooperación– y participando en su gestión (Mendoza, 1996: 12)⁸.

Esta corresponsabilidad comporta, en primer lugar, la existencia de objetivos comunes; en segundo lugar, la asunción de responsabilidades concretas en su consecución y, en tercer lugar, la articulación efectiva de las responsabilidades asumidas por cada una de las partes en la elaboración de las políticas públicas, que “son entendidas como un proceso de intercambio y negociación entre actores públicos y privados que interactúan entre sí con el fin de intercambiar recursos e información en un marco institucional concreto” (Chaqués, 2004: 34). En este contexto se produce el tránsito del gobierno tradicional y de la gestión pública a la gobernanza⁹, a partir de un conjunto de factores entrelazados que se retroalimentan y que presento en la tabla siguiente:

⁷ La palabra inglesa *stakeholders* tiene una difícil traducción en español. A lo largo de este trabajo he optado por traducirla como *actores interesados*.

⁸ Como ya han señalado otros autores, el aspecto clave de estos procesos consiste en definir “dónde se encuentran los límites de la prestación privada de servicios con fines públicos” (Dahrendorf, 2002) y, en definitiva, hasta dónde puede llegar la “capacidad colaborativa” entre los sectores público y privado.

⁹ Siguiendo las recomendaciones de Solà (2001), traduzco el término inglés *governance* como *gobernanza*. Este concepto es más amplio que el de *gobierno*, pues tiene en cuenta no solo las instituciones del gobierno, sino también el proceso a través del cual estas instituciones interactúan con la sociedad civil y las consecuencias de esta influencia mutua entre Estado y sociedad. La teoría de la gobernanza trata al gobierno y las instituciones como una variable en lugar de como un parámetro cuya influencia y cuyos poderes se dan como evidentes (Pierre, 1998: 6).

Tabla 3. El cambio de la gestión pública a la gobernanza pública

	Gestión pública	Gobernanza pública
Problema	Coste económico Fallos del Estado Falta de planificación y de gestión en el sector público	Interdependencia Fragmentación Dependencia Exclusión
Orientación principal	Intraorganizativa	Interorganizativa
Preocupación básica	Control administrativo	Facilitación de la gobernanza
Valores principales	Eficiencia Orientación al cliente Calidad	Cohesión social, política y administrativa Participación Compromiso social
Dimensión público-privada	Basada en el sector empresarial	Definición de un rol específico para las organizaciones públicas
Foco	Privatización, contratación externa	Gestión de redes
Solución preferida	Descentralización Mayor independencia, gestión contractual ("dejad que los managers gestionen") Desarrollo de habilidades personales	Nueva división del trabajo entre el Estado, el mercado y la sociedad civil Garantía de servicios por parte el Estado (no su prestación) Redes
Eslogan	Gobierno tradicional Estado activo Estado menguante	Gobernanza Estado "activador"
Valores	Bienestar económico Libertad política Justicia social Solidaridad	Participación, compromiso cívico Política de oportunidades Inclusión y cohesión social

Fuente: basado en Kickert, Klijn y Koppenjan (1997c) y Jann (2003).

La gobernanza se refiere tanto a la capacidad de los sistemas de gobierno para coordinar las políticas públicas y satisfacer las necesidades sociales, en un contexto complejo en el que ninguna organización por sí sola –tampoco el Estado– dispone de los recursos o de la autoridad para hacerlo, como a la

flexibilización de las estructuras de toma de decisiones públicas y de los modos de relación entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, y dentro de ellas¹⁰ (John, 2001: 9; Stoker, 1998c: 38).

En términos generales, las distintas aproximaciones a la gobernanza expresan incertidumbre sobre la validez conceptual de realizar distinciones nítidas entre el mercado, el Estado y la sociedad civil. Así, si el término *gobierno* se utiliza para hacer referencia a la estructura formal e institucional de la toma de decisiones del Estado moderno, el concepto de *gobernanza* es más amplio y dirige su atención a la distribución de poder tanto en el ámbito interno como en el ámbito externo del Estado (Stoker, 1998c: 34). Esa distribución se realiza a través de nuevas formas de gobernanza económica y social que se basan en la interdependencia de fuerzas gubernamentales y no gubernamentales para hacer frente a los retos económicos y sociales que se les plantean, y que son suplementarias a la democracia representativa y a las economías de mercado (Stoker, 1998c: 35).

En este sentido, "la gobernanza significa un cambio en el significado del gobierno y se refiere a la emergencia de un nuevo proceso de gobernar" (Rhodes, 1997c: 15), basado en la institucionalización de mecanismos de

¹⁰ De acuerdo con Peter John (2001: 9), estos modos de relación se basan cada vez más en redes abiertas e informales de actores interesados, públicos y privados, diferenciadas tanto de las redes de políticas (*policy networks*) observadas en los estudios sobre los procesos de descentralización —estas tienden a basarse en relaciones intergubernamentales profesionalizadas, estables y burocráticas (véase, por ejemplo, Rhodes, 1988)— como de las complejas redes intraorganizativas e interorganizativas que se crean dentro de las organizaciones del Estado descubiertas por la escuela francesa de la sociología de las organizaciones (Crozier y Thoenig, 1975; citados por John, 2001: 9).

coordinación entre la Administración y el sector privado¹¹. Por este motivo, las aproximaciones basadas en la gobernanza centran su atención en las nuevas formas de colaboración público-privadas, así como en la naturaleza de la intervención del sector privado para promover objetivos que, tradicionalmente, pertenecían al sector público (Pierre, 1998: 2).

Los gobiernos locales han contribuido a esta evolución, puesto que en el ámbito local también se ha producido una diversificación de las formas de intervención política, así como un progresivo desarrollo de las relaciones entre actores como el Estado, las entidades territoriales, las empresas privadas y variadas formas de expresión de los intereses locales basadas en la colaboración (Godard, 1996: 4; Goss: 2001).

La complejidad y la fragmentación de las demandas sociales derivada de fenómenos como la migración o el envejecimiento de la población han impulsado una nueva fragmentación del gobierno y de la Administración en la mayoría de los sistemas políticos. Esta fragmentación se basa en la descentralización de los gobiernos centrales y en la transferencia de poderes hacia posiciones estatales subnacionales (Peters y Wright, 2001: 916), más próximas a los ciudadanos y que conocen mejor sus necesidades. Ese proceso de descentralización, que ha convertido a los gobiernos locales en agentes

¹¹ En consecuencia, cambiar el foco analítico del gobierno a la gobernanza implica centrarse más en el proceso y menos en las instituciones (Pierre, 1998: 5). La gobernanza puede ser definida como el proceso a través del cual las instituciones políticas locales implementan sus programas colaborando con actores e intereses de la sociedad civil, que, progresivamente, van adquiriendo mayor influencia potencial sobre las políticas urbanas (Pierre, 1998: 5). Se produce, de este modo, una redistribución del poder político entre el sector público y el privado de la que resulta una toma de poder por parte de la sociedad civil y su inclusión en las políticas públicas y en esferas que, tradicionalmente, han sido competencia del sector público (Stoker, 1998c).

relevantes en la provisión y producción de servicios, junto con el aumento de la competitividad entre ciudades para lograr inversiones y las crecientes limitaciones económicas, son factores que han añadido mayor complejidad al papel de los gobiernos locales y a las políticas que estos desarrollan.

En la actualidad, la colaboración de los gobiernos locales con las demás organizaciones públicas –incluso en múltiples niveles de gobierno, a través de estructuras de gobernanza multinivel– y con las organizaciones del sector privado (lucrativas o no lucrativas), que ha permitido desarrollar mecanismos de intervención eficaces y eficientes e incrementar su “capacidad de gobierno”, se ha convertido, en algunos ámbitos, en imprescindible. Sin embargo, esta colaboración también es importante para el sector empresarial, que percibe que su competitividad depende de la “competitividad de su entorno”; este, por otra parte, depende de determinadas políticas públicas centrales para los gobiernos locales, como el transporte o la formación profesional, y muestra un creciente interés en colaborar con el sector público para conseguir objetivos compartidos (John, 2001). Si en la década de 1980 esta colaboración se daba en las políticas de desarrollo económico locales, en la actualidad se extiende a todos aquellos sectores que pueden maximizar el desarrollo económico potencial de las ciudades.

En este contexto, los partenariados público-privados (en adelante PPP) son una herramienta que permite pasar del marco teórico de la gobernanza a la gestión de organizaciones facilitando la implicación estable de actores interesados públicos y privados, para conseguir objetivos compartidos a través

de la confianza mutua y el trabajo conjunto. A pesar de que la creación de PPP ha caracterizado las políticas urbanas desarrolladas en diversas ciudades europeas y norteamericanas desde la II Guerra Mundial, su creciente uso a partir de las décadas de 1980 y 1990 se ha interpretado como un reflejo concreto de la extensión de la colaboración público-privada en los gobiernos locales (Stoker, 1998a: 34). Esta colaboración se ha materializado, en numerosas ciudades de los EUA y del RU, en la aparición de *Business Improvement Districts* (en adelante BID) y de *Town Centre Management* (en adelante TCM), que son los PPP locales que tienen por objeto la regeneración de centros urbanos y de los que me ocupo en la presente tesis.

He dividido el trabajo en siete capítulos. En el primero de ellos describo el objeto de investigación, la metodología utilizada para abordarlo y las hipótesis y variables del estudio. En el segundo sitúo los PPP en el marco de las formas de gobernanza o de relación interorganizativa –es decir, los mercados, las jerarquías y las redes–, para examinar brevemente cómo la literatura académica predominante hasta el momento ha vinculado la aparición de PPP a la gobernanza en red. Como veremos, una de las corrientes teóricas más relevantes establece que los PPP constituyen la materialización formal de las redes. Para rechazar esta hipótesis, en el capítulo tercero analizo los regímenes urbanos norteamericanos como un ejemplo de PPP en red caracterizado, principalmente, por su nulo grado de formalización. Antes de presentar los estudios de caso, en el capítulo cuarto explico los orígenes de los PPP locales para la gestión de centros urbanos, que, como veremos, están muy vinculados a las transformaciones que han experimentado las grandes

ciudades en las últimas décadas y a la necesidad de impulsar políticas de regeneración urbana. En los capítulos quinto y sexto presento los resultados de los estudios de campo, que se han centrado, en el caso de los BID, en los EUA y, en el de los TCM, en el RU. Finalmente, en las conclusiones (capítulo séptimo) centro la atención en la comparación entre los BID y los TCM, analizo cómo se ha realizado la transferencia de la política de los EUA al RU y, a partir del conocimiento extraído, así como de la revisión de la bibliografía, vinculo los PPP no solo a las redes, sino a las tres formas de gobernanza –los mercados, las redes y las jerarquías–, lo que constituye la principal aportación de esta tesis.

La tesis persigue tres grandes objetivos. En primer lugar, pretende aportar mayor claridad conceptual al estudio de los PPP: dentro de este concepto se han incluido una gran variedad de acuerdos entre el sector público y el sector privado a partir de cualquier definición razonable del término (Peters, 1998a: 11), porque su relevancia en la gestión de políticas urbanas no ha ido acompañada de una clarificación conceptual. En segundo lugar, se busca optimizar su aplicación, huyendo tanto de las visiones neoliberales y privatizadoras de la *nueva derecha* (Pierson, 1992), cuyo único objetivo es “hacer retroceder el Estado”, como de las visiones que defienden que el Estado debe tener el monopolio de la prestación de los servicios públicos; con este objetivo se realiza una aproximación eminentemente práctica, basada en el marco teórico de la gobernanza y de la distinción entre la provisión y la prestación de los servicios, en la que el criterio para asignar tareas y responsabilidades no se establece de acuerdo con la naturaleza pública o privada de las organiza-

ciones, sino a partir de su capacidad para dar respuesta de forma efectiva a las demandas sociales. Finalmente, se pretende mostrar que los PPP pueden estar vinculados a los diversos modos de gobernanza –los mercados, las redes y las jerarquías–, y no solo a la gobernanza en red, como la mayor parte de la literatura académica sobre PPP ha defendido hasta la actualidad.

El interés de la tesis radica en la importancia creciente que han tenido las iniciativas de gestión de centros urbanos basadas en PPP en diferentes ciudades de los EUA y del RU. La aparición y el desarrollo de este tipo de fórmulas organizativas indican que, en las ciudades, la compleja interacción entre instituciones, actores y recursos, tanto del sector privado como del sector público, es cada vez más relevante. Si esta interacción y, lo que es más importante, su gestión por parte de los gobiernos locales han de constituir la base de la gobernanza futura de las ciudades, su estudio puede contribuir a construir las bases para futuros modelos de colaboración.

1. OBJETO DE ESTUDIO Y MÉTODO

Objeto de estudio

El objeto de esta investigación son los partenariados público-privados (PPP), es decir, fórmulas de colaboración entre dos o más organizaciones públicas y privadas autónomas para desarrollar conjuntamente productos o servicios compartiendo riesgos, costes y beneficios, de forma voluntaria¹² y estable (Klijn y Teisman, 2003; Commission on Public Private Partnerships, 2001: 2)¹³.

Los rasgos esenciales de los PPP son cinco: 1) están formados por dos o más actores, uno de los cuales es público; 2) cada uno de estos actores es "principal", es decir, puede negociar por sí mismo, sin tener que remitirse a otras fuentes de autoridad; 3) se basan en una relación duradera y en una interacción continuada entre los actores cuyos parámetros son negociados desde el inicio por sus miembros; 4) cada uno de los actores aporta recursos y valores propios a la relación, de modo que esta se basa tanto en componentes

¹² La decisión de colaborar es voluntaria; por tanto, inicialmente, ninguna entidad posee una autoridad clara sobre las demás.

¹³ El término *alianza* es utilizado en política de empresa de manera equivalente al de *redes*, propio de la gestión pública. Como sinónimo de ambos, en un sentido más amplio, se emplea *colaboración*. En cambio, como veremos más adelante, yo utilizo el término *partenariado* para referirme a cualquier tipo de actividad de colaboración que cumpla los requisitos desgranados en esta definición, sin perjuicio de que el partenariado se produzca en un contexto de red, de mercado o de jerarquía.

utilitaristas como simbólicos, y 5) la responsabilidad sobre el impacto de las actividades desarrolladas es compartido¹⁴.

Los PPP generan estructuras de gobierno de carácter multiorganizativo y multisectorial (McGuire, 2002; Agranoff y McGuire, 2003). En este sentido, implican vínculos y flujos que se canalizan a través de la propia relación o a través de estructuras de gobernanza autónomas, generadas para el cumplimiento conjunto de objetivos individuales vinculados a la misión de cada una de las organizaciones y creadas a partir de "las reglas, las prioridades y los valores acordados conjuntamente por ellas" (Peters, 1998a: 19).

De este modo, los PPP se convierten en una herramienta que permite resolver de manera simultánea las dificultades que comporta la actuación conjunta de distintos agentes desde el punto de vista de la gestión, de la financiación, de la participación y de la coordinación de todos ellos –o de la mayor parte de ellos–. Su configuración concreta variará de un PPP a otro (Allan, 2000), dependiendo de los objetivos para los que se constituya y de la naturaleza de los actores implicados.

En los PPP los representantes de la Administración son esenciales, pero la planificación y el proceso de distribución de recursos incluyen, una red integrada por los distintos actores interesados –por ejemplo, directivos de empresas privadas, representantes de organizaciones no gubernamentales y

¹⁴ En este sentido, Peters (1998a: 13) distingue los partenariados tanto de las transacciones únicas o las subvenciones –que no implican una interacción continua real– como de las compras y servicios que la Administración realiza al mismo proveedor, incluso si estos se repiten, porque el contrato entre ambos actores se basa en un proceso competitivo previo, en lugar de ser el resultado de una relación continuada.

ciudadanos-. La diversidad es inherente a los PPP, que se basan en la utilización de diferentes culturas y prácticas organizativas (Kjaer, 2003).

Por otro lado, son aconsejables cuando existe una clara necesidad de desarrollar un proyecto concreto, no hay suficiente presupuesto público para desarrollarlo y existen beneficios potenciales derivados de la obtención de nuevas fuentes de financiación, de una implementación más ágil, de un diseño innovador, de una operativa eficiente (Savas, 2000: 246) y de un aprendizaje mutuo entre organizaciones (Kjaer, 2003: 41).

El modelo de PPP para la gestión de centros urbanos que analizo corresponde a los *Business Improvement Districts* (BID). Originados en Canadá y en los EUA¹⁵, en la actualidad se están extendiendo a numerosas ciudades del continente europeo. En Europa, el primer país en aplicar este modelo ha sido el Reino Unido, a través de los *Town Centre Management* (TCM)¹⁶.

Los BID y los TCM son un tipo de PPP destinado a la provisión de servicios públicos, el fomento del desarrollo económico y comercial local y/o la gestión transversal de un área geográfica determinada –las centralidades urbanas–, e implican el establecimiento de estructuras organizativas completamente nuevas, diseñadas para gestionar la colaboración público-privada (Mitchell,

¹⁵ En los EUA, los BID reciben diversas denominaciones: *special assessment districts* (SADs), *downtown improvement districts* (DIDs), *special improvement districts* (SIDs) y *business improvement zones* (BIZs) (Rothenberg-Park, 1992; Hambleton y Taylor, 1993a; Mallett, 1993; Bradley, 1995).

¹⁶ En una primera aproximación, se puede apuntar que las diferencias más importantes entre los TCM y los BID son que los TCM tienen una vocación generalista, puesto que su objetivo es posicionar estratégicamente el centro (o las centralidades) de la ciudad, mientras que los BID se centran en la prestación de servicios finalistas, y que los TCM han sido impulsados por los gobiernos locales, mientras que los BID son fruto, básicamente, de la iniciativa empresarial.

2001a) y cuya emergencia hay que situar en la década de 1980; su expansión tiene lugar en los años noventa, vinculada, muy frecuentemente, a las políticas de regeneración urbana.

En una primera aproximación, podemos definir las políticas de regeneración urbana como aquellas visiones y acciones integradas y globales conducentes a la resolución de problemas urbanos mediante la introducción de mejoras en el entorno económico, físico, social y ambiental de un área sujeta a cambios (Roberts y Sykes, 2000: 17). En este contexto, el origen de los BID y los TCM 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 atrayentes; por otra, la brecha entre las inversiones públicas realizadas en los centros urbanos y las necesidades existentes en ellos. Tanto en los EUA como en el RU, las iniciativas dirigidas a corregir esta situación surgieron del diálogo entre los sectores público y privado y fraguaron en la creación de PPP.

Al sector público le preocupa la falta de vitalidad de los centros urbanos y el desplazamiento de los polos de atracción comercial hacia zonas periféricas, pues ello genera importantes costes: nueva urbanización, mantenimiento de nuevos espacios, inversiones destinadas a frenar el deterioro de las áreas centrales y a reducir las externalidades negativas que se derivan del aumento de los desplazamientos, etc. Al sector privado, en cambio, le preocupa el deterioro del entorno donde opera, pues ello se traduce en la reducción del flujo

de visitantes y, por tanto, de las ventas, y en la pérdida de valor de sus inmuebles.

Mediante la provisión de servicios relativamente sencillos destinados, sobre todo, a mejorar la apariencia del área de intervención correspondiente, los BID y los TCM persiguen obtener beneficios sociales, ambientales, económicos y comerciales positivos, para conseguir ralentizar e, incluso, invertir el proceso de deterioro urbano y el declive comercial en los espacios en los que actúan (Mallett, 1994).

Respecto a los estudios de caso, analizo 29 BID en tres ciudades norteamericanas de la costa este (Nueva York, Washington D. C. y Filadelfia) y 11 TCM en el Reino Unido. El estudio de los BID norteamericanos permite analizar la evolución, después de más de veinte años de funcionamiento, de estas colaboraciones público-privadas en el marco de estructuras de gobernanza vinculadas a la elaboración de políticas públicas en los centros urbanos. Por otra parte, la reciente aplicación de modelos organizativos similares en el Reino Unido permite realizar un análisis comparativo de cómo y por qué se desarrolla la colaboración, de cómo deben ser conceptualizadas las relaciones de cooperación que se establecen, de cómo se transfiere la experiencia norteamericana a las ciudades de este país y de qué efectos tienen para la gobernanza urbana.

A pesar de que gran parte de la literatura existente sobre las colaboraciones público-privadas se ha centrado en la eficacia y eficiencia como variables

dependientes del estudio de esas relaciones, mi aproximación al tema prioriza la perspectiva de la evolución de la relación de colaboración que se establece entre las organizaciones, incluyendo:

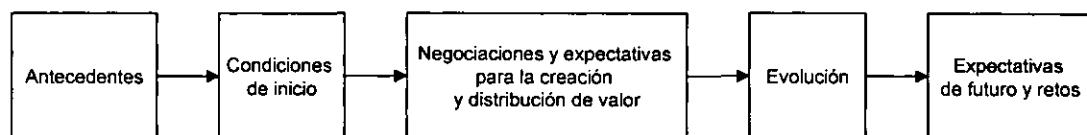
1. Los antecedentes de la colaboración público-privada a través de PPP, es decir, el contexto histórico general que dio lugar al surgimiento de los BID y de los TCM en el marco de las políticas urbanas.
2. Las condiciones del inicio o las bases que motivaron la colaboración entre los gobiernos locales y los agentes interesados privados a través de los BID y los TCM, así como las fórmulas organizativas que adoptaron inicialmente uno y otro modo de gestión¹⁷.
3. Las negociaciones llevadas a cabo por los gobiernos locales y los agentes interesados locales, y las expectativas que ambos se crearon en relación con la creación y distribución de valor que los PPP podían generar.
4. La evolución de la dirección y de la estructura organizativa de la colaboración –es decir, su morfología¹⁸– y, de forma paralela, el desarrollo de la colaboración entre los socios.

¹⁷ Cuando aborde este aspecto en los estudios de caso, analizaré también el grado de implantación de los BID y los TCM y sus características generales al iniciar el estudio de campo.

¹⁸ “Parte de la biología que trata de la forma de los seres orgánicos y de las modificaciones o transformaciones que experimenta” (RAE, 2001).

5. Las expectativas de futuro de la colaboración y los retos que se pretenden alcanzar en relación con ella, desde la perspectiva de los actores interesados públicos.

Gráfico 1. Evolución de las colaboraciones público-privadas



Fuente: elaboración propia.

El área de conocimiento principal en el marco de la cual se desarrolla la tesis es la gestión pública en los gobiernos locales. No obstante, el marco teórico que avala la colaboración entre las organizaciones públicas y las privadas se asienta sobre bases multidisciplinares. A pesar de que las disciplinas implicadas han tenido escaso o nulo contacto entre sí, sus hipótesis y aprendizajes han ido confluendo y aportando denominaciones distintas a conceptos similares¹⁹.

¹⁹ Son las siguientes: ciencia política, centrada en el análisis de los procesos de políticas públicas (Cohen et al., 1972) y en redes de políticas y comunidades de políticas (Marsh y Rhodes, 1992; Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997a; Marsh, 1998a; Marsh y Smith, 2000; Rhodes, 2001); administración y gestión pública (Rhodes, 1994, 1996, 1997a, 1997b, 2002; Börzel, 1998; Vernis, 1999); colaboración en la teoría de la organización (Huxham y MacDonald, 1992; Austin, 2001); relaciones interorganizativas y redes (DiMaggio y Powell, 1983; Oliver, 1990; Ring y Van de Ven, 1994; Grandori y Soda, 1995; Nohria, 1992; Basset, 1996; O'Toole, 1997; Savas, 2000; Van Bueren, Klijn y Koppenjan (2003), Klijn y Teisman (2003); economía institucional (Coase, 1937; Williamson, 1991; Grandori y Soda, 1995); modelos de estructuras en alianzas (Powell, 1990; Ring y Van de Ven, 1992; Gomes-Casseres, 1993; Parkhe, 1993; Kanter, 1994; Doz, 1996; Ebers y Jarrillo, 1997; Bevir y Rhodes, 2001).

Tabla 4. Objeto de estudio

Área de conocimiento	Gestión pública / gobiernos locales
Materia	Partenariados público-privados, relaciones de colaboración, gobernanza urbana.
Tema	Relación entre los tipos de partenariado y los modos de gobernanza.
Experiencias analizadas	Partenariados público-privados para la gestión de centros urbanos en los EUA y en el RU: el caso de los BID norteamericanos y de los TCM británicos.

Fuente: elaboración propia.

Metodología

El análisis cualitativo

El diseño del presente estudio corresponde, básicamente, al de una investigación cualitativa. Marshall (1985) recomienda el uso de estudios cualitativos en aquellas investigaciones que profundizan en realidades complejas y procesos, las cuales se plantean con frecuencia preguntas que no pueden contestarse mediante los métodos cuantitativos convencionales.

Además, como establecen Ragin, Berg-Schlosser y De Meur (2001: 1082-1083), los métodos cualitativos “se pueden usar con gran provecho en situaciones de investigación en las que las teorías se hallan subdesarrolladas y los conceptos son ambiguos [...] una práctica común en la investigación cualitativa es el «doble ajuste» de un concepto teórico y una categoría empírica, que hace más atinado y clarifica el contenido de ambos: el concepto y la categoría”.

La tesis que presento, cuyo objeto de estudio, como he explicado, es la creación y evolución de los PPP como relaciones interorganizativas en el marco del complejo sistema en el que desarrollan sus actividades, sigue, por lo general, tales recomendaciones. Las redes y los partenariados son, por su naturaleza, difíciles de investigar, dadas las múltiples variables que deben analizarse y la confusión conceptual que existe en torno a ellas; de ahí que las aproximaciones de carácter cualitativo sean las más apropiadas.

Para el trabajo de campo y la realización de los estudios de caso, que me han permitido identificar qué características de la colaboración han contribuido a su desarrollo y cuáles han generado problemas, he utilizado como técnicas analíticas las entrevistas y la observación directa (Yin, 1994), poniendo en contraste los resultados de esta investigación con los datos de encuesta obtenidos para el caso de los Estados Unidos, el análisis comparado entre los BID de los Estados Unidos y los TCM del Reino Unido, y las fuentes secundarias.

A pesar de que existen diferencias relevantes entre el contexto nacional de los EUA y el del RU (DiGaetano y Klemanski, 1993) –diferencias vinculadas a los factores históricos, políticos, económicos y sociales que definen el marco en el que se han creado los BID y los TCM en ambos países–, la aproximación comparada al objeto de estudio es posible porque los EUA y el RU han aplicado el mismo modelo de PPP para la gestión de los centros urbanos.

Recopilación de datos

a) Fuentes primarias

Las fuentes primarias utilizadas en esta investigación son, básicamente, dos: las entrevistas en profundidad realizadas en los EUA y en el RU, y un cuestionario enviado a todos los BID de las tres ciudades estadounidenses seleccionadas: Nueva York, Washington y Filadelfia.

Para la confección del cuestionario base enviado a los BID de los EUA, analicé los modelos utilizados por Lawrence Houstoun²⁰, Jerry Mitchell²¹ y Alfred Vernis²² en sus respectivas investigaciones. El cuestionario elaborado fue revisado por Arnold M. Howitt²³ y Jerry Mitchell. Posteriormente, sirvió de base para la realización de las entrevistas.

Por otra parte, el cuestionario empleado para la entrevista realizada a los TCM, a los gobiernos locales y a los representantes ministeriales del Reino Unido fue examinado por Tony Travers²⁴ y Jeroen Weimar²⁵. No obstante, la respon-

²⁰ Lawrence Houstoun, consultor de The Atlantic Group (Urban Development Consultants), es autor de numerosos artículos sobre BID. En el caso de los Estados Unidos, la figura de los consultores es muy relevante, porque son ellos quienes promocionan y facilitan las herramientas para generar BID a lo largo de toda la geografía; además, conocen de primera mano las dificultades de los casos concretos.

²¹ Jerry Mitchell es catedrático de Administración Pública en el Baruch College de la City University of New York.

²² Alfred Vernis es profesor del Instituto de Dirección y Gestión Pública y del Departamento de Política de Empresa de ESADE. En el caso del profesor Vernis, el cuestionario examinado es el de su tesis doctoral, que se centra en el estudio de las relaciones público-privadas para la atención domiciliaria en el ámbito de los servicios sociales.

²³ Arnold M. Howitt es profesor de políticas públicas en la John F. Kennedy School of Government de la Harvard University y director ejecutivo del Taubman Center for State and Local Government de la Kennedy School.

²⁴ Tony Travers es director del Greater London Group (London School of Economics and Political Science) y profesor de LSE LONDON Urban and Metropolitan Research.

sabilidad de las decisiones finales acerca de su redacción corresponde exclusivamente a la autora.

En el caso de los BID estadounidenses, el primer paso, previo al envío del cuestionario, fue identificar la población de BID en las tres ciudades analizadas, dado que en los EUA no existe un censo oficial de ellos²⁶. A partir de la información encontrada en internet (los términos de búsqueda iniciales fueron *business improvement district*, *special improvement district* y *special services area*) y de diversas fuentes bibliográficas, elaboré un censo inicial²⁷, que pude contrastar y completar gracias a la colaboración de varios académicos norteamericanos que investigan sobre el tema²⁸. Obtenido el censo de BID existentes en Nueva York, Washington y Filadelfia, recopilé información sobre ellos para contrastar y complementar la información obtenida a través de los cuestionarios; esa información adicional fue aportada por los departamentos de

²⁵ Jeroen Weimar, Transition Team (Greater London Authority).

²⁶ La oficina del censo del Departamento de Comercio de los EUA (U.S. Bureau of the Census), organismo especializado en información estadística del gobierno de este país, no dispone de esta información. Por otra parte, el número total de BID es difícil de determinar, pues muchas jurisdicciones tienen denominaciones únicas para entidades tipo BID (Hochleutner, 2003: 375).

²⁷ He excluido del objeto de estudio todas aquellas organizaciones cuya misión es la regeneración urbana que se financian exclusivamente mediante aportaciones voluntarias, y las que carecen de autonomía decisoria por ser dependientes jerárquica y organizativamente de los gobiernos locales.

²⁸ En este sentido, fue de gran ayuda la colaboración del profesor Jerry Mitchell. En el mismo año y mes en que inicié mi investigación (agosto de 1999), lanzó la primera encuesta a nivel nacional en los EUA para establecer un censo fiable del número de BID existentes (Mitchell, 2001a). Se barajaba la cifra de 1.000 BID (Houston, 1997d), que él rebajó a 404 en su estudio: "Previamente a esta investigación no existía un inventario exhaustivo de BID; las estadísticas fueron obtenidas a través de varias fuentes primarias y secundarias [...]. Busqué en internet, envié cartas a funcionarios locales, escribí cartas, busqué en boletines informativos, hice una búsqueda *nexus-lexis*, hice llamadas... Todo este proceso me llevó nueve meses" (entrevista personal con Jerry Mitchell). En definitiva, desarrolló el mismo trabajo que yo tuve que llevar a cabo en las tres ciudades de mi estudio de campo, por lo que pude contrastar los resultados personalmente con él. En el caso de los EUA, los BID analizados se financian a través de una tasa o de un recargo finalista sobre la propiedad comercial a la que el sector privado se obligó voluntariamente ante los gobiernos locales respectivos.

los gobiernos locales competentes en las relaciones con los BID, así como por los directivos de BID ya censados para la investigación.

En relación con las entrevistas, en el mes de agosto de 1999 realicé una estancia como *visiting doctoral fellow* en el Taubman Center for State and Local Government (Kennedy School, Universidad de Harvard) para llevar a cabo una investigación de campo sobre los BID²⁹. El proyecto se concretó en la realización de 21 entrevistas a gerentes de BID, directivos de la International Downtown Association (IDA) –asociación que integra a BID de todo el país³⁰–, consultores, profesores y cargos electos y trabajadores de la Administración local de Nueva York, Washington y Filadelfia.

Las entrevistas a consultores y gerentes de las asociaciones de ámbito nacional fueron menos estructuradas, con el propósito de tener una visión previa del estado de la cuestión. En cambio, las entrevistas a los gerentes de

²⁹ Agradezco al Comissionat per a Universitats i Recerca de la Generalitat de Catalunya la concesión de la Beca BE, gracias a la cual pude realizar esta parte del estudio de campo.

³⁰ Las organizaciones que agrupan, a nivel nacional, las gerencias de centro urbano en uno y otro país han desempeñado un importante papel en el desarrollo de los BID y los TCM; de ahí que resulte sumamente interesante conocerlas. La International Downtown Association (IDA), que tiene su sede en Washington, es una asociación profesional cuyos miembros son gerentes de organizaciones sin ánimo de lucro que pretenden contribuir al desarrollo de los centros urbanos. Según su presidenta, E. Jackson, “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 potente en el ámbito de la investigación, pero está reforzando su posición en él. IDA realiza una importante publicación cada dos años, en la que se presentan diversas estadísticas sobre los salarios de los gerentes, la plantilla que gestionan, etc.” (entrevista realizada en 1999). Su principal objetivo es informar a sus miembros sobre todos aquellos temas que puedan afectar a la gestión de los centros urbanos y proporcionar una formación continuada a los gerentes de BID. IDA se creó en 1954; en 1999 formaban parte de ella 520 asociaciones y alrededor de 625 individuos. De las asociaciones, un 85 % son sin ánimo de lucro; un 10 %, gubernamentales; y el 5 % restante, organizaciones lucrativas, mayoritariamente consultorías –también hay fabricantes y distribuidores de mobiliario urbano–. El papel que ha desempeñado IDA en la creación de los BID en los EUA ha sido instrumental: ha colaborado con los “actores interesados” en el desarrollo de BID y ha promovido la legislación estatal que permite su creación.

BID, así como a los cargos electos y trabajadores de las administraciones locales de Nueva York, Washington y Filadelfia, fueron semiestructuradas y tuvieron mayor profundidad. Son las que presento a continuación:

Tabla 5. Lista de entrevistas en profundidad en los EUA, agosto de 1999 (Harvard)

Nueva York

- Jerry Mitchell. Professor of Public Administration, Baruch College
Tristan Ashby. Director of Economic Incentive Programs, Alliance for Downtown New York, Inc.
Richard Briffault. Professor of Law, Columbia University
Brendan Sexton. President, Times Square BID
Lowell J. Tooley. Interim President, Grand Central Partnership
Michael C. Smith. Senior BID Manager, Neighborhood Development, Department of Business Services, The City of New York.
Edward C.W. Eng. Development Manager BID, Neighborhood Development, Department of Business Services, The City of New York
Dan Biederman. Executive Director, Bryan Park y President, 34th Street Partnership
Richard P. Dillon. Vice-president of Security, 34th Street Partnership
Dan Pisark. Director of Retail Improvement, 34th Street Partnership
Norman Mintz. Design Director of Retail Improvement Department, 34th Street Partnership

Washington D. C.

- Richard H. Bradley. Executive Director, Downtown DC Business Improvement District
Marcia H. Rosenthal. Executive Director, Golden Triangle Business Improvement District
Elisabeth Jackson. President, International Downtown Association
Manuel Ochoa. Manager of Membership Services, International Downtown Association
Jill M. Frick. Executive Director, Georgetown Partnership

Filadelfia

- Paul Steinke. Executive Director, University City District
Anthony E. Pipitone. Director of Finance, Center City District
Lawrence O. Houstoun, Jr. Principal, The Atlantic Group, Urban Development Consultants
Cynthia M. Philo. Executive Director, Old City District
Edward G. Rendell. Mayor of the City of Philadelphia

Fuente: elaboración propia.

Los BID norteamericanos seleccionados para la elaboración de la tesis están operando en los principales centros urbanos de la costa este de Estados Unidos: Nueva York, Washington y Filadelfia. Son los siguientes:

Tabla 6. Censo de BID de Nueva York, Washington y Filadelfia (agosto de 1999)

Ciudad	BID	Información primaria	
Nueva York	1. Alliance for Downtown NY	E	C ✓
50 %	2. 125 th Street DMA ³¹		
	3. 14 th Street-Union Square DMA		
	4. 165 th Street Mall Improvement Association	C	✓
	5. 180 th Street BID Management Association		
	6. 34 th Street Partnership/ Bryan Park Restoration	E	C ✓
	7. 47 th Street DMA		
	8. 60-86 Madison Avenue BID	C	✓
	9. 82 nd Street DMA		
	10. Brighton Beach DMA	C	✓
	11. Bryan Park DMA	E	C ✓
	12. Church Avenue DMA c/o CAMBA		
	13. East Brooklyn DMA	C	✓
	14. Fashion Center DMA	C	✓
	15. Fifth Avenue Association DMA		
	16. Flatbush Avenue DMA	C	✓
	17. Fulton Mall Improvement Association Inc.	C	✓
	18. Graham Avenue Business Improvement District (Woodhull Community DMA)	C	✓
	19. Grand Central Partnership DMA	E	C ✓
	20. Grand Street DMA		
	21. HUB Third Avenue DMA		
	22. Jamaica Center Improvement Assoc.		
	23. Kings Highway DMA		
	24. Columbus-Amsterdam BID (Lenape-Bloemendaal DMA)	C	✓
	25. Lincoln Square BID	C	✓
	26. Lower East Side DMA		

³¹ DMA = *District Management Association*.

	27. MetroTech Area DMA	C	✓
	28. Montague Street DMA		
	29. Moshulu-Jerome-East Gun Hill Road DMA		
	30. Myrtle Avenue DMA c/o Ridgewood LDC		
	31. NoHo NY Business Improvement District		
	32. North Flatbush Avenue DMA		
	33. Pitkin Avenue Business Improvement District	C	✓
	34. Steinway Street DMA		
	35. Sunset Park-Fifth Avenue DMA	C	✓
	36. Times Square Business Improvement District	E C	✓
	37. Village Alliance DMA	C	✓
	38. Washington Heights DMA		
	39. White Plains Road DMA	C	✓
	40. Woodhaven DMA		
Washington D. C. 100 %	1. Downtown DC Business Improvement District	E C	✓
	2. Georgetown Partnership	E C	✓
	3. Golden Triangle BID	E	✓
Filadelfia 87,5 %	1. Center City District	E C	✓
	2. City Line Avenue Special Services District	C	✓
	3. Community Development Corporation of Frankford	C	✓
	4. Germantown District		
	5. Manayunk Development Corporation	C	✓
	6. Old City District	E C	✓
	7. South Street/Headhouse District	C	✓
	8. University City District	E	✓

E = entrevista realizada

C = cuestionario contestado

% = porcentaje de obtención de información primaria respecto al universo de BID en la ciudad
(ratio de obtención de información primaria: 58,82 %)

Fuente: elaboración propia.

La elección de estas ciudades viene avalada por el hecho de que distintos expertos académicos en la materia, directivos locales, consultores y gestores de BID coincidieron en señalar que son las que han afrontado mayores retos en

relación con la prestación de servicios urbanos³², las que gestionan los presupuestos más ambiciosos en este ámbito y sobre las que existe más información disponible.

En el mes de agosto de 2000 desarrollé el trabajo de campo en el Reino Unido³³, llevando a cabo estudios de caso en ciudades de Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Con este propósito, hice entrevistas en profundidad a gerentes de TCM, a miembros de organismos públicos locales que autorizan y supervisan su existencia, a representantes del Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR) –entonces ministerio competente en la materia–, a representantes de la Association of Town Centre Management (ATCM)³⁴ y, finalmente, a representantes de consultorías que contribuyen activamente al desarrollo de los TCM.

³² Estas ciudades atravesaron diversos problemas fiscales durante la década de 1970, que se vieron agravados por los recortes en los programas urbanos y otros proyectos de financiación social.

³³ Agradezco a la Fundació Jaume Bofill la concesión de una Beca Complement Bofill para la realización de esta segunda fase del estudio de campo, y a la LSE London: Urban and Metropolitan Research (The London School of Economics and Political Science), la invitación como *visiting doctoral fellow*, lo que me permitió utilizar sus instalaciones como campo base.

³⁴ La Association of Town Centre Management (ATCM) se constituyó en 1991 con el objetivo de contribuir al impulso de proyectos de revitalización urbana. En 2000, la ATCM contaba con 550 miembros, de los cuales aproximadamente 300 eran gobiernos locales, y el resto, agentes del sector privado. El interés de los gobiernos locales por participar en la ATCM radica en el hecho de que la asociación se ha convertido en un punto de encuentro de todos los actores interesados en la regeneración urbana. Esta red, que opera tanto en el ámbito regional como en el nacional, ha ido ampliando progresivamente su alcance hasta liderar la creación de la Federación Europea de Gestión de Centros Urbanos (European Federation for Town Center Management), que acoge a representantes de Suecia, Austria, el Reino Unido, Noruega, Bélgica, Portugal y España.

Tabla 7. Lista de entrevistados en profundidad en el Reino Unido, agosto 2000 (LSE)

Belfast

Eddie Hayes. Director, Regional Development, Department for Social Development
Joanne Jennings. Development Director, Belfast City Centre Management

Bradford

Elaine Frances. City Centre Manager, Bradford City Centre Management

Bristol

John Hirst. Manager, Bristol Broadmead Board Ltd.

Cardiff

Michael Kelly. City Centre Manager, Cardiff Initiative

Coventry

Liz Millet. Chief Executive, City Centre Company (Coventry)
Mick Sanders. Head of Land and Property, City of Coventry

Edimburgo

Gordon Reid. City Centre Manager, Edinburgh City Centre Management
Chris Rowland. Town Centre Regeneration Manager, The Economic Development Investment Group Ltd.

Lincoln

Matt Corrigan. City Centre Manager, Lincoln City Centre Management

Londres

Julian Stanley. Chief Executive, The Capital Link Partnership
Allan K. Tallentire. Chairman, Association of Town Centre Management
Michael Bach. Principal, Planning Policies for Urban Development, Housing and Town Centres; Department of the Environment, Transport and the Regions
Jeroen Weimar. Interim Director of Performance and Partnerships, Greater London Authority
Patricia Brown. Chief Executive, Central London Partnership
Susan Mercer (1999). ATCM

Nottingham

Jane Ellis. City Centre Manager, Nottingham City Centre Management

Reading

Simon Quin. Town Centre Manager, Reading Town Centre Management

Liam Patrick Organ. Consultant, DTZ Pieda Consulting

Jennifer Smith. Consultant, DTZ Pieda Consulting

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, los TCM analizados en la tesis son los siguientes³⁵:

Tabla 8. TCM analizados en el Reino Unido

Región	Ciudad	TCM	Información primaria	
Inglaterra	Bradford	Bradford City Centre Management	E	✓
	Bristol	Bristol Broadmead Board Ltd.	E	✓
	Coventry	City Centre Company	E	✓
	Lincoln	Lincoln City Centre Management	E	✓
	Londres	The Capital Link Partnership Central London Partnership	E	✓
	Nottingham	Nottingham City Centre Management	E	✓
	Reading	Reading Town Centre Management	E	✓
Gales	Cardiff	Cardiff Initiative	E	✓
Escocia	Edimburgo	Edinburgh City Centre Management	E	✓
Irlanda del Norte	Belfast	Belfast City Centre Management	E	✓

Fuente: elaboración propia.

La tabla siguiente sintetiza las fuentes primarias utilizadas en el estudio de campo de la presente tesis:

³⁵ En el caso del Reino Unido no se distribuye un cuestionario. En este país el objetivo es analizar cómo se inicia la relación de colaboración. Una prueba inicial de envío de cuestionarios, con una muestra pequeña, demostró que en la fase inicial en la que se encuentran los TCM era difícil responder al mismo cuestionario que había enviado en EUA y obtener resultados validables.

Tabla 9. Fuentes primarias del estudio de campo

	Estados Unidos ³⁶	Reino Unido
Fuentes primarias	Entrevistas estructuradas en profundidad	13 directivos contratados por BID 3 directivos públicos 5 otros
		12 directivos contratados por TCM 4 directivos públicos 4 otros
	21 entrevistas	20 entrevistas
Cuestionarios	25 cuestionarios (ratio de respuesta 52,9 %)	

Fuente: elaboración propia.

b) Fuentes secundarias

Los materiales no editados han constituido una importante fuente de información sobre los PPP. Para la elaboración de la tesis he utilizado mimeos, documentos históricos, contratos, memorias anuales, memorandos e informes públicos, obtenidos a menudo gracias a las entrevistas y a los contactos personales que he podido establecer para el estudio de los casos. Esta información me ha resultado especialmente útil para el estudio de los BID en los EUA. La información más actualizada la he obtenido a través de sus páginas web.

En cuanto a la revisión de la bibliografía, las preguntas y respuestas de este análisis surgen, básicamente, de las áreas de conocimiento de las redes de

³⁶ Sumando la entrevista en profundidad y la ratio de respuesta de los cuestionarios autoadministrados en Estados Unidos, se obtienen las siguientes ratios de información directamente proporcionada por el universo de BID en las tres ciudades que son objeto de estudio:

Ciudad	Ratio de información directa
Nueva York	20 BID (50 %)*
Washington D. C.	3 BID (100 %)
Filadelfia	7 BID (87,5 %)

* Partiendo de la base de que no se pueden realizar porcentajes en cifras inferiores a cien, este dato es meramente orientativo.

políticas, la gestión pública, el análisis interorganizacional y las relaciones intergubernamentales (ver nota a pie 19).

Hipótesis y variables de estudio

Como ya he apuntado en el apartado dedicado al objeto de estudio, la tesis se centra en el análisis de la evolución de la relación de colaboración entre organizaciones públicas y privadas y en su vinculación con los modos de gobernanza, analizando de forma comparada un tipo concreto de PPP local para la regeneración de centros urbanos: los BID en los EUA y los TCM en el RU.

A través del análisis de la bibliografía y del trabajo de campo, quiero responder a tres preguntas:

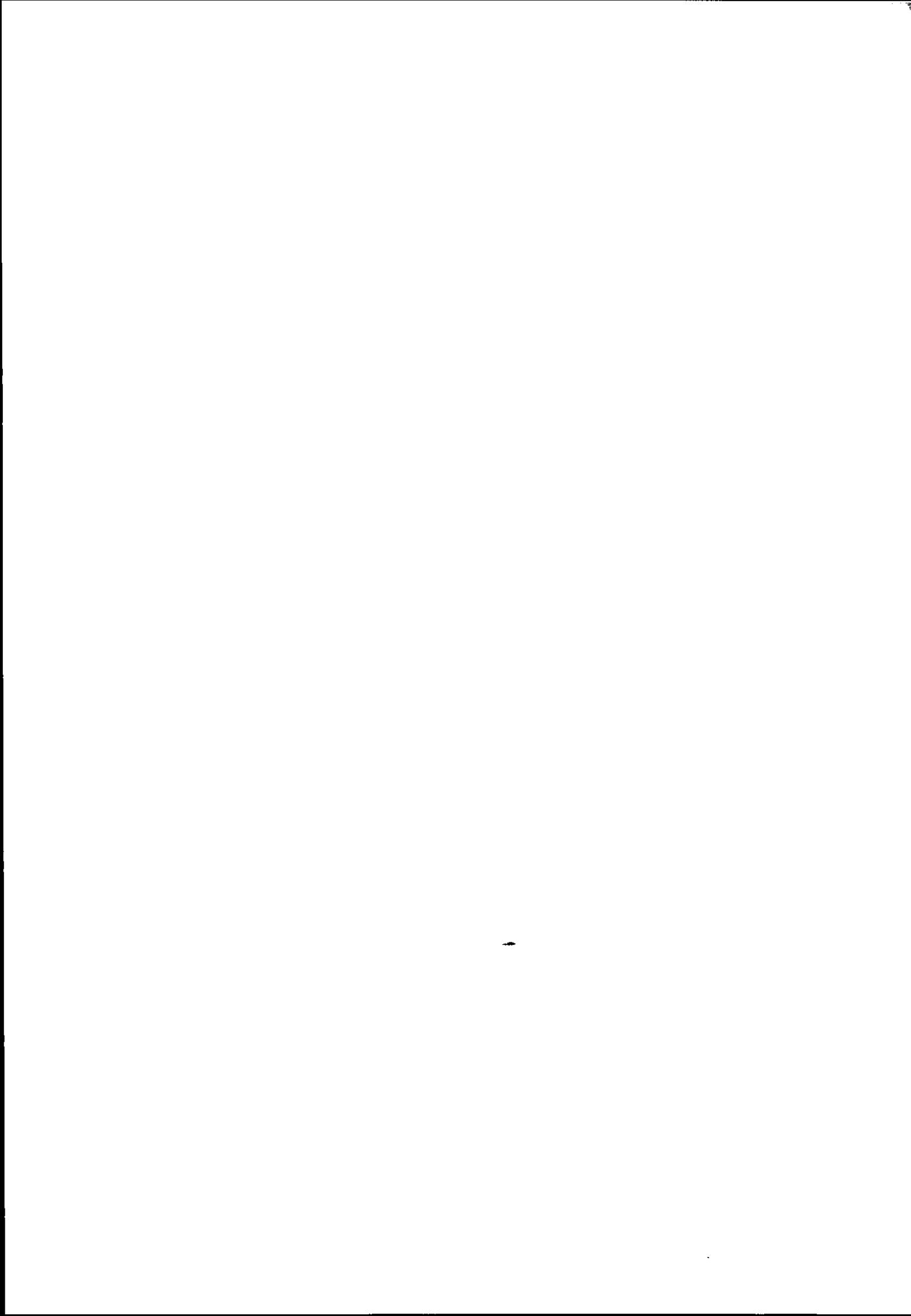
- ¿Cuáles son las principales dimensiones operativas que diferencian los BID de los TCM?
- ¿Cómo se desarrolla la transferencia de gestión de centros urbanos entre los EUA y el RU?
- ¿Qué formas de gobernanza adopta un PPP?

La tesis dirige su atención, especialmente, a la última pregunta, que profundiza en el tipo de relaciones que se establecen entre los socios, públicos y privados, que participan en la colaboración. En consecuencia, en la revisión de la literatura, he dedicado una atención especial a la bibliografía que se ocupa de los modos de gobernanza y de su vinculación a los PPP. Me aproximaré a ella con mayor detalle en los próximos capítulos.

Tabla 10. Revisión de la literatura

Tipos de gobernanza en las relaciones interorganizativas y PPP	Autores
Dos formas de gobernanza: mercado y jerarquía	Coase (1937) Williamson (1971, 1991) Powell (1987)
Surge un tercer modo de gobernanza: red	Powell (1990) Kenis y Schneider (1991) Larson (1992) Nohria (1992) Rodal (1993) Kooiman (1993) Rhodes (1996, 1997b, 2000a) Kickert <i>et al.</i> (1997b)
Las redes proveen la base sobre la que se desarrollan los partenariados público-privados	Klijn (1997) John y Cole (1998) Peters (1998a) McDonald (1999) Klijn y Koppenjan (2000) Klijn y Teisman (2000) Agranoff y McGuire (2001, 2003)
Las colaboraciones en PPP ¿pueden ser de geometría variable?	Schmitter (1989) Kenis y Schneider (1991) Rodal y Mulder (1992, 1993) Parkhe (1993) Kernaghan (1993) Lowndes (1997) Atkinson (1997) Skelcher (1996) Lowndes <i>et al.</i> (1997) Lowndes y Skelcher (1998) Börzel (1998) Stoker (1998) Beauregard (1998) Peters (1998) Boase (2000) Kanter (2000) Stainback (2000) Commission on Public Private Partnerships (2001) Davies (2002) Perri 6 <i>et al.</i> (2003)

Fuente: elaboración propia.



2. MERCADOS, JERARQUÍAS Y REDES: TRES FORMAS DE GOBERNANZA

De los mercados y las jerarquías a las redes

Existen cuatro modelos ideales de gobernanza para la prestación de servicios públicos³⁷, a pesar de que, en la práctica, acostumbran a coexistir: *el mando y el control, las redes y la confianza, la compra y la prestación y, finalmente, la privatización y la regulación* (Commission on Public Private Partnerships, 2001: 37), que excluyó del análisis porque no implica el tipo de relación entre actores públicos y privados objeto de estudio de esta tesis³⁸.

En una situación de *compra y prestación* (en adelante *de mercado*), es el mecanismo de mercado el que hace que la coordinación entre los actores y la asignación de recursos se desarrolle a partir de elecciones individuales³⁹.

³⁷ Entendiendo *gobernanza* como el mecanismo para guiar y dirigir las relaciones entre diferentes organizaciones (Lowndes y Skelcher, 1998).

³⁸ En este cuarto modelo, tanto la provisión de los servicios públicos como su financiación corren a cargo del sector privado; el Estado se limita a ejercer un papel regulador. La distribución de recursos se realiza a través de la “mano invisible” del mercado, pero la regulación del Estado es necesaria para garantizar el interés público en los casos de fallo de mercado (por ejemplo, porque existen monopolios naturales o porque la información entre consumidores y proveedores es asimétrica).

³⁹ En el modelo de mercado, cada una de las partes implicadas, a través del intercambio y buscando su propio beneficio, puede satisfacer sus necesidades y los objetivos que haya definido internamente. Los mercados, como los describe la teoría económica, son un mecanismo de equilibrio entre la oferta y la demanda que imparte racionalidad y da consistencia a las acciones de autointérés individuales y organizativas. El mercado perfecto está abierto a todos los actores, pero, a pesar de generar transacciones, no establece vínculos fuertes entre ellos, puesto que estos son libres de establecer cualquier tipo de compromiso futuro. Las transacciones del mercado se caracterizan porque se intercambian beneficios claramente especificados y los acuerdos se refuerzan por la amenaza de sanción legal en caso de incumplimiento, sin que la confianza sea necesaria.

Existe una separación entre proveedores y prestadores, -y se establece una relación de competencia entre estos últimos para la provisión de servicios cuya compra financia la Administración. Para el correcto funcionamiento de este modelo, la teoría económica argumenta que se deberían dar una serie de condiciones que no siempre son posibles: debe existir un mercado competitivo de prestadores; los prestadores solo deben poder seleccionar a los usuarios de forma limitada, para evitar tratos desiguales; y los proveedores deben buscar la calidad y ser capaces de estimarla. Una de las variantes más conocidas son los *cuasi mercados* para la prestación de servicios públicos (Calero, 1998).

En cambio, en el modelo basado en el *mando y control* o en la *jerarquía de gestión*, la organización y prestación de servicios se basa en una burocracia administrativa fundada por el Estado, que coordina de forma jerárquica la

El valor de los bienes que se intercambian en el mercado supera el valor de la propia relación; solo los precios, que se convierten en un mecanismo simplificador, determinan la producción y el intercambio. Por tanto, la estrategia consiste en conseguir el mejor acuerdo posible en el intercambio inmediato. Por este motivo, en el mercado también se define claramente cuándo una deuda ha sido liquidada, cuestión que no es tan obvia ni en la gobernanza en jerarquía, ni en la gobernanza en redes. Los mercados ofrecen elección, flexibilidad y oportunidad. Son un recurso en el caso de que la comunicación sea simple y fácil, y tienen efectos de coordinación, pero no de integración. En consecuencia, los mercados son un instrumento pobre para la transferencia de conocimiento. En un mercado perfecto, la información es simétrica y disponible; es fácil encontrar alternativas de compradores y vendedores, y no existen consecuencias remanentes de una transacción a otra.

distribución de los recursos necesarios para su funcionamiento⁴⁰. Este modelo sirve al interés público de forma eficiente solo en condiciones muy específicas: el interés público debe ser el centro de la preocupación de los actores que ocupan la cúspide de la jerarquía; estos deben ser capaces de comunicar sus instrucciones a todas las unidades subordinadas implicadas en la prestación de servicios, así como de supervisar de forma eficaz sus acciones; y, finalmente, estas acciones nunca deben depender de la iniciativa o la discrecionalidad de los subordinados.

Sin embargo, el comportamiento de los actores implicados en la prestación de servicios también puede adaptarse mutuamente y autorregularse a través de la negociación y la consulta entre ellos en un marco de relaciones en red basadas en la confianza (Börzel, 1998). La gestión en red, que se estructura en constelaciones complejas de actores y de interdependencias de recursos, donde las

⁴⁰ En una jerarquía, los actores individuales operan bajo un régimen de procedimientos administrativos y sus roles y funciones los define un grupo de supervisores de mayor nivel cuya función principal es asegurar una adaptación racional y eficiente de los medios a los fines: la mano visible de la dirección y de la gestión suplanta a la mano invisible del mercado. Su fortaleza reside en su fiabilidad (su capacidad para producir grandes cantidades de bienes y servicios de una determinada calidad repetidamente) y en su responsabilidad (su habilidad para documentar cómo se utilizan los recursos); por el contrario, su principal debilidad es su rigidez ante los cambios no anticipados. Las organizaciones jerárquicas se comparan con las máquinas y se perciben como un modelo de definición precisa de trabajos organizados a través de líneas de mando y comunicación definidas con precisión –lo que Klijn (1997) denomina la *organización racional*–. La estructura de autoridad domina todo el proceso de trabajo y las decisiones. Estos principios son los que se reproducen en una visión clásica de la burocracia (Dahl y Lindblom, 1971: 252-255) y en las organizaciones estructuradas en divisiones, con la salvedad de que pocas organizaciones –o ninguna– muestran relaciones de control puramente unilateral; de ahí que hablamos de un control muy alto, pero no de un caso puro de control jerárquico (Dahl y Lindblom, 1971). A su vez, esta aproximación jerárquica puede extenderse a las relaciones interorganizativas con múltiples actores, organizados e individuales, públicos y privados. A título de ejemplo, Rhodes (1988: 78) describe las *policy communities* como redes caracterizadas por la estabilidad de las relaciones, por tener una composición restringida, por su interdependencia vertical –se comparte la responsabilidad en la prestación de un servicio– y por su aislamiento respecto a otras redes e instituciones públicas y privadas. Pueden utilizarse dos tests para distinguir una relación jerárquica (Dahl y Lindblom, 1971): los no líderes no pueden desplazar sin violencia a los líderes después de una votación (distinción principal entre jerarquía y poliarquía); los líderes deciden sustancialmente cuándo, en qué condiciones y con quiénes tiene lugar la consulta (distinción principal entre jerarquía y negociación).

decisiones se toman a menudo de manera muy descentralizada e informal (Kenis y Schneider, 1991: 27) y las organizaciones implicadas en la prestación de servicios trabajan de forma conjunta para lograr resultados aceptables por ambas partes, intenta estimular este último tipo de coordinación (Dahl y Lindblom, 1971: 48-51).

A pesar de ello, los tipos de gobernanza predominantes hasta hace pocos años, fruto de visiones economicistas cuyos autores de referencia fueron Coase (1937) y Williamson (1971) o de la distinción clásica entre mercado y Estado, eran dos: el mercado y la jerarquía. En 1937, Ronald Coase concibió las empresas como estructuras de gobernanza jerárquicas en un artículo, hoy convertido en un clásico, que permaneció olvidado durante varias décadas hasta que Williamson y otros defensores de la teoría de los costes de transacción lo recuperaron en los años setenta (Williamson, 1971, 1985).

Coase defendía que, en algunos supuestos –por ejemplo, en el caso de las transacciones cuyos resultados son inciertos, que requieren una inversión específica en recursos económicos o energéticos o que exigen una inversión temporal importante–, las transacciones son absorbidas por las empresas. En cambio, los intercambios sencillos, beneficiosos a corto plazo, no repetitivos y que no requieren inversiones específicas, se desarrollan a través de una gobernanza de mercado.

En el primer caso, las posibles ineficiencias burocráticas de la organización se prefieren a los costes derivados de la transacción por tres razones. En primer

lugar, por la llamada *racionalidad limitada*, que hace imposible la redacción de contratos completos ("perfectos"), es decir, que anticipen todas las posibles contingencias. En segundo lugar, por una cuestión de oportunismo: los individuos son actores racionales cuyas decisiones persiguen beneficios, pero las actuaciones oportunistas se pueden mitigar a través de la jerarquía de las organizaciones, donde es más fácil desarrollar relaciones de autoridad e identificar a actores *free-rider*. En tercer lugar, porque la frecuencia, la incertidumbre y la especificidad de los activos dedicados a una transacción hacen aumentar los costes asociados a los contratos de mercado: cuando estos alcanzan cierto nivel, los mercados fallan y las transacciones son absorbidas, preferentemente, por las empresas (Larson, 1992).

Por este motivo, la visión dicotómica de mercados y jerarquías (Williamson, 1971) convierte a la empresa en una forma de gobernanza jerárquica separada del mercado⁴¹: sus límites externos son sus competidores, mientras que, en el ámbito interno, los directivos ejercen la autoridad y anulan todo comportamiento oportunista que pueda surgir. Desde el punto de vista de la estructura, tanto las organizaciones privadas como las públicas están fuertemente controladas a través de la jerarquía (Minztberg, 1996: 76).

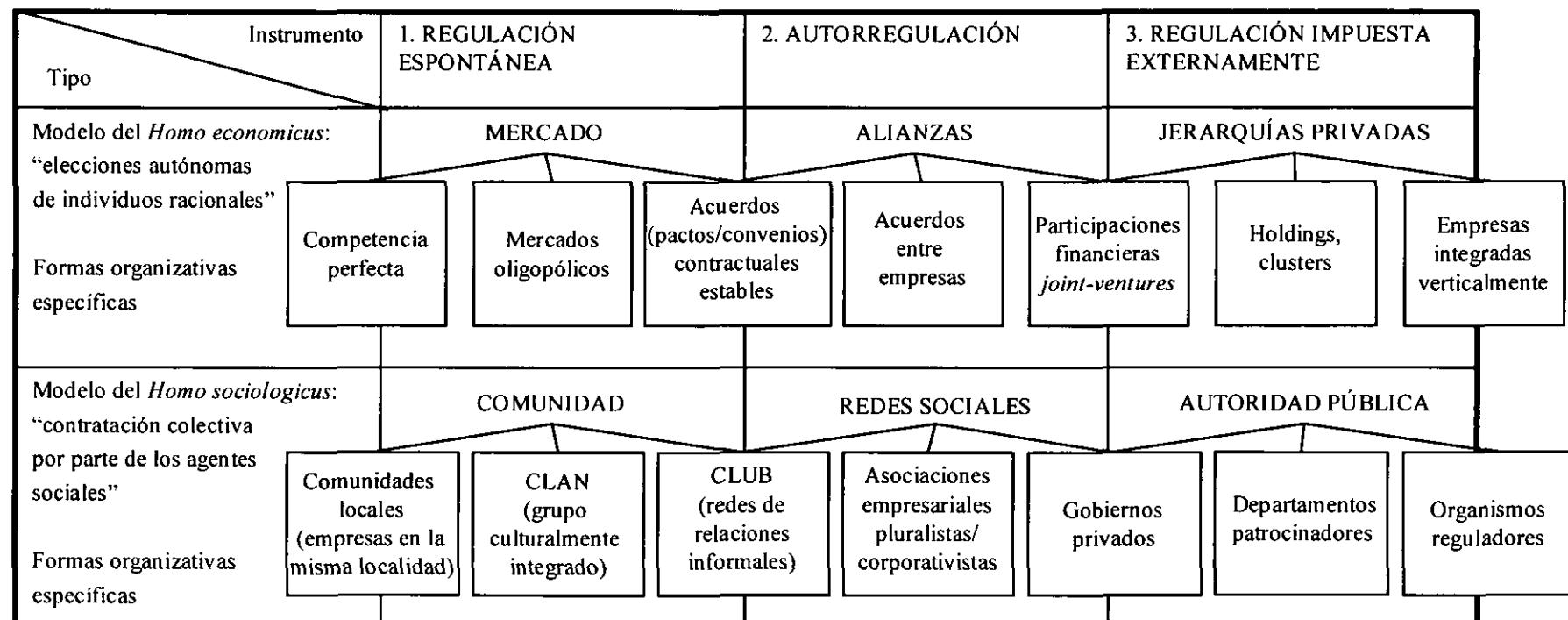
⁴¹ Sin embargo, las organizaciones integradas verticalmente presentan tres grandes problemas: incapacidad para responder con rapidez a los cambios competitivos de los mercados internacionales; elevada resistencia a los procesos de innovación que alteran las relaciones en las diferentes fases del proceso de producción, y resistencia sistemática a la introducción de nuevos productos. Es interesante comprobar cómo, anteriormente, las empresas perseguían una estrategia de integración vertical en un esfuerzo por cosechar los beneficios de la coordinación administrativa, las economías de escala y la reducción de riesgos; posteriormente, estas fortalezas se han convertido en debilidades, como la inercia estructural, la lentitud de respuesta y la generación de insatisfacción entre los empleados.

La observación de las configuraciones en red⁴² puede documentarse desde finales de la década de 1960 y principios de la de 1970. Ya a finales de los años setenta, la aproximación de redes se convirtió en una metáfora comúnmente aceptada para visualizar la evolución organizativa reciente, que eclosionó a lo largo de la década de 1980.

Schmitter es uno de los autores más significativos que identifica diferentes formas de colaboración en los distintos modos de gobernanza, tanto en el ámbito privado como en el público, incluida la autorregulación o red. Basándose en el derecho de propiedad como ejemplo de regulación sectorial y distinguiendo, en primer lugar, tres modos de gobernanza y, en segundo lugar, al hombre económico del sociopolítico –a partir de modelos, es decir, de simplificaciones de una serie compleja de acciones y motivos–, construye la clasificación que se presenta a continuación (Schmitter, 1989: 184):

⁴² Las configuraciones en red han adquirido distintas denominaciones: quasi empresas (Eccles, 1981), contratos relacionales, híbridos (Powell, 1987) y redes (Powell, 1990), entre otras.

Gráfico 2. Tipos de actores, instrumentos y modelos de regulación sectorial



Fuente: Schmitter (1989).

En la fila superior figuran los productores o las empresas racionales y maximizadoras, con su capacidad y sus preferencias estables, que actúan autónomamente en busca de una solución adecuada para obtener un beneficio. En la segunda fila, por otra parte, se incluyen los agentes que tienen una identidad y unas obligaciones establecidas dentro de una unidad sociopolítica más amplia y que se interrelacionan entre sí para alcanzar un resultado aceptable desde el punto de vista normativo y político.

A pesar de que, en el caso de los PPP, parece carecer de sentido, Schmitter distingue estos dos ámbitos porque cree útil separarlos analíticamente y utilizarlos para definir el espacio de los derechos de propiedad en una situación de regulación espontánea, de autorregulación y de regulación impuesta externamente, dentro del cual los agentes pueden buscar un equilibrio.

En teoría, en determinadas condiciones, los mercados y las comunidades se equilibran y se regulan de forma espontánea o automática: los mercados, a través de la “mano invisible”, y las comunidades, a través de su identificación con la comunidad. Así pues, en ningún caso requieren para su funcionamiento una amenaza coercitiva o un mecanismo explícito de (re)distribución o de pagos laterales.

Por el contrario, las jerarquías privadas y las autoridades públicas sí que precisan un mecanismo externo de autoridad, un gobierno “consciente” de la influencia y el poder que le otorga su posición jerárquica. En las jerarquías privadas, la autoridad se manifiesta a través de la atribución y distribución de

los derechos de propiedad. Este mecanismo lo encontramos también en las relaciones interorganizativas en situaciones de fusión o de crecimiento de la organización coordinadora. En cuanto a las autoridades públicas (la burocracia), estamos hablando del mecanismo de imposición histórico por excelencia: la coerción legal. De acuerdo con procedimientos legítimos y en nombre del interés público, regulan los intercambios en cualquier parte de su territorio, incluso en contra de las preferencias de los grupos disidentes.

La aportación más relevante de Schmitter en este ámbito es la observación de un tercer modo de regulación o de gobernanza⁴³. El análisis se hace conceptualmente más complejo, pues profundiza en los cuadrantes intermedios, donde el cumplimiento de los acuerdos, ya sean consecuencia de cálculos de individuos racionales o de la negociación colectiva, depende de la voluntad de

⁴³ Es importante reiterar que, como ya hemos visto, Coase (1937) y Williamson (1971), a partir de una visión economicista, excluyeron a priori la posibilidad de que las actuaciones interorganizativas se basen en acuerdos extraeconómicos o en un sentimiento de confianza, amistad u obligación mutua entre los actores. La introducción por parte de Schmitter de esta tercera opción de gobernanza muestra que pueden crearse organizaciones duraderas que no se basen ni en la identidad de la comunidad, ni en el mercado, ni en la coerción estatal/legal. Williamson (1985), teórico de la dicotomía mercado-jerarquía, clasificó las colaboraciones autorreguladas de Schmitter como formas mixtas o híbridas entre el mercado (o la regulación espontánea) y la jerarquía (o la regulación externa), considerándolas intrínsecamente inestables. Sostuvo que estas fórmulas cooperativas intermedias eran usadas por las empresas para hacer frente a la competencia en situaciones en las que no es posible ni siquiera la jerarquía y donde las soluciones de mercado son ineficientes (por ejemplo, son producto de activos que tienen una vulnerabilidad excesiva). A partir de una aproximación complementaria, Powell defendió también el carácter híbrido de las redes en 1987 (Powell, 1987); sin embargo, Schmitter señaló la parcialidad de esta visión, que el mismo Powell rectificó poco después al manifestar que las redes son un tipo de gobernanza distinto de los mercados y las jerarquías (véase Powell, 1990: 501). Por un lado, las explicaciones de la teoría de los costes de transacción (mercados y jerarquías) prestaron escasa atención a cómo las alianzas o las redes, una vez creadas, interconectan las organizaciones en un sistema autorregulado; por este motivo, no tuvieron en cuenta que estas relaciones que emergen a lo largo del tiempo como resultado de las alianzas entre empresas, modelan y limitan su conducta estratégica. Por otro lado, el tiempo ha demostrado que estas formas de gobernanza pueden ser bastante estables y que, incluso, pueden considerarse como deseables desde el punto de vista político o social.

las partes⁴⁴. Schmitter denomina a estas soluciones *alianzas*, cuando se basan en cálculos autónomos sobre el provecho mutuo estrictamente entre empresas, y *redes*, cuando se elaboran a partir de la reciprocidad entre las personas o entre los grupos y tienen sus raíces en las instituciones sociales o políticas de su entorno⁴⁵.

El modelo de Schmitter, basado en la división entre mercados, jerarquías y redes, nos permite avanzar en la comprensión de la extraordinaria diversidad de acuerdos que podemos encontrar entre organizaciones; además, se trata de una de las primeras propuestas que distingue estos tres tipos de gobernanza. Posteriormente, otros investigadores, como Powell (1990), profundizaron en su

⁴⁴ Una de las aportaciones más importantes de Schmitter es la afirmación de que las organizaciones, cuando cooperan, buscan en primer lugar soluciones basadas en la regulación espontánea. Así pues, solo avanzan hacia soluciones basadas en la autorregulación o la jerarquía si no consiguen sus objetivos mediante el cumplimiento voluntario de los acuerdos. Asimismo, se oponen a ser llevadas a la "fila inferior" —a una unidad sociopolítica más amplia—, a menos que se hayan agotado o sean inaccesibles los acuerdos individuales potenciales existentes para alcanzar sus objetivos.

⁴⁵ En el caso de las redes sociales, la investigación de Schmitter revela la existencia de una diversidad similar de tipos intermedios de "gobierno", basados no ya en cálculos de eficiencia, en la minimización de los costes de transacción o en la maximización de beneficios (fila superior), sino en las diferentes estructuras de poder social y político en las que operan. El instrumento central son las asociaciones empresariales, organizaciones cuyos miembros son empresas independientes, pero que tienen como interlocutores principales a organismos públicos, sindicatos y otras organizaciones empresariales. A pesar de ello, pueden ser muy distintas, en función de si se organizan de manera pluralista o corporativista. Si actúan de forma independiente en áreas que se superponen y que compiten entre sí, es decir, en un contexto pluralista, su afiliación es voluntaria y solo cooperan esporádicamente, por lo que esa cooperación adquiere menor relevancia. En cambio, en un contexto corporativista, en el que forman parte de redes más amplias de coordinación y consiguen un reconocimiento exclusivo y un acceso privilegiado, su afiliación es monopolística e involuntaria, pero pueden desempeñar un papel importante en el gobierno del sector. Los clubes, por otra parte, son redes de relaciones que se basan en lealtades personales y en relaciones de carácter informal; se dan en grupos relativamente reducidos (industrias concentradas), instalados en un ámbito territorial reducido o culturalmente homogéneos. Cuanta más importancia cobran estos factores para el control del cumplimiento o la aplicación de sanciones, más nos aproximamos al modelo de clan propuesto por Ouchi (1980), en el cual las conexiones familiares, la endogamia y las amistades son los factores que permiten a los agentes coordinar su conducta, sin necesidad de que esta sea controlada por agentes externos. Finalmente, en la parte derecha del eje del modelo, encontramos acuerdos más formalizados, que dependen, en gran medida, de la autoridad prestada por el Estado; son lo que Schmitter denomina *gobiernos basados en intereses privados*. Estos pueden obligar a sus miembros a cumplir las directrices sectoriales bajo la amenaza de sanciones, pero estas pueden ser impuestas por los instrumentos de cooperación que asumen por delegación la responsabilidad de administrar algunos programas.

estudio. Este autor sistematizó las diferencias más importantes entre los mercados, las jerarquías y las redes en la siguiente tabla:

Tabla 11. Comparaciones estilizadas de formas de organización económica

Formas			
Características esenciales	MERCADO	JERARQUÍA	RED
Base normativa	Contrato-derechos de propiedad	Relaciones de empleo	Fortalezas complementarias
Medios de comunicación	Precios	Rutinas	Relaciones
Métodos de resolución de conflictos	Negociación Recurso a los tribunales para su cumplimiento	Por orden administrativa-supervisión	Norma de reciprocidad Credibilidad mutuamente reconocida
Grado de flexibilidad	Alto	Bajo	Medio
Grado de implicación entre las partes	Bajo	Medio-alto	Medio-alto
Tono o clima	Precisión y/o desconfianza	Formal, burocrático	Duración indefinida Beneficios mutuos
Preferencias o elecciones de los actores	Independientes	Dependientes	Interdependientes
	Transacciones repetidas (Geertz, 1978)	Organización informal (Dalton, 1957)	Estatus de jerarquía
Mezcla de formas	Contratos como documentos jerárquicos (Stichcombe, 1985)	Características similares al mercado: centros beneficiosos, transferencia de precios (Eccles, 1985)	Varios socios Reglas formales

Fuente: Powell (1990: 300).

-

Las bases de la colaboración público-privada en red en el ámbito de las políticas públicas

En el ámbito de las políticas públicas, fenómenos sucesivos como la paulatina especialización funcional y la mayor fragmentación y complejidad de las sociedades occidentales; los procesos de descentralización y fragmentación de las administraciones públicas; la creciente importancia del acceso a la información para la coordinación y el control; la interdependencia existente entre todos los actores que intervienen en el proceso de elaboración e implementación de políticas; el aumento del alcance de estas (*policy growth*); la creciente dificultad para delimitar lo público y lo privado, y, ligado a este último factor, la aparición de los gobiernos privados⁴⁶ (*private governments*) (Streeck y Schmitter, 1985; Schmitter, 1989), han dado lugar al desarrollo de fórmulas de

⁴⁶ Los gobiernos privados se pueden definir como aquellos en los que diversas competencias públicas ya no pueden desarrollarse sin la colaboración de agentes privados.

cooperación público-privadas que tienen forma de red y se basan en modelos de intercambio lateral u horizontal (Powell, 1990; Kenis y Schneider, 1991)⁴⁷.

Tales fórmulas se han dirigido, en especial, al desarrollo de actividades basadas en el intercambio de bienes intangibles o cuyas cualidades son difíciles de medir –como, por ejemplo, el saber hacer, las capacidades tecnológicas, el espíritu de innovación o experimentación y la filosofía de defectos cero⁴⁸–, recurrentes, que se basan en la necesidad de información eficiente y fiable y que requieren el mantenimiento de una relación a largo plazo (Powell, 1990: 501).

⁴⁷ Paralelamente, existe amplia evidencia de que los acuerdos cooperativos también se han multiplicado en la estrategia empresarial. La necesidad de las empresas de tener un acceso más rápido a las nuevas tecnologías y a los nuevos mercados, de beneficiarse de economías de escala en producción o investigación para aprovechar recursos y conocimiento práctico ubicados fuera de sus límites, y de compartir los riesgos de actividades que van más allá del alcance o la capacidad de la propia organización, los han hecho imprescindibles. El viejo modelo de organización empresarial correspondía a la gran organización jerárquica (Nohria, 1992), pero estos factores implicarían el tránsito hacia el modelo de organización que se considera característico de la *new competition* –que genera *clusters* que fomentan la existencia de los distritos industriales basados en la informática y la biotecnología, como Silicon Valley, en California–: la red de vínculos laterales y horizontales en el seno de las organizaciones y entre ellas. Las empresas buscan combinar sus fortalezas y reducir sus debilidades en una colaboración que es mucho más amplia y va mucho más allá de las típicas acciones de marketing previas. Las formas que toman estos acuerdos autorregulados son muy heterogéneas, porque no existe necesariamente una relación clara entre la forma legal que dota de personalidad jurídica a las relaciones de cooperación entre empresas –en cuya elección acostumbran a pesar las consideraciones fiscales y jurídicas– y la naturaleza o los objetivos de la colaboración que estas acaban estableciendo. Estos acuerdos incluyen *joint ventures*, alianzas estratégicas, partenariados de equidad, pactos de investigación colaborativa en grandes consorcios de investigación, acuerdos de reciprocidad y organizaciones satélite (Perri 6 et al., 2002: 53).

⁴⁸ Las actividades intensivas en conocimiento y algunos servicios profesionales se basan en el saber hacer y en el conocimiento detallado de las habilidades que otros poseen, y que son complementarias a las propias. El conocimiento tácito es de difícil codificación, pues estos activos son, en su mayor parte, intangibles: existen en la mente de personas con talento cuyo conocimiento técnico no puede ser comprado y cuyo trabajo nace de la creatividad (Powell, 1990). Los mercados y las jerarquías pueden dificultar el desarrollo de estas capacidades. Por tanto, es más probable que las redes surjan y proliferen en ámbitos donde el conocimiento y las habilidades no permitan el monopolio del control o la expropiación por parte del actor con más recursos; en cambio, cuanto más generales y sustituibles sean los recursos, más fácil será que sean provistos a través de las transacciones mercantiles. Por otro lado, el compartir información depende a menudo de la existencia de valores comunes; surge con más facilidad en circunstancias en las que se da cierta integración operacional o en condiciones de incertidumbre. Por tanto, es más probable que el intercambio de competencias distintivas se manifieste en las redes (Powell, 1990).

En el ámbito de las políticas públicas, la palabra *red* alude a diversos actores interdependientes vinculados a la prestación de servicios que precisan intercambiar recursos para lograr sus objetivos, para maximizar la influencia que tienen sobre los resultados (Rhodes, 1997b). En lugar de confiar en el Estado o el mercado, la gobernanza en red se dirige a la creación de modelos de interacción en los que la jerarquía política tradicional y el mercado, entendido como autoorganización social, son complementarios, y en los que la responsabilidad y la transparencia se extienden sobre actores públicos y privados (Kooiman, 1993: 275).

Para Rhodes (1997b), una red interorganizativa y autoorganizada se caracteriza por lo siguiente:

1) La interdependencia existente entre las organizaciones de la red. Una de las características principales de las redes es que cualquier actor es dependiente de los recursos controlados por otro, de manera que las ganancias se obtienen en común⁴⁹. Como sostiene Elkin (1994), la característica esencial de las relaciones público-privadas es su mutua dependencia, que va más allá del hecho de que un sector precise del otro para implementar sus objetivos: en muchas funciones esenciales, un sector solo puede actuar de manera efectiva a través del otro. En consecuencia, el poder no es solo “poder sobre”, sino “poder para”: cada sector tiene capacidad para realizar una serie de actua-

⁴⁹ Por este motivo, para el desarrollo de nuevos productos innovadores o cuyo coste es muy elevado, las redes son medios más rápidos de reposicionamiento que el desarrollo interno y menos costosos e irreversibles que las fusiones. En definitiva, poseen una clara ventaja comparativa: la facilidad con que se adecuan al entorno.

ciones que los otros necesitan que sean realizadas. Por esta razón, a través de las redes, los actores se comprometen a desarrollar acciones recíprocas, preferenciales y de apoyo mutuo, cuyas piedras angulares son la complementariedad y la acomodación.

- 2) Debido a que los miembros de la red precisan intercambiar recursos y negociar objetivos compartidos, las interacciones entre ellos son continuas.
- 3) Las interacciones que se producen se fundamentan en la confianza y se regulan a través de normas negociadas y consensuadas entre los integrantes de la red. Es importante reconocer, en el análisis de la autorregulación, que los actores tienen motivos sociales y económicos, y que sus acciones se hallan influenciadas por las redes de relaciones en las que se insertan. Larson (1992: 76) considera que la dimensión social de las transacciones es central en la explicación del control y la coordinación en las estructuras de intercambio; de ahí la importancia de la reputación, la confianza, la reciprocidad y la interdependencia mutua para explicar su duración y estabilidad, que hacen innecesaria la existencia de otros mecanismos de regulación de la relación o de sanción⁵⁰.
- 4) No existe una autoridad soberana, por lo que las redes tienen un grado significativo de autonomía con respecto al Estado y no son responsables ante él. La confianza actúa como un eficiente lubricante del intercambio y reduce su

⁵⁰ Estas condiciones son difíciles de conseguir. Parkhe (1993) estima una ratio de mortalidad de redes de hasta el 70 %, que es el resultado de problemas de inestabilidad, actuación pobre y colapso.

complejidad, en muchos casos, de manera más rápida o más económica que la autoridad o las negociaciones. A medida que la red evoluciona, los actores se muestran más sensibles a ejercer su voz, en lugar de optar por la salida (Hirschman, 1977). Los beneficios y las cargas se comparten, se establecen patrones de intercambios repetidos y se define una orientación común. Por este motivo, surge un interés mutuo –en especial en entornos inciertos– y un comportamiento estándar que se define a través de la red, sin que ningún individuo lo pueda determinar por sí solo⁵¹.

Los partenariados público-privados

Como ya se ha explicado en el apartado dedicado al objeto de estudio, los PPP son fórmulas de cooperación entre dos o más organizaciones públicas y privadas autónomas para desarrollar conjuntamente productos o servicios compartiendo riesgos, costes y beneficios de forma voluntaria y estable.

Según Peters (1998a: 26), los PPP se basan en diferentes atributos que deben ser tenidos en cuenta para su establecimiento: 1) la existencia de un interés mutuo por parte de los actores públicos y privados para conseguir los objetivos compartidos que originan el PPP; 2) la complementariedad de los recursos que aportan a la relación; 3) la ausencia de alternativas al PPP para conseguir esos

⁵¹ Sin perjuicio de que haya algunos contextos institucionales en los que exista una particular combinación de factores legales, políticos y económicos, estos son especialmente propicios para los acuerdos en red y para las colaboraciones interorganizativas porque el interés mutuo es más probable y el estándar de comportamiento más homogéneo (Powell, 1990).

objetivos; 4) el reconocimiento por parte de los líderes de las organizaciones participantes de la importancia de la colaboración para legitimarla, y 5) la simetría del poder de los actores, pues las relaciones que sean asimétricas no crearán la simbiosis que se requiere para que un PPP funcione –criterio que no comparto–.

Por otro lado, los PPP se establecen a menudo en el marco de relaciones a largo plazo y flexibles, sustentadas por un contrato para la prestación de servicios. Para Rodal (1993), Boase (2000: 89) y Kjaer (2003), los elementos críticos para un buen funcionamiento de los PPP son los siguientes: 1) la compatibilidad de valores y objetivos entre las organizaciones participantes; 2) la distribución de los beneficios y de los riesgos entre ellas; 3) la creación de estructuras de poder equitativas⁵², basadas en la interdependencia entre las partes; 4) la adopción de mecanismos de comunicación efectivos (tanto internos como externos); 5) el mantenimiento de la confianza y el respeto mutuo como instrumentos para superar los conflictos que surjan en la relación⁵³; 6) la capacidad de adaptabilidad de la relación a un contexto cambiante; 7) la transparencia y la integridad en las actuaciones de las organizaciones participantes; y 8) su paciencia y perseverancia, pues la inversión en un partenariado impone costes a corto plazo –debido a que es importante disponer de recursos financieros– con la esperanza de obtener beneficios a largo plazo.

⁵² Equidad en el sentido jurídico de tratar igual a los iguales.

⁵³ En este ámbito, el papel de las personas resulta crucial, hasta el punto de que, a menudo, se percibe como más importante que el que asume explícitamente la propia organización. Así lo entiende, por ejemplo, Rodal (1993), quien establece que los beneficios son más factibles si los representantes de los socios en el PPP mantienen una actitud de colaboración, si existe un “sentido de propósito” de su actuación en relación con la visión y los objetivos del PPP, si son capaces de aportar distintas perspectivas, aproximaciones y experiencias, si tienen capacidad ejecutiva y si gozan de credibilidad e influencia.

Redes y partenariados público-privados

En los últimos años han imperado dos criterios, no excluyentes entre sí, para distinguir o equiparar redes y partenariados. El primer criterio se basa en la formalización jurídica del partenariado. De acuerdo con este criterio, Powell (1990), Larson (1992), Nohria (1992), Kickert *et al.* (1997c), Lowndes *et al.* (1997), Klijn y Koppenjan (2000) y Agranoff y McGuire (2001, 2003) defienden que los PPP son una formalización jurídica de la colaboración horizontal en red. En cambio, Allan (2000) sostiene que los PPP se caracterizan por su elevado grado de informalidad. Ante tal galimatías teórico, resulta evidente la necesidad de aportar mayor claridad conceptual al estudio de los PPP, a pesar de que, para mi investigación, la variable de formalización documental del PPP no es determinante⁵⁴.

El segundo criterio vincula los PPP a los modos de gobernanza. De acuerdo con esta aproximación, diferentes autores –como Kenis y Schneider (1991), Rhodes (1996) y Klijn y Teisman (2000)– defienden que los PPP adoptan un

⁵⁴ De acuerdo con Kjaer (2003), el grado de formalización de la estructura organizativa de los PPP no es demasiado relevante, pues, en la práctica, acostumbran a evolucionar hacia un híbrido de operaciones formales e informales. La citada autora enumera las siguientes ventajas e inconvenientes, en función de esta variable, para el funcionamiento de los PPP.

Organización del partenariado

	Estructura informal	Estructura formal
Ventajas	Mayor libertad de operación	Más estable
	Más flexible	Mayor visibilidad
	Más personal	Acceso a redes más amplias
Inconvenientes	Mayor vulnerabilidad	Más burocrático
	Menor visibilidad	Más caro

Fuente: Kjaer (2003).

modo de gobernanza en red. En cambio, yo intentaré argumentar, a lo largo de los próximos capítulos, que las colaboraciones público-privadas que se dan en el marco de los PPP pueden desarrollarse a través de tres formas distintas de gobernanza: las redes, los mercados y las jerarquías.

La formalización como criterio de distinción entre red y PPP

En primer lugar, es preciso hacer referencia a Lowndes *et al.* (1997), quienes distinguen las redes de los PPP, entre otros motivos, por su grado de formalización, como se puede observar en la tabla que se presenta a continuación:

Tabla 12. Características de las redes y los partenariados

	Red	Partenariado
Composición	Individuos	Organizaciones
Motivación	Voluntaria	Voluntaria e impuesta
Límites	Indefinido	Definido
Foco	Fluido	Estable
Miembros	Informalidad	Definidos en un acuerdo formal
Formalización	Baja	Alta

Fuente: Lowndes, Nanton, McCabe y Skelcher (1997: 336).

Las redes surgen y se sostienen a través de las relaciones entre individuos y se basan en preocupaciones, valores y creencias compartidas. Tienden a ser de naturaleza voluntaria (los individuos se unen a la red por voluntad propia), no se constituyen formalmente y, por tanto, sus límites están poco definidos o son borrosos. Por otro lado, son dinámicas, debido al cambio de intensidad y de naturaleza de las relaciones entre los miembros de la red y de su percepción de esta.

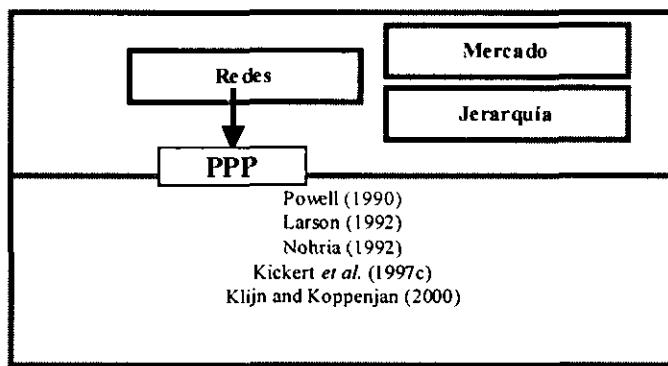
En cambio, según los autores citados, los partenariados implican relaciones organizativas que pueden surgir de manera voluntaria o impuesta (cuando una organización está obligada a participar en un partenariado creado por actores más poderosos, o cuando es necesario crear un partenariado para poder acceder a recursos escasos que controla un tercero). Los partenariados tienen una base formal en que se definen sus miembros; su objeto es claro y se halla perfectamente delimitado (Lowndes *et al.*, 1997). Allan (2000), en cambio, caracteriza los PPP a partir de su grado de informalidad, de manera que se sitúa en una posición diametralmente opuesta a la defendida por estos autores.

Sin embargo, como afirma Peters (1998a: 14), "a pesar de que muchos partenariados se basan en un acuerdo formal y estable, podrían conseguir los mismos objetivos a través de una mayor informalidad". En definitiva, lo que distingue a los PPP es la voluntad de las partes de colaborar, de forma que el grado de formalización no es relevante, como tendremos ocasión de observar en el próximo capítulo, a través del análisis de los regímenes urbanos norteamericanos.

El modo de gobernanza como criterio de distinción entre red y PPP

La posición más extendida en la literatura sobre los PPP establece que se trata de acuerdos de cooperación entre dos o más partes basados en la red, lo que comporta confianza e igualdad entre los socios que los componen. Por este motivo, en esta aproximación, las redes constituyen la base sobre la que pueden generarse partenariados formales (Skelcher *et al.*, 1996). En otras palabras, la red es el modo de coordinación social o gobernanza, y el partenariado, la forma organizativa que esta adopta (Lowndes y Skelcher, 1998)⁵⁵.

Gráfico 3. La introducción de una tercera forma de gobernanza: las redes



Fuente: elaboración propia.

Como he apuntado anteriormente, yo vinculo los PPP a los tres modos de gobernanza, y no solo a las redes. En los próximos capítulos desarrollaré mis argumentos para contrastar esta hipótesis.

⁵⁵ Esta concepción coincide con la literatura contractual (McDonald, 1999), que define el partenariado como una relación a largo plazo (a menudo abierta) de beneficio mutuo basada en la confianza.



3. LOS REGÍMENES URBANOS: UN EJEMPLO DE PARTENARIADO INFORMAL EN RED

"Dentro del sector civil de Atlanta, las actividades sirven para vincular preocupaciones a través de las líneas institucionales de la comunidad, conectando al gobierno con las empresas y a cada uno de estos actores con una variedad de entidades no lucrativas" (Stone, 1989: 239).

La componente más importante de un PPP es, probablemente, el elemento más difícil de medir y de definir con precisión: el grado de corresponsabilidad y de confianza entre las organizaciones participantes. Sin duda, los PPP tienen mayor probabilidad de éxito si los derechos y los deberes entre las partes se establecen formalmente, por ejemplo, en un contrato. Ahora bien, la formalización de esa relación no es suficiente, no solo porque los contratos no cubren todas las contingencias posibles, sino porque, como ya se ha apuntado, "los partenariados son más un estado de ánimo que una formulación legal" (Commission on Public Private Partnerships, 2001: 41).

En este capítulo presento los regímenes urbanos como ejemplo de PPP en red, pues constituyen una muestra de hasta dónde puede llegar la capacidad de colaboración entre el sector público y el privado basada en vínculos informales. Para abordar su análisis, relaciono dos marcos teóricos que pocos autores han vinculado hasta la fecha: los *urban regimes* (regímenes urbanos) de Clarence Stone, y la teoría de la gobernanza en redes y los PPP.

Hasta Davies (2001), esta relación no había sido puesta de manifiesto ni por la bibliografía sobre ciencia política, ni por la bibliografía sobre políticas urbanas, ni por la centrada en la gestión pública. Sin embargo, ambos enfoques conceptuales ofrecen una amplia capacidad explicativa de los procesos de decisión que se dan en el marco de las políticas públicas urbanas, articulados a partir de la colaboración y cooperación entre el sector público, el sector privado lucrativo y el sector privado no lucrativo⁵⁶.

Como veremos a continuación, los regímenes urbanos constituyen un tipo de PPP informal en red porque se configuran a partir de una base informal de coordinación: no operan sobre la base de una estructura jerárquica, porque no hay un único centro de dirección y control (Stoker, 1995), ni sobre una estructura de mercado; por el contrario, la acción resulta de los esfuerzos cooperativos de los distintos intereses y organizaciones que forman parte de ellos. La cooperación se fundamenta en el establecimiento de relaciones basadas en la interdependencia, la solidaridad, la lealtad, la confianza y el apoyo mutuo. En este sentido, el análisis de los regímenes urbanos nos debe permitir examinar no solo cómo se puede crear y desarrollar un PPP informal en red, sino también la complejidad de su funcionamiento, que, más allá de la paradoja

⁵⁶ Dado que es difícil lograr un acuerdo sobre la terminología más adecuada para designar este tipo de entidades –en gran medida debido a su diversidad–, a lo largo de la investigación, cuando hago referencia al sector no lucrativo, me refiero a “Conjunto de organizaciones sin ánimo de lucro (utilizamos aquí indistintamente los términos “Organizaciones No Lucrativas” u “Organizaciones sin Ánimo de Lucro” -ONL- y “Organizaciones No Gubernamentales” -ONG-) y personas que desarrollan su carrera profesional o actividades de voluntariado en él persiguiendo fines de interés general desde el ámbito privado” (Marta Rey García, *El Tercer Sector en España: Estrategias ante una Encrucijada de Crecimiento*, en www.sector3.net/portal1/art_martarey.asp, -29 julio 2004-).

olsoniana, es posible por la confianza y la reciprocidad entre los actores, y la identidad y la cultura como recursos de la acción colectiva.

El origen del concepto: los regímenes internacionales⁵⁷

El concepto de *régimen* deriva del estudio de las relaciones internacionales y fue definido en la década de 1970 por los científicos sociales para intentar explicar la existencia de comportamientos regidos por la coordinación en el contexto de un sistema internacional anárquico: "el régimen internacional es una construcción teórica que pretende explicar no las situaciones de anarquía y conflicto clásicas de la política internacional, sino *las situaciones de orden* (su creación, su evolución y su desaparición o cambio) existentes en un campo de actividad (*issue area*) internacional" (Barbé, 1989: 56; la cursiva es del original)⁵⁸. "De este modo, el régimen actúa al margen de la estructura internacional y tiene por función un incremento de beneficios a partir de una actuación coordinada" (Barbé, 1989: 59).

Según la definición más citada, la de Krasner, los regímenes internacionales son un conjunto implícito o explícito de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones alrededor de los cuales convergen las expecta-

⁵⁷ Quienes deseen profundizar en el estudio de los regímenes internacionales pueden consultar las siguientes obras de referencia: Krasner, S. (1982) "Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables", *International Organization*, vol. 36, núm. 2, p. 185; Krasner, S. (ed.) (1983) *International regimes*. Ithaca (NY): Cornell University Press; Keohane, R. (1984) *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press.

⁵⁸ No hay que olvidar la situación de partida que favorece su aparición en las relaciones internacionales: "A pesar de que el sistema internacional es anárquico (sin un gobernante) en estructura, nunca ha sido anómico (sin reglas)" (Little, 1997: 231).

tivas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales⁵⁹.

Por tanto, este grupo de actores se halla inscrito en un proceso dinámico, noción que nos remite "a una suma de aspectos normativos y de prácticas consolidadas (aunque no normativizadas)" (Vilanova, 1995: 56).

La cooperación se desarrolla para evitar situaciones que generen resultados no óptimos, porque los actores precisan colaborar en lugar de competir o, precisamente, para poder competir. En estas circunstancias, el mercado, que genera competencia, no es el mecanismo apropiado para abordar la situación. Los microeconomistas sortean el problema acudiendo a transformaciones estructurales: la estructura anárquica del mercado da paso a la estructura jerárquica del Estado. Sin embargo, los regímenes son un ejemplo de solución alternativa cuando no se puede crear una estructura jerárquica que agrupe a todos los actores participantes; así ocurre, por ejemplo, en aquellos casos donde existe interacción estratégica y un fuerte componente de voluntariedad. Los resultados vienen determinados por la interacción de actores independientes, con el factor añadido de que ningún actor puede alcanzar por sí solo este nivel.

La "sombra del futuro" se proyecta sobre los actores afectando sus cálculos estratégicos, pero, gracias a que el "juego" se va repitiendo de manera iterativa, conviene arriesgarse y perseguir una estrategia colaborativa para producir un

⁵⁹ Krasner (1983: 2) identifica los regímenes literalmente como "sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations" –citado en Little (1997: 235), Mossberger y Stoker (2001: 814) y Dowding (2001a), autores que aplican el concepto de régimen al estudio de las políticas urbanas.

outcome óptimo. Si se persuade al resto de actores para actuar de la misma manera, habrá pocos incentivos para traicionar la cooperación en el futuro, porque si un actor lo hiciera, los otros actuarían de manera similar, de modo que se perderían los beneficios de la colaboración. De acuerdo con este argumento, el mecanismo más importante para el establecimiento y mantenimiento de un régimen no es la existencia de un poder hegemónico, sino el principio de reciprocidad; de ahí la importancia de reforzarla dentro del sistema.

De las definiciones de *relaciones internacionales* es importante destacar dos elementos que, posteriormente, serán claves para entender los regímenes aplicados a las políticas urbanas, es decir, los regímenes urbanos:

- 1) En primer lugar, a través de una actuación coordinada, se persigue incrementar los beneficios de los participantes; a través de incentivos selectivos, se consigue la participación en busca de un objetivo común.
- 2) En segundo lugar, esta cooperación se basa en prácticas consolidadas, que se logran a través de un proceso y que no se hallan normativizadas. Este segundo aspecto es el que proporciona flexibilidad y adaptabilidad a los regímenes; de ahí la relevancia de analizarlos como procesos.

Los regímenes urbanos

La teoría del régimen (*regime theory*) empieza a aplicarse en el estudio de las políticas urbanas a partir de mediados de la década de 1980⁶⁰. El régimen urbano se caracteriza, básicamente, por la interdependencia de fuerzas públicas y privadas en la consecución de los retos económicos y sociales que deben afrontar las ciudades. Si la gobernanza es posible, no es gracias a la maquinaria gubernamental, sino al partenariado informal que se genera entre el Ayuntamiento y la élite empresarial de la ciudad⁶¹.

En el marco de esta teoría, Clarence Stone⁶² define los regímenes urbanos como acuerdos informales⁶³ a través de los cuales las instituciones públicas y

⁶⁰ Esta teoría se convirtió en referente tras la publicación del estudio de Clarence Stone sobre Atlanta en 1989; no obstante, también influyeron decisivamente los trabajos anteriores de Fainstein y Fainstein (1983) y Elkin (1987).

⁶¹ La teoría se fundamenta en los siguientes requisitos: 1) las instituciones gubernamentales están controladas, en gran medida, por personas elegidas de forma democrática; 2) la economía está guiada básicamente por las decisiones de inversión del sector privado empresarial (Stone, 1993), que tiene una elevada influencia en la gobernanza local. Por este motivo, los análisis sobre regímenes urbanos se han centrado mayoritariamente en ciudades norteamericanas donde la élite empresarial es políticamente activa y donde ha proliferado la idea de que “la distinción entre el sector público y el sector privado puede realizarse conceptualmente, pero también puede ser una guía engañosa de la realidad empírica” (Stone, 1989).

⁶² Stone (1989) define qué es un régimen urbano en su ya clásico análisis de la ciudad de Atlanta (*Regime politics. Governing Atlanta 1946-1988*), cuando esta ciudad ha alcanzado un récord de actuaciones conseguidas (entre otras, un aeropuerto internacional, el desarrollo de un sistema de tráfico masivo y el desarrollo de un centro de convenciones) en el marco de una agenda en la que se combinan las políticas progresistas en cuestiones raciales (cuando el Sur norteamericano todavía se caracteriza por su masiva resistencia a la igualdad racial) con el desarrollo económico. El instrumento utilizado es la formación de una coalición birracial entre la comunidad afroamericana y el sector empresarial de la ciudad (en concreto, entidades bancarias, empresas de suministros, grandes almacenes, periódicos y Coca Cola). “El sector empresarial acepta el cambio racial, aunque a veces a regañadientes, a cambio de apoyo de medidas como la reurbanización. La comunidad afroamericana apoyó políticas de regeneración física a cambio de progreso racial, incluida la apertura de la vida económica de la ciudad a los afroamericanos” (Stone, 2001: 24).

⁶³ “Estos acuerdos no implican una forma de mando global” (Stone, 1989: 231).

los intereses privados⁶⁴ cooperan para desarrollar e implementar decisiones sobre políticas públicas gestionando los conflictos entre ellos y dando respuestas adaptadas al cambio social “a través del cual se gobierna la comunidad” (Stone, 2001: 21). En definitiva, los regímenes enlazan el control público de la Administración y el control privado de los recursos económicos.

La capacidad para gobernar se crea y se mantiene mediante la formación de una coalición de socios con los recursos adecuados, tanto gubernamentales como no gubernamentales (Stone, 1993). A esta coalición se la denomina *coalición gubernamental (governing coalition)*, y en ella tiene un elevado peso la élite empresarial⁶⁵.

Por este motivo, las políticas públicas urbanas, de acuerdo con Stone, se hallan modeladas por tres factores: 1) la naturaleza de los acuerdos entre sus miembros; 2) la composición de la coalición gubernamental, y 3) los recursos que los miembros aportan a la coalición.

⁶⁴ Cuando Stone alude a los intereses privados no se refiere únicamente a los intereses empresariales, pues incluye entre ellos a representantes sindicales, de los partidos políticos y del sector no lucrativo, y a líderes religiosos. Sin embargo, sí que hace hincapié en la relevancia de la participación del sector empresarial, primero, para fomentar su inversión en el desarrollo de comunidades florecientes y, segundo, porque controlan recursos que son importantes políticamente. “La moraleja de la historia es que proyectos grandes y complicados tienen pocas oportunidades de ser viables sin el apoyo del sector empresarial” (Stone, 1989: 102).

⁶⁵ En las ciudades norteamericanas, “las corporaciones empresariales concentran recursos organizativos y económicos en manos de unos pocos; cuando existen intereses mutuos fuertes, como sucede en el caso de la élite empresarial en el centro de la ciudad, estos pocos son capaces de actuar con una unidad considerable y promover un sistema extensivo de cooperación cívica” (Stone, 1989: 233). Este factor, unido a la debilidad de las autoridades gubernamentales y a la fragmentación del sector no lucrativo, provoca que la élite empresarial sea la única capaz “de mejorar la capacidad del régimen local para gobernar” (Stone, 1989: 233). Esta capacidad, por otro lado, depende también del sector de actividad que es objeto de la cooperación. Por ejemplo, “esto es evidente en el desarrollo económico, donde el sector empresarial y el gubernamental necesitan de esfuerzos conjuntos y los partenariados público-privados gozan de un uso generalizado” (Stone, 2001: 22).

Esto no quiere decir que las coaliciones operen en el vacío socioeconómico: el entorno socioeconómico es, precisamente, la fuente de los problemas y retos que el régimen pretender abordar⁶⁶. Por otro lado, lo más relevante es que la cooperación en estas coaliciones no viene otorgada ni está normativizada, sino que debe ser construida⁶⁷. Por este motivo, el estudio de los regímenes urbanos centra su atención en los tres puntos anteriores, especialmente en la naturaleza de los acuerdos entre los miembros de la coalición, a los que me referiré a continuación.

La naturaleza de los acuerdos entre los miembros de la coalición

El origen de la cooperación en los regímenes, según Stone, radica en la articulación de diferentes actores con capacidades institucionales heterogéneas, que se activa con el objetivo de obtener un beneficio mutuo –por ejemplo, en Atlanta se trabajó con el eslogan *La ciudad demasiado ocupada para odiar* (*The city too busy to hate*)–. Posteriormente, para que una coalición sea estable, debe ser capaz de movilizar recursos, acordes en cada momento con la agenda de políticas y con sus objetivos: “si una coalición no puede cumplir con la agenda que mantiene unidos a sus miembros, estos se retirarán, dejando a la coalición abierta a la posibilidad de ser reconstituida” (Stone: 1993: 17). Por tanto, en relación con los objetivos, debemos apuntar que la cohesión del régimen radica en que es intencional: se crea y mantiene para facilitar la acción.

⁶⁶ Krasner (1983) afirma que los regímenes, en la esfera de las relaciones internacionales, son variables intermedias entre factores causales básicos, por una parte, y resultados y comportamientos, por otra.

⁶⁷ La fuerza del concepto de régimen radica en que intenta responder a cuándo se darán los acuerdos, si serán efectivos y si serán estables, dado que lo que acostumbra a suceder es que la cooperación no se desarrolle (Stone, 2001: 23).

Esta estructura informal para la canalización de esfuerzos de coordinación transversal entre diferentes instituciones públicas y privadas es lo que Stone denomina *cooperación cívica (civic cooperation)*, que permite a los actores de la comunidad colaborar más allá de lo establecido en las leyes. En este marco, otro aspecto ya apuntado que es preciso subrayar es que la base de los acuerdos reside en el entendimiento mutuo y tácito de raíz informal porque, en muchas transacciones, es la manera más eficiente de desarrollar un marco de relaciones, más allá de los acuerdos legales y los contratos formales⁶⁸. Efectivamente el entendimiento y los acuerdos informales proporcionan la flexibilidad necesaria para hacer frente a acontecimientos no rutinarios y facilitan un incremento de la cooperación hasta niveles que las relaciones formalizadas no permiten alcanzar⁶⁹. Su capacidad para tomar decisiones sobre políticas reside en la existencia y utilización de acuerdos informales de cooperación.

Otro de los aspectos en los que la teoría de regímenes centra su atención son las condiciones en las que, a partir de las características apuntadas en los anteriores párrafos, emergen coaliciones efectivas a largo plazo que sobrepasan

⁶⁸ Como veremos más adelante, una de las explicaciones teóricas aportadas desde el ámbito de la economía en relación con la adopción de relaciones de colaboración se deriva de la teoría de los costes de transacción (*transaction cost theory*). Esta teoría centra su análisis en las estructuras organizativas que proporcionan una solución eficiente, es decir, un *outcome* que maximice el valor total de las operaciones minimizando el coste derivado de entablar las transacciones necesarias para completar las operaciones. Según esta teoría, tales relaciones pueden basarse en el mercado o en la integración vertical, es decir, en la jerarquía.

⁶⁹ Sin duda, estos elementos se hallan interrelacionados. La combinación del carácter informal de las coaliciones y de su naturaleza transversal implica que ningún poder autoritario controla todos los acuerdos. Por este motivo, el beneficio mutuo es importante.

el ciclo electoral, para la consecución de objetivos públicos⁷⁰. Algunas de estas condiciones son: la necesidad de lograr un objetivo común; la reciprocidad; la resolución de los problemas derivados de la acción colectiva; la consecución de bajos costes de transacción; la existencia de múltiples fuentes de financiación, y la asunción de que el régimen es un proceso y no un momento. Seguidamente me ocupo de cada una de ellas con mayor detalle.

- 1) Como ya hemos apuntado, una primera condición es la búsqueda de la consecución de un objetivo común desde el punto de vista de la relación coste-beneficio para los participantes.
- 2) Otra condición que desempeña un papel importante es la reciprocidad. Se trata de un tipo básico y recurrente de interacción que puede desarrollarse mediante intercambios explícitos y especificados (esta forma de cooperación adolece de falta de flexibilidad y genera elevados costes de transacción) o mediante intercambios tácitos e imprecisos (más flexibles, pero que requieren la existencia de confianza y solo se pueden construir de forma gradual). Así pues, en actividades a medio y largo plazo, la formación de coaliciones de este segundo tipo puede resultar extremadamente útil, porque, a través de la repetición de transacciones, la confianza y la fiabilidad en el otro aumentan. Los socios son reacios a abandonar este tipo de acuerdos; de hecho, tienen un incentivo para reforzar las relaciones.

⁷⁰ Este elemento es importante, puesto que pone de manifiesto la principal diferencia que existe entre la teoría de regímenes y los trabajos de autores pluralistas –en concreto, el estudio de Robert A. Dahl sobre New Haven (Dahl, 1961)–. Los socios del régimen tratan de construir relaciones a largo plazo, en vez de asegurarse un acceso al botín inmediato en la legislatura (Stoker, 1995).

Los costes que genera el abandono de la relación en un sistema de cooperación contribuyen a la estabilidad y adaptabilidad del partenariado. Por otra parte, la reciprocidad sirve de apoyo a la cooperación, en especial porque genera un sentimiento de lealtad mutua: los socios de la alianza necesitan contar con los otros para combinar sus capacidades y establecer un sistema estable de gobernanza.

3) Otro elemento que hay que tener en cuenta es la superación del problema del *free-rider*⁷¹ en la acción colectiva. La bibliografía sobre la acción colectiva pone énfasis en el problema de la cooperación cuando no existe imposición. Mancur Olson (1995) subraya en su análisis este problema y la importancia de los incentivos selectivos para inducir a la colaboración, tanto en el momento de creación de la coalición como a lo largo de su existencia.

En este sentido, los incentivos selectivos son vitales para el establecimiento y el mantenimiento del régimen. Dado que los incentivos selectivos materiales pueden combinarse con diversas formas de implicación emocional y la afiliación al grupo (los esfuerzos realizados en nombre de los objetivos del grupo pueden ser intrínsecamente satisfactorios), las organizaciones gubernamentales y las organizaciones privadas que disponen de ellos tienen el potencial estructural de resolver el problema de la acción colectiva, sobre todo en las organizaciones que, aisladamente, no poseen estos incentivos. Es más, los

⁷¹ La traducción al español de la palabra *free-rider* me produce cierta incomodidad terminológica, debido a las connotaciones negativas (gorrón, polizón) que este término no tiene en inglés. Por este motivo, y debido a su extenso uso, la he mantenido en el idioma original.

incentivos selectivos pueden tender puentes entre grupos diversos a través de la minimización de los aspectos que los separan y de la cooperación en aquellos que los unen. Por este motivo, el control de estos incentivos selectivos, ya sea por parte de organizaciones públicas o por parte de organizaciones privadas, es un factor determinante para la alineación de grupos a la hora de ejercer presión en defensa de sus intereses en la *coalición gubernamental*⁷².

4) Otro de los motivos que explican la pervivencia del régimen es que las relaciones que generan bajos costes de transacción tienden a prevalecer sobre las que tienen costes elevados. Los acuerdos ad hoc implican a menudo altos costes de transacción y son vulnerables a las rupturas. Por tanto, no debe sorprender que acciones repetidas faciliten la estabilización de la cooperación (Axelrod, 1984). Las entidades que son capaces de cooperar prevalecen en la competencia sobre aquellas que no son capaces de establecer relaciones cooperativas. Los costes de transacción nos dicen que las relaciones establecidas facilitan cooperaciones futuras. Así pues, una vez que se ha formado la relación de cooperación, se convierte en algo valioso que debe ser protegido.

La necesidad de economizar tales costes, unida a la abundancia de incentivos selectivos, genera una tendencia a crear un núcleo duro dentro de la coalición. En consecuencia, cuando una red de cooperadores es suficientemente amplia

⁷² Estos incentivos materiales se van vinculando y crean alianzas mediante la generación de confianza y cooperación entre los socios del régimen, en el marco de instituciones cívicas y de intercambios informales. En Atlanta, ambos grupos de socios son capaces de posicionarse de tal manera que se convierten en indispensables para la decisión estratégica. Los regímenes superan los problemas de acción colectiva y aseguran la participación en la *coalición gubernamental* a través de la distribución de los incentivos selectivos, que se concretan, entre otros, en contratos, trabajos e infraestructuras para un determinado vecindario (Mossberger y Stoker, 2001: 812). Por tanto, la estabilidad se consigue mediante una combinación de la estructuración de recursos y el establecimiento de modelos de actuación de confianza.

y no tiene red rival que sirva de alternativa, existen ganancias significativas en caso de continuar en la red; por el contrario, si existe oposición a ella, deberán pagarse los costes de oportunidad. Cuanto más concentrada y efectiva sea la capacidad de profundizar en los proyectos, más difícil será resistirse a participar en ellos: "Una coalición gubernamental que tiene la capacidad de promover pequeñas oportunidades porque sus miembros se apoyan entre sí se halla en una buena posición para atraer aliados en lugar de activar oponentes" (Stone, 1989: 193).

La red de cooperación se convierte, así pues, no solo en un instrumento para promover la coordinación en proyectos complejos, sino también para modelar el valor de la participación social. A través de esta modelación entre aliados, se está influyendo profundamente en la naturaleza del régimen y, por tanto, en los acuerdos que se lleven a cabo.

5) Como ya se ha apuntado, para lograr estabilidad, los actores que apoyan el régimen deben calificar los acuerdos alcanzados como productivos y deben continuar manifestando su interés por mantener una agenda compartida. Los acuerdos más productivos son aquellos que se basan en múltiples fuentes de motivación, de manera que, además del criterio de eficiencia, es importante contar con ideales que contribuyan a su estabilidad: "La previsión, las propuestas amplias y los ideales son la base para que persista la colaboración" (Barnard; citado por Stone, 2001: 22).

Para finalizar este apartado, es preciso hacer hincapié en que, cuando hablamos de *régimen*, nos estamos refiriendo a un proceso a lo largo del cual incluso las relaciones más duraderas están sujetas a cambios. Las variables clave para definir si estos cambios implican un cambio de régimen o no son la estabilidad de los miembros de la coalición y de la fórmula de cooperación utilizada.

La composición de la coalición gubernamental

La *coalición gubernamental* puede definirse como un grupo informal de socios, tanto gubernamentales como no gubernamentales, que tienen acceso a recursos institucionales, lo que les permite desempeñar un rol sostenible en la toma de decisiones de las políticas públicas de la ciudad. Así pues, la coalición gubernamental se caracteriza por:

- 1) Su capacidad para actuar o para tomar decisiones sobre las políticas, que deriva del conocimiento estratégico de las transacciones sociales.
- 2) Estar compuesta por una serie de actores que implementan esa capacidad. En definitiva, está formada por conjunto de actores que, trabajando conjuntamente, tiene capacidad de gobierno, dado que el Ayuntamiento no puede actuar en solitario (tampoco lo pueden hacer los actores privados). Esta es la razón por la que los regímenes son mejor entendidos cuando operan en con-

textos de economía política. En este marco, ambos sectores perciben una situación ganar-ganar que fomenta la participación en el proyecto⁷³.

Los actores que implementan la capacidad de la coalición afrontan internamente el problema de la acción colectiva. El gobierno local, para participar en el régimen, debe contar con el apoyo del electorado, que constituye un público difuso. Por su parte, el sector empresarial, si ve claros los beneficios de la participación, genera una acción colectiva extremadamente eficaz (debido al menor número de actores que intervienen con un interés común) que hace que su participación en el régimen sea central. De ello resulta una tensión entre equidad y eficacia, debida no tanto a que ambos principios sean opuestos como al hecho de que las coaliciones integradas por un grupo privilegiado pueden ser reacias a exponerse a una serie de preocupaciones sociales.

En cualquier caso, el gobierno local y la élite empresarial se atraen mutuamente. Los recursos empresariales son esenciales en las políticas públicas locales de los EUA para generar una gobernanza "positiva", pero el régimen contribuye a fortalecer su posición: "De este modo, el régimen apodera a la élite empresarial, en partenariado con el gobierno local, y puede conseguir

⁷³ Es preciso subrayar que el poder del sector privado, la participación de un determinado grupo de empresas o la presencia de otros intereses (como asociaciones de vecinos o grupos medioambientales) en la composición de la coalición varían según el contexto y pueden evolucionar con el paso del tiempo (Mossberger y Stoker, 2001). Gerry Stoker (1995), por ejemplo, pone de manifiesto diferencias entre los EUA y Europa. Este autor sugiere que, en Europa, contrariamente a lo que sucede en los EUA, el personal técnico y de gestión del sector público constituye a menudo un elemento central en sus regímenes urbanos. En cambio, en Atlanta y en los EUA en general, esta capacidad corresponde, sobre todo, al sector empresarial, dada la debilidad estructural de los gobiernos locales. Por añadidura, al menos en las últimas décadas, en el Reino Unido –a diferencia de los EUA– el gobierno central dirige recursos sustanciales a la regeneración urbana (Harding, 1994; Stoker, 1995). Por tanto, es oportuno señalar en este segundo caso una relevancia específica de las capacidades técnicas y profesionales de los funcionarios públicos en Europa (Le Galès, 2000).

mayores logros que si lo hiciera solo" (Stone, 1989: 233). En colaboración con el sector público, el privado puede llevar a cabo actuaciones que, de otra manera, excederían su capacidad y competencia.

3) Una relación de carácter informal (o no basada en mecanismos formales de autoridad) entre los actores que les permite trabajar conjuntamente. Dado que los regímenes urbanos se forman y se reformulan, cada actor persigue distintos propósitos y busca modelar los acuerdos para promover sus objetivos. En este proceso, unos grupos se ajustan a otros, y los propios grupos experimentan cambios en el ámbito interno.

Los tipos de regímenes urbanos

Los regímenes urbanos pueden dividirse en cuatro tipos, en función de las políticas que centran su atención, partiendo de la base de que el paso de un régimen a otro conlleva un cambio de políticas y, por tanto, una readecuación de los recursos y de los objetivos de la agenda propuesta.

Tabla 13. Tipología de regímenes urbanos

Tipo de régimen	Características
De mantenimiento o provisional	<p>Dirigido a la preservación del statu quo.</p> <p>Ausencia de esfuerzo por cambiar las condiciones socioeconómicas.</p> <p>Se centra en la provisión de servicios rutinarios y se apoya en un bajo nivel de impuestos.</p> <p>Existe una relación directa entre funcionarios y actores no gubernamentales.</p> <p>No es dominante, porque las demandas son pocas, pero las recompensas también.</p>
De desarrollo ⁷⁴	<p>Dirigido a la promoción del desarrollo y el crecimiento, o a contrarrestar el declive.</p> <p>Requiere más recursos y desarrolla tareas de gobierno más complejas que el anterior.</p> <p>Implica una conexión entre inversión privada y acción pública. Requiere coordinación entre las élites institucionales.</p> <p>El sector público debe creer en la posibilidad de cambios positivos.</p> <p>A menudo es controvertido y se sitúa al margen del control democrático.</p> <p>Genera abundantes incentivos selectivos y pequeñas oportunidades⁷⁵, que son de gran ayuda para gestionar el conflicto y reducir la oposición.</p>
Progresista de clase media	<p>Dirigido a la protección ambiental y al control sobre el crecimiento, o a la obtención de ganancias sociales derivadas del crecimiento.</p> <p>Implica el control de las acciones de las élites institucionales y la búsqueda de un equilibrio entre incentivos y sanciones para lograr una combinación ideal entre actividad y restricción.</p> <p>Implica una forma compleja de regulación como función central del gobierno.</p> <p>Se sostiene gracias al apoyo popular, la movilización y la implicación de la ciudadanía.</p>
De expansión de oportunidades de la clase baja ⁷⁶	<p>Pone énfasis en las políticas de inversión en ciudadanos, y en ampliar el acceso al mercado laboral y a la propiedad.</p> <p>Requiere alterar las prácticas del sector privado, pero sin eliminar la inversión.</p> <p>Es necesario generar un conjunto complejo de incentivos que afecte transversalmente a las clases sociales.</p> <p>Es importante una coordinación e implicación masiva para apoyar y hacer uso de los programas para expandir oportunidades.</p>

Fuente: basado en Stone (1993), Harding (1994), Stoker (1995), Basset (1996) y Mossberger y Stoker (2001).

⁷⁴ Este tipo de régimen se corresponde con las "coaliciones dominadas por el uso del territorio" (Harding, 1994) y con las "maquinarias de crecimiento" de Logan y Molotch (1987a).

⁷⁵ Puestos de trabajo, contratos, honorarios, nuevas escuelas, parques, cines y otros (Stone, 1993: 19).

⁷⁶ No se habla de redistribución, para evitar pensar en juegos de suma cero.

Los regímenes urbanos reexaminados

En 2001 Clarence N. Stone revisa su teoría del régimen. Tras reexaminar el caso de Atlanta (Stone, 2001), concluye que el régimen ha perdido fuerza⁷⁷: la atención empresarial se ha desplazado de la ciudad al estado de Georgia, el actual centro de decisiones del crecimiento económico (en especial en lo referente a transporte), de manera que Atlanta y su gobierno local han perdido parte de la importancia que habían tenido hace apenas unos años⁷⁸. Por otro lado, la situación de la comunidad afroamericana también ha variado y la red cívica ha perdido cohesión (Stone, 2001: 27), como consecuencia de la indefinición de objetivos comunes: "Ahora que la agenda a largo plazo en torno a la cual se construyó la coalición birracial, en gran parte, ha sido llevada a cabo, ya no opera un propósito amplio y aglutinador. La Atlanta postolímpica parece

⁷⁷ A través del artículo citado, Stone parece estar respondiendo a las dos críticas que se realizan a su teoría (Orr y Stoker, 1994; Stoker, 1995; Mossberger y Stoker, 2001). La primera de ellas se refiere al reto de conectar el régimen con recursos y poderes más amplios, tanto en el ámbito regional como en el nacional; es decir, situar el régimen local en una arquitectura gubernamental compleja y examinar su capacidad para fortalecerse a través de su acceso a recursos no locales; o, a la inversa, explicar cómo estos otros niveles de gobierno y fuerzas pueden influir en la dirección del régimen. Como establece el propio Stone, "debido a que el análisis de los regímenes urbanos se ha centrado en las dinámicas internas de la construcción de la coalición, no ha sido capaz de explicar cómo los cambios en el entorno afectan a la formación del régimen" (Mossberger y Stoker, 2001: 818). La segunda crítica que se vierte sobre su teoría alude a que los estudios sobre regímenes deberían explorar la dinámica de cambio y de continuidad de estos. A pesar de que la teoría del régimen urbano ha sido el paradigma dominante durante más de una década en el campo de las políticas urbanas, algunos autores (Orr y Stoker, 1994; Dowding *et al.*, 1999; Mossberger y Stoker, 2001) señalan que se trata más de un concepto o un modelo que de una teoría, debido a su limitada capacidad para explicar o predecir variaciones en la formación, el mantenimiento o el cambio del régimen. Stone responde a esta segunda crítica analizando la formación, el cambio y el declive de los regímenes urbanos. Uno de los requisitos esenciales para la supervivencia del régimen es la necesidad de vincular programas concretos a la agenda de ideas de la coalición: "Para entender la formación, el cambio y el declive de los regímenes urbanos, es importante pensar en dos niveles: el nivel del objetivo amplio, pero también el nivel concreto de la construcción de programa. Ambos niveles proporcionan al régimen su agenda identificativa" (Stone, 2001: 21).

⁷⁸ A este factor cabe añadir que la política local está altamente vinculada a la figura personalista de los candidatos y que la limitación a dos mandatos no incentiva las políticas a largo plazo. A pesar de que el gobierno local puede ser un mecanismo útil para identificar y movilizar apoyos para confeccionar una agenda dirigida a atacar los problemas sociales, está demasiado fragmentado y es demasiado episódico. La construcción de un régimen es la excepción y no la norma.

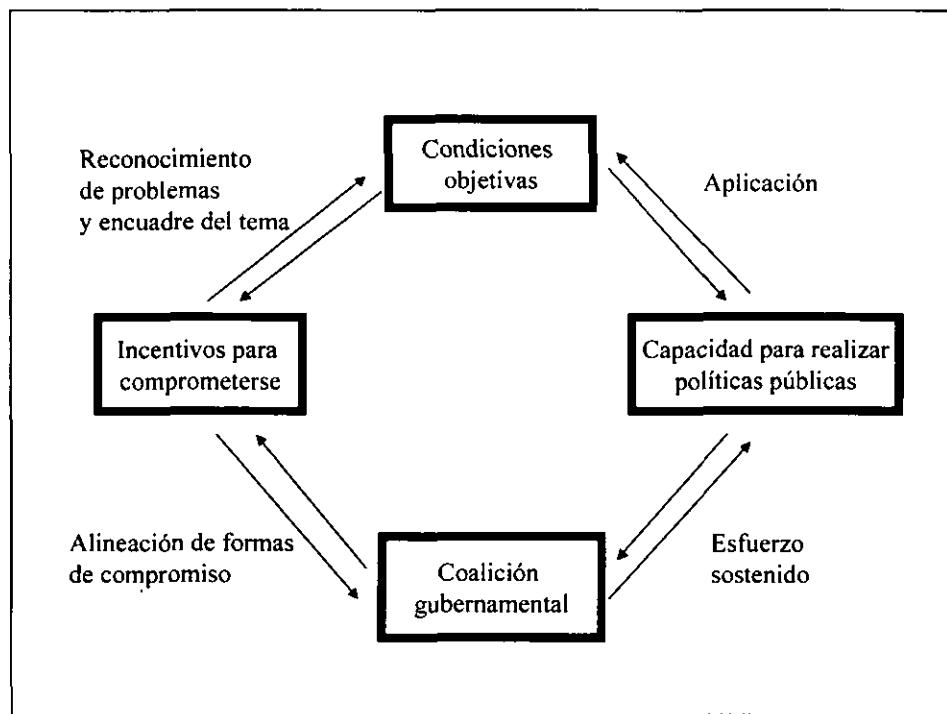
incapaz de avanzar desde el reconocimiento difuso de problemas a la construcción de una línea de actuación" (Stone, 2001: 30).

La cuestión que surge ahora es si en Atlanta, así como en otras ciudades de los EUA, con el declive de la implicación empresarial en los temas de la ciudad, el gobierno local (solo o en compañía del sector no lucrativo) puede constituir una forma efectiva de liderazgo en políticas. Stone (2001) ofrece una respuesta a esta cuestión a partir del análisis de la evolución del régimen de Atlanta y, más concretamente, de la vinculación entre la agenda de políticas públicas y los cambios que se producen en el régimen.

El autor determina que la intención motiva el compromiso; que el compromiso, cuando se halla adecuadamente alineado, moviliza recursos, y que los recursos movilizados generan capacidad de resolución de problemas o de avance en los propósitos⁷⁹: "Los elementos centrales en la formación, mantenimiento y alteración de los acuerdos del régimen son el propósito, la implicación y la capacidad" (Stone, 2001: 22). Si el propósito no se halla suficientemente desarrollado, está mal enmarcado o no se adapta a las condiciones cambiantes, entonces la capacidad del régimen se debilita, debido a que los compromisos flaquean.

⁷⁹ Stone prefiere utilizar la palabra *purpose* (propósito, intención, determinación) en lugar de *interés*, argumentando que los intereses son estáticos y se definen por una posición socio-económica, mientras que los propósitos son más dinámicos y, a pesar de que en parte pueden ser entendidos como intereses, también pueden incluir objetivos sociales y colectivos.

Gráfico 4. El proceso del régimen

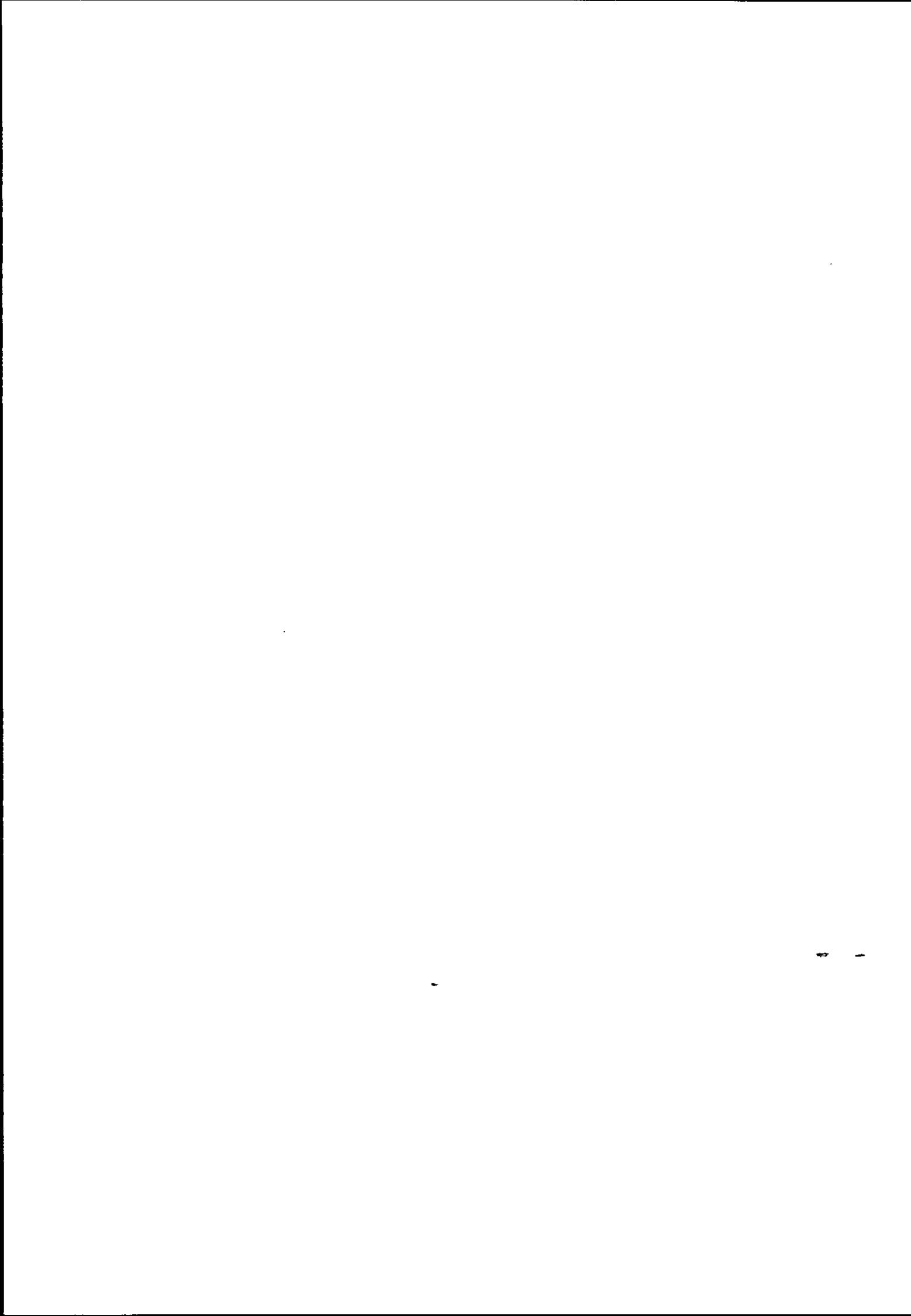


Fuente: Stone (2001: 24).

El proceso subraya la importancia de la identificación del problema y el entorno y centra la atención en la capacidad institucional para enmarcar determinados “temas”, de manera que la coalición pueda construirse alrededor de propuestas de resolución. Para que una propuesta motive no es suficiente que presente una idea atractiva; sus características operativas son igualmente cruciales. Según mi opinión, el gobierno local puede poseer esta capacidad para formar y desarrollar una base de ideas que son los cimientos de la coalición gubernamental, en especial en Europa, de la misma forma que Stone lo propone

para el caso de Atlanta (Stone, 2001: 29)⁸⁰. Si el gobierno local es capaz de movilizar los recursos públicos y privados de una manera concertada, puede generar una capacidad institucional única en las políticas de regeneración urbana, más allá de la capacidad de actuación de cada sector.

⁸⁰ La fortaleza del régimen está sujeta a cambios (Stone, 2001): cuando surgen nuevas condiciones sociales o económicas que alteran el entorno, las capacidades que fueron útiles para abordar anteriores problemas pueden resultar ineficaces. En Atlanta, por ejemplo, la coalición birracial continúa existiendo, pero se halla menos cohesionada: la cooperación transversal que hizo emblemática la ciudad ha resultado ser altamente condicional. Se puede observar que, a medida que la agenda del régimen evoluciona y los antiguos temas pierden relevancia, el régimen puede degenerar; no obstante, también puede reforzarse (Stone, 2001: 33). Por tanto, nos hallamos ante un proceso de estructuración en el que el gobierno local puede desempeñar un papel importante.



4. LA GOBERNANZA LOCAL Y LOS CENTROS URBANOS

Tras haber analizado los regímenes urbanos, en los próximos capítulos (quinto y sexto) presento los dos estudios de caso de PPP para la gestión de centro urbano (BID y TCM). De ahí la necesidad de introducir este capítulo intermedio sobre el concepto de centro urbano, la evolución que sufre el centro (o las centralidades urbanas), y cómo derivado de esta evolución se desarrollan políticas de regeneración de centros urbanos en EUA y el RU. Estas iniciativas de regeneración han ido evolucionando, y en los últimos años adoptan formas de colaboración público-privada para el desarrollo económico y social del centro. Estructuras de partenariado, que son la base de los estudios de caso, y el objeto de este trabajo.

La centralidad urbana y las transformaciones de los centros urbanos

En cuanto a la definición de *centro urbano*, no existe una definición unívoca y estandarizada, pues esta varía según la ciudad y se encuentra en "estado de flujo", a pesar de presentar rasgos comunes. Con el término *centro urbano* se designa, al mismo tiempo, un lugar geográfico y un contenido social que coexisten, y que se pueden estudiar y analizar de forma complementaria desde diferentes perspectivas y áreas del conocimiento. Siguiendo a Castells (1974), se pueden distinguir tres centros: el histórico, el comercial y el lúdico.

Centro histórico

En una primera aproximación, que tiene su origen en la geografía urbana y en la sociología, el centro urbano se puede definir como la parte de una ciudad delimitada espacialmente (por ejemplo, situada en la confluencia de un esquema radial de vías de comunicación) que desempeña una función integradora y simbólica: permite la coordinación de actividades urbanas que, al mismo tiempo, identifica simbólicamente y ordena. La imagen clásica del centro urbano se visualiza en la plaza de la ciudad medieval, un espacio dominado por la catedral y el ayuntamiento que sirve de punto de reunión de los ciudadanos en fechas señaladas y donde celebran sus fiestas y ceremonias, asociado al centro histórico.

En esta visión se integra la idea de comunidad urbana, es decir, de un sistema específico, jerarquizado, diferenciado e integrado de relaciones sociales y de valores culturales. Si efectivamente existe una comunidad urbana y se desarrolla una interacción entre la sociedad y el espacio, la organización ecológica tiende a expresar y a reformar esta relación mediante elementos simbólicos y mediante la creación de un sistema de comunicación basado en la participación espacial de las personas en los valores así representados y centralizados.

Esta perspectiva ha tenido gran incidencia en la evolución urbana. De hecho, tanto los centros que se intentan desarrollar en los grandes núcleos poblacionales para crear un medio local como los centros cívicos de las nuevas ciudades inglesas y escandinavas o las operaciones de renovación urbana, tienen como objetivo reconstituir una unidad social en torno a un foco de comunica-

ción articulado por una zona central. Incluso la ideología que impregna los planes de urbanismo tiende a conceder una importancia esencial al centro, considerándolo como un elemento integrador.

Allí donde se constata una ruptura de las relaciones sociales o una débil interiorización de los valores dominantes se debe crear un polo integrador, visible y adaptado a las características urbanas que se pretenden integrar. Los principales rasgos ecológicos de tales centros son: la concentración de actividades destinadas a favorecer la comunicación; su accesibilidad respecto al conjunto de la zona urbana de la que asumen la centralidad, y la aparición de nuevos límites en su interior.

Centro comercial y de negocios

Estrechamente ligada a la concepción del centro histórico e integrador, aunque diferenciada de ella desde el punto de vista teórico, encontramos la interpretación del centro como zona de intercambio y coordinación de actividades descentralizadas. Esta perspectiva corresponde, esencialmente, a la ecología urbana, cuyo análisis se halla muy vinculado a una concepción dirigida de forma premeditada hacia el análisis de los procesos de división del trabajo y de especialización funcional, que son característicos del predominio de la industria sobre el organismo urbano.

Me refiero, concretamente, al conjunto de investigaciones y propuestas desarrolladas en torno a la noción de *centro comercial y de negocios* (*Central Business Districts*), que han contribuido decisivamente a configurar la ya clá-

sica imagen del corazón administrativo y comercial de las grandes aglomeraciones. Se trata de un tipo de centro esencialmente funcional: en él se desarrollan, por una parte, la centralización de la gestión de las actividades productivas que tienen lugar en los establecimientos industriales y, por otra, un proceso de especialización geográfica de cierto tipo de unidades de consumo y de servicios que definen el sector económico "terciario superior". El centro es la parte de la ciudad donde se han establecido servicios que se dirigen a un gran número de consumidores o de usuarios específicos, sin que la proximidad espacial sea, en absoluto, decisiva a la hora de proceder a su utilización.

Las actividades comerciales atraídas por el centro son tributarias, al mismo tiempo, de su mutua proximidad y de cierta equidistancia social –más que ecológica– respecto al conjunto del área urbana. Esta afirmación supone constatar, en términos de cálculo económico, que se trata del mismo tipo de actividades identificado a través del análisis ecológico de la ocupación del suelo en la zona central, basadas en el intercambio, la distribución, la gestión y la transmisión de informaciones.

Centro lúdico

Finalmente, hay que aludir a una última caracterización del centro, objeto de toda una literatura semilírica por parte de los aficionados a la prospectiva urbana. Se trata de la concepción del centro como núcleo lúdico donde se concentran lugares de entretenimiento, diversión y ocio: el asiento espacial de las "luces de la ciudad". No se trata solamente del aspecto directamente funcional de los espectáculos y centros de diversión, sino de la sublimación del ambiente

urbano propiamente dicho, a través de toda una gama de opciones posibles y la valorización de una disponibilidad de "consumo", en el más amplio sentido de la palabra (Castells, 1974).

Tabla 15. Perspectivas y funciones de los centros urbanos

	Perspectiva	Función
Centro histórico	Geografía urbana y sociología	Integración de valores sociales y referentes culturales
Centro comercial y de negocios	Ecología urbana	Descentralización de la gestión de actividades productivas
	Economía de mercado	Intercambio de bienes y servicios
Centro lúdico	Prospectiva urbana	Concentración de espacios de ocio

Fuente: basada en Castells (1974).

Ninguna de estas tres visiones de los centros urbanos existe por sí misma, sino que son el resultado de un proceso social continuo de organización del espacio urbano (Castells, 1974). El centro simbólico es el resultado de un proceso a través del cual cada sociedad se organiza con respecto a los valores expresados en el espacio; el centro comercial y de negocios es la expresión de un proceso de expansión de una urbe en vías de industrialización, de la división social del trabajo, de la especialización funcional y de la ocupación del suelo según la ley de mercado; el centro lúdico, finalmente, refleja el proceso de formación de una sociedad que valora cada vez más el consumo a través de una diferenciación espacial de los lugares de ocio.

Así pues, las dificultades para establecer una frontera, un punto de ruptura entre el espacio urbano y el elemento “centro” de la estructura urbana, son múltiples⁸¹. Además, estas dificultades son cada vez mayores, porque la concentración de ciertas actividades de intercambio en un espacio que mantiene cierta equidistancia respecto a las distintas zonas urbanas está

⁸¹ Esta delimitación puede complementarse desde otras perspectivas, por ejemplo a partir de los distintos tipos de hábitat que existen en las ciudades (Castells, 1974). Estos se obtienen combinando dos características esenciales de las viviendas propias de cada zona: su ubicación espacial (*vivienda concentrada* frente a *vivienda dispersa*) y su densidad (*vivienda individual* frente a *vivienda colectiva*). En la tabla siguiente presento los tipos fundamentales de hábitat que existen en la ciudad.

Tabla. Tipos fundamentales de hábitat en la ciudad

	Concentrada	Dispersa
Individual	Tipo II: Aglomeraciones secundarias	Tipo III: Suburbio de chalés
Colectiva	Tipo I: Ciudad central	Tipo IV: Polígonos urbanos periféricos

Fuente: Castells (1974: 201).

Nota: a pesar de que Castells se centra en el caso francés, su análisis puede hacerse extensible al resto de Europa.

Generalmente, el tipo I, que corresponde a los centros urbanos, se ha convertido en patrimonio de una élite, pues la ocupación de este hábitat viene determinada bien por la capacidad de mantener una posición de privilegio (por ejemplo, familiar o institucional), bien por la participación en operaciones de restauración y de renovación urbanas. A pesar de ello, si introdujéramos una tercera variable en el análisis, relativa a la estratificación social, veríamos que el tipo I aglutina tres realidades muy distintas: los barrios burgueses y de clase media creados a lo largo de la historia, los barrios regenerados gracias a la renovación y la reconquista urbanas, y los barrios cuya localización tiene un valor inferior al valor de cambio y que, por tanto, sufren un proceso de deterioro y de obsolescencia. En los dos primeros casos, la ocupación se produce gracias a una posición ventajosa en la escala social; en el tercero, en cambio, se produce por el motivo contrario. El tipo II ha surgido como resultado de la extensión espacial de la ciudad hacia las aglomeraciones rurales y semirrurales circundantes. Las pautas que se observan en la ocupación de estos espacios siguen las reglas de la distribución social y se modulan en función de ventajas funcionales (particularmente, la facilidad de las conexiones con la ciudad central) y del atractivo del marco (lo que remite a su estatuto social). Finalmente, el tipo III se ha generado por el juego sucesivo de los parcelamientos de chalés durante el periodo de entreguerras, por la promoción inmobiliaria dirigida a una capa reducida de la población y, por último, por la política territorial y urbanística que se sigue actualmente a causa del elevado precio del terreno en los centros.

siendo sustituida por estructuras multinucleares, que son el resultado de un proceso de difusión urbana (Gratz y Mintz, 1998: 139)⁸².

Esta transformación no supone que no existan situaciones de interrelación entre los diversos elementos de la estructura urbana, puesto que, en el proceso de crecimiento de una ciudad, las presiones para el cambio resultan especialmente evidentes en los centros urbanos preexistentes (Whitehand, 2001: 79), sino que las nuevas centralidades pueden resultar operativas, aunque adopten otras formas espaciales. A pesar de ello, desde esta perspectiva, para situar de nuevo la centralidad o centralidades en los diferentes niveles de una estructura social concreta en una unidad urbana, es necesario definir las connotaciones de cada uno de los posibles niveles de análisis de los centros (Castells, 1974).

1) Desde el punto de vista económico, la centralidad expresa un determinado modo de establecer la relación entre los diferentes elementos económicos de la estructura urbana (producción, consumo, intercambio), así como las relaciones internas de cada elemento. Así pues, desde esta perspectiva, el centro se define como el lugar de intercambio entre los procesos de producción y de consumo en la ciudad o, más simplemente, entre la actividad económica y la organización social urbana.

⁸² Es importante puntualizar que la *descentralización residencial* se inició a mediados del siglo XIX, a través de la construcción de grandes mansiones en las afueras de los centros industriales y comerciales de las ciudades. En cambio, la aparición de suburbios (en el contexto norteamericano) o de ciudades dormitorio se extendió al término de la II Guerra Mundial y se convirtió en el elemento más significativo del desarrollo urbano de las décadas de 1950 y 1960, cuando estos movimientos residenciales se hicieron extensivos a las clases medias de la población (Champion, 2001: 143). Estas áreas continuaron siendo dependientes del centro de las ciudades para las actividades laborales, comerciales y lúdicas hasta que se generalizaron los procesos de difusión urbana a los que hago referencia.

- 2) Desde el punto de vista político-institucional, la centralidad muestra una connotación jerárquica, en tanto que expresión del orden social y de su transcripción institucional. Representa la articulación de los aparatos centrales del Estado respecto a una determinada estructura urbana.
- 3) Desde el punto de vista ideológico, el centro es también una estructura simbólica. Representa el lugar (o los lugares) que condensa (o condensan) una intensa carga de valor en función de la cual se organiza de manera significativa el espacio urbano.
- 4) Desde el punto de vista sociológico, el centro urbano representa un medio de acción y de interacción social y comunitaria vinculada al ocio y el consumo.

Examinadas las connotaciones subyacentes tras los diferentes niveles de la estructura social urbana, las transformaciones de naturaleza económica, social, cultural y espacial que los centros urbanos han experimentado en las grandes metrópolis⁸³ se pueden resumir a partir de los siguientes rasgos característicos:

- a) Difusión del centro simbólico asociado al centro histórico en el espacio urbano.

El centro ha desaparecido parcialmente como lugar que sirve de punto de referencia para la organización del espacio urbano: el símbolo de la metrópoli debe buscarse antes en las formas amplias y difusas de las autopistas urbanas y de los sistemas de transporte, que concentrada en determinados lugares.

⁸³ En la literatura anglosajona, estos procesos de transformación integral de las áreas centrales de las ciudades se denominan *gentrification*. García (2001) realiza una revisión de la bibliografía sobre la evolución de los estudios acerca de la *gentrification* y propone como traducción el término *elitización*.

Como establece Peter Hall (1999b: 933), haya sido por la especulación, por la voluntad pública o por ambas, el transporte se ha convertido en el "creador" de la ciudad a lo largo de la historia, definiendo el crecimiento potencial de las ciudades.

b) Desconcentración y descentralización de la función comercial.

Asistimos a una paulatina pérdida del papel propiamente comercial del centro a medida que la ciudad se extiende, pues aumenta la movilidad de la población y se desarrollan formas de compra que no exigen el contacto directo. La reubicación de empresas y comerciantes en áreas suburbanas ha relajado las limitaciones de la localización industrial (Garreau, 1991). Por otra parte, las deseconomías que surgen de las localizaciones centrales de la ciudad –como la falta de espacio– han acelerado este éxodo. La función comercial del centro urbano se reduce así a algunos grandes almacenes –generalmente destinados a un público popular– y a tiendas especializadas en la venta de productos que atraen a una clientela que no tiene una localización precisa⁸⁴.

c) Disociación entre centro urbano y actividades de esparcimiento.

Contrariamente a lo que muchos piensan, realmente no existe especialización reciente de los centros urbanos en actividades de carácter lúdico, puesto que su localización tiende a seguir la dirección de la dispersión residencial del conjunto de la aglomeración urbana.

⁸⁴ Paralelamente, la descentralización de la función comercial conduce a la creación de centros de intercambio periféricos, que surten a determinadas áreas urbanas o que buscan aprovechar comercialmente una situación estratégica en la red de flujos cotidianos de la metrópoli. Se trata de los *shopping-centers* o *malls*, que constituyen uno de los elementos característicos de la difusión urbana.

d) Especialización creciente del antiguo centro urbano en actividades de gestión y administración.

Partiendo de la base de que el papel simbólico y la función comercial del viejo centro urbano tienden cada vez más a distribuirse espacialmente y de que la función residencial, en gran medida, se reduce o desaparece, parece más adecuado designarlo como *centro de negocios*, si entendemos el término *negocios* en un sentido lo suficientemente amplio como para incluir no solo la actividad empresarial, sino también la política y la administrativa. El centro se convierte en ámbito de decisión por la presencia de una red informal de relaciones basada no solo en el contacto directo, sino también en cierta comunidad de horizontes en las respectivas existencias cotidianas de sus miembros (Castells, 1974).

La especialización del centro urbano en funciones más o menos relacionadas con la gestión no es fruto del azar, sino el resultado de varios factores: en primer lugar, la liberación espacial del resto de las actividades en relación con su ubicación en la urbe; en segundo lugar, la creciente necesidad de desarrollar los procesos de toma de decisiones en medios propicios a la información y a la innovación, como las ciudades (Sassen, 1991); y, en tercer lugar, la constitución progresiva de una cadena de interacciones que solo se puede reproducir a partir de cierto umbral de complejidad administrativa. Por otra parte, existe una dependencia de las sedes centrales de las empresas respecto de las economías particulares de aglomeración de un distrito especializado empresarial.

La identificación del centro urbano como centro de decisión no es la expresión espacial de la burocratización, sino más bien la consecuencia lógica, en el ámbito urbano, del proceso de “tecnocratización” de las sociedades altamente industrializadas, en el que la proximidad de núcleos interdependientes e igualmente tributarios de la necesidad de innovar a través de la información y de la producción de conocimientos que ofrecen los distritos económicos especializados se convierte en una exigencia. Para aprovecharla, el centro busca atraer a las sedes de las empresas y a los servicios asociados que buscan operar en este tipo de distritos (Beauregard, 1993; Sassen, 1991).

La regeneración de centros urbanos en los EUA y el RU

El contexto general en el que se han creado y desarrollado los PPP en los EUA y en el RU es relativamente similar y está vinculado a los procesos urbanos de elitización, que crearon la necesidad de desarrollar programas de regeneración urbana en ambos países. En particular, se relacionan con el proceso de descomposición y desconcentración de la centralidad urbana, a través de nuevas formas adaptadas a la región metropolitana en la que esta se encuentra (Castells, 1974)⁸⁵.

En efecto, el origen de los PPP para la gestión de centros urbanos hay que buscarlo, fundamentalmente, en dos factores comunes e interrelacionados: por

⁸⁵ Este fenómeno no se da exclusivamente en las ciudades de los países analizados, sino que se ha extendido a otras grandes aglomeraciones urbanas occidentales. En este sentido, en los últimos años se ha empezado a analizar la posibilidad de impulsar los PPP aplicando el modelo BID a otros países donde existe una práctica creciente de gestión de centro urbano, como Suecia, Holanda, Francia, Bélgica, Australia, Nueva Zelanda, Japón o Brasil (Bradley, 1997; Levy, 2001; Houstoun, 2003).

una parte, la situación de deterioro que experimentan los centros urbanos, que, al mismo tiempo, deben hacer frente a la competencia de nuevas zonas de expansión urbana más modernas y organizadas en torno a la ciudad (Goldsmith, 1997); por otra, la brecha abierta entre los recursos económicos disponibles y las necesidades existentes en los centros.

En relación con el primero de los factores apuntados, la degradación física y social de los centros urbanos se tiene que frenar para hacer frente a dos tipos de problemas: en primer lugar, para administrar las tensiones producidas por el proceso de segregación social –y racial, en el caso norteamericano–, que ha llevado a concentrar en determinados centros urbanos las capas más pobres de la población⁸⁶; en segundo lugar, para salvaguardar los restos de la “civilización humana” y preservar así lo que resta de útil en la ciudad central para el conjunto de la megalópolis⁸⁷.

Respecto al segundo de los factores señalados, la brecha entre recursos y necesidades, la fragmentación administrativa de las colectividades locales norteamericanas provoca la fragilidad económica y financiera de los centros

⁸⁶ Nos referimos a las *divided metropolis*, es decir, ciudades que se caracterizan, en el caso norteamericano, por una división de base étnica, racial y de clase entre su centro urbano y los suburbios (Judd y Swanstrom, 1998).

⁸⁷ Desde esta perspectiva, lo que está en juego es la adhesión elitista a los valores de la cultura urbana (la defensa de los grupos de inteligencia liberal, de las sedes de expresión cultural tradicional, como teatros, conciertos, museos, lugares de encuentro, instituciones religiosas, comercio selecto, espectáculos de calidad, etc.), al tiempo que las nuevas expresiones “de masa” han encontrado otras localizaciones o, simplemente, ya no tienen una localización particular (como sería el caso de los medios de comunicación de masas) (Castells, 1974).

urbanos⁸⁸. Tanto en el caso de los EUA como en el caso británico, la deslocalización hacia los suburbios de residentes, predominantemente de clase media, seguida de los comercios minoristas y las empresas, ha debilitado los cimientos y la base impositiva de los centros ciudad, así como sus servicios públicos (Garreau, 1991).

Las áreas centrales de las ciudades se enfrentan a un incremento proporcional de residentes con un bajo nivel de ingresos, lo que debilita su capacidad de aumentar los ingresos impositivos, al tiempo que incrementa la demanda de determinados servicios públicos. Dado que la capacidad del centro ciudad para proveer servicios públicos disminuye, los residentes de clase media continúan desplazándose hacia los suburbios, lo que genera una creciente diferencia entre la financiación y las necesidades del centro ciudad. En esta línea, Beauregard (1993) argumenta que la erosión de servicios públicos urbanos disuade la inversión y expulsa a la clase media. Como resultado, los centros ciudad han experimentado una "expansión de ciudadanos deficitarios" (Beauregard, 1993)

⁸⁸ En el caso norteamericano, la crisis fiscal que afectó a muchas ciudades a mediados de la década de 1970 fue un momento decisivo en la provisión de servicios públicos urbanos (Fainstein y Fainstein , 1995; Hambleton y Taylor, 1993a). En los EUA, la percepción política es que la tasa impositiva no puede ser incrementada para financiar y mejorar la provisión de servicios públicos; existe un malestar generalizado con respecto al gobierno, por lo que los esfuerzos se dirigen a alejarse –más que a aproximarse– a las autoridades públicas (Osborne y Gaebler, 1993). En ciudades como Nueva York y Filadelfia, los servicios urbanos fueron recortados drásticamente para recuperar la confianza de bancos e instituciones financieras. Por ejemplo, una entidad establecida para supervisar el gasto público en Nueva York recortó y redujo muchos servicios públicos y postergó el mantenimiento ordinario y las inversiones de capital a través de un programa de "contracción planificada" (Fainstein y Fainstein , 1995). Esta tendencia continuó durante los años ochenta con recortes adicionales en programas de financiación federal urbana y el rápido crecimiento de nuevas ciudades suburbanas (Garreau, 1991). Las políticas de impuestos federales durante el período incrementaron "la inclinación de los términos de la competencia económica a favor del desarrollo suburbano y, por tanto, precipitaron el declive de la base impositiva del centro ciudad" (Beauregard, 1993). El estudio de Vise de 1976 sobre Chicago apunta a que el promedio de impuesto sobre la propiedad en suburbios industriales era de 0,40 dólares/pie cuadrado, frente a los 1,80 dólares/pie cuadrado del centro de la ciudad (Beauregard, 1993).

creando un sesgo espacial entre aquellos que pueden pagar y aquellos que necesitan consumir servicios públicos urbanos.

Ante la evidencia de estos procesos, y para intentar paliarlos, a mediados de la década de 1980, en la mayoría de las grandes ciudades de los EUA se produjo un incremento de las inversiones en las áreas del centro histórico que llevaron a cabo la transformación económica del centro en un distrito empresarial especializado con los usos asociados a él, diseñado para atraer a empleados y clientes de esas corporaciones. Dada la competencia que se establecía con las localizaciones en la periferia de las ciudades⁸⁹, el énfasis se ponía en la creación de "entornos seguros y controlados" en el corazón del centro histórico, utilizando nuevas alternativas de financiación y poniendo en marcha operaciones público-privadas.

En las ciudades británicas, el nivel de degradación fue menor que el experimentado por las norteamericanas, de manera que la incorporación de los líderes empresariales al desarrollo urbano se asocia a la desmembración de las políticas locales, en un proceso dirigido a la consolidación del poder en las manos del Estado central (Peck y Tickell, 1995). En otras palabras, la tendencia hacia la extensión forzada de la racionalidad del mercado apoyado por un Estado centralista fuerte lleva a un debilitamiento de los gobiernos locales, un contexto que, posteriormente, hace posible la movilización política de líderes

⁸⁹ El sistema local de los USA se halla muy fragmentado: la incorporación de muchos suburbios como unidades independientes de gobierno local –se estiman 2.200 solamente en la región de Nueva York (Savitch, 1988)– significa que el núcleo central de la ciudad debe competir en la "generación de ingresos provenientes de personas y empresas" contra el anillo suburbano (Bradbury, Downs y Small, 1982).

empresariales y su colaboración con los gobiernos urbanos para la regeneración de las ciudades (Le Galès, 2000).

En ambos casos, la financiación de los proyectos de regeneración urbana requiere la colaboración del sector privado, cuyos intereses confluyen con los de los gobiernos locales. A estos les preocupa la falta de vitalidad de los centros urbanos y el desplazamiento de los polos de atracción comercial hacia zonas periféricas, con todos los costes asociados que esta evolución comporta en un contexto de fragilidad económica y financiera: las necesidades de inversión en la nueva urbanización, el mantenimiento de nuevos espacios, la necesidad de frenar el deterioro de las áreas centrales y las externalidades negativas que se derivan del aumento de los desplazamientos. Por su parte, el sector privado se propone evitar el deterioro del entorno donde opera, pues ello supone una reducción del número de visitantes y de las ventas, así como la pérdida del valor de sus inmuebles.

Veamos en el siguiente apartado cómo se combina la regeneración urbana con los partenariados, a través de la gestión de centros urbanos.

Gobernanza local y PPP para la gestión de centros urbanos

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. Estas iniciativas han ido evolucionando con el paso del tiempo y, en los últimos años, han adoptado una estructura de gobernanza, puesto que se

basan en la participación de diversos tipos de actores públicos y privados, cuya motivación es alcanzar objetivos que han sido discutidos y definidos de forma colectiva, frecuentemente vinculados a estrategias autónomas de desarrollo económico y social⁹⁰.

Los procesos de descentralización, de integración económica regional y de globalización han reforzado el papel de las ciudades, que han ido adquiriendo un rol cada vez más importante en el seno del sistema político y económico (Le Galès y Harding, 1998); al mismo tiempo, sin embargo, han impulsado nuevas formas de cooperación y competencia en las que los actores del sector privado están adquiriendo un peso muy significativo, pues contribuyen a la gobernanza urbana y orientan sus estrategias –al menos en parte– a la producción de determinados bienes colectivos (Le Galès, 2000: 180).

Una de las herramientas de gestión que facilitan la colaboración público-privada en los gobiernos locales son los PPP. Según Le Galès (2000: 185), representan una forma de relación entre el sector público y el sector privado basada en redes informales e intercambios voluntarios, cooperativos y flexibles que se desarrollan entre individuos y organizaciones que tienen la capacidad

⁹⁰ Véanse, por ejemplo, las investigaciones comparadas realizadas por Judd y Parkinson (1990), Sassen (1991), Harding (1994), Harding y Le Galès (1998).

de actuar en lugar del derecho a representar⁹¹. En los EUA y en el RU, el objetivo de atraer inversiones y actividades empresariales que tengan un efecto de renovación del tejido urbano y de freno de los procesos de deterioro de los centros urbanos, a través de la prestación de servicios públicos, es compartido por 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.

En tanto que entidad económica, la ciudad necesita atraer inversiones, proporcionar empleo y continuar desarrollándose (Savitch, 1988: 59); los centros urbanos desempeñan un papel muy importante en este sentido. El gobierno de la ciudad tiene un gran afán por satisfacer los intereses del entorno empresarial del centro, pero no se halla en disposición de mejorar los servicios públicos en un área específica⁹². Por su parte, la mayoría de las inversiones privadas en el centro tendrán un valor positivo en el intercambio, que resultará de la mejora de los servicios públicos, en la medida en que este hecho permita generar, o mantener, elevados niveles de actividad económica. En otras palabras, el

⁹¹ En muchas ciudades, los intereses privados no se hallan tan bien organizados como en el ámbito nacional, pero existen indicadores que muestran la movilización de actores privados en las ciudades para la defensa de sus intereses más allá del “viejo corporativismo” (gremios y profesiones) o del “nuevo corporativismo” (sindicatos, organizaciones empresariales y Estado) (Le Galès, 2000). Ahora bien, ver en los PPP un sustituto del gobierno local o de las relaciones negociadas entre grupos sociales, organizaciones comunitarias, ayuntamientos y organizaciones empresariales, como a veces sugieren las consideraciones de la “nueva gobernanza urbana”, resultaría sumamente engañoso (Le Galès, 2000).

⁹² Los servicios públicos urbanos pueden incluir desde la provisión de bienes esencialmente privados (como viviendas de protección oficial) hasta bienes casi puramente públicos (como la iluminación en las calles); los que pueden beneficiar de forma más directa a las empresas ubicadas en el centro son la policía, la limpieza de calles y el marketing de ciudad. Estos bienes son esencialmente públicos, porque no son excluyentes ni rivales (Stiglitz, 1986). Por otra parte, su provisión tiene externalidades claramente positivas (como los bienes de mérito); dado que estas externalidades se hallan fuertemente localizadas, son satisfechos generalmente por el gobierno municipal (Savas, 2000).

sector empresarial está interesado en la mejora de los servicios públicos, si estos son capaces de proporcionar mayores niveles de actividad económica.

Puesto que los intereses del gobierno local y del entorno empresarial del centro son convergentes, ambos sectores pueden apostar por un incremento de la inversión en el centro urbano, persiguiendo un *outcome* mutuamente beneficioso, como puede ser la provisión de servicios. Una de las vías posibles para hacerlo es crear un PPP para su gestión. Mediante la provisión de servicios relativamente sencillos, destinados en muchos casos a mejorar la apariencia del área de intervención de los agentes públicos y privados, estas iniciativas persiguen obtener retornos positivos para las organizaciones participantes.

¿Cómo se establece esta colaboración en ciudades concretas? No existen respuestas genéricas. Vamos a ver en los dos próximos capítulos dos ejemplos concretos. En cualquier caso, se puede señalar el papel crucial que desempeñan las ciudades como actores políticos en la construcción de grupos sociales y el liderazgo de las autoridades locales a la hora de definir la agenda, de formar alianzas con otras organizaciones públicas y privadas, y de superar conflictos internos. Con todo, como veremos a continuación, la complejidad y la contingencia están a la orden del día. Ello no debería sorprendernos, a no ser que creamos que la simplicidad y la previsibilidad son, o deberían ser, rasgos naturales de la gobernanza urbana (Le Galès, 2000).

5. EL CASO DE LOS BID EN NUEVA YORK, FILADELFIA Y WASHINGTON

Los orígenes de la colaboración público-privada urbana en los EUA

La mayoría de las ciudades norteamericanas fueron concebidas como centros comerciales y valoradas de acuerdo con su funcionalidad económica. Esta génesis, que las distinguió de las ciudades europeas, dio lugar al nacimiento de la llamada *cultura privatista* (*culture of privatism*), entendida como el conjunto de valores culturales que incentiva los esfuerzos y las aspiraciones individuales por encima de los objetivos públicos o colectivos, razón por la que, históricamente, el objetivo primario de los gobiernos locales ha sido maximizar las oportunidades de desarrollo económico individual (Judd y Swanstrom, 1998).

A pesar de estos antecedentes, la vitalidad económica de las ciudades nunca ha dependido exclusivamente de las fuerzas del mercado; así, a principios del siglo XIX, con el propósito de hacer frente a la problemática derivada de la Revolución Industrial, ya se produjo una importante expansión de los poderes públicos.

Por una parte, en una primera fase de la Revolución caracterizada por la competencia interurbana, durante la cual se creía que el transporte era el motor del crecimiento económico, las élites económicas locales se sirvieron de los pode-

res públicos para potenciar la ventaja geográfica natural de sus ciudades y asegurar su éxito económico, hecho que se materializó en la rápida expansión de la red ferroviaria, que fue financiada, en gran medida, por los gobiernos locales.

Por otro lado, a pesar de producirse en un país que siempre ha desconfiado de la actuación de los poderes públicos, esa expansión también se impulsó con el objetivo de solucionar los problemas sociales e infraestructurales derivados del proceso de industrialización y de urbanización. Efectivamente, aunque la Revolución americana había propugnado la extensión de la democracia y de las libertades civiles, también había reforzado la idea de que la libertad individual se preservaría limitando la actuación de los poderes públicos y encontraría su expresión en las posibilidades de progreso material individual que el sistema ofrecía.

Tres fueron los factores que impulsaron la actuación de los poderes públicos locales en la segunda mitad del siglo XIX: el crecimiento de una clase media que no toleraba las condiciones de vida urbanas derivadas de la industrialización; la amenaza que suponía para la vitalidad económica de las ciudades la ausencia de servicios básicos, y, en algunos casos, el peligro de crisis o catástrofes (sobre todo en el caso de las epidemias). Así pues, la expansión de los poderes públicos fue una reacción frente a la amenaza que el déficit de servicios e infraestructuras básicas podía suponer para el crecimiento económico; ante la inexistencia de una filosofía positiva que orientara sobre lo que se debía hacer, los servicios urbanos tendieron a ser mínimos y se

centraron en ámbitos como la seguridad pública y la protección de la propiedad, la extinción de incendios, la salud pública, el urbanismo y otros servicios básicos, como el alcantarillado o el alumbrado. Estos servicios hicieron que surgiera la necesidad de establecer impuestos locales basados en la propiedad. Es importante señalar que este hecho fue decisivo para el posterior establecimiento de los PPP, pues vinculó el crecimiento económico de las ciudades con la habilidad de los gobiernos locales para prestar servicios y hacer las ciudades más atractivas, aumentando la base impositiva de su principal fuente de ingresos⁹³.

⁹³ A pesar de la preocupación de las ciudades por el crecimiento económico, estas también debían hacer frente a problemas de gobernabilidad. Si hasta mediados del siglo XIX existía una fuerte identidad entre las élites políticas y las económicas, tras la posterior ampliación del sufragio, estas fueron sustituidas progresivamente en el ámbito político por las heterogéneas *party machines* (que se pueden definir, a grandes rasgos, como organizaciones estables que dependían de incentivos materiales para mantener el apoyo político popular), capaces de movilizar electoralmente a los inmigrantes y, en consecuencia, de facilitar su integración política (Erie, 1990; Judd y Swanstrom, 1998). En el último cuarto del siglo XIX, este proceso fue contestado por movimientos reformistas, que no eran sino el reflejo de las tensiones étnicas y raciales subyacentes. Su objetivo era doble: por un lado, intentaban erosionar la base electoral de las *party machines*; por otro, pretendían privar de poder a los órganos representativos de las ciudades (dominados por estas), acusándolos de corrupción y potenciando la aparición de diversas juntas y comisiones para la gestión de servicios, que estuvieron dominadas por las élites económicas, en connivencia con los gobiernos de los estados de base rural y conservadora (Banfield y Wilson, 1963, capítulos 11-13). Si hasta finales del siglo XIX la problemática que afrontaban las ciudades, así como las recetas que se empleaban para hacerle frente, tenían una dimensión estrictamente local, con la llegada del nuevo siglo estos procesos empezaron a tener un alcance nacional. En primer lugar, se impulsó un movimiento reformista destinado a cambiar las estructuras gubernamentales locales –eliminando las *machines*– cuyas propuestas llegaron a cuestionar, incluso, la universalidad del sufragio. Aunque no logró alcanzar este extremo, sin embargo, sí tuvo éxito con la extensión progresiva, en la mayoría de las ciudades, de importantes reformas electorales que tenían como objetivo eliminar el poder político de los inmigrantes, en un momento en el que la fragmentación de clase y racial era ya patente. La subrepresentación política de las minorías que derivó de estas reformas hizo que su participación política disminuyera de forma considerable. Es importante destacar que, en las ciudades del sur y del oeste del país (en términos generales), se llevaron a cabo sin oposición, y que, en muchas de ellas, se desarrolló un estilo de acción política y gubernamental muy activo en la promoción económica local, pero con una vertiente de prestaciones muy reducida. Asimismo, eran ciudades en las que, hasta los años sesenta, con la aparición del movimiento por los derechos civiles, la participación política de las minorías étnicas fue prácticamente inexistente. En las ciudades del resto del país, estas reformas, unidas a otros elementos (como la erosión de su base electoral por el acceso de muchos de sus votantes a la clase media), acabaron lentamente con las *party machines* (Dahl, 1961, capítulos 4 y 5; Erie, 1990, capítulo 7; Browning et al., 1990).

No fue hasta la Gran Depresión (1929) cuando las ciudades y la problemática urbana irrumpieron con fuerza en el escenario político federal. A partir de entonces, los problemas urbanos fueron considerados y abordados como auténticos problemas nacionales. En un marco de crisis económica generalizada, las ciudades pasaron a ser una parte importante de la política de *New Deal* de Roosevelt, pues los demócratas entendieron que su éxito electoral dependía del voto urbano.

En aquellos años se forjó una relación entre las políticas urbanas y los gobiernos federales que se proyectaría hasta la administración Reagan⁹⁴. En el marco de la Gran Depresión, la llegada de nuevas olas de inmigrantes a los centros urbanos provocó que la división entre estos y el extrarradio (*suburbs*) se agravara considerablemente. La evolución de esta división formaría parte de un proceso interdependiente que impregnaría la política nacional⁹⁵, sobre todo en las ciudades del Norte, en las que se reprodujeron las pautas de segregación de las ciudades del Sur y cuyos centros urbanos, como consecuencia, padecieron toda la problemática social derivada de estas.

Después de la II Guerra Mundial, un nuevo conjunto de políticas urbanas nacionales incidió considerablemente en el desarrollo urbano potenciando la segregación racial urbanística. Si bien algunas de ellas se diseñaron con el

⁹⁴ La administración Roosevelt (1933-1945) transformó el sistema federal norteamericano. El flujo de recursos financieros y de directivas programáticas desde el ámbito nacional a la esfera local se incrementó de forma considerable (Beauregard, 1998: 60).

⁹⁵ También se debe tener en cuenta la intransigencia de los gobiernos de los estados a actuar durante la crisis por su base fundamentalmente rural, que les hacía ignorar la problemática urbana. En cualquier caso, a partir de aquel momento, las ciudades se sintieron legitimadas para buscar la asistencia federal y formaron un importante grupo de interés para conseguir estar representadas en el Congreso.

objetivo de ayudar a las ciudades más deprimidas a realizar un proceso de renovación urbana, este tuvo en todos los casos claras connotaciones raciales; así, al tiempo que se fomentó la concentración de la pobreza en ciertas áreas, se ofrecían subsidios para la edificación de viviendas para la población blanca de clase media en los suburbios, así como para la construcción de autopistas para llegar hasta ellos (Judd y Swanstrom, 1998; Beauregard, 1998: 60).

Estas fueron las últimas iniciativas desarrolladas por la administración norteamericana antes del proceso de desafección de la política nacional respecto a las ciudades que se inició con los dos presidentes republicanos de la década de 1970, Nixon y Ford⁹⁶, en un marco en el que se pensaba que los programas

⁹⁶ Mandatos presidenciales en Estados Unidos (1953-actualidad)

Presidente	Mandato	Vicepresidente	Elecciones	Partido
Dwight D. Eisenhower	1953-1961	Richard M. Nixon	1952 1956	Republicano
John F. Kennedy	1961-1963	Lyndon B. Johnson	1960	Demócrata
Lyndon B. Johnson	1963-1965 1965-1968	Ninguno Hubert H. Humphrey	1964	Demócrata
Richard M. Nixon	1969-1973 1973-1974	Spiro T. Agnew Gerald R. Ford	1968 1972	Republicano
Gerald R. Ford	1974-1977	Nelson A. Rockefeller		Republicano
Jimmy Carter	1977-1981	Walter F. Mondale	1976	Demócrata
Ronald W. Reagan	1981-1985 1985-1989	George H.W. Bush George H.W. Bush	1980 1984	Republicano
George Herbert Walker Bush	1989-1993	Dan Quayle	1988	Republicano
William J. Clinton	1993-1997 1997-2001	Albert Gore Jr.	1992 1996	Demócrata
George Walker Bush	2001-	Richard B. Cheney	2000	Republicano

Fuente: <http://www.americanpresident.org/>; http://bensguide.gpo.gov/6-8/government/national/president_list.html

demócratas de los años sesenta habían fracasado, aunque también es cierto que, a causa del proceso de suburbialización, la influencia electoral de los centros urbanos había sufrido una importante disminución.

La administración Reagan, fundamentándose en una filosofía basada en la aplicación del darwinismo social a las ciudades, suprimió muchos programas especialmente relevantes para los colectivos sociales de los centros urbanos: las ciudades debían adaptarse a los cambios económicos y sociales que marcaba el progreso, y ese proceso de adaptación debía producirse sin la intervención gubernamental. La administración Clinton consolidó en gran medida esta concepción y actuó en consecuencia, dentro de un sistema en el cual la federación, en principio, no tenía ninguna competencia formal respecto a los gobiernos locales.

A pesar de que la evolución que estoy trazando presenta perfiles diferenciados según se trate de las ciudades del sur y del este del país o de las antiguas ciudades industriales del norte, todas ellas debieron hacer frente, antes o después, a los problemas infraestructurales derivados del crecimiento de la población y de la decadencia de sus centros urbanos. Estos problemas, unidos a los efectos producidos por el recorte federal social al que antes me he referido, que se han proyectado sobre la problemática urbana con trazos homogéneos, han comportado que los retos políticos y económicos que afrontan las ciudades norteamericanas tiendan a converger.

Los antecedentes del modelo BID

La intensificación de la colaboración público-privada en los EUA cabe situarla en la década de 1970. Según Beauregard (1998: 52), esta aparece vinculada a tres fenómenos contemporáneos que comenzaron a manifestarse durante la presidencia de Nixon, pero que se acentuaron a lo largo de las administraciones Carter y Reagan: en primer lugar, como ya se ha apuntado, el proceso de desafección de los gobiernos nacionales respecto a las problemáticas urbanas, que se materializó en una reducción drástica de los recursos financieros federales, lo que impulsó a los gobiernos locales a desarrollar estrategias de crecimiento económico autónomas; en segundo lugar, la disminución de la confianza en el gobierno, acompañada de una creciente aversión al aumento impositivo; y, finalmente, una renovada confianza en el sector privado, tras asumirse que la decadencia de los centros urbanos tenía su origen en la debilidad de la economía local y en la incapacidad del gobierno para estimular su crecimiento mediante la prestación de servicios (Beauregard, 1998: 54).

El imperativo del crecimiento económico y la filosofía dominante en los gobiernos federales a partir de la administración Nixon empujaron a las ciudades a desarrollar sus propias estrategias de crecimiento económico. En este contexto, los proyectos de revitalización de los centros urbanos fueron necesarios tanto para frenar su decadencia económica y comercial –como contrapartida al crecimiento urbano descontrolado (*urban sprawl*)– como para reforzar el vínculo simbólico y cultural de los habitantes de la ciudad con esta (Mitchell, 2001a).

A diferencia de los proyectos urbanos realizados hasta aquel momento, que se financiaban en gran medida mediante subvenciones federales, eran dirigidos por los departamentos de Planificación de los gobiernos locales y se caracterizaban por una estrategia de desarrollo que implicó la construcción de grandes edificios de oficinas (Mitchell, 2001a), los proyectos urbanos posteriores se impulsaron a través de PPP basados en la implicación económica del empresariado local y cuyo objetivo principal era la preservación y la mejora de un entorno urbano ya construido (Gratz y Mintz, 1998: 61), mediante la elaboración de programas de marketing de consumo, el desarrollo de pequeñas y medianas empresas de servicios, la creación de entornos seguros y la limpieza y peatonalización de las calles (Mitchell, 2001a). En definitiva, pretendían ofrecer servicios públicos que, con frecuencia, eran adicionales a los prestados por las autoridades gubernamentales.

Pasemos a ver en el siguiente epígrafe cómo operan estos proyectos urbanos de gestión del centro, basados en un entorno urbano ya construido.

Las condiciones de inicio del modelo BID

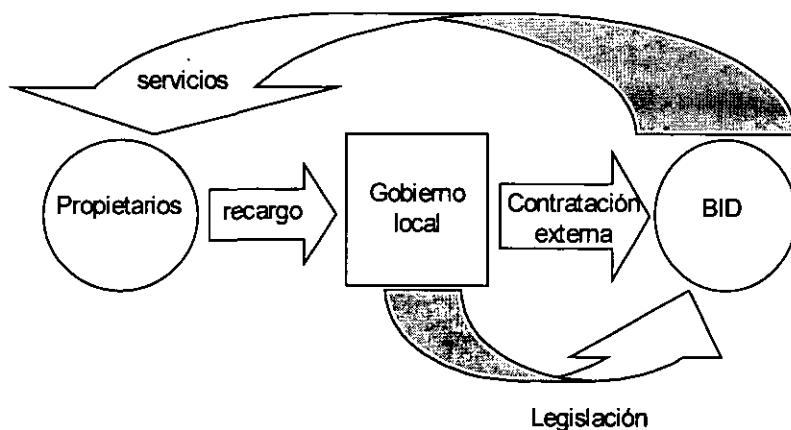
"De acuerdo con mi limitada experiencia, los BID son el único caso en que el sector privado se concentra realmente en la esfera pública sin buscar la privatización de servicios. Constituyen un muy buen ejemplo de la manera como el sector privado busca la obtención de beneficios privados a partir de la generación de bienes públicos" (entrevista a Jeroen Weimar).

Los BID implican el establecimiento de estructuras organizativas enteramente nuevas, sin ánimo de lucro y diseñadas para gestionar una colaboración público-privada que impulse una prestación de servicios públicos unitaria y transversal (Hochleutner, 2003). De las distintas formas innovadoras de organización que han emergido a raíz del nuevo movimiento de revitalización de los centros urbanos, una de las más importantes han sido los BID⁹⁷ (Mitchell, 2001a: 116), que se configuran como organizaciones privadas sin ánimo de lucro, con derecho a recaudar una tasa sobre la propiedad comercial dentro de un área específica con el propósito de prestar una serie de servicios (Travers y Weimar, 1996), y que se crean a partir de la legislación de los estados y de las ordenanzas locales⁹⁸. Los BID siguen el esquema que se presenta a continuación:

⁹⁷ Los *Business Improvements Districts* (BID) son también conocidos como *Downtown Improvement Districts* (DID), *Special Improvement Districts* (SID) y *Special Assessment Districts* (SAD).

⁹⁸ La exigencia de este recargo es una de las características distintivas de los BID, frente a las asociaciones voluntarias de servicios que existen en los EUA, como las cámaras de comercio y las asociaciones empresariales.

Gráfico 5. Funcionamiento del modelo BID



Fuente: elaboración propia.

Los BID se han convertido en una mezcla única de lo público y lo privado: gracias a la financiación obtenida a través de las entidades públicas, que se canaliza a través de entidades privadas, se gestionan servicios y se impulsan actividades en el sector público (Hochleutner, 2003: 375). Por otro lado, se trata de un instrumento de gestión que, tras haber superado una fase de experimentación —que puede situarse entre finales de la década de 1970 y principios de la de 1980—, se ha extendido en pocos años a todos los estados norteamericanos generando grandes expectativas⁹⁹. Así se puede observar en la tabla que ofrezco a continuación, donde se muestra la distribución de los BID en los distintos estados de los EUA en 1999:

⁹⁹ La impresión común es que los BID se han convertido en “contribuidores netos a la vida pública” (Briffault, 1999: 477). Así, el *New York Times* proclamó que los BID constituyan “uno de los motores del renacimiento de la ciudad de Nueva York” (Mitchell, 2000). Además, se consideraba que habían transformado el centro de la ciudad de Filadelfia, la plaza Playhouse de Cleveland, el Little Italy de San Diego, el centro empresarial de Washington, y varias calles principales, desde Florida a Alaska (Mitchell, 2000).

Tabla 16. Distribución de BID en los EUA

Estado	Núm.	Estado	Núm.	Estado	Núm.	Estado	Núm.
Alabama	1	Georgia	10	Michigan	0	Pensilvania	11
Alaska	1	Hawai	0	Minnesota	3	Rhode Island	0
Arizona	3	Idaho	2	Mississippi	1	Tennessee	2
Arkansas	2	Illinois	11	Montana	2	Texas	10
California	73	Indiana	2	Nebraska	1	Utah	1
Carolina del Norte	32	Iowa	10	Nevada	1	Vermont	1
Carolina del Sur	2	Kansas	2	New Hampshire	1	Virginia	10
Colorado	7	Kentucky	1	Nueva Jersey	35	Washington	4
Connecticut	3	Louisiana	3	Nueva York	63	Washington D. C.	3
Dakota del Norte	0	Maine	1	Nuevo México	0	West Virginia	0
Dakota del Sur	0	Maryland	2	Ohio	7	Wisconsin	54
Delaware	1	Massachussets	1	Oklahoma	1	Wyoming	0
Florida	12	Missouri	3	Oregon	8	Total	404

Fuente: Mitchell, a partir de una encuesta realizada en 1999 (2001).

Por otra parte, las ciudades que disponen de diferentes centralidades han articulado diferentes BID. Por ejemplo, en 1999, existían en Nueva York 40 BID (esta cifra se eleva en 2004 a 43); en Filadelfia, 8, y en Washington D. C., 3¹⁰⁰:

¹⁰⁰ En estos casos, la especialización comporta un valor añadido, que permite estructurar organizaciones con características y objetivos diferenciados. En el caso de las ciudades más pequeñas, lógicamente, esta componente de especialización resulta más difícil de incorporar; en consecuencia, los BID existentes tienden a actuar de manera más transversal.

Tabla 17. Distribución de BID en las ciudades analizadas

Estado	Ciudad analizada	# BID en la ciudad (1999)	Población (2000)
Nueva York	Nueva York	40	8.008.278
Pensilvania	Filadelfia	8	1.517.550
Washington D.C.	Washington D.C.	3	572.059

Fuente: elaboración propia (los datos de población de las ciudades analizadas corresponden al *United States Census 2000*: www.census.gov/prod/3/98pubs/98statab/sasec1.pdf).

La mayoría de los BID son de reciente creación. Mitchell (1999) señala que casi el 60 % de ellos fueron creados a partir de 1990 y que, en torno al 28 %, se establecieron a partir de 1995. Los BID que tuve ocasión de analizar seguían en gran medida esta pauta, como se puede observar a continuación:

Tabla 18. Año de constitución de los BID analizados

BID	Ciudad	Año constitución
Fulton Mall Improvement Association Inc.	NYC	1977
165th Street Mall Improvement Association	NYC	1977
Bryan Park Restoration Corporation	NYC	1980
Brighton Beach DMA	NYC	1987
East Brooklyn DMA	NYC	1987
Columbus-Amsterdam BID (Lenape-Bloemendael DMA)	NYC	1987
Graham Avenue BID (Woodhull Community DMA)	NYC	1988
Grand Central Partnership DMA	NYC	1988
Flatbush Avenue BID	NYC	1990
Center City District	Fil	1991
34th Street Partnership/Bryan Park Restoration	NYC	1992
MetroTech BID	NYC	1992
Times Square Business Improvement District	NYC	1992
Fashion Center BID	NYC	1993
Pitkin Avenue Business Improvement District	NYC	1993
South Street/Headhouse District	Fil	1993
Village Alliance DMA	NYC	1994
Alliance for Downtown NY	NYC	1995
Sunset Park-Fifth Avenue BID	NYC	1995
White Plains Road DMA	NYC	1995
60-86 Madison Avenue BID	NYC	1996
Community Development Corporation of Frankford	Fil	1996
University City District	Fil	1997
Lincoln Square BID	NYC	1997
Downtown DC Business Improvement District	W DC	1997
Golden Triangle BID	W DC	1998
City Line Avenue Special Services District	Fil	1998
Manayunk Development Corporation	Fil	1998
Old City District of Philadelphia	Fil	1998
Georgetown Partnership	W DC	1999

Fuente: elaboración propia.

A pesar de que, por definición, los centros urbanos se caracterizan por ser multipropiedad, multiuso y multiusuario, y de que no hay dos BID exactamente iguales –cada uno de ellos constituye una experiencia distinta, desarrollada en un área particular (Briffault, 1999: 368; Mitchell, 2000: 10; Hochleutner, 2003: 375)–, la mayoría de ellos existe por la retención de economías de urbanización, que crean un elevado grado de interdependencia entre propietarios (Sassen, 1991; Bradbury, Downs y Small, 1982). Ahora bien, la existencia de estas economías de urbanización no garantiza el establecimiento de una coalición para mantenerlas como bien público (Ostrom, 1990).

Los bienes públicos se caracterizan por no ser excluyentes y generan problemas relacionados con los *free-riders* que conducen a un nivel ineficiente de *output*. Por tanto, “a menos que el número de individuos sea pequeño, o que exista coerción o algún otro mecanismo para que los individuos actúen en su interés común, los individuos racionales egoístas no actuarán para conseguir un interés común o interés grupal” (Olson, 1995: 2).

Los BID son capaces de sortear los problemas derivados de la acción colectiva mediante los siguientes mecanismos:

- 1) Proporcionando beneficios semiprivados a sus miembros.
- 2) Restringiendo sus actividades a un área espacial pequeña y con pocos actores interesados.
- 3) Dotándose del poder de imponer un gravamen sobre todos los propietarios que existían dentro de esa área.

La naturaleza pública de los servicios que prestan los BID implica que estos no pueden imponer restricciones a su disfrute. Ahora bien, hay que tener presente, por un lado, que un incremento de los usuarios directos no supone un incremento de los costes directos y, por otro, que ese incremento redunda positivamente en los beneficios comerciales de los propietarios, lo que, en última instancia, constituye uno de los principales objetivos de los BID.

Los estudios de caso me han permitido confirmar que los principales impulsores de los BID fueron líderes empresariales influyentes y propietarios de bienes inmuebles que percibieron que esta fórmula de gestión podía ser un mecanismo eficaz para revitalizar los centros urbanos y, al mismo tiempo, revalorizar sus propiedades e inversiones mediante la prestación de servicios y la realización de mejoras físicas en el entorno empresarial local.

En algunos BID de Filadelfia y Washington, las propuestas se canalizaron a través de organizaciones empresariales y grupos de interés del centro urbano. En el caso de Washington, por ejemplo, la idea de crear el primer BID surgió en 1980 en el seno de la Cámara de Comercio del Gran Washington, una organización de desarrollo económico de carácter privado (Mallet, 1993). Para evaluar la viabilidad de un BID en Washington D. C., la cámara creó el Downtown Partnership, una alianza con el Ayuntamiento destinada a estudiar ese concepto y su aplicación en otras ciudades. Los trabajos previos del Downtown Partnership culminaron con su formalización en 1984 y la elaboración del plan *Living Downtown* ('Viviendo el centro'), cuyo objetivo era equilibrar el crecimiento del número de oficinas con el de viviendas y comercio en el centro, para

evitar que, a partir de una determinada hora del día o durante los fines de semana, se produjera el fenómeno de la “ciudad fantasma”.

Curiosamente, en el caso de Times Square, en Nueva York, los trabajadores de las empresas del centro fueron instrumentales en la creación del BID. El rechazo de un posible empleado a trabajar en Times Square provocó que el propietario del *New York Times* –un importante empresario con un histórico vínculo a esa área– decidiera construir una coalición para impulsarlo en colaboración con otras empresas y propietarios locales. También en el Grand Central Partnership, la presión o *lobbying* realizada por los empleados de la zona, contribuyó a incrementar el interés de los propietarios por el entorno local y su implicación en él.

Así pues, los propietarios y empresarios del centro urbano no solo reaccionaron ante su propia percepción de esa área de la ciudad, sino también ante la de sus empleados, clientes y arrendatarios. Las mejoras realizadas pretendían beneficiar a este conjunto de actores, proporcionando valor añadido, al mismo tiempo, a arrendatarios y propietarios.

Los BID se regulan mediante tres tipos de normativa: la legislación estatal, las ordenanzas locales y los contratos individuales con cada distrito (Hochleutner, 2003). En los casos analizados, la normativa estatal regula el marco general de actuación de los BID, los objetivos que pueden tener, el tipo de servicios que

pueden prestar¹⁰¹, la estructura y composición de la junta de gobierno, sus fuentes de financiación y el proceso de creación del BID¹⁰². Mientras tanto, a través de sus ordenanzas, los gobiernos locales concretan la normativa de los estados y legitiman a los BID para imponer un recargo extraordinario sobre el impuesto de bienes immuebles en su área de actuación.

El proceso de planificación, organización y aprobación de un BID, normalmente, tiene una duración de un año y medio a dos años. El principal motivo que explica esta dilación es que es preciso conseguir un nivel de apoyo importante entre los numerosos agentes públicos y privados implicados en la creación del BID –es decir, el sector público, el sector privado, las asociaciones, los residentes y los distintos intereses económicos que se hallan ubicados en el centro (o centralidad) de la ciudad–, pues ello redundará, posteriormente, en el éxito de su funcionamiento y de su actividad (The Council of the City of New York, 1995).

El establecimiento de todos los BID comenzó con un proceso de petición. En los casos estudiados, este fue iniciado formalmente por actores distintos: propietarios, empresas inmobiliarias especializadas en la promoción de BID, comerciantes, asociaciones para la mejora del centro de la ciudad e, incluso, el

¹⁰¹ La normativa que determinaba las competencias o funciones de los BID en el momento en que realicé el trabajo de campo difería entre estados. No obstante, el articulado mostraba como denominador común el establecimiento de sistemas competenciales abiertos con cláusulas residuales, que declaraban que lo que no estaba prohibido estaba permitido.

¹⁰² Cuando realicé el trabajo de campo, la existencia de BID estaba jurídicamente permitida en 44 estados (Mitchell, 2001a). La legislación de los estados era similar; no obstante, podían observarse diferencias específicas, como la personificación instrumental de los BID (Houstoun, 2003). Para conocer cada una de las leyes estatales de los EUA que permiten la aprobación de BID en su territorio, véase Davies (1997: 187-188) y Hochleutner (2003).

propio Ayuntamiento. Esta heterogeneidad es una característica habitual en los BID (Houstoun, 1997d; Mitchell, 2001a).

Además, la iniciativa para la constitución de los BID puede ser conjunta. Así lo corroboraba un representante de la Administración, a propósito de su ciudad, en una de las entrevistas realizadas:

[...] creo que la iniciativa fue tanto pública como privada. La asamblea municipal vio que había diversas asociaciones de comerciantes y de empresarios locales que querían poner en marcha programas de desarrollo urbano y necesitaban un instrumento que les proporcionara la financiación necesaria. Así creamos los cuatro primeros *Special Assessment Districts* (SAD). Su funcionamiento fue excelente y, por este motivo, el Estado aprobó la legislación que permitía a las ciudades establecer los BID. Así pues, el surgimiento de los BID también se basó en la colaboración público-privada, una dinámica que se mantiene en la actualidad.

Posteriormente, el promotor debía iniciar un proceso de consulta pública para que el resto de los agentes conocieran y aceptaran su propuesta de formación del BID —es decir, su presupuesto, el recargo para su financiación, los servicios que prestaría y su área de influencia—, y debía demostrar al Ayuntamiento esa

aceptación, pues, una vez establecido el BID, los actores interesados privados deberían contribuir a su sostenimiento¹⁰³.

Dependiendo de la jurisdicción, el quórum necesario para su aprobación podía variar notablemente. En Nueva York, un BID podía ser aprobado si no había una oposición de más del 30 % de los empresarios que reunían los requisitos para votar. En otras ciudades, se requería un porcentaje de apoyo positivo superior al 51 %, si bien, en general, los BID se esforzaban por obtener resultados próximos al 70 %, lo que les garantiza un mayor respaldo.

Las reglas de votación para la formación, el funcionamiento –por ejemplo, la elección y el cese de la junta directiva– y la abolición del BID se basaban exclusivamente en los derechos de propiedad. Como ya he explicado, la delimitación del área donde operaba el BID, así como el pago del recargo por parte de todos aquellos propietarios cuya finca se hallaba ubicada en ella, aseguraban el éxito de la acción colectiva, al facilitar la homogeneidad de intereses de los agentes implicados, y evitaba la existencia de *free-riders*.

Al término del proceso de aprobación, se formalizaba un contrato entre el Ayuntamiento y la organización impulsora del BID, en el que se definían sus “estatutos” –en particular su organización y funcionamiento–, se perfilaban los

¹⁰³ A pesar de que la lógica secuencial del proceso es la que aquí se describe y de que, debido a la configuración de los BID, los actores interesados privados acostumbran a liderar la iniciativa, en la práctica, los gobiernos locales colaboraban a menudo con los impulsores del BID. Este es el caso de la ciudad de Nueva York. Como manifiestaba un representante de la Administración al que entrevisté: “Cuando un grupo de actores locales decide formar un BID, se dirige a nosotros. Nosotros colaboramos con ellos en la elaboración del proyecto, así como en su presentación a todos los posibles actores interesados; les ayudamos a explicar qué es un BID, y también a lo largo del proceso, para asegurarnos de que siguen los procedimientos correctamente”.

servicios que iba a poder prestar y se determinaba el establecimiento del recargo –las cuotas correspondientes eran cobradas por el Ayuntamiento, que transfería los fondos recaudados al BID, para este se ocupara de su gestión (Mitchell, 2001a, 2001b)–. El contrato de creación de los BID de Filadelfia, Nueva York y Washington tenía una duración legal máxima de cinco años.

En el caso de los EUA, los BID pueden adoptar, desde el punto de vista jurídico, tres formas distintas (Mitchell, 2001a: 118):

- 1) Organización sin ánimo de lucro. Generalmente, se opta por esta solución cuando el BID nace de la asociación voluntaria de comerciantes o empresarios.
- 2) Agencia gubernamental. En este caso, el BID se constituye como una empresa pública independiente, o bien, en algunos casos, como una unidad dentro del departamento o área del Ayuntamiento competente en BID.
- 3) Partenariado. Supone la creación de una organización paraguas de la que forman parte una organización sin ánimo de lucro que provee de servicios y una empresa de desarrollo que financia las instalaciones y las infraestructuras.

Según la encuesta de Mitchell (2001a), en 1999 el 61 % de los BID eran organizaciones sin ánimo de lucro; un 13 %, agencias públicas, y un 26 %, partenariados (*public-non profit partnerships*). Las estructuras jurídicas de los BID analizados para desarrollar la presente tesis eran las siguientes:

Tabla 19. Configuración jurídica de los BID en las ciudades analizadas

Ciudad	Naturaleza jurídica	Legislación estatal	Legislación local	Personificación jurídica
Filadelfia	Agencias gubernamentales	1997 Pennsylvania House Bill 2858- The 1997 Neighborhood Improvement District enabling legislation	Municipality Act of 1945- 53 §301-The original Special Services legislation (PA Municipal Authorities Act of 1945)	<i>Special services District</i> ¹⁰⁴
Nueva York	Organizaciones sin ánimo de lucro	New York, New York State, General Municipal Law, Article 19-A, Business Improvement Districts, secciones 980-980p (Consol. ¹⁰⁵ Supp. 1997)	New York City Administrative Code §25-401et seq.	<i>Business Improvement Districts</i> ¹⁰⁶

¹⁰⁴ La legislación de 1945 hizo posible la creación de los *Special Services Districts*. Estos distritos se definen como "áreas dentro de la ciudad donde los empresarios locales y residentes tienen autoridad impositiva para la provisión de servicios adicionales" (www.phila.gov - Departamento de Comercio. Última visita: 17 de agosto de 2004).

¹⁰⁵ En el estado de Nueva York, los predecesores de los actuales BID se establecieron en la década de 1970, cuando varias ciudades crearon *special districts* para recaudar un impuesto sobre los propietarios destinado a pagar la peatonalización de áreas comerciales y realizar mejoras de capital (similar a nuestras contribuciones especiales). Catorce de estos *Special Assessment Districts* (SAD) individuales fueron creados por la Asamblea legislativa del estado de Nueva York entre 1975-1978, y cuatro, por la ciudad. Los SAD de la ciudad de Nueva York, que todavía existen, operan de manera muy similar a los BID actuales. En 1980, la Asamblea del estado aprobó la legislación habilitadora que permitía a las ciudades el establecimiento de BID. De acuerdo con esta regulación, en 1982 se aprobó la normativa local que autorizaba la creación de BID en la ciudad de Nueva York. En 1995, los 33 BID y SAD existentes ocupaban 550 manzanas de la ciudad.

¹⁰⁶ "Un *Business Improvement District* presta servicios adicionales, como limpieza y mantenimiento, seguridad pública y servicios al visitante, marketing y programas promocionales, mejoras de capital y embellecimiento en un área designada. Los BID se financian a través de un impuesto especial pagado por los propietarios dentro del distrito. El *Small Business Services* [Departamento del Ayuntamiento] trabaja con los propietarios comerciales y las empresas para asistirles en la creación de los BID y en la gestión continua de los servicios.

Eligibilidad: Cualquier área comercial o industrial en la ciudad de Nueva York puede alcanzar el estatus de BID a través de un sponsor local. Los BID deben ser aprobados por la Junta local de la comunidad, la comisión de planificación de la ciudad, el pleno del Ayuntamiento y el alcalde" (<http://www.nyc.gov/html/sbs/html/bid.html> - *Small Business Services*. Última visita: 17 de agosto de 2004).

Washington Partenariado D. C. ^{**}	Business Improvement Districts Act of 1996 (the "BID Act", DC Law 11-134)	<i>Business Improvement Districts</i> ¹⁰⁷
--	---	--

* Debido a que Washington D. C. es una ciudad estado, la aprobación de los BID correspondía al gobierno de la ciudad; por el contrario, en los casos de Filadelfia y la ciudad de Nueva York, era necesaria la legislación estatal.

Fuente: elaboración propia.

Respecto al ámbito directivo, "los BID combinan normalmente roles formales para el Ayuntamiento, los propietarios y las empresas" (Briffault, 1999: 409). En el caso de los BID analizados, este rol formal se desarrollaba en el marco de la junta directiva, órgano colegiado integrado por una media de quince miembros elegidos por votación. De ella formaban parte representantes del Ayuntamiento, representantes de los propietarios o empresarios y representantes de los residentes en el distrito o del tejido asociativo local.

La junta del BID nombraba a un gerente o director. Esta figura, que ejercía la función ejecutiva, dirigía el personal –la media de empleados a tiempo completo en los BID estudiados por Mitchell (2001a) era de ocho¹⁰⁸–, gestionaba los recursos económicos y supervisaba el trabajo de la organización y los servicios prestados. Por todo ello era una figura esencial dentro de la estructura del BID.

¹⁰⁷ "Los *Business Improvement Districts* (BID) son áreas comerciales del Distrito que recaudan un 'autoimpuesto' de los propietarios para prestar servicios y programas a todo el BID. Estos programas abordan aspectos como la limpieza, el mantenimiento, la seguridad, la promoción, el desarrollo económico y otros temas empresariales colectivos relacionados con su ámbito de actuación" (<http://brc.dc.gov/incentives/bids.asp> - página web del Distrito de Columbia. Última visita: 17 de agosto de 2004).

¹⁰⁸ En los casos analizados, esta media es difícil de calcular. El problema reside en que la mayoría de los entrevistados contabilizaron como personal a todos los trabajadores que operaban en el área del BID, independientemente de cuál fuera el origen de su contratación. El BID que tiene más personal cuenta con 150 personas a tiempo completo, y el que menos, tan solo cuenta con la figura del gerente.

El tipo de gestor que designaba la junta reflejaba, en gran medida, el carácter de la política y del modelo de gestión adoptado por el BID. El gerente, además de desarrollar una estructura de incentivos para activar un grupo con un gran potencial de acción colectiva, buscaba articular compromisos entre intereses parcialmente divergentes. Uno de los gerentes entrevistados en Washington afirmaba lo siguiente:

Una de nuestras funciones clave, además de la provisión de servicios, es implicarnos en las conversaciones con el sector público para entenderles mejor. Hacemos mucha traducción. Nuestro trabajo no consiste solo en entender al sector privado, sino también al sector público. Debemos construir una comunidad. Enfatizamos la colaboración y la cooperación.

Los gerentes se caracterizaban por su alta capacidad negociadora y por sus dotes de persuasión para lograr su principal objetivo, que no era otro que el de mantener unidas las coaliciones dentro del BID para conseguir una transformación del distrito y convertirlo en el mejor entorno donde realizar negocios¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Mitchell (2001a) realizó una encuesta a los gerentes en la que les pedía que priorizasen las habilidades que, en su opinión, debía reunir un gerente de BID. El resultado fue el siguiente:

1. Facilidad de comunicación y de expresión en público.
2. Conocimiento de los instrumentos de análisis financiero y de gestión de presupuestos que les permita aprovechar mejor los recursos disponibles y controlar su utilización.
3. Conocimientos aceptables de planificación y diseño de proyectos.
4. Capacidad de análisis de la situación política y de las relaciones existentes entre los diferentes poderes.
5. Facilidad de relación con los diferentes colectivos implicados en el proyecto y conocimiento de métodos de negociación.
6. Formación suficiente para la redacción y elaboración de informes, memorandos y notas de diversa naturaleza (prensa, políticos, asociaciones, etc.).
7. Conocimientos que le permitan desarrollar el análisis de impacto y la evaluación de la actuación del BID, e incorporarlos a la gestión.
8. Formación en materia de tratamiento y análisis de datos y de métodos de investigación.
9. Conocimientos para valorar y analizar los puestos de trabajo y la organización del trabajo, así como para evaluar la actividad de los trabajadores.

Para que el BID fuera eficaz y pudiera alcanzar sus objetivos, era imprescindible que el gerente tuviera una elevada capacidad de gestión y un profundo conocimiento de su ámbito de actuación. De hecho, el éxito de su gestión dependía, en gran parte, de la información que consiguiera sobre las modificaciones que tenían lugar en el área geográfica del BID y del seguimiento que realizara de todo lo que ocurría en relación con las actividades que este desarrollaba. Un buen gerente debía tener información puntual y datos actualizados acerca de la actividad que se llevaba a cabo en su área, realizar estudios y conocer de primera mano todo lo que podía tener repercusión en ella, empezando por los agentes que allí operaban. Igualmente, debía mantener una relación fluida con los medios de comunicación y saber utilizar su influencia de una manera positiva.

Es importante subrayar que los BID se consideraban organismos técnicos y querían mantener esa naturaleza. Los gerentes opinaban que no se podían significar políticamente y que debían preservar su independencia. En definitiva, los BID se contemplaban como órganos privados que debían regirse por criterios de funcionalidad, respondiendo a los intereses de sus participantes.

Según la encuesta de Mitchell (2001a), el presupuesto medio de los BID en los EUA en 1999 era de 200.000 dólares; no obstante, existía un amplio abanico, que iba desde los 8.000 dólares a los 15 millones de dólares. Los BID analizados en la presente tesis también mostraban importantes variaciones, como se puede observar en la siguiente tabla. El BID con un presupuesto más elevado era Alliance for Downtown NY, que superaba los 12 millones de dólares, mien-

tras que el presupuesto más pequeño correspondía a White Plains Road DMA, y no llegaba a los 70.000 dólares anuales; ambos BID se hallan en Nueva York.

Tabla 20. Presupuestos de los BID analizados (1999)

Ciudad	BID	Presupuesto (en dólares)
Nueva York	1. Alliance for Downtown NY	12.100.000
	2. 165th Street Mall Improvement Association	168.240
	3. 34 th Street Partnership/Bryan Park Restoration	8.208.000
	4. 60-86 Madison Avenue BID	1.350.000
	5. Brighton Beach DMA	150.000
	6. Bryan Park Restoration Corporation	2.261.925
	7. East Brooklyn DMA	111.360
	8. Fashion Center BID	3.000.000
	9. Flatbush Avenue BID	250.000
	10. Fulton Mall Improvement Association Inc.	1.192.156
	11. Graham Avenue BID (Woodhull Community DMA)	125.125
	12. Grand Central Partnership DMA	10.823.459
	13. Columbus-Amsterdam BID (Lenape-Bloemendaal DMA)	160.000
	14. Lincoln Square BID	1.000.000
	15. MetroTech BID	2.000.000
	16. Pitkin Avenue Business Improvement District	125.403
	17. Sunset Park-Fifth Avenue BID	200.000
	18. Times Square Business Improvement District	5.900.000
	19. Village Alliance DMA	509.000
	20. White Plains Road DMA	67.700
Washington D. C.	4. Downtown DC Business Improvement District	6.300.000
	5. Georgetown Partnership	1.000.000
	6. Golden Triangle BID	2.700.188
Filadelfia	9. Center City District	9.346.557
	10. City Line Avenue Special Services District	825.160
	11. Community Development Corporation of Frankford	191.243
	12. Manayunk Development Corporation	821.000
	13. Old City District of Philadelphia	425.000
	14. South Street/Headhouse District	331.000
	15. University City District	3.841.533
	TOTAL	75.848.049

Fuente: elaboración propia.

Frente a las asociaciones de comerciantes voluntarias, los BID recibían una financiación continua y sostenible mientras el contrato estuviera vigente. Por este motivo, sus presupuestos acostumbraban a ser muy estables, como se puede observar en la tabla que se presenta a continuación.

Tabla 21. Presupuestos de los BID de 1995 a 2000 (previsión)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Media aritmética	2.260.758	2.176.205	2.003.879	2.093.288	2.539.269	3.085.400
Máximo	8.500.000	8.500.000	8.500.000	8.500.000	12.100.000	12.100.000
Mínimo	50.775	67.700	67.700	67.700	67.700	60.000
N=	16	18	20	23	27	22

Fuente: elaboración propia.

Como ya hemos apuntado anteriormente, los BID tenían la capacidad de imponer un recargo a la propiedad o al ejercicio de actividades económicas en el área donde operaban. Este recargo era su principal fuente de ingresos; su pago era obligatorio, excepto para los residentes, las organizaciones no lucrativas y las entidades gubernamentales que, o bien estaban exentas de él, o bien pagaban una cuota simbólica –por ejemplo, un dólar nominal anual, como ocurría en el caso de Times Square, en Nueva York (The Council of the City of New York, 1995: 9)¹¹⁰–. Este impuesto permitía que los BID tuvieran una fuente

¹¹⁰ En algunos estados era el propio BID el que recaudaba el recargo; sin embargo, generalmente, esta función la realizaba el Ayuntamiento. Cuando recaudaba el impuesto base, exigía el recargo, lo que permitía generar economías de escala y reducir los costes de gestión del BID. El problema de este sistema para los BID era que, cuando el recargo no se satisfacía, el gobierno de la ciudad se inhibía de su responsabilidad. En Nueva York y Washington D. C., los BID emitían el recibo del recargo, el Ayuntamiento recaudaba el impuesto y, posteriormente, remitía los fondos obtenidos al BID, al que correspondía exigir el pago a los morosos. La excepción en las tres ciudades estudiadas era Filadelfia, donde cada BID debía asumir la recaudación del impuesto.

estable de financiación para desarrollar sus actividades y evitar la figura del *free-rider*.

El recargo de los BID puede calcularse a través de diversas variables (por ejemplo, los metros cuadrados de las instalaciones empresariales o comerciales gravadas o su localización central o periférica dentro de la jurisdicción del BID). En los casos analizados, el recargo consistía en un tipo impositivo fijo basado en el valor tasado de las propiedades o en un tanto por ciento proporcional sobre el impuesto pagado¹¹¹. El recargo se acordaba con el Ayuntamiento, puesto que, en definitiva, repercutía en el nivel impositivo global del centro de la ciudad. La utilización de una tasa de interés fija tenía diversas implicaciones. Ante todo, significaba que los BID, esencialmente, calculaban el coste de proporcionar sus servicios por unidad de propiedad (ya fuera por dólar valor o por pie cuadrado); por este motivo, los propietarios de las instalaciones más grandes o rentables tributaban más que los de las instalaciones más pequeñas o menos rentables. En última instancia, dado que los servicios prestados por los BID eran uniformes en toda su jurisdicción, se producía cierta redistribución.

Sin embargo, el principio fundamental que subyacía tras el establecimiento del BID estaba relacionado con el incremento de valor de la propiedad: como el distrito atraía inversión y actividad económica, se producía un incremento del valor por unidad de propiedad, que beneficiaba en mayor medida a los propie-

¹¹¹ Por ejemplo, 0,10 dólares/pie cuadrado en Golden Triangle BID; 15 céntimos por cada 100 dólares de propiedad impuesta en Georgetown Partnership, y 5 % del impuesto de propiedad en Old City District en Filadelfia.

tarios de las instalaciones con más superficie. En este sentido, los beneficios fundamentales de los servicios de los BID se calculaban a partir del intercambio de valor por unidad de propiedad que se otorgaba a todos los miembros del BID, en proporción directa a su inversión en el centro urbano. No debemos olvidar que los BID debían convencer a los propietarios de que el recargo adicional que pagaban aportaría beneficios positivos netos a su inversión. Por este motivo, debían contribuir a su financiación en función del valor de su propiedad.

Finalmente, es preciso apuntar que los BID obtenían ingresos de otras fuentes: por ejemplo, de subvenciones locales o federales, de aportaciones voluntarias¹¹² y de la provisión de servicios o de la venta de productos¹¹³. En Nueva York y Filadelfia podían endeudarse legalmente, si el alcalde lo autorizaba, a través de la emisión de bonos destinados a mejorar el capital¹¹⁴. En otros estados, la normativa permitía que los BID pudieran establecer otras tasas¹¹⁵.

En los casos analizados, el recargo acostumbraba a representar el 90 % de los ingresos de los BID. Las contribuciones y las subvenciones eran muy impor-

¹¹² El BID de Downtown DC tiene propiedades enormes de propiedad exenta de pago de impuestos, que pertenecen al gobierno federal. No obstante, el gerente consiguió que contribuyeran de forma voluntaria el equivalente al recargo sobre los propietarios.

¹¹³ A este respecto, un gerente de BID de Nueva York entrevistado comentaba: "aparte de los impositivos, tenemos una pequeña parte de ingresos que provienen de otras fuentes. Así, tenemos pequeños contratos con las compañías telefónicas para la eliminación de graffiti; algunas propiedades exentas nos pagan pequeñas cantidades porque hacemos buenas actuaciones en el área; la compañía Metropolitan Life Insurance nos financia para que realicemos programas musicales en la entrada de su edificio, y tenemos otros muchos programas de este tipo".

¹¹⁴ La ley autorizaba la emisión de bonos a los BID en dos de las tres ciudades analizadas: Nueva York y Filadelfia. A pesar de ello, solo cuatro BID se sirvieron de esta posibilidad: Grand Central Partnership, 34th Street Partnership, Bryan Park y Center City Philadelphia. En el caso de Nueva York, el alcalde Giuliani cambió esta práctica denegando la emisión de bonos a los BID, aplicando una política que pretendía evitar su endeudamiento.

¹¹⁵ En Missouri se permiten la imposición sobre ventas, las licencias de apertura y el impuesto sobre bienes inmuebles, si es aprobado en votación cualificada (Hochleitner, 2003: 378).

tantes en el capítulo de ingresos, aunque solo en casos muy concretos, mientras que la venta de servicios, los intereses de depósitos bancarios y el superávit derivado de ejercicios económicos anteriores tenían una importancia residual.

Tabla 22. Fuentes de ingreso de los BID

	Recargo	Contribuciones voluntarias	Subvenciones	Superávit	Intereses	Venta de servicios
Media	91,26	16,17	24,80	7,50	4,67	11,33
Máximo	100,00	74,00	95,00	10,00	10,00	19,00
Mínimo	26,00	1,00	0,00	5,00	2,00	2,00
N=	23,00	6,00	5,00	2,00	3,00	3,00

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a los servicios prestados por los BID, Richard Bradley, ex presidente de la IDA (International Downtown Association), identifica nueve funciones que se pueden considerar como características de los BID (Houstoun, 1999: 13) y que coinciden con las citadas por Mitchell (2001a: 119-121). De acuerdo con este último autor, el grado de implicación de los BID en cada una de ellas es variable en función de la ciudad, como se puede observar en la tabla siguiente:

Tabla 23. BID y prestación de servicios (en porcentajes)

Servicio	Muy implicado	Implicado	No se presta
Marketing comercial	78	16	6
Mantenimiento de espacios	58	27	15
Vigilancia y seguridad	36	32	32
Políticas de sensibilización	50	38	12
Aparcamiento y transporte	18	27	55
Regulación de espacios públicos	38	41	21
Desarrollo económico	25	33	42
Servicios sociales	6	28	66
Mejoras de capital	52	34	14

Nota de la autora: N=259, respuestas recibidas en relación con la pregunta de servicios prestados.

Fuente: Mitchell (2001a: 120).

1) El marketing comercial. Esta es, según la encuesta de Mitchell (2001a), la función que más se satisface: más de tres cuartas partes de los BID que analizó en su estudio prestaban este servicio. Además, según la misma fuente, el 46 % de los gerentes lo consideraban como una función prioritaria. En mi estudio, la razón principal que motivó que la mayoría de BID desarrollaran programas de marketing comercial fue que muchos de ellos habían sido creados en zonas comerciales, económicas o turísticas, por empresarios y asociaciones vinculadas a estos sectores que querían aprovechar sus potencialidades. A este respecto, uno de los gerentes de BID entrevistados explicaba:

Nos hallamos en el distrito del entretenimiento. Las encuestas demuestran que la mayoría de los turistas, cuando están en nuestra ciudad, vienen aquí. Es una de las zonas más visitadas, y debemos aprovechar esta circunstancia. Por este motivo, hemos contratado a doce consejeros turísticos y hemos establecido un centro de información turística que ofrece pro-

gramas de entretenimiento. El Ayuntamiento también tiene una oficina de turismo, pero proporciona información general para toda la ciudad y no responde a nuestras potencialidades.

Otros ejemplos de actividades desarrolladas por los BID en el ámbito del marketing comercial fueron: la organización de festivales culturales o lúdicos, la coordinación de promociones comerciales, la elaboración y difusión de mapas y boletines informativos de carácter comercial y publicitario y la realización de campañas de publicidad destinadas a crear una "marca" distintiva en las respectivas áreas.

- 2) El mantenimiento y la limpieza de espacios públicos, que se concretaba, entre otros, en la recogida de residuos y basuras, el vaciado de papeleras, la limpieza de graffiti, la realización de trabajos de jardinería o la retirada de la nieve en invierno¹¹⁶.
- 3) La vigilancia y seguridad de las calles y de los espacios urbanos. Esta función se concretaba en la contratación de personal adicional de seguridad, bien acudiendo a empresas privadas –en este caso, se coordinaba con la policía local–, bien pactando con el Ayuntamiento una mayor dedicación de la policía local en el área¹¹⁷; en la adquisición e instalación

¹¹⁶ En los BID de mayor tamaño, la mayor parte del personal se destina a este tipo de servicios. Como afirmó un funcionario entrevistado, "es un hecho conocido que, a pesar de que tenemos 40.000 policías, no podemos poner uno en cada esquina; en cambio, algunos BID lo hacen".

¹¹⁷ La forma de provisión de los servicios de seguridad suele variar en función de la antigüedad del distrito. Los BID formados en la década de 1970 o a principios de la de 1980 tienden a pagar al Ayuntamiento la obtención de servicios extraordinarios de policía urbana. En cambio, en los BID de creación más reciente, los niveles "extra" de seguridad, normalmente, se subcontratan a empresas privadas (Mallett, 1994).

de sistemas electrónicos de vigilancia sofisticados, o en la contratación de guías u “orientadores”, que, además de desarrollar funciones vinculadas con la seguridad, proporcionaban todo tipo de información a los visitantes sobre la zona donde operaba el BID en cuestión. En este sentido, uno de los gerentes entrevistados explicaba:

En las calles tenemos contratadas, aproximadamente, cincuenta personas de limpieza y cincuenta de seguridad que, sin embargo, también desarrollan funciones de orientación turística a los visitantes. Nuestros “vigilantes” no son agentes de policía: llevan a cabo diversas funciones; no tienen formación específica en temas de seguridad pública ni van armados. Nuestro personal de limpieza tampoco realiza las mismas labores que los servicios de limpieza del Ayuntamiento ni va motorizado. Por otro lado, tanto nuestros servicios de limpieza como nuestros oficiales de seguridad pública o vigilantes llevan uniformes distintivos.

Según la encuesta de Mitchell, el mantenimiento y la seguridad no eran tan importantes para los BID como el marketing (por ejemplo, desde el punto de vista presupuestario). A pesar de ello, en mi estudio, una de las frases más extendidas asociadas a los BID era la que lo calificaba como “limpio y seguro”. De hecho, en el caso de algunos BID, estas últimas funciones también eran muy relevantes.

4) Impulso de políticas y actividades de sensibilización (*policy advocacy*).

Otra de las funciones que desarrollaban los BID era la promoción y el apoyo de las políticas públicas que representaban los intereses empre-

sariales. El número de BID implicados en esta función en la encuesta de Mitchell era relativamente alto –un 34 % consideraba como su principal labor la creación de puentes entre la comunidad empresarial, el gobierno de la ciudad y otros actores locales–, a pesar de que se llevaba a cabo a través de canales informales, por lo que no tenía resonancia pública. En los casos analizados en la tesis, unos pocos BID –menos de la mitad– manifestaron también que no eran totalmente independientes en el desarrollo de esta actividad, puesto que recibían subvenciones y otras ayudas públicas.

- 5) La promoción y organización de servicios de transporte público de viajeros –más que su gestión directa– y la gestión de espacios de estacionamiento.
- 6) La regulación y gestión de espacios públicos para controlar la venta ambulante, la carga y descarga de mercancías o los espectáculos en la calle. Esta era una función menor para los BID, porque la mayoría de competencias vinculadas a esta función correspondían al Ayuntamiento.
- 7) La puesta en marcha de programas de desarrollo económico y comercial para la captación y retención de negocios a través de la elaboración de estudios de mercado o del ofrecimiento de incentivos fiscales a las nuevas empresas y a la ampliación de las ya instaladas en el área de actuación. También esta función era secundaria para los BID, bien porque no disponían de recursos económicos suficientes para realizar este tipo de

acciones, bien porque la mayoría de ellos no estaban autorizados para proporcionar exenciones fiscales.

- 8) La provisión de servicios sociales, que podían abarcar desde la creación o la participación en programas de ayuda a las personas sin hogar a la realización de programas de formación ocupacional para jóvenes. Esta función solo era realizada por el 6 % de los BID estudiados por Mitchell. Una excepción notable entre los casos que analicé la constituían el Grand Central Partnership y el Times Square BID de Nueva York: el primero tenía una unidad de servicios sociales que gestionaba centros de acogida, mientras que el segundo patrocinaba un programa para personas sin hogar que también recibía una subvención federal.
- 9) La realización de mejoras de capital en la zona del BID a través de programas de diseño urbano cuyo propósito era mejorar la imagen de los distritos. Las inversiones de los BID en mejoras de capital debían seguir el estándar del Ayuntamiento y, una vez llevadas a cabo, pasaban a ser propiedad de este. Como afirmaba un funcionario del Ayuntamiento de Nueva York: "Los BID deben ajustarse a la ley y las reglas de la ciudad. No pueden ubicar mobiliario urbano en la calle, si no existe una completa conformidad con las normas. Los BID pueden innovar, pero respetando las leyes de la ciudad".

Además de estos programas, varios de los BID analizados realizaban estudios de prospectiva y planificación estratégica para conseguir un

buen posicionamiento de la zona afectada por el BID respecto al resto de la ciudad o de las distintas áreas comerciales, económicas o turísticas.

Lógicamente, este conjunto de funciones hace referencia a los diversos ámbitos en los que actúan los BID, de manera que su número es variable. Mitchell (2001a: 121) señala que "cuando se examinan distintas variables –como el tamaño de la ciudad, la organización del BID, su número de empleados, sus presupuestos y el tamaño de la junta–, solo el tamaño de la ciudad explica significativamente las diferencias en la prestación de servicios de los BID".

En este sentido, es importante apuntar que los BID que analicé se encontraban en ciudades de los dos últimos cuartiles de la encuesta de Mitchell, es decir, en las de mayor población. Los BID de estas ciudades tendían a involucrarse más en el rango de servicios que hemos detallado, especialmente en la prestación de servicios de marketing comercial y de promoción económica, así como de mantenimiento, seguridad y regulación de los espacios públicos. En cambio, los BID de ciudades más pequeñas se hallaban más implicados en la realización de mejoras de capital. Como se puede observar en la tabla siguiente, las ciudades que analicé siguen, en gran medida, esa pauta general, a pesar de que también destinaban, de media, un porcentaje elevado de sus gastos a la limpieza de los espacios públicos:

Tabla 24. Porcentaje de los gastos de los BID en distintos ámbitos

	Adminis-tración	Seguridad	Seguro	Limpieza	Promoción económica	Mante-nimiento	Servicios sociales	Otros
Media aritmética	21,46	28	2	24,94	13,48	18,60	3	16,86
Máximo	100	60	9	38	33	90	7	52,00
Mínimo	3	3	0	3	1	1	0	3,00
Rango	97	57	9	35	32	89	7	49,00
n	24	19	13	18	21	15	8	14,00

Fuente: elaboración propia.

Una tendencia apreciable en la actuación de los BID más innovadores y con mayor capacidad de incidencia social era la de acometer acciones estratégicas vinculadas con la promoción de políticas de revitalización urbana cuyo objetivo era incrementar la competitividad del área urbana donde operaban y situarla en las mejores condiciones posibles respecto a otros territorios y ciudades. En cualquier caso, se solían centrar en la prestación de servicios “no controvertidos”. Cuando, de forma excepcional, habían extendido su actuación a determinados ámbitos sociales o vinculados con la seguridad pública (como el tráfico de drogas), ampliando demasiado su agenda, acostumbraban a generar ciertas tensiones en el área donde operaban.

Negociaciones y expectativas en el marco de la colaboración

Debemos tener presente que la definición de los límites geográficos y de los agentes interesados privados de los BID analizados viene marcada, básicamente, por tres factores entrelazados, que, a su vez, nos revelan las

expectativas depositadas por los actores privados en el establecimiento de los BID:

- 1) La voluntad de los impulsores de su creación de limitar el efecto redistributivo de los servicios prestados.

Peterson (1979), en su "teoría de la provisión de los servicios públicos", estableció que estos pueden ser analizados y clasificados según el grado de redistribución implícito en su provisión. Así, diferenció entre servicios redistributivos (cuando existe una relación inversa entre quienes pagan los servicios y quienes se benefician de ellos), desarrollistas (cuando existe una relación directa entre ambas variables) y asignativos (cuando todos se benefician de una forma u otra). De acuerdo con esta clasificación, los servicios públicos urbanos como la policía o la limpieza y el mantenimiento de las calles son asignativos.

A pesar de ello, en el contexto de cualquier ciudad, esta tipología presenta ciertas debilidades, porque existen importantes desigualdades sociales y una gran heterogeneidad en la demanda de servicios públicos. En este sentido, teniendo en cuenta el diferente valor de la propiedad en el centro histórico y en otros vecindarios, la provisión uniforme de servicios públicos urbanos, implícitamente, tiene carácter redistributivo.

La definición de los límites de los BID tuvo por objetivo limitar el componente redistributivo de los servicios prestados. Los propietarios y empresarios locales se pusieron de acuerdo para pagar mayores impuestos sobre su propiedad, siempre que estos tuvieran un impacto finalista y uniforme en la jurisdicción donde se localizaban sus bienes, limitando así su efecto redistributivo y minimizando la tasa por unidad gravada que tenían que satisfacer. En definitiva, los BID se organizaron para que el beneficio marginal de una propiedad adicional, desde el punto de vista de su valor gravado, compensara el coste marginal de la provisión de los servicios a esa propiedad.

A pesar de que ningún BID excluyó determinado tipo de propiedades, sus propios límites geográficos se definieron para excluir los usos periféricos de los servicios prestados, cuyo valor de gravamen era más bajo.

2) El interés común de los actores.

Los BID se crearon en jurisdicciones homogéneas, que afrontaban problemáticas comunes y cuyos usos eran interdependientes. Esta homogeneidad permitió la formación de coaliciones empresariales para su impulso, así como el acuerdo en los detalles sobre la provisión y la gestión de los servicios. Además, como han puesto de manifiesto otros autores (Ostrom, 1990), el interés común de los actores se convirtió en uno de los elementos críticos para mantener la eficacia del BID.

Generalmente, los intereses de los empresarios en relación con el entorno urbano son distintos de los que tienen los residentes. Como Logan y Molotch (1987b) señalan, los intereses del capital (empresariales) se centran en el valor de intercambio de su inversión, mientras que, en el caso de los residentes, confluyen otros factores. Dada esta divergencia potencial de intereses, los BID han minimizado el factor residencial a la hora de diseñar sus límites. Un ejemplo de este hecho es la definición que hacia una gerente del área geográfica de su BID: "la definición del área gestionada tiene forma de T, porque las áreas no incluidas son áreas residenciales, y solo las comerciales pagan el recargo; por tanto, estas propiedades están exentas de su pago".

La normativa local en las tres ciudades analizadas fomentó este proceso, al establecer que los BID debían intentar restringir los límites de propiedades comerciales y limitar el número de propiedades residenciales y exentas de gravamen [sin ánimo de lucro] en el distrito. La dificultad para definir áreas cuyos propietarios tuvieran intereses comunes determinó el tamaño espacial de los BID. En áreas centrales grandes, como Nueva York, se desarrollaron múltiples distritos vinculados con zonas subcentrales concretas. En cambio, el Philadelphia Center City District no incluyó el centro histórico de la ciudad, debido a las divergencias existentes entre los distintos intereses comerciales.

- 3) La voluntad de sus impulsores de internalizar las externalidades de ciertas áreas.

Los empresarios que formaban parte del BID estaban interesados en incluir en su jurisdicción todas aquellas áreas cuya prosperidad o decadencia tuviera un impacto sobre sus propiedades. En las ciudades más pequeñas, el área del centro histórico, normalmente, estaba bien configurada como una entidad separada del resto de la ciudad. Por este motivo, en estos casos, el distrito abarcó todo el centro, lo que facilitó la creación de un BID unitario. En cambio, en ciudades con áreas centrales mayores, como Nueva York, los BID se desarrollaron alrededor de subcentros definidos. En este caso, debido a la fuerte identidad de las distintas zonas, la interdependencia entre distritos adyacentes era relativamente baja, lo que dio lugar al establecimiento de BID separados.

Por otra parte, según los directivos locales entrevistados, el modelo BID también resultaba beneficioso para el Ayuntamiento. En primer lugar, permitía que este participara en la provisión de servicios específicos para un área determinada adicionales a los que ya proporcionaba, pero sin tener que financiarlos, puesto que su coste era asumido por los propietarios o comerciantes de la zona. Además, se trataba de servicios que generaban una mejora del entorno urbano, lo que, por ejemplo, permitía reducir la delincuencia que existía en algunos centros urbanos.

"Los BID han ayudado. Han servido para que el centro esté más limpio. Hay menos basura. Tener gente uniformada en las calles pro-

porciona, por otra parte, una percepción de seguridad. Además, han resultado ser buenos guías: son amigables con la gente, y este ha sido un resultado inesperado, pues de ellos se esperaba limpieza y seguridad; asimismo, han contribuido a dinamizar la diversión en el centro con diversas actividades. Pero esto empezó conmigo. Fue mi idea: la limpieza actual, la percepción de seguridad, y los embajadores de hospitalidad... Se ha hecho un gran trabajo" (entrevista realizada a un político de una de las ciudades del estudio).

De este conjunto de mejoras, en última instancia, se acababa beneficiando toda la ciudad –por ejemplo, desde el punto de vista del crecimiento económico–, así como los habitantes que acudían al centro. Dado que los ciudadanos desconocían el origen de esas mejoras, podían presuponer que las financiaba el Ayuntamiento. Así, las actividades de los BID podían acabar beneficiando políticamente al equipo de gobierno local y, en particular, al alcalde¹¹⁸.

Otro punto fuerte de los BID es que permitían el establecimiento de una estrecha "relación de trabajo" entre el Ayuntamiento y los actores interesados privados, lo que contribuía a mejorar el clima empresarial de la ciudad. En la mayoría de los casos, esta relación operativa se canalizaba a través de las distintas agencias; sin embargo, en el caso de Nueva York, se hacía a través del Departamento de Promoción Económica (o de Servicios Económicos y

¹¹⁸ "Realmente, creo que el centro y las áreas comerciales necesitan los servicios adicionales. Intentamos incrementar los impuestos, pero no funcionó. Entonces supe que el BID era el único mecanismo para conseguirlo. Sabía de sobra que, si las cosas iban bien, obtendría apoyos. Si las cosas van bien, el alcalde obtiene publicidad: estoy en las noticias cinco o seis veces; por el contrario, cuando algo no marcha bien o sucede algo malo, me culpan a mí" (entrevista).

Financieros¹¹⁹). Este departamento, que desempeñaba, además, otras funciones¹²⁰, contaba solo con ocho empleados –seis de ellos a tiempo parcial– para gestionar las relaciones con los BID. Como hemos visto, prestaba apoyo y asistencia técnica, e incluso financiera, a los actores interesados en el establecimiento del BID y gestionaba internamente el proceso de aprobación por parte del Ayuntamiento –se trataba de un proceso que se prolongaba, generalmente, por un periodo de seis meses durante el cual el proyecto de BID era examinado por la oficina del alcalde, el interventor y la oficina del presupuesto–; además, se encargaba de la gestión económica y tributaria. En el caso de Nueva York, el Ayuntamiento recaudaba el recargo a 9.000 propietarios de cuarenta BID, para cada uno de los cuales se calculaba de forma distinta.

Finalmente, en función de los servicios que prestara el BID, este también se relacionaba con otros departamentos del Ayuntamiento. Así, por ejemplo, si un BID quería instalar bancos en una vía pública y las vías públicas eran competencia del Departamento de Transporte, correspondía a este departamento emitir los permisos correspondientes para que el BID pudiera llevar a cabo su proyecto, y controlar que la actuación posterior del BID se ajustara a la normativa local.

¹¹⁹ Edward Koch fue alcalde de la ciudad de Nueva York entre 1978 y 1989. Le sucedió David Dinkins (1990-1993), y a este, Rudolph Giuliani (1994-2001), último alcalde de nuestro período de estudio. En la actualidad ocupa este cargo Michael Bloomberg; bajo su mandato, los BID han pasado a depender del departamento de *Small Business Services*.

¹²⁰ También tenía la función de ser la “ventanilla única” empresarial del gobierno local para unificar la gestión de todos los trámites burocráticos de las empresas. Por este motivo, con frecuencia también ayudaba a las empresas a reubicarse en la ciudad, mediaba en sus conflictos con otras agencias gubernamentales, etc.

Evolución de la colaboración

A pesar de que, en el momento de realizar el trabajo de campo, algunos de los BID analizados tenían una antigüedad de más de veinte años, como hemos visto anteriormente, la mayoría de ellos se constituyó en la década de 1990, y un 66 % de ellos renovó sus contratos por última vez entre 1995 y la fecha de realización del estudio. Es importante destacar que, para renovar sus respectivos contratos, el Ayuntamiento pedía a los BID que demostraran que el apoyo empresarial o comercial que había dado lugar a su constitución continuaba existiendo; para ello se podían utilizar diversos mecanismos, por ejemplo, una encuesta a los agentes interesados del distrito.

Asimismo, se evaluaba la actividad del BID durante el periodo de vigencia de su último contrato. Debe tenerse en cuenta que los contratos, en la mayoría de los casos, permitían que el Ayuntamiento supervisara las actuaciones y servicios ofrecidos por el BID y que actuara como intermediario entre este y los propietarios. En el caso de Nueva York, por ejemplo, cada uno de los cuarenta BID tenía un contrato con la ciudad. En él se especificaba que debían presentar al Ayuntamiento una memoria anual de actividades y un certificado acerca de su situación económica firmado por un auditor. Por otro lado, los BID cuyo presupuesto era superior al millón de dólares tenían que presentar, además, un informe sobre la gestión de los recursos humanos. Esta supervisión resultaba clave para la renovación del contrato.

Con todo, la relación entre el Ayuntamiento y el BID, en la práctica, acostumbraba a ser más fluida e intensa de lo que se establecía en el contrato. Un 55 % de los BID estudiados sostenía que el contrato concretaba mucho las relaciones que establecían con el Ayuntamiento, mientras que el 31 % consideraba que el nivel de concreción del contrato era bajo o muy bajo. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los BID consideraban que el contrato tenía una influencia positiva en sus relaciones con el Ayuntamiento. Por otro lado, un 52 % de los BID analizados manifiestaba que la relación entre ellos y el Ayuntamiento se basaba más en mecanismos informales que en el contrato; solo un 10 % consideraba que la relación entre ambos entes se basaba exclusivamente en el contrato.

Uno de los directivos de BID entrevistados explicaba: "nuestra documentación está a disposición de los representantes del Ayuntamiento, que, además, realizan a menudo solicitudes formales o informales de información, dado que el grado de conocimiento que tenemos de nuestra área es excelente". Este hecho era juzgado positivamente por ambas partes. Así, por ejemplo, el sistema que utilizaba el Ayuntamiento para evaluar algunos de los servicios que prestaban los BID (como el barrido de aceras) era utilizado por estos para autoevaluarse. En esa misma línea, la memoria de actividades que presentaban los BID permitía que el Ayuntamiento estuviera informado de las actividades realizadas en el ejercicio anterior y de las planificadas para el próximo; al mismo tiempo, los BID acostumbraban a utilizarla para publicitar sus actuaciones.

Una garantía pública adicional era la presencia de representantes del Ayuntamiento en la junta del BID para proteger el interés de los residentes, así como del barrio y de la ciudad en general. Esta representación se acostumbraba a extender a los distintos comités de la junta (en algunos BID existía un comité por cada servicio prestado o actividad).

A pesar de que los BID se establecían a través de un contrato público-privado, el Ayuntamiento nunca perdía el control fáctico sobre ellos. Como reconocieron muchos de los entrevistados, a pesar de que las relaciones eran cooperativas desde el punto de vista técnico, sin embargo, en el ámbito político podían llegar a ser problemáticas, en función del talante y de la afiliación política del alcalde y del gerente del BID, respectivamente.

La figura del alcalde es sumamente importante en las relaciones entre los BID y el Ayuntamiento. Así, por ejemplo, un gerente de BID entrevistado en Nueva York se lamentaba de que el actual alcalde afirmara que "con un buen alcalde no hay necesidad de BID", y los percibiera como un contrapoder a su control de ciertas áreas¹²¹. En cambio, en Washington D. C., la relación del alcalde con los

¹²¹ Este hecho se hace evidente en el caso del conflicto entre el alcalde de Nueva York, Rudolf Giuliani, y Dan Biederman, uno de los gerentes con mayor proyección de la ciudad, pues llegó a gestionar tres BID, todos ellos en el centro de Manhattan: 34th Street Partnership, Grand Central Partnership y Bryan Park. El conflicto surgió en 1998, cuando la prensa neoyorquina presentó a Biederman como el alcalde de una micrópolis dentro de Nueva York –el Grand Central Partnership– mejor gestionada que el resto de la ciudad. Simultáneamente, el alcalde prohibió el incremento del presupuesto de todos los BID de la ciudad y la emisión de deuda, arguyendo que debían gestionar con mayor eficiencia sus recursos y que no era justo que la ciudad estuviera penalizada por tener BIDs (es preciso puntualizar que los bonos emitidos por los BID se suman a los de la ciudad en el cómputo total de endeudamiento y que este se halla muy limitado por la legislación). .../...

BID se valoraba como muy positiva. Como señalaba otro de los entrevistados, "el alcalde claramente nos entiende, porque necesita satisfacer a su electorado para ser reelegido" y, en algunas ocasiones, cuando existe un conflicto entre un BID y una agencia del Ayuntamiento, actúa como árbitro y mediador.

Con respecto a los recursos humanos, es bastante frecuente que directivos de operaciones especializados del Ayuntamiento hayan pasado a trabajar después para algún BID de la ciudad¹²². En última instancia, según afirmaba uno de los funcionarios entrevistados, "los BID son como empresas: si ven que la persona tiene capacidades, intentan contratarla [...]. En nuestra ciudad han contratado a personas del departamento de policía, del servicio de limpieza y de la oficina del alcalde. En cambio, no han contratado a nadie del departamento de servicios económicos, porque nuestras habilidades son muy parecidas". Así, por ejemplo, uno de los gerentes de BID que tuve la ocasión de entrevistar en Nueva York, había contratado del gobierno local al "jefe de seguridad, a dos

Por otra parte, el conflicto también provocó cambios en la duración de los contratos del BID con el Ayuntamiento. Uno de los funcionarios entrevistados explicaba que, en aquel momento (1999), la mayoría de los BID de Nueva York tenían contratos inferiores a cinco años, porque "la duración del contrato se basa en nuestra evaluación de su actuación. Si son muy buenos, obtienen cuatro años, y no cinco, porque el alcalde no quiere otorgarles cinco años. Yo gestiono nueve BID y evalúo su actuación. Hago recomendaciones a la comisionada, que las acepta o rechaza. Si un BID muestra una actuación satisfactoria, recomiendo un contrato de dos años; si lo está haciendo bien, uno de tres, y a los excepcionales, les otorgaría uno de cuatro años". Sin embargo, las entrevistas con varios agentes me permitieron deducir que esta medida iba dirigida, esencialmente, contra los otros dos BID que gestionaba Biederman (34th Street Partnership y Bryan Park), si bien perjudicaba también al resto.

Finalmente, el alcalde convenció a la junta del BID Grand Central Partnership de que despidiera a Biederman en el contexto del proceso de renovación del contrato; su sucesor obtuvo un contrato para el BID de solo dos años: "El contrato de Grand Central Partnership es por dos años porque acaban de cambiar al presidente y no sabemos cómo lo hará" (entrevista personal).

¹²² Para evitar que hicieran uso de información privilegiada, en el Ayuntamiento de Nueva York, por ejemplo, existía la prohibición de que los empleados que abandonaban su empleo fueran contratados por los BID en el plazo de un año.

supervisores de barrenderos (que fueron superintendentes de la ciudad), y a dos de sus adjuntos".

Este hecho facilitaba la relación operativa entre el BID en cuestión y el Ayuntamiento. Como explicaba un directivo de BID, "la relación con la ciudad es buena y, principalmente, se basa en las relaciones personales entre nuestros empleados. Muchas personas que trabajan para el BID lo hacían para el Ayuntamiento, y los contratamos. Una parte del éxito deriva de las relaciones formales e informales más que de la estructura". Este aspecto, sin embargo, no acostumbraba a ser problemático, porque, como manifestaba otro entrevistado, en Washington, "ellos [los departamentos y agencias del Ayuntamiento] reconocen que nosotros operamos a favor del interés colectivo y, por tanto, compartimos unos valores similares. Tanto en nuestro caso como en el suyo, nuestro poder para operar proviene del gobierno".

En este sentido, los desacuerdos entre los BID y el Ayuntamiento no eran frecuentes. En los estudios de caso analizados, en los últimos seis meses, estos se habían producido "raramente" en un 45 % de los casos; "a veces", en un 34 % de ellos; "nunca", en un 10 %, y "a menudo", en un 3%. Además, en un 70 % de los casos, estos conflictos se habían resuelto de forma satisfactoria (es decir, "bien" o "muy bien", según la percepción de los representantes de los BID).

Hay que destacar, a propósito de esta relación de colaboración, que la firma del contrato no conlleva automáticamente la creación de vínculos con todos los

departamentos clave del Ayuntamiento, ni con las personas que se hallan a su cargo. El contrato da la posibilidad de ser emprendedor, así como de competir con el resto. En este sentido, una gerente entrevistada en Washington comentaba: "somos un BID bastante reciente, y tenemos que construir relaciones con los jefes de los departamentos municipales y sus trabajadores para asegurarnos de que haya comunicación con la ciudad".

Los representantes del Ayuntamiento opinaban que la debilidad más importante del modelo BID era que podía forzar la participación de actores (propietarios) que no lo deseaban, pese a que reconocían que estos también se beneficiaban de la prestación de servicios y de la revalorización de sus propiedades. Otra debilidad que detectaban era que, a veces, las prioridades del Ayuntamiento y las del BID no coincidían, lo que era motivo de tensiones de difícil solución que no eran positivas para ninguna de las partes. Sin embargo, estas tensiones, normalmente, tenían un origen jurídico y se resolvían por esa misma vía, de acuerdo con lo establecido tanto en la normativa estatal y local como en el contrato. En caso contrario, como se ha ilustrado a través del caso Biederman, acababa imponiéndose, generalmente, el criterio del gobierno local (ver nota al pie 121).

La debilidad de los BID más subrayada por parte de sus representantes era el elevado grado de control que tenía el Ayuntamiento sobre sus ingresos presupuestarios. El motivo era que la voluntad del BID de proceder a un aumento de sus ingresos implicaba, generalmente, un incremento de los impuestos, lo que suponía elevar el recargo; el Ayuntamiento temía que, si esto se producía, los

contribuyentes del BID se acabaran oponiendo a pagar los impuestos municipales.

Expectativas de futuro del modelo BID por parte de los gobiernos locales

Uno de los problemas más destacados del modelo BID que detecté en el curso de mi investigación eran las dificultades que tenían los gobiernos locales para supervisarlos y controlarlos. Debido a este motivo, decidí centrar este último apartado del capítulo en esta cuestión, analizando, básicamente, el caso de Nueva York, que es donde se dispone de más información sobre esta cuestión.

La falta de control de la gestión de los BID se reflejó de forma destacada en 1995 en el informe de H. Berman, presidente del Comité de Finanzas (The Council of the City of New York, 1995) del Ayuntamiento de Nueva York, ciudad tradicionalmente caracterizada por ser férrea defensora y patrocinadora de la existencia de los BID. El informe reveló los problemas con los que se estaba encontrando el Ayuntamiento ante la evolución que habían experimentado recientemente tales organismos.

En primer lugar, se observaba que, una vez establecidos, los BID tenían un gran potencial para permanecer en funcionamiento de forma indefinida. Debido a que su disolución en caso de endeudamiento estaba prohibida normativamente, algunos BID podían garantizar su supervivencia a través de la emisión

de deuda, a pesar de que esta, en algún caso, había alcanzado ya cotas muy elevadas.

En segundo lugar, debido al elevado porcentaje de renovación en la propiedad, en el momento en que el contrato de cinco años expiraba, era muy probable que un significativo porcentaje de propietarios nunca hubiera sido consultado sobre su deseo de apoyar la existencia del BID, a su gerente o el recargo. En definitiva, se veían inmersos en BID ya existentes y en los que no tenían ningún tipo de capacidad de decisión. Por otra parte, existía un elevado grado de ignorancia entre sus propios miembros sobre las actividades que realizaba el BID.

En tercer lugar, el informe consideraba que los BID habían fracasado en la implementación de un proceso adecuado de resolución de quejas. En consecuencia, no existía ninguna manera de conocer cuántas reclamaciones se habían efectuado en contra en la mayoría de los BID y, lo que era más grave, tampoco se conocía el número de demandas judiciales cursadas.

En cuarto lugar, se constataba que algunos gerentes de BID eran también empleados de organizaciones que compartían sus oficinas con el BID o que el BID había contratado para la provisión de servicios. Además, era una práctica generalizada en los BID contratar antiguos oficiales de policía para asegurar buenas conexiones en las comisarías con los agentes; a veces, vigilantes privados y policía urbana compartían incluso las comisarías, así como la información y los equipos. En estos casos, surgían dudas acerca de la impar-

cialidad de los cuerpos de seguridad y sobre la legalidad de ciertas prácticas relacionadas con el acceso a los datos personales de determinados individuos.

En quinto lugar, muchos BID fracasaron en el establecimiento y la utilización de indicadores de actividad para evaluar su actividad: la mayoría de ellos confiaba en un control visual informal de las actuaciones realizadas, en lugar de emplear mediciones cuantificables. También los ayuntamientos fracasaron en este aspecto, a pesar de que la mayoría de ellos estaban obligados a hacerlo por contrato y por responsabilidad democrática. De hecho, en relación con los casos que analicé, solo un 13 % de los representantes de los BID consideraban que el nivel de control y evaluación de sus actividades por parte del Ayuntamiento era “elevado” o “muy elevado”; por el contrario, un 48 % de ellos opinaba que este era “bajo” o “muy bajo”.

En sexto lugar, la retribución de las plantillas de los BID no había sido transparente y algunos miembros de los BID habían expresado quejas respecto a los salarios de sus gestores. La falta de transparencia se extendió incluso a la base de la pirámide laboral de los BID: en Nueva York, por ejemplo, se descubrió un caso en que se contrataban personas sin hogar que cobraban salarios inferiores al mínimo legal establecido¹²³.

¹²³ La US District Court sentenció en marzo de 1998 contra dos BID (Grand Central Partnership y 34th Street Partnership) que emplearon un gran número de personas sin hogar para la realización de trabajos poco cualificados, como la limpieza de calles y la vigilancia de vestíbulos. Las organizaciones les pagaban un salario inferior al mínimo establecido argumentando que les compensaban con alimentos, refugio y formación destinada a resocializarlos dentro de la vida productiva. La jueza ordenó a las asociaciones el pago de los salarios devengados no percibidos y de los intereses correspondientes (U.S. 2nd Circuit Court of Appeals: Kessler v Grand Central District Management Association, Inc., 1998).

Finalmente, los BID no fueron establecidos para la provisión de servicios fuera de sus límites geográficos y, sin embargo, algunos lo estaban haciendo a través de vías indirectas. En este sentido, una gerente de BID de Washington explicaba: “nosotros y South Street Head District contratamos externamente a Center City District para los servicios de limpieza y seguridad”.

A pesar de que, según concluía el informe, los BID tuvieron un impacto positivo, era necesario establecer mecanismos de control y de evaluación adicionales y, en algunos casos, llevar a cabo una profunda reestructuración operativa. Pese a que existía una notable interacción entre el Ayuntamiento y el BID durante el proceso de aprobación, la Administración había fracasado a la hora de supervisar adecuadamente el desarrollo posterior de sus actividades.

A raíz de este informe, la Administración de la ciudad de Nueva York fue una de las que más avanzó en la evaluación y el control de los BID creados en su territorio; en otras ciudades, esta función se continuó realizando de forma informal y poco pautada¹²⁴. La filosofía de los sistemas de evaluación quedó establecida en un documento elaborado en 1997 por la Comisión de Finanzas del Ayuntamiento de Nueva York: *Managing the Micropolis: proposals to strengthen BID performance and accountability* (The Council of the City of New York, 1997). De acuerdo con lo expuesto en ese informe, la evaluación de los BID se

¹²⁴ Algunos autores opinan que la discrecionalidad de los BID está constreñida *ex ante* por la limitación de sus poderes, de manera que la responsabilidad *ex post* se reduce: “Los BID están legalmente subordinados a los estados y los municipios que los crean, y solo ejercen poderes que les han sido otorgados” (Hochleitner, 2003: 382). Además, estos poderes se hallan restringidos por las limitaciones impuestas como parte del contrato de gestión entre quienes gestionan el BID y quienes lo dirigen. Si el BID no cumple con sus obligaciones contractuales, los funcionarios del Ayuntamiento pueden retener la transmisión de fondos. Por otra parte, muchas ciudades tienen provisiones de caducidad que amortizan el contrato del BID terminado el plazo, salvo reautorización periódica.

desarrollaría en adelante mediante auditorías que llevaría a cabo la oficina del interventor del Ayuntamiento¹²⁵, sin perjuicio de que algunos BID, de forma individual, pudiesen desarrollar sus propios indicadores de actividad o externalizaran la elaboración de sus informes a empresas privadas.

A pesar de que, como ya he indicado, las valoraciones efectuadas sobre la actuación de los BID eran positivas, los propios gerentes e impulsores de estas iniciativas, así como los estudiosos del fenómeno, subrayaron algunas cuestiones aún insuficientemente conocidas en las que era preciso reparar. Una de ellas era que no se habían realizado análisis sobre el rendimiento de los BID operativos durante un periodo de tiempo suficiente y que, por tanto, resultaba muy difícil establecer una valoración razonablemente precisa sobre los resultados obtenidos en relación con el esfuerzo efectuado desde el punto de vista económico y social.

Por otro lado, se apuntaba la dificultad de avanzar en la evaluación de los BID desde la perspectiva del impacto de sus actividades, así como en el conocimiento de los cambios "culturales" operados en las relaciones público-privadas que los sustentaban, si los había. El principal problema para evaluar el impacto de sus actividades era separarlo del impacto de otras variables externas (Mitchell, 2001a) presentes en la ciudad o en las diferentes subáreas en las que operaban los BID.

¹²⁵ Estas auditorías son públicas y se pueden consultar en la página web de The City of New York Office of the Comptroller Bureau of Management Audit: www.comptroller.nyc.gov (última visita realizada: 16 de agosto de 2004).

La medida más simple del éxito de los BID sería que se hubiese producido un incremento del valor de la propiedad, que se tradujera en beneficios tangibles para los propietarios, comerciantes, trabajadores y residentes en sus áreas inmediatas. Sin embargo, en los últimos veinte años se sucedieron diferentes períodos de recesión y expansión económica, de manera que sería poco científico atribuir los cambios del valor de la propiedad, tanto ascendentes como descendentes, a los BID durante una etapa de tanta turbulencia (Rothenberg Pack, 1992). Además, era difícil "aislar" el impacto de las actividades desarrolladas por los BID del impacto de las políticas urbanas de las diferentes agencias y departamentos del Ayuntamiento¹²⁶.

Por otra parte, tampoco se había estudiado la forma como se distribuían los costes y los beneficios que reportaban las actuaciones de los BID, de manera que resultaba imposible conocer si existía un equilibrio entre los esfuerzos realizados por cada grupo de agentes y los rendimientos resultantes, así como si se producían efectos negativos sobre colectivos que no se beneficiaban de ellos. La actividad de los BID podía ser positiva para el distrito donde operaban y, sin embargo, ser negativa para la ciudad. Por ejemplo, el descenso de los índices de criminalidad que reivindicaban muchos BID podía estar generando, simultáneamente, un desplazamiento de la delincuencia y de las bolsas de pobreza hacia otras áreas. Además, el éxito de los BID podía conllevar al mismo tiempo un empobrecimiento de la ciudad en su conjunto. El recargo del BID generaba beneficios localizados, de forma que era mucho más atractivo

¹²⁶ En Hoyt (2003) puede verse un intento de evaluar el impacto de los servicios de seguridad de los BID de Filadelfia.

para los contribuyentes de la zona que los impuestos convencionales. Como consecuencia, la acción colectiva en torno a los BID podía haber incrementado la oposición de las empresas del centro de la ciudad a una elevación general de los impuestos, en contraste con el aumento del recargo. Además, los BID prestaban servicios que difícilmente podían ser considerados como prioritarios para el resto de los residentes de la ciudad. Así pues, los BID podían estar generando desigualdades, no solo por la diferencia en el nivel de servicios prestados dentro y fuera de sus respectivas áreas de actuación, sino también por tener objetivos prioritarios muy diferenciados de las restantes zonas.

Tampoco se ha analizado en qué medida los gravámenes que eran asumidos con relativa facilidad por los propietarios con mayor capacidad económica podían penalizar de manera significativa a las pequeñas empresas e, incluso, llegar a expulsarlas de la zona. Desde otro punto de vista, se cuestionó si las juntas de los BID reflejaban adecuadamente los intereses generales y si eran suficientemente representativas de los distintos colectivos afectados; en otras palabras, se ponía en entredicho el que las opiniones de las bases –es decir, de los agentes con menor influencia o capacidad de presión, como los residentes– estuviesen adecuadamente reflejadas y fueran respetadas. A pesar de ello, hay autores, como Hochleutner (2003), que argumentan que sí.

En algún caso, surgió también la preocupación de que los ayuntamientos pudieran tender a disminuir su interés por las zonas en las que actuaban los BID para prestar los servicios municipales con mayor intensidad en otras áreas de la ciudad. En sentido opuesto, se señaló que las intervenciones de los BID en

determinadas zonas podían generar externalidades negativas en otros espacios próximos. En definitiva, no se había estudiado con rigor la manera como el desarrollo de estas organizaciones podía modificar las políticas públicas desarrolladas por las administraciones locales y la incidencia de los BID en los desequilibrios internos de la ciudad: si el impacto de este tipo de actuaciones tenía a incrementar la segmentación y la fractura entre áreas urbanas o, por el contrario, podía llegar a tener un efecto equilibrador.

En última instancia, resultaba a todas luces necesario avanzar en la cuantificación y medición de los resultados obtenidos a través de la actividad de los BID, fijando indicadores y estándares de referencia y estableciendo metodologías de análisis que permitieran conocer las razones de los resultados positivos o negativos conseguidos.

6. EL CASO DE LOS TCM EN EL REINO UNIDO

Los orígenes de la colaboración público-privada local en el RU

Los orígenes de la colaboración entre el sector privado y el sector público local en el RU son similares a los de los EUA y están vinculados a la Revolución Industrial. Sin embargo, a diferencia de los EUA, en el RU no existe una cultura de la privatización; hasta hace pocos años “lo privado era lo privado, lo público era lo público y los intermedios consistían en entidades sin ánimo de lucro, como las organizaciones benéficas, las fundaciones o las organizaciones de voluntarios” (Harding, 1998: 72). El desarrollo de una cultura de colaboración para conseguir objetivos compartidos entre los gobiernos locales y el sector privado es más reciente, y en ella tienen una gran incidencia las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales desarrolladas en la década de 1980 (Basset, 1996).

En el contexto del proceso de consolidación del Estado del bienestar que tuvo lugar después de la II Guerra Mundial, se articuló un equilibrio entre los gobiernos locales y el gobierno central. Por un lado, los gobiernos locales asumieron la responsabilidad de prestar un importante número de servicios públicos aprovechando su potencial organizativo. Por otro, su regulación y la financiación que precisaban para la provisión de esos servicios eran competencia del gobierno central. Por este motivo, si bien en la prestación de estos servicios los gobiernos locales estaban subordinados al Estado, progresivamente, adquirieron una mayor capacidad para maximizar su rendimiento (Harding, 1998: 75).

Con el acceso al gobierno del partido conservador liderado por Margaret Thatcher, que combinaría el neoliberalismo con una aproximación autoritaria a los núcleos de oposición a sus políticas, que provenían de los gobiernos locales, ese equilibrio desapareció (Harding, 1998: 75)¹²⁷. Durante la década de 1980 la estrategia económica del gobierno conservador se centró en la mejora de la competitividad nacional a través de una estricta política monetaria, que se tradujo en recortes en el gasto público, en una reducción de las funciones del sector público y, como consecuencia de ello, en el creciente rol del sector privado como proveedor de bienes públicos o casi públicos.

Los ayuntamientos gobernados por el partido laborista se resistieron a aplicar las políticas del gobierno central, que fueron especialmente drásticas para los

¹²⁷ Mandatos de los primeros ministros en el Reino Unido (1953 hasta la actualidad)

Presidente	Mandato	Partido	Año elecciones
Harold Macmillan	1957-1963	Conservador	1959
Sir Alec Douglas-Home	1963-1964	Conservador	Sustituye a Macmillan por enfermedad
Harold Wilson	1964-1970	Laborista	1964 1966
Edward Heath	1970-1974	Conservador	1970
Harold Wilson	1974-1976	Laborista ---	1974 (2 elecciones**)-
James Callaghan	1976-1979	Laborista	Sustituye a Wilson tras su dimisión
Margaret Thatcher	1979-1990	Conservador	1979 1983 1987
John Major	1990-1997	Conservador	Sustituye a Thatcher tras su dimisión 1992
Tony Blair	1997-actualidad	Laborista	1997 2001

Fuente: <http://www.number-10.gov.uk>; <http://www.psr.keele.ac.uk/area/uk/uktable.htm>.

gobiernos locales. Sin embargo, esta estrategia resultaría inútil, por lo que acabaron adoptando una aproximación más sutil en sus relaciones con el gobierno central. Dentro de este “nuevo realismo”, la noción de partenariado como instrumento de desarrollo económico fue crítica¹²⁸.

En numerosas localidades, el gobierno central estableció agencias públicas no electas en las que el sector privado desempeñaría un papel destacado. Estas agencias crearon una infraestructura de gobernanza local paralela a los gobiernos locales. Por este motivo, los ayuntamientos interpretaron que los PPP, en el marco de los cuales podían formar alianzas estratégicas y operativas con el sector privado y con las agencias creadas por el gobierno central, podían convertirse en un buen instrumento de poder, pues, paralelamente, facilitaban que pudieran mantener su participación en la provisión de servicios y en el desarrollo económico de sus localidades.

En este contexto proliferaron los PPP “defensivos”, impulsados por las autoridades locales para mantener su participación en la provisión de servicios y, al mismo tiempo, incentivar el crecimiento económico local, frente a los llamados PPP *shotgun* (“a la fuerza”), impuestos por el gobierno estatal (Harding, 1998: 76). Un buen ejemplo de PPP *shotgun* lo constituyen los que se crearon con la participación de los gobiernos locales, otras agencias locales y representantes del sector privado y de las comunidades locales para implementar programas

¹²⁸ No obstante, ya a finales de la década de 1970, bajo el gobierno laborista de Harold Wilson, se habían empezado a impulsar los PPP de carácter social, para contribuir a la regeneración de las áreas más pobres de algunas ciudades.

de regeneración económica, física y social, como el City Challenge o el Single Regeneration Budget, a los que me referiré más adelante.

En este sentido, una de las principales causas del cambio de mentalidad tanto de los gobiernos locales como del sector privado local respecto a la colaboración público-privada tiene sus orígenes en la reestructuración institucional dirigida por el gobierno central. Más recientemente, también han sido importantes otros factores vinculados al contexto general del desarrollo de las políticas urbanas.

Las políticas urbanas en el RU y los antecedentes del modelo TCM

Al igual que en los EUA, los problemas relacionados con el deterioro de los centros urbanos de las grandes ciudades que han padecido diversos países europeos, han dado lugar a la implementación de políticas de regeneración urbana que son producto de la evolución de las políticas urbanas posteriores a la II Guerra Mundial. En el caso del RU, sus orígenes se remontan a la década de 1960, cuando distintas ciudades implementaron políticas sociales destinadas a hacer frente al desempleo en zonas urbanas. De acuerdo con estas políticas, se impulsaron programas vinculados a las zonas céntricas pobres (*inner cities*), diseñados específicamente para hacer frente a las problemáticas socioeconómicas asociadas a los centros urbanos más deprimidos. Estos programas fueron el origen de las primeras aproximaciones a los PPP recogidas

en el *Urban White Paper* de 1977 (Department of the Environment). Este documento proponía la creación de PPP de carácter social, para hacer frente al declive experimentado por determinadas áreas urbanas de las grandes ciudades. Como resultado, se crearon los *Inner City Partnerships*.

Desde finales de los años setenta, al tiempo que se empezaron a desarrollar políticas de promoción económica para estimular la creación de empresas, emergieron las políticas basadas en estrategias de regeneración física para atraer recursos financieros del sector privado. Con el gobierno de Thatcher, el sector empresarial iría adquiriendo, de forma progresiva, un elevado protagonismo en la gestión de estas políticas a través de distintas sociedades mixtas y agencias, en cuyos órganos directivos tenía una participación mayoritaria.

En efecto, ese protagonismo se “institucionalizó” a lo largo de la década de 1980 mediante el desarrollo de entidades como las *Urban Development Corporations* y las *Urban Development Grant* (renombradas posteriormente como *City Grants*). Estas entidades, junto con otras agencias dominadas por los empresarios que gestionaban los recursos públicos, erosionaron el poder de los gobiernos locales (Hambleton y Taylor, 1993a; Commission on Public Private Partnerships, 2001: 218), en el contexto de un claro aumento de la confianza del gobierno conservador en las fuerzas del mercado y en el sector privado.

A lo largo de los años ochenta, en el discurso oficial asociado a las políticas urbanas de las autoridades gubernamentales, tanto locales como estatales, el término *partenariado*, para hacer referencia a la colaboración público-privada

cuyo objetivo básico era el desarrollo económico, se hizo omnipresente (Hastings, 1996; Atkinson, 1999). Sin embargo, a principios de la década de 1990, su uso se vinculó formalmente a las políticas de regeneración urbana transversales cuando, Michael Heseltine (en aquel momento *Secretary of State at the Department of the Environment* del gobierno de John Major) lanzó el *City Challenge* –origen del *Single Regeneration Budget*– y empleó el término *partenariado* para expresar el deseo de una mayor coordinación entre el sector público y el privado y de la creación de sinergias entre ambos para maximizar los recursos en este ámbito.

En el contexto general del final de un largo período de conflicto entre el gobierno central y los gobiernos locales, según Atkinson (1999), el énfasis en los PPP por parte del primero se acabó convirtiendo en una forma de control más sutil, fundamentalmente por dos motivos. En primer lugar, estos programas representaban la filosofía de fondo del gobierno central, que en aquel momento era el que financiaba la mayor parte de las políticas locales, incluidos los programas de regeneración urbana: el apoyo financiero a los gobiernos locales para la implementación de esos programas era condicionado, pues requería su alineación con los objetivos y los instrumentos organizativos del gobierno central. En segundo lugar, se exigía la participación en ellos de los sectores empresariales de las ciudades –que, en muchos casos, simpatizaban ideológicamente con el gobierno central–, pero no de otros grupos o actores sociales (Department of the Environment, 1993; Atkinson, 1999: 65). Existe un acuerdo generalizado sobre el hecho de que, antes de los años ochenta, la influencia de la empresa en las políticas locales del Reino Unido era más indirecta y limitada

que en muchas ciudades norteamericanas, pero que esta situación cambió durante los sucesivos gobiernos conservadores, debido a varias formas de esponsorización estatal (Bassett, 1996: 539).

Ya en la década de 1990, las políticas de regeneración urbana adoptaron una aproximación de ciudadanía activa. Su origen estuvo marcado por la voluntad del gobierno central de favorecer a los sectores económicos más potentes, debilitando, al mismo tiempo, a los gobiernos locales a través de una estrategia más sutil que la utilizada durante los años de gobierno de Thatcher¹²⁹.

¹²⁹ En efecto, con el gobierno laborista, los programas de regeneración han reflejado el concepto de *ciudadanía activa* y la necesidad de articular una participación efectiva tanto de las comunidades locales como de los sectores público y privado. Es el caso, por ejemplo, del *New Deal for Communities* (NDC), impulsado en 1998, que persigue hacer frente a la marginalidad en las barriadas más pobres, o del *Neighbourhood Renewal Fund* (NRF), puesto en marcha en 2001, cuyo propósito es la mejora de los servicios públicos en áreas deprimidas (Commission on Public Private Partnerships, 2001: 219).

Tabla 25. Cronología de la evolución de las políticas urbanas en el RU

Década	Políticas	Iniciativas y programas
1960	Impulso de políticas sociales y económicas urbanas	<i>Urban Programme</i> (¹³⁰ énfasis en la regeneración social) <i>Community Development Projects</i>
	Inicio de políticas específicas para las <i>inner cities</i>	<i>Inner Area Studies</i> <i>Comprehensive Community Programme</i>
1970	Impulso de PPP sociales en áreas urbanas muy deprimidas	<i>Inner City Partnerships</i>
	Impulso de programas de regeneración física	<i>Urban Programme</i> (¹³⁰ énfasis en la regeneración económica)
1980	Emergencia de nuevas agencias de regeneración física creadas por el gobierno central	<i>Urban Development Corporations</i> , a través del programa <i>Action for Cities</i> (1988)
1990	Partenariados multilaterales del sector público, privado, voluntario y comunitario, y las universidades para la regeneración urbana desde una perspectiva global	Estimuladas por la financiación del gobierno central para el cumplimiento de los objetivos definidos por este: <i>City Challenge</i> (1991) y <i>Single Regeneration Budget</i> (SRB, 1994)
	Emergencia de debates locales para la creación de comunidades sostenibles	<i>New Deal for Communities</i> (1998) <i>Neighbourhood Renewal Fund</i> (2001)
	Partenariados basados en el concepto de <i>ciudadanía activa</i> y en la participación efectiva de todos los actores interesados en la regeneración urbana	Se requiere que las propuestas sean un producto del partenariado y que la alianza asuma la responsabilidad de gestionar la prestación del plan de acción acordado

Fuente: elaboración propia basada en Hambleton y Taylor (1993a), Stewart (1994), Bassett (1996) y Lowndes et al. (1997).

En este contexto, a partir de finales de la década de 1980, diversas ciudades establecieron *Town Centre Management* (el primero de ellos se creó en 1989).

¹³⁰ Único programa nacido en la década de 1960 que ha sobrevivido hasta la de 1990, aunque con importantes reducciones presupuestarias (Hambleton y Taylor, 1993a).

El factor principal que impulsó a los gobiernos locales a tomar la decisión de crear TCM y buscar la colaboración entre los distintos actores interesados –en especial entre el Ayuntamiento y las asociaciones de comerciantes– fue el proceso de degradación experimentado por los centros urbanos como consecuencia de su declive comercial. En efecto, a finales de los años ochenta, se produjo una aceleración de ese proceso y, paralelamente, se asistió a un incremento de las ubicaciones comerciales en el extrarradio. Ambos factores llevaron a una amplia articulación de preocupaciones sobre la viabilidad y la vitalidad de los centros ciudad (Warnaby *et al.*, 1998). En este contexto, los TCM se percibieron como un instrumento adecuado para hacer frente a ese proceso, incrementando el nivel de inversión en los centros urbanos y revitalizando su actividad comercial.

Las condiciones de inicio de los TCM

No fue hasta 1994 cuando los TCM se extendieron a numerosas ciudades, a raíz de la publicación de la directriz *Planning Policy Guidance 6: Vital and viable town centres: the challenge* –en adelante PPG 6– (Department of the Environment, 1993). Este documento del gobierno británico, vigente todavía en la actualidad, establece que cualquier tipo de promoción, urbanización o desarrollo comercial se tiene que localizar, preferentemente, en el centro de las ciudades y, en el caso de que resulte imposible (por ejemplo, por falta de

espacio físico), en los círculos concéntricos más próximos a él¹³¹. Por otro lado, alude a la necesidad de introducir la figura de las gerencias de centros urbanos, vinculando ambas recomendaciones a programas de ayudas y subvenciones locales¹³².

Como resultado de la aplicación de este criterio, entre 1994 y 2000 se desarrollaron más de 18.000 hectáreas de espacios destinados a usos comerciales en los centros de las ciudades del RU; en la periferia, mientras tanto, el desarrollo urbanístico comercial afectó una superficie próxima al 10 % de la extensión citada¹³³. Resulta evidente, por tanto, que la política de ordenación territorial implementada supuso un importante refuerzo de los equipamientos comerciales en las zonas urbanas centrales.

¹³¹ La evolución de las políticas urbanas, que hemos presentado en el apartado anterior, corrió paralela a la política nacional sobre la construcción de grandes superficies comerciales, que tiene una gran incidencia en los centros urbanos. Durante el mandato de Thatcher, el gobierno británico estuvo a favor de su construcción, sin tener en cuenta las consecuencias que podían tener para los centros urbanos. A finales de la década de 1980 comenzaron a manifestarse los primeros problemas, pero no fue hasta 1993 cuando el gobierno de Major elaboró el documento previo al PPG 6, titulado *Centros urbanos y desarrollo comercial*, que abogaba por la búsqueda de un equilibrio en la construcción de grandes superficies comerciales. Finalmente, con el PPG 6, se antepuso la vitalidad de los centros a la construcción de grandes superficies comerciales en el extrarradio. Como afirmó Michael Bach, redactor del PPG 6 del Department of the Environment, Transport and the Regions (ministerio competente en aquellos momentos sobre estos asuntos), "Ya no era cuestión de conseguir un equilibrio. Si se podía encontrar una ubicación en el centro, la promoción debía producirse allí. En lugar de adoptar un enfoque reactivo, fomentamos la búsqueda de ubicaciones en el centro, para generar un estímulo positivo que contribuyera a su desarrollo" (entrevista personal).

¹³² Es importante puntualizar que esta directriz se aplicó en todo el RU. A partir de 1997, se inició el proceso de *devolution* a los territorios de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, lo que les dotó de mayor autonomía; en este contexto, asumieron, entre otras competencias, las relativas a la planificación urbanística. No obstante, cuando realicé el trabajo de campo en el RU (2000), la directriz aún mantenía su influencia.

¹³³ Como manifestaba Michael Bach, "no van a existir más grandes centros comerciales en el extrarradio. Los que se están construyendo es porque consiguieron su licencia antes del PPG 6. Muchas empresas han tenido que cambiar sus programas para tratar de ajustarse a la política. Este énfasis ha ayudado a los centros urbanos y ha estimulado a los ayuntamientos a rechazar ofertas. De hecho, nuestro problema principal reside todavía en los ayuntamientos que persiguen el desarrollismo. Y aquí es cuando intervenimos. Promovemos la política, pero también vigilamos la política". Nota de la autora: el entrevistado hace en esta última frase un juego de palabras: "we promote the policy, but we also police the policy".

En lo referente a la creación de gerencias de centros urbanos, la progresión también fue notablemente rápida, ya que, en un intervalo de seis años, surgieron 280, en la mayoría de los casos a iniciativa de los gobiernos locales. En el momento de realizar el trabajo de campo, en Londres se habían creado catorce gerencias y la mayor parte de las ciudades de dimensión media del RU disponían de una. Los casos examinados corresponden a TCM de ciudades de Inglaterra, Gales, Irlanda del Norte y Escocia, cuya población oscilaba entre los poco más de 80.000 habitantes de Lincoln a los más de siete millones de Londres. Los TCM tenían, de promedio, una plantilla de empleados bastante reducida, de 3 a 4 personas. Como se puede observar en la tabla siguiente, la excepción, tanto en presupuesto como en número de trabajadores, era el City Centre Company de Coventry¹³⁴.

¹³⁴ El municipio de Coventry constituye un caso especial, porque el gobierno local había cedido la gestión de todos los servicios públicos que se prestaban en el centro ciudad a una compañía limitada por garantía a la que me referiré más adelante (City Center Company), con el convenimiento implícito de que la gestión privada era más eficiente que la pública y tenía mayor capacidad de atraer inversores privados. El hecho de que el Ayuntamiento fuera propietario del 70 % del suelo del centro urbano —que representaba el 100 % del suelo comercial— facilitó la creación de esta empresa sin ánimo de lucro y la atracción de financiación privada. Así, en abril de 1998, el Ayuntamiento le traspasó los recursos operativos, tanto económicos como humanos, de la gestión del centro. En 2000, estos recursos eran de 4,3 millones de libras, a los que había que añadir las 300.000 libras aportadas por los socios privados y las 400.000 procedentes de la concesión de licencias, la venta de servicios fuera del TCM y los intereses bancarios.

Tabla 26. Características de los TCM analizados

Territorio	Ciudad	Población ciudad	Nombre TCM	Año de creación TCM	Presupuesto Libras esterlinas (2000)	Plantilla
	Bradford	486.100 (2000)	Bradford City Centre Management	1993	150.000	3
	Bristol	406.200 (2000)	Bristol Broadmead Board Ltd.	1995	300.000	3,5
	Coventry	301.900 (2000)	City Centre Company	1998	5.000.000	56
	Lincoln	82.800 (2000)	Lincoln City Centre Management	1995	114.384	2
Inglaterra	Londres	7.375.100 (2000)	Central London Partnership	1998	4.650.000	7
	Londres	7.375.100 (2000)	The Capital Link Partnership	1997	n.d.	2
	Nottingham	282.900 (2000)	Nottingham City Centre Management	1991	135.000	3
	Reading	147.700 (2000)	Reading Town Centre Management	1989	90.000	1
Gales	Cardiff	327.500 (2000)	Cardiff Initiative	1998.	100.000	2
Escocia	Edimburgo	449.020 (2001)	Edinburgh City Centre Management	2000	150.000	4
Irlanda del Norte	Belfast	277.170 (2001)	Belfast City Centre Management	1999	250.000	3

Fuente: datos de población, Office for National Estadistic. Resto: elaboración propia.

Normalmente, el PPP se formalizó sin que fuera necesaria la creación de una figura jurídica que le dotara de personalidad; el Ayuntamiento –o, de forma excepcional, otras entidades legales, como la cámara de comercio– era el titular de sus cuentas, contrataba legalmente sus recursos humanos (en primer

lugar el gerente, inicialmente por un período de tres años, a través de una convocatoria pública y, posteriormente, de forma indefinida, en todos los casos analizados) y se responsabilizaba de sus actuaciones. En este sentido, no debe sorprender que, como establecía un representante del gobierno regional entrevistado, "aunque nosotros promocionemos los TCM, porque reconocemos los beneficios de la figura, al final son los gobiernos locales los que deben tomar la decisión de crearlos".

El Ayuntamiento también tenía una gran importancia en la financiación de los TCM, pues las aportaciones del sector privado eran de carácter voluntario y, a menudo, insuficientes. Inicialmente, los TCM solo conseguían una pequeña participación financiera, de entre 3.000 y 5.000 libras, del presupuesto de promoción o de responsabilidad social de las grandes cadenas comerciales, porque estas eran conscientes de que, como contrapartida, adquirían una posición relevante en los TCM.

Así pues, la mayoría de los TCM eran dependientes, financieramente, del Ayuntamiento: más allá de sus aportaciones, no disponían de otras fuentes de

financiación regulares y estables¹³⁵. Este factor hizo que todos los TCM, al menos en el estadio inicial de su evolución, fueran muy frágiles, pues dependían de la orientación política de cada Ayuntamiento y de su voluntad de potenciarlos, como reconocieron muchos de los actores entrevistados.

Por otro lado, de acuerdo con las directrices del PPG 6, los TCM se establecieron para crear un marco de relaciones entre el sector público local y los actores interesados privados que fuera más allá del ámbito de desarrollo comercial que caracterizó las primeras experiencias. Basados en la colaboración público-privada para su financiación y gestión, su principal objetivo iba a ser la regeneración de los centros urbanos (Jones *et al.*, 2003), a través de la búsqueda de ventajas competitivas basadas en el mantenimiento o el desarrollo

¹³⁵ La situación financiera de los TCM dependía de los recursos económicos que les transfería el Ayuntamiento, que acostumbraban a ser insuficientes. Además, en el caso de los TCM con un presupuesto más reducido, este se destinaba en su práctica totalidad a los gastos de "estructura" (recursos humanos, gastos corrientes, etc). En 1996, ante la falta de sostenibilidad de los TCM, una iniciativa personal (*a private members bill*) de lord Jenking permitió que la Cámara de los Lores diera inicio al procedimiento de regulación de la aplicación del modelo BID en la ciudad de Londres. Sin embargo, la iniciativa fracasó, porque tres *borough* de Londres rechazaron apoyarla (Chelsea, Kensington y Candem). Debido al origen histórico de la Cámara de los Lores, una iniciativa legislativa privada de uno de sus miembros no puede ser rechazada por el gobierno; sin embargo, es muy difícil que se acabe convirtiendo en ley. Lord Jenking tenía un interés personal en el desarrollo de esta normativa, porque había sido ministro de Medio Ambiente (competente en gobiernos locales) y presidente de la British Urban Renewal Association (BURA). La presentación de esta iniciativa era una forma de elevar su perfil político (entrevista realizada a un representante de lobby). Tres años después, dos de las ciudades analizadas, Nottingham y Londres, obtuvieron financiación del programa Single Regeneration Budget. La ciudad de Londres destinó estos recursos (4.650.000 libras esterlinas) al TCM que gestionaba el centro de la ciudad, para que desarrollara de forma experimental la implantación de un BID, e invitó a participar en él al sector privado. Si, a pesar de ser financiado por recursos públicos, su funcionamiento era positivo para todos los actores interesados, posteriormente existía la posibilidad de que se regularan los BID siguiendo el modelo norteamericano, que exige la implicación económica del sector privado. Este proyecto fue la primera prueba piloto para la instauración de BID en el RU. En cambio, en Nottingham, los recursos del Single Regeneration Budget se destinaron a la regeneración de áreas del extrarradio. Otra vía de financiación vinculada a los TCM es la Unión Europea. En el caso de Irlanda del Norte, algunos ayuntamientos habían financiado los TCM a través del programa Peace Term Agreement.

estratégico de áreas e intereses públicos y privados, estos últimos entendidos en un sentido amplio (Warnaby *et al.*, 1998: 17-18).

En efecto, un elemento que es preciso tener en cuenta en el RU es que, desde el principio, se asumió que los centros urbanos no solo eran centros comerciales, sino que también reunían actividades de tipo comunitario y vinculadas a la gestión tanto pública como privada. Por este motivo, se consideraba que su objeto no se podía limitar a la promoción comercial y a la búsqueda de un rendimiento financiero para el sector privado a corto plazo; por el contrario, los TCM debían desarrollar estrategias a medio y largo plazo vinculadas a la revitalización urbana a través de la participación de todos los actores interesados en el centro. Como explicaba Michael Bach, redactor del PPG 6, en la entrevista que mantuve con él, lo que buscaba la política nacional en aquellos momentos “es un mecanismo que permita a las partes tener una visión compartida. No se trata solo de establecer un PPP entre el Ayuntamiento y el sector privado. Los TCM deben tener una base más amplia, que proporcione un marco de referencia para cualquier inversión”.

Negociaciones y expectativas en el marco de la colaboración

Debido a estas condiciones de inicio, en algunos casos, los gobiernos locales tuvieron que asumir la responsabilidad de implicar a los actores interesados privados en los TCM, generando la percepción de que los TCM eran “el Ayuntamiento” –como afirmó un representante de gobierno local entrevistado–.

En otros casos, cuando la experiencia no contaba con un apoyo político importante, la responsabilidad de desarrollar los TCM recaía en el gerente que lo dirigía¹³⁶. Dada esta situación, a pesar de que el objetivo de los TCM no era solo establecer un marco de colaboración entre el sector público y el sector empresarial, sino también incluir en sus órganos a todos aquellos actores interesados en el centro urbano, sin embargo, las gerencias de centros urbanos, en función de sus objetivos y ante la falta de legislación, centraron su atención en captar 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 –que es uno de los mayores problemas de los TCM– y de analizar posibles fórmulas de obtención de recursos de carácter voluntario, ya fueran monetarios o en especie.

En ambos casos, a pesar de que el establecimiento de los TCM se basó, principalmente, en la voluntad de reunir en un espacio común de trabajo a los diferentes actores interesados en la regeneración de los centros urbanos para implicarlos en la definición de estrategias y de proyectos colectivos –independ-

¹³⁶ Los gerentes entrevistados presentaban perfiles muy heterogéneos y habían desarrollado su carrera tanto en el sector público local –en la mayoría de los casos en ámbitos vinculados a la planificación y la promoción económica– como en el sector privado –en ámbitos vinculados bien al marketing, bien al sector inmobiliario-. Debido a que la experiencia de los TCM era relativamente reciente, en el momento de realizar el trabajo de campo se empezaban a ofrecer algunos cursos universitarios vinculados a la gestión profesional de los TCM, aunque aún no estaban demasiado extendidos. Sin embargo, más allá de su formación de origen y de su experiencia profesional, debido al rol que algunos gerentes desarrollaban, era imprescindible que tuvieran habilidades de carácter interpersonal, vinculadas a las capacidades de coordinación, de negociación y resolución de conflictos, de comunicación y de trabajo conjunto, en un contexto político. El motivo es que eran un actor esencial en la gestión de los TCM y debían ayudar a todos los actores interesados a construir y desarrollar una relación basada en los valores de la confianza mutua y la colaboración. En última instancia, había que hacerles entender que esta era una vía para lograr objetivos compartidos.

dientemente de que participaran o no en su financiación–, sus primeras actuaciones se encaminaron a la consecución de objetivos concretos a corto plazo y se materializaron en la prestación de servicios sencillos, adicionales a los ofrecidos por el Ayuntamiento y efectivos, como el mantenimiento de los espacios públicos o la retirada de graffiti. En definitiva, se centraron en la provisión de servicios que demostrarían a los socios privados la capacidad de los TCM de introducir cambios en el entorno urbano y les motivaran a realizar aportaciones voluntarias a su financiación, en un contexto cultural en el que el sector privado considera que todos aquellos servicios relacionados con el entorno físico o social donde operan son competencia del sector público.

En este contexto, en el que la participación de los actores interesados privados se basaba en la obtención de un beneficio “material” directo a través de una mejora del entorno urbano, diversos TCM también empezaron a coordinar los servicios que habían impulsado con los ofrecidos por el Ayuntamiento y otros agentes públicos.

Es importante apuntar que algunos de los entrevistados manifestaron que la dependencia jurídica y económica de los TCM respecto del Ayuntamiento generaba ciertos recelos en el sector privado, que los percibía como un instrumento de financiación pública. Por otro lado, también se debe tener en cuenta que los procesos de degradación de los centros urbanos que habían experimentado las ciudades británicas no eran tan dramáticos como los que habían padecido las ciudades norteamericanas, hecho que, más allá de las

diferencias culturales entre los EUA y el RU, hizo que el sector privado no se implicara de la misma forma en su gestión.

Hay que tener presente que, en el RU, existen numerosas agencias responsables de la planificación local en ámbitos como el desarrollo económico, el transporte, la prevención de la criminalidad o la vivienda. Esta fragmentación gubernamental comporta dificultades de coordinación no solo de carácter inter-administrativo, sino también con los actores interesados privados. Por este motivo, los TCM podían contribuir a la definición de planes transversales basados en la coordinación tanto entre agentes públicos como privados, añadiendo valor a la implementación de ciertas políticas en el centro urbano, en especial, en el ámbito del desarrollo y la promoción económica.

En este contexto se empezó a gestar el desarrollo de algunos TCM como enlaces entre el sector público local y los actores interesados privados, y se consiguió que el sector privado comenzara a percibirlos como un "agente facilitador", y no como una amenaza. De esta forma, su grado de implicación con los TCM se fue incrementando, incluso desde el punto de vista económico, gracias a la actitud proactiva y emprendedora que estos habían mantenido.

No obstante, como se puede observar en la tabla que se ofrece a continuación, existen diferencias muy importantes en el porcentaje de aportación financiera del sector privado al TCM. Ese porcentaje, por otra parte, puede llegar a ser muy elevado en ciertos casos; ello se debe a que, en el cálculo de esta va-

riable, no se computan todos los servicios "adicionales" que el TCM "decide prestar", pero que financia el Ayuntamiento¹³⁷.

Tabla 27. Porcentaje de aportación financiera del sector privado al TCM

TCM	%
Bradford City Centre Management	5 %
Bristol Broadmead Board Ltd.	90 %
City Centre Company	14 %
Lincoln City Centre Management	33 %
Central London Partnership	50 %
The Capital Link Partnership	n.d.
Nottingham City Centre Management	48 %
Reading Town Centre Management	70 %
Cardiff Initiative	50 %
Edinburgh City Centre Management	n.d.
Belfast City Centre Management	0 %

Fuente: elaboración propia.

Evolución de la colaboración

Uno de los indicadores clave para examinar la madurez de los TCM y la evolución de la colaboración público-privada es su naturaleza jurídica. Como hemos visto, la mayoría de los TCM empezaron siendo PPP ad hoc, sin personalidad jurídica propia, que dependían orgánicamente de la entidad a través de la cual operaban, que, en la gran mayoría de los casos, era el Ayuntamiento.

¹³⁷ El caso de Bristol es paradigmático, porque, de acuerdo con la tabla, el Ayuntamiento solo aporta el 10 % de los recursos financieros del TCM; sin embargo, la gran mayoría de servicios que este gestiona los provee el ayuntamiento. Del 90 % restante, que procede del sector privado, tan solo un 15 % tiene su origen en fórmulas de financiación estables; el resto depende de proyectos concretos a los que los actores interesados privados deciden presar apoyo.

Sin embargo, posteriormente, cuando el sector empresarial asumió una mayor implicación económica en ellos y el Ayuntamiento cedió su control en determinadas áreas, los TCM se constituyeron como empresas de responsabilidad limitada sin ánimo de lucro (*company limited by guarantee*, que también se acostumbra a traducir como *compañía limitada por garantía*), con personalidad jurídica propia, para poder adquirir una relativa autonomía con respecto a las organizaciones que los integran y gestionar sus propios fondos¹³⁸. Como se puede observar en la tabla siguiente, solo cuatro de los once TCM analizados en la tesis habían alcanzado este estadio cuando realicé el trabajo de campo.

Tabla 28. Naturaleza jurídica de los TCM analizados

TCM	Dependencia orgánica
Bradford City Centre Management	Departamento de regeneración del Ayuntamiento
Bristol Broadmead Board Ltd.	Cámara de Comercio
City Centre Company (Coventry)	<i>Company limited by guarantee</i>
Lincoln City Centre Management	Departamento de desarrollo económico del Ayuntamiento
Central London Partnership	Partenariado de ocho ayuntamientos y el sector privado. La responsabilidad recae sobre la autoridad local de Westminster
The Capital Link Partnership	<i>Company limited by guarantee</i>
Nottingham City Centre Management	Dependiente del Ayuntamiento
Reading Town Centre Management	Dependiente del Ayuntamiento
Cardiff Initiative	Dependiente de la Cámara de Comercio
Edinburgh City Centre Management	<i>Company limited by guarantee</i>
Belfast City Centre Management	<i>Company limited by guarantee</i>

Fuente: elaboración propia.

¹³⁸ Las *company limited by guarantee* son empresas cuyo capital es garantizado por sus miembros, que contribuyen con una cuantía nominal para su liquidación en caso de déficit, tras la suspensión del negocio. No pueden distribuir beneficios entre sus miembros y, por tanto, tienen derecho a solicitar el estatus de organización benéfica (<http://www.companyregistrations.co.uk/tiscalif/form3.asp>).

Estas empresas tenían un contrato operativo con el Ayuntamiento de cinco años que establecía sus propósitos y los estándares de su actuación. Además, cada Ayuntamiento debía aprobar su plan de negocio anual antes de aportar recursos y contaba con representación en su junta directiva, generalmente a través de concejales o, por delegación de estos, de directivos municipales.

Sin embargo, es importante apuntar que, cuando los TCM adquirieron personalidad jurídica propia, las tensiones con el gobierno local fueron más frecuentes y conflictivas. Su origen solía ser el intento, por parte del TCM o del Ayuntamiento, de coordinar la prestación de servicios, y venían motivadas por el hecho de que entre ambas entidades no existía necesariamente una orientación común o un mando de autoridad único que estableciera prioridades; en otras palabras, desde un punto de vista formal, la relación se producía entre dos organizaciones independientes¹³⁹. Sin embargo, como afirma Susan Mercer (ATCM), estas tensiones se acostumbraban a superar a través del diálogo, porque “la mayoría de los agentes implicados estaban convencidos de que era preferible trabajar en partenariado que trabajar solos, pese a los conflictos que pudieran surgir”.

Por otro lado, como hemos visto, los TCM se centraban, a corto plazo, en la prestación de servicios concretos que implicaran mejoras rápidas y efectivas en el entorno urbano o en servir de enlace entre el sector empresarial de los

¹³⁹ Si el TCM dependía orgánicamente del Ayuntamiento, los salarios y las condiciones laborales se asimilaban a las de los empleados públicos locales. En el caso de la constitución de *companies limited by guarantee*, los salarios de los directivos del TCM tendían a estar por encima del mercado con el propósito de reclutar a los mejores profesionales.

centros urbanos, el Ayuntamiento y otras entidades públicas o privadas, con vistas a coordinar los servicios públicos.

Sin embargo, superada esta fase, algunos TCM también comenzaron a impulsar programas de promoción comercial y planes de desarrollo económico de carácter estratégico, a través de un enfoque multidisciplinar que incluía aspectos urbanísticos, ambientales y sociales. Un caso paradigmático era la gestión del centro urbano de Reading. Su gerente, reconocido por sus compañeros como el mejor del RU y el mejor pagado, decidió no prestar ningún servicio finalista y dedicar el presupuesto a la planificación estratégica. Por el contrario, la mayoría de los TCM intentaron establecer un equilibrio entre ambos tipos de actividad, porque, como afirmaba en aquel momento otra gerente entrevistada, "si no te ven prestando servicios en el día a día, la gente no entiende la necesidad de tu existencia".

Expectativas de futuro de la colaboración público-privada en el marco de los TCM

En el momento de realizar el trabajo de campo, las políticas nacionales que fomentaban la creación de partenariados, la iniciativa pública local y el mantenimiento de la utilidad para la que fueron creados no hacían presagiar el fin de los TCM. Sin embargo, en algunos de los casos analizados, sucedió que los actores privados abandonaron el PPP porque no percibían que obtuvieran beneficios directos de su participación en él, lo que debilitó la organización.

Por otro lado, la investigación sí que detectó la debilidad financiera de los TCM, que, además de no permitir la realización de proyectos concretos a largo plazo ni lograr que muchos gerentes de los centros urbanos dedicaran más tiempo a la búsqueda de fuentes de financiación que a gestionarlos, hizo que la mayoría de los actores interesados percibiera que, en cualquier momento, en función de la orientación política del Ayuntamiento, estos podían desaparecer de la ciudad. Para resolver este problema, con posterioridad a la realización del trabajo de campo, se produjeron los cambios que se detallan en el próximo apartado.

La evolución hacia la implantación del modelo BID en el RU

El gobierno laborista liderado por Tony Blair, con el apoyo de la ATCM, realizó una apuesta clara por la colaboración público-privada en la gestión de centros urbanos y, en abril de 2001, anunció su intención de introducir el modelo BID norteamericano en Inglaterra y Gales. Su objetivo principal era avanzar en el diseño de un marco normativo que definiera y regulara mecanismos de financiación estables para las gerencias urbanas, con el apoyo de todos los agentes privados implicados en las operaciones de mejora y revitalización urbanas y de los diferentes departamentos de la Administración británica con competencias o intereses en este ámbito.

Alrededor de este tema se articuló un amplio consenso político y social para definir una normativa que implicara la introducción plena del modelo BID en el RU en el contexto de las políticas urbanas del gobierno, cuya filosofía y obje-

tivos se definieron en el libro blanco *Strong Local Leadership. Quality Public Services*.

De acuerdo con esta normativa –cuyo primer borrador se presentó a mediados de 2002–, los diferentes agentes sociales y económicos pueden colaborar con los gobiernos locales para impulsar proyectos que impliquen un beneficio para sí mismos y para la comunidad. Los proyectos impulsados a través de los BID son adicionales a los servicios públicos provistos por la Administración local y tienen el objetivo de estimular la revitalización del área urbana donde operan, generando nuevos negocios y oportunidades laborales (ODPM, 2003a)¹⁴⁰. Su diseño es específico en cada zona y debe ser acordado con los empresarios locales. Su financiación, por otra parte, se asegura a través de un recargo sobre el impuesto de actividades económicas.

Para evaluar la implementación práctica del modelo, el gobierno central, con la ayuda de la ATCM, ha impulsado hasta la actualidad un total de 22 proyectos piloto, todos ellos acordes con las características enunciadas en el párrafo anterior. Estos proyectos han tenido como propósito establecer los mecanismos de comunicación e información necesarios para que los BID se desarrollos con éxito en otras zonas. Pese a estas experiencias, la entrada en vigor de la ley aún no se ha producido, puesto que, paralelamente, el gobierno ha iniciado

¹⁴⁰ Como manifestó Nick Raynsford, ministro de Gobierno Local del Reino Unido, "los BID ofrecerán a las empresas y los ayuntamientos una oportunidad excitante de trabajar juntos para mejorar sus propias localidades. Esperamos que los BID ayuden a proporcionar nueva vida a nuestras ciudades construyendo mejores lugares donde vivir, trabajar y jugar, y contribuyendo al desarrollo de una economía saludable" (ODPM, 2003a).

el proceso de consulta del marco normativo. Se espera que la legislación correspondiente se apruebe a principios de 2005.

En la tabla siguiente se presentan los momentos clave del proceso de transferencia de las políticas de BID de los EUA al RU hasta la actualidad:

Tabla 29. Cronología de la transferencia

Fechas clave	Acontecimientos
Abril de 2001	Anuncio del gobierno estatal de su intención de introducir los BID en Inglaterra.
Diciembre de 2001	Presentación del libro blanco <i>Strong Local Leadership. Quality Public Services</i> , donde se ofrece información detallada sobre los BID.
Junio de 2002	Presentación del borrador de la <i>Local Government Bill</i> , que introduce el sistema de financiación para los BID.
Enero de 2003	Emisión del proyecto piloto BID a nivel nacional en la Cámara de los Comunes. 22 localidades ponen en marcha experiencias piloto.
Marzo de 2004	La <i>Office of the Deputy Prime Minister</i> presenta un marco normativo para la creación de BID y se inicia un período de consulta de cuatro meses, para conocer las valoraciones, comentarios y puntos de vista de los distintos actores implicados en las políticas urbanas (autoridades locales, agentes interesados y departamentos del gobierno central).
Situación actual	El 20 de julio de 2004 se anuncian los resultados del proceso consultivo y se inicia el proceso de aprobación del proyecto de ley ¹⁴¹ . Se espera que la normativa esté aprobada a principios de 2005.

Fuente: elaboración propia a partir de los anteproyectos de ley.

¹⁴¹ El ministro de Gobierno Local, Nick Raynsford, anuncia que el gobierno intentará que se apruebe tan pronto como sea posible y manifiesta: "una vez que la regulación haya completado su proceso parlamentario, espero ver cómo las primeras propuestas de BID se convierten en realidad y cómo los BID empiezan a generar beneficios reales a sus respectivas comunidades locales" (www.ukbids.org, 22 de agosto de 2004).

7. CONCLUSIONES

Como he enunciado en el primer capítulo, a través del análisis de la bibliografía y del trabajo de campo realizado, quiero responder a tres preguntas:

- ¿Cuáles son las principales dimensiones operativas que diferencian los BID de los TCM?
- ¿Cómo se desarrolla la transferencia de gestión de centros urbanos entre los EUA y el RU?
- ¿Qué formas de gobernanza adopta un partenariado público-privado?

Principales dimensiones operativas que diferencian los BID de los TCM

En los estudios comparados sobre la colaboración público-privada en el ámbito local, es importante poner de relieve las diferencias existentes entre los modelos de PPP analizados, porque la tendencia a destacar los procesos de convergencia que la tesis de la gobernanza fomenta implícitamente puede ocultar los importantes procesos de divergencia sobre los que este trabajo ha intentado arrojar un poco de luz.

Los BID y los TCM son PPP destinados a la gestión de centros urbanos, cuya creación es fruto de una concepción similar, basada en la voluntad de que los ayuntamientos y los actores interesados privados locales establezcan relaciones de colaboración voluntarias y estables, para desarrollar conjuntamente pro-

ductos o servicios en los centros urbanos compartiendo riesgos, costes y beneficios (Klijn y Teisman, 2003; Commission on Public Private Partnerships, 2003: 2). No obstante, pese a esos rasgos comunes, su configuración operativa presenta importantes diferencias en variables como el actor que toma la iniciativa de su creación, su objeto, su sistema de financiación, los recursos humanos de que se dotan y la base sobre la que se fundamenta la rendición de cuentas que realizan ante el Ayuntamiento¹⁴².

1. Iniciativa

Como hemos visto, la iniciativa de creación de un BID suele corresponder a los actores interesados privados de la centralidad urbana donde este tiene previsto desarrollar sus funciones, a través de una relación de colaboración con el Ayuntamiento que se extiende tanto a la configuración de su regulación normativa como al proceso formal de constitución de esta fórmula de gestión. En cambio, en el RU, la iniciativa es pública: es la Administración local la que lidera el proyecto, de acuerdo con las directrices establecidas por el gobierno central en el PPG 6, y a partir de la voluntad heredada de anteriores administraciones de fomentar el partenariado para lograr la implicación del sector privado en las políticas urbanas.

2. Objeto

¹⁴² Es importante recordar aquí que algunos gobiernos locales británicos habían creado TCM a partir de 1989. Sin embargo, los TCM que son objeto de estudio se configuraron a partir del PPG 6, una directriz del gobierno central británico aprobada en 1993 que estimuló su expansión en muchas ciudades del RU, vinculando líneas de ayuda estatales a su creación.

Los BID, en la mayoría de las ocasiones, centran su actividad en la prestación de servicios adicionales o complementarios a los que proporciona el Ayuntamiento para hacer frente a los procesos de degradación urbana que experimentan los centros urbanos y conseguir incrementar la inversión en ellos: esta es su razón de ser y la variable que ha definido la forma como se ha configurado, por ejemplo, su sistema de financiación. Los TCM se desarrollan a partir de la entrada en vigor del PPG 6 siguiendo esa misma lógica; sin embargo, se conforman como un marco de colaboración público-privada más amplio, no necesariamente vinculado a la prestación de servicios, que enfatiza la importancia de la planificación estratégica para conseguir un buen posicionamiento del centro urbano donde desarrollan su actividad, para que aumente su competitividad respecto a otros. Todo ello, por otra parte, sin perjuicio de que puedan empezar a prestar algunos servicios –principalmente de limpieza y seguridad– con el objetivo de mostrar a los actores privados las compensaciones a corto plazo de la participación en el TCM, de aumentar sus recursos económicos y de generar lógicas colaborativas.

3. Personalidad jurídica

Los BID norteamericanos pueden adoptar tres tipos de personalidad jurídica; sin embargo, su incidencia en el resto de las variables analizadas a lo largo de la tesis es prácticamente nula: no condiciona ni el modo de gobernanza que adopta el PPP ni su configuración operativa. En cambio, los TCM no disponían inicialmente de personalidad jurídica propia, pues operaban a través de la del Ayuntamiento. Este y otros factores relacionados hicieron que los TCM fueran

dependientes de los recursos públicos, en especial, desde el punto de vista financiero, y que se configuraran como PPP jerárquicos. No obstante, aquellos que consiguieron generar una mayor implicación de los actores privados –a menudo también financieramente–, acabaron constituyendo compañías de garantía limitada en cuyos órganos de gestión se hallaban representados tanto estos como el gobierno local. Como veremos más adelante, esta transición es importante, porque, formalmente, marca la evolución de los TCM hacia la gobernanza en red.

4. Financiación

La principal fuente de recursos de los BID proviene del recargo que los propietarios de bienes immuebles y los empresarios se autoimpusieron para su financiación. Por este motivo, no tienen problemas de suficiencia financiera mientras dura el contrato con el Ayuntamiento que les permite su cobro. En cambio, los TCM se financian, sobre todo, a través de recursos públicos, que son limitados, sin perjuicio de que también puedan obtener otros de carácter voluntario, generalmente en especie (las contribuciones dinerarias no obligatorias son poco significativas): las empresas aportan sus servicios de marketing e información, el acceso a sus bases de datos, etc. para facilitar su funcionamiento en cada localidad. La financiación pública de los TCM proviene del gobierno local (que obtiene estos recursos, en gran parte, a través de líneas de ayuda para la implantación de los TCM del gobierno central) y de algunas subvenciones condicionadas de las agencias regionales del gobierno central. Si se suma a este factor el hecho de que, en el RU, estas ayudas se basan en

"guías" elaboradas por el gobierno central, resulta evidente que los TCM se pueden convertir en un mecanismo de control, o de gran influencia, del gobierno central sobre los gobiernos locales. Sin embargo, como hemos visto, los TCM también pueden evolucionar y convertirse en compañías de garantía limitada. Su creación responde a la voluntad del Ayuntamiento de integrar a los actores privados en los órganos de gestión del PPP. Esta voluntad, en algunos casos, comporta una mayor implicación económica por su parte, pero no es una condición sine qua non para la creación de estas compañías.

5. Recursos humanos

Existen diferencias notables entre ambos países en relación con la formación y la retribución de los recursos humanos. En el caso de los EUA, existe una fuerte competencia de mercado entre los BID para reclutar a los más cualificados; por este motivo, los salarios, en los niveles directivos, acostumbran a estar por encima de los del mercado. Además, el entorno de las organizaciones que gestionan un mayor presupuesto y muestran una estructura más desarrollada es enormemente profesionalizado y especializado. Sin embargo, el personal vinculado a la prestación directa de los servicios (barrenderos, vigilantes, informadores, etc.) se encuentra en la situación contraria, dado que su nivel formativo puede ser, incluso, inferior al de los recursos humanos que realizan tareas similares para el Ayuntamiento. Por este motivo, después de obtener cierta formación y experiencia, abandonan la organización en busca de mejores oportunidades laborales. El trabajo de campo, por otra parte, ha permitido constatar la presencia mayoritaria de WASP (blanco, anglosajón y protestante) en las oficinas y de minorías raciales trabajando a pie de calle. El grado de

profesionalización de los directivos de los TCM es menor (por ejemplo, en los EUA existen paquetes formativos específicos para la gestión de BID, mientras que en el RU su desarrollo es incipiente) y sus salarios y prestaciones adicionales son similares a los del sector público local. Por este motivo, el grado de competencia entre los TCM para reclutar a sus recursos humanos no es tan elevado, como tampoco lo es el nivel de rotación. Sin embargo, en ciertos casos, como el del gerente de Reading, esta norma se quiebra a su favor.

6. Rendición de cuentas

En los EUA se genera una relación casi empresarial entre los BID y el gobierno local que se materializa en un contrato entre ambas instituciones que establece las potestades de supervisión y control por parte de la Administración. Por tanto, la rendición de cuentas entre ambas instituciones se realiza a través de esta vía. En cambio, en el RU, los TCM, o bien no tienen personalidad jurídica propia y, formalmente, "son Ayuntamiento" (existe un control directo por parte de este, similar al puede efectuar, de forma jerárquica, a cualquiera de sus departamentos), o bien son compañías limitadas por garantía. En este último caso, la rendición de cuentas se acostumbra a realizar a través de una memoria de actividades anual. A pesar de ello, debe tenerse en cuenta que, tanto en este caso como en el de los BID, el Ayuntamiento está representado en su junta directiva, junto con los actores interesados privados correspondientes.

Tabla 31. Comparación entre modelos EUA y RU para la gestión de centros urbanos

	BID	TCM
Iniciativa	Privada	Pública
Objeto del PPP	Prestación de servicios	Planificación estratégica o prestación de servicios
Personalidad jurídica	Organización sin ánimo de lucro Agencia gubernamental Empresa de desarrollo y organización sin ánimo de lucro unidas en PPP	Sin personalidad jurídica Compañía de garantía limitada
Financiación del PPP	Propietarios de inmuebles y empresarios Recargo obligatorio	Ayuntamiento (con recursos obtenidos en parte del gobierno central) y, en menor medida, agencias regionales del gobierno central y actores interesados privados Participación discrecional
Recursos humanos	Alto grado de profesionalización en niveles directivos, y bajo en niveles operativos Salarios por encima del mercado en niveles directivos, e inferiores en niveles operativos Alto grado de rotación del personal vinculado a la prestación directa de servicios	Menor grado de profesionalización en niveles directivos, y similar en niveles operativos Salarios similares al sector público, o superiores, en el nivel directivo Bajo grado de rotación en todos los niveles
Rendición de cuentas	Contractual	Memorias anuales y control directo Órganos de dirección de la compañía limitada por garantía y memorias anuales

Fuente: elaboración propia.

La transferencia de políticas entre los EUA y el RU en el caso de los PPP para la gestión de centros urbanos

Los TCM que he analizado en la tesis son una fórmula de gestión de centros urbanos cuya creación fue impulsada en el RU por el gobierno central tras co-

nocer la existencia de los BID en los EUA¹⁴³. En efecto, desde la creación del primer TCM en 1989 hasta la publicación del PPG 6 en 1993, el grado de implantación de estos instrumentos de gestión fue muy reducido. Su crecimiento desde el punto de vista cuantitativo y la adopción del modelo de TCM que es objeto de estudio se produjo a partir de 1994 (Warnaby *et al.*, 1998: 16), cuando el gobierno británico empezó a conceder a los ayuntamientos las ayudas y subvenciones vinculadas a la creación de las gerencias de centros urbanos que establecía esa directriz.

El responsable del redactado final del PPG 6, Michael Bach, del DETR (ministerio que por entonces tenía las competencias en materia de gobiernos locales), conocía la existencia de los BID norteamericanos por un informe realizado por Jeroen Weimar y Tony Travers (*The London School of Economics and Political Science*). A pesar de que Weimar reconoce que él y Travers escribieron ese informe sin pensar en su posible aplicación a los TCM, ambos iniciaron un proceso de transferencia de políticas que tuvo una incidencia decisiva en la gestión de los centros urbanos de diversas ciudades del RU.

En efecto, la difusión de este estudio por parte tanto de la ATCM como del ministerio dio lugar a constantes visitas de directivos municipales a los BID –en especial, de Filadelfia y Nueva York– y a la celebración de numerosos congresos internacionales, cuyo objeto era el estudio del modelo BID y de su

¹⁴³ "Los Business Improvement Districts (BID) han sido ampliamente adoptados en los EUA para mejorar la prestación de servicios y conseguir una mejor regeneración de los centros urbanos. Ahora el interés está virando hacia su uso en el RU" (Lloyd *et al.*, 2003: 295).

possible implantación en el RU¹⁴⁴. Diversos gerentes de TCM entrevistados confirmaron que tuvieron conocimiento de los BID antes de acceder a su cargo o cuando ya lo desempeñaban. Algunos de ellos tenían experiencia, incluso, en la gestión de BID en Canadá¹⁴⁵.

Sin embargo, como hemos visto en el capítulo anterior, las gerencias de centros urbanos creadas tras la implantación del PPG 6, a pesar de seguir la inspiración BID norteamericana, intentaron una adaptación al contexto legal e institucional británico y, por consiguiente, fueron creadas a iniciativa pública. En un primer estadio de su evolución fueron absolutamente dependientes de los recursos económicos municipales, porque los recursos privados eran voluntarios. Así pues, su insuficiencia financiera era latente: los TCM con un presupuesto más reducido destinan la práctica totalidad de sus ingresos a los "gastos de estructura", lo que les impide llevar a cabo las actividades para las que fueron creados.

¹⁴⁴ Estos congresos se organizaron a menudo por iniciativa de la ATCM y la IDA. La colaboración entre ambas organizaciones se extendió progresivamente a numerosos ámbitos vinculados al intercambio de información y al conocimiento de las diversas fórmulas de gestión de centros urbanos implantadas en ambos países y, en especial, de los BID norteamericanos.

¹⁴⁵ "Aprendimos el modelo BID de los Estados Unidos y se empezó a analizar si podíamos crear algo distinto en Coventry. Paralelamente, en el ámbito nacional, los TCM comenzaron a crecer y a desarrollarse" (entrevista personal).

"El partenariado necesita ser proactivo. Conozco otro modelo, ampliamente analizado, distinto al del RU: el de Filadelfia. Estamos intentando analizar los aspectos relevantes de los BID y su filosofía para aplicarla al contexto escocés. Para conseguirlo, aporto una experiencia profesional en Canadá de doce meses" (entrevista personal).

"Fui a los EUA hace tres años y estuve visitando varios BID. Estos son diferentes porque allí los socios privados quieren resultados" (entrevista personal).

"Capital Link estuvo analizando qué se podía hacer en áreas como la reducción de la criminalidad, el diseño urbano, la justicia comunitaria, la gestión de visitantes, etc., e investigó si se podían testar como paraguas los BID" (entrevista personal).

"El anterior director de desarrollo de Coventry, que estuvo muy implicado en el proceso de creación del partenariado, conocía el caso de los modelos americanos y me parece que, en particular, el de Filadelfia. Creo que nuestro modelo aplica una racionalidad similar, aunque adaptada a nuestro gobierno local y a nuestras circunstancias" (entrevista personal).

El informe de Weimar y Travers fue “recuperado”, por una parte, por lord Jenkins, quien, en 1996, como hemos apuntado, promovió la adopción del modelo BID en sede parlamentaria, aunque sin demasiado éxito. Por otra parte, la ATCM, como entidad defensora de los intereses de los centros urbanos, empezó a promover la posible implantación de un modelo de TCM con fuentes de financiación propias más similar a los BID, tanto desde el punto de vista político como desde el profesional. En concreto, lo hizo llevando a cabo iniciativas como las *Town Improvement Zones*, que eran áreas en las que se estudiaba de forma experimental la adopción de diferentes medidas destinadas a que los TCM pudieran obtener recursos económicos, pese a no disponer del recargo con el que se financian los BID, debido a la imposibilidad de aplicarlo en el marco del sistema impositivo inglés. En aquellos momentos, aún quedaba lejos de la agenda de todos estos actores la posibilidad de que se pudiera modificar la normativa estatal para adoptar el modelo BID, como está sucediendo en la actualidad.

Por lo tanto, los TCM se implantaron en el RU a través de un proceso de transferencia de políticas. En este proceso, “el conocimiento sobre las políticas, los acuerdos administrativos, las instituciones, etc. en un tiempo y/o un lugar se utiliza para el desarrollo de políticas, acuerdos administrativos e instituciones en otro tiempo y/o lugar” (Evans y Davies, 1999: 361), mediante una “una forma de toma de decisiones por analogía, que utiliza la experiencia de otra entidad

como fuente de ideas y de evidencia" (Mossberger y Wolman, 2003: 428)¹⁴⁶.

Según Hambleton y Taylor (1993b), las políticas que se emulan son aquellas que han resultado exitosas, que se han implementado en países con notables similitudes o que han hecho frente a problemas similares.

En efecto, los BID son herramientas de gestión que han sobrevivido y se han multiplicado por haber sido valorados de forma muy positiva en la regeneración de centros urbanos de ciudades norteamericanas¹⁴⁷. Para hacer frente a una problemática similar, en el RU se adoptaron los TCM, una fórmula de gestión muy similar a los BID y basada en un PPP entre el Ayuntamiento y los actores privados del área. Además, la transferencia de políticas de un lado al otro del Atlántico no es ninguna novedad. Como establece Lloyd, "la transferencia de teorías en el ámbito de las políticas urbanas, así como de sus aplicaciones prácticas, de los EUA al RU ha sido evidente desde la década de 1960" (Lloyd et al., 2003: 302)¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Es preciso distinguir la transferencia de políticas de la difusión de políticas (Mossberger y Wolman, 2003), porque la difusión se produce dentro de un mismo país y se basa en modelos de adopción cronológica o geográfica de políticas innovadoras a través de las distintas unidades de gobierno.

¹⁴⁷ Incluso autores críticos con los BID, como Lloyd, McCarthy, McGreal y Berri (2003: 295), concluyen: "los BID son un medio para conseguir los objetivos que se definan en relación con la renovación de la ciudad".

¹⁴⁸ En efecto, el diálogo angloamericano en el campo de las políticas públicas no es nuevo (Hambleton y Taylor, 1993a; Mossberger y Wolman, 2003), sino que se ha producido tradicionalmente tanto a través de redes de directivos y gestores públicos basadas en el aprendizaje mutuo obtenido de visitas a los respectivos territorios como a través de redes académicas basadas en el intercambio de ideas y aproximaciones teóricas a objetos de estudio similares, como las políticas urbanas y los gobiernos locales, para llevar a cabo, con frecuencia, estudios comparados. Otro ejemplo conocido de transferencia de políticas urbanas de los EUA al RU, además de los PPP para la gestión de centros urbanos, es la Urban Development Action Grant (UDAG), que se reprodujo en el RU a través de la Urban Development Grant (UDG) (Wolman, 1992).

Este proceso de transferencia se engloba dentro de la racionalidad limitada (Simon, 1951, 1954), dado que los decisores públicos persiguen limitar la búsqueda de soluciones a problemas concretos y reducir la incertidumbre y el riesgo en la implementación de políticas –empezando por la brecha que acostumbra a existir entre el rendimiento de la política y las expectativas generadas– mediante la adopción de las ya aplicadas en otros países. Los “creadores” de políticas (*policy makers*) evalúan el efecto de una política o un programa implantado en otro país antes de su transferencia transnacional (*cross-national policy transfer*) e implementación en el suyo.

Para que esta transferencia pueda llegar a producirse es fundamental que existan tanto emprendedores de políticas (Kingdom, 1995) como comunidades informales que las promuevan. Las ideas innovadoras en el ámbito de las políticas públicas se difunden a través de organizaciones profesionales o de redes más amplias de especialistas (como las comunidades de políticas o las comunidades epistémicas), de los esfuerzos de los emprendedores de políticas e, incluso, de los medios de comunicación. Estos individuos u organizaciones “siembran” ideas y propuestas que los creadores de políticas pueden reconocer posteriormente como soluciones potenciales.

En el caso de la transferencia de políticas que dio lugar a la evolución de los TCM a partir del modelo BID se vivió un proceso similar. Puede considerarse a Jeroen Weimar y a Tony Travers como los “emprendedores” de la política y a Michael Bach, como su “primer creador”. Por otra parte, la fluida relación entre la IDA y la ATCM, los congresos internacionales de profesionales –además de

los nacionales— celebrados anualmente, las publicaciones sobre la implementación del modelo BID en el RU —en un principio, desde la propia ATCM y, posteriormente, también desde la ODPM (que en la actualidad tiene las competencias en materia de gobiernos locales)— y las noticias aparecidas en la prensa contribuyeron a generar la dinámica de la transferencia.

Una correcta transferencia requiere una evaluación prospectiva de políticas, que se basa en un profundo conocimiento de los programas que se implementan en otro lugar y que son susceptibles de ser implantados en el propio (objetivos, diseño y evaluación), de los factores contextuales que inciden en su funcionamiento y en su “rendimiento”, y de los nuevos escenarios donde se pretenden aplicar¹⁴⁹.

Sin embargo, la transferencia de políticas también puede tener su origen en modas que no han sido sometidas a un examen racional previo, en situaciones de crisis política que generen “ventanas de oportunidad” (Kingdom, 1995), en la confluencia de procesos de diversa naturaleza e, incluso, en la casualidad, hechos todos ellos que pueden implicar que la transferencia se haga sin la información suficiente y de forma inapropiada e incompleta (Mossberger y Wolman, 2003).

¹⁴⁹ El proceso de evaluación debe considerar los siguientes puntos:

- a) Similitud de los problemas y de los objetivos: los “adoptantes” potenciales de un programa o una política deben identificar, en primer lugar, los problemas a los que esta política debe hacer frente y los objetivos asociados a ella.
- b) Grado de éxito de la política en relación con los objetivos.
- c) Escenarios de aplicación de la política o programa y diferencias respecto a los escenarios actuales. En este ámbito, las variables que hay que considerar son las instituciones políticas, sociales y económicas, la cultura política, la opinión pública, los recursos disponibles y la existencia de otras políticas que puedan incidir en los niveles de éxito o de fracaso de la política o del programa evaluados.

En el caso de la transferencia de los BID al RU llevada a cabo por el PPG 6, no se ponderó adecuadamente la importancia del contexto legal e institucional de ambos países y, en particular, del sistema fiscal local y de la iniciativa emprendedora empresarial en proyectos públicos. Estos, como hemos visto, acabaron siendo un factor clave en ese proceso, porque incidió notablemente en el grado de implicación y en la actitud de los actores interesados públicos y privados respecto al establecimiento y a la evolución de los PPP que han sido objeto de estudio¹⁵⁰.

Las ciudades de los EUA tienen como principal fuente de ingresos un sistema fiscal basado principalmente en la propiedad. El establecimiento de un recargo sobre esta, promovido a menudo por los propietarios para financiar los BID en el área donde estos operaban, era posible. En cambio, en el RU el sistema fiscal es centralizado, pues pretende conseguir una mayor redistribución (Lloyd *et al.*, 2003: 302)¹⁵¹. Por otro lado, la transferencia de políticas que analizo aún no ha finalizado, de manera que es una incógnita si el modelo de BID que en la actualidad está impulsando el gobierno británico de Tony Blair¹⁵² –cuya lógica de funcionamiento es mucho más similar a la de los BID norteamericanos– podrá resolver los problemas que generó el modelo de TCM derivado del PPG 6.

¹⁵⁰ Obviamente, sin perjuicio de que haya otros factores que deban ser tenidos en cuenta, como, por ejemplo, el mayor grado de degradación, no solo económica, sino también física y social, de los centros urbanos en los EUA en relación con el RU.

¹⁵¹ Como establecen Hambleton y Taylor, "los ciudadanos de los EUA nunca tolerarían las intervenciones centralistas experimentadas por los gobiernos locales en el RU" (Hambleton y Taylor, 1993a: 241).

¹⁵² Los TCM que cumplen los requisitos que la ley establezca se denominarán BID.

Por otra parte, según Wolman (1992), para que la transferencia de una política se pueda considerar un éxito, debe ser susceptible de ser incorporada en el sistema político donde se quiere aplicar. En otras palabras, una vez adoptada, tiene que ser efectiva, es decir, debe poder hacer frente al problema que se haya definido en el país receptor y ser capaz de atraer el apoyo de los actores implicados en ella de forma sostenida, para permitir su supervivencia y resultar eficaz desde el punto de vista operativo.

En el caso de la transferencia de los PPP para la gestión de centros urbanos que siguen el modelo BID de los EUA al RU, se puede deducir que los TCM han superado los dos primeros obstáculos, puesto que se han generalizado en el paisaje urbano británico, centrando su atención en la regeneración de los centros urbanos –es decir, no se ha producido una transformación de sus objetivos originales, a pesar de que los hayan alcanzado en pocas ocasiones–. Sin embargo, en muchos casos, no han sido capaces de atraer el apoyo de los agentes privados que era necesario para su sostenibilidad financiera. La aceptación de este fracaso parcial explica los últimos acontecimientos y la voluntad del gobierno central de introducir el modelo BID. Cuando esta voluntad se materialice en una legislación y unas políticas concretas, se cerrará el círculo de la transferencia de la política.

Partenariados y modos de gobernanza: los PPP de geometría variable

El modo de gobernanza que adopta un PPP tiene importantes consecuencias para su funcionamiento porque determina la forma como se gestiona la relación entre los actores interesados públicos y privados que participan en él, como hemos podido constatar a través de los estudios de caso.

Por este motivo, es necesario crear marcos analíticos que permitan distinguir los distintos tipos de partenariado. Tradicionalmente, la literatura académica ha presentado los PPP como una fórmula de colaboración público-privada propia de la gobernanza en red (Huxham y McDonald, 1992; Kickert *et al.*, 1997; Klijn y Koppenjan, 2000; Huxham, 2002). A pesar de ello, los conocimientos extraídos de los estudios de caso me llevan a sostener que los PPP están vinculados a los diversos modos de gobernanza a través de los cuales se producen las relaciones entre organizaciones¹⁵³. En definitiva, los PPP no son una forma de colaboración público-privada exclusiva de la gobernanza en red, sino que también se pueden usar en mercados y en jerarquías.

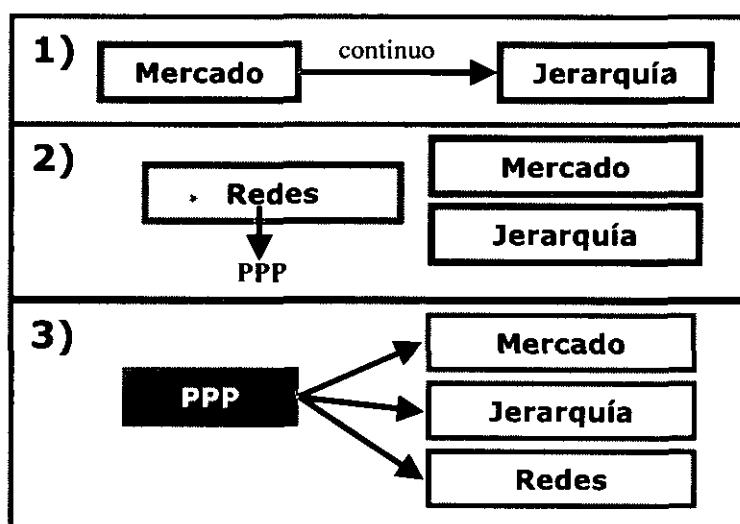
Así pues, la aportación básica de esta tesis es afirmar que los PPP están vinculados a las tres formas de gobernanza. En la práctica, encontramos PPP en red, pero también en mercado y jerarquía. La presencia de un PPP no

¹⁵³ Kenis y Schneider (1991: 42) utilizan esta aproximación para las redes de políticas y afirman que "es perfectamente imaginable que una *policy network* tenga regiones o provincias corporativistas, pluralistas y autorreguladas (y esta integra estos modos distintos en organizaciones políticas)".

garantiza la existencia de una red como modo de gobernanza, sino que, en función de la madurez del partenariado, de los socios y de sus objetivos, el PPP materializa las relaciones público-privadas en una u otra forma de gobernanza.

A lo largo de la presente tesis he explicado que, tradicionalmente, los modos de gobernanza básicos han sido los mercados y las jerarquías (ver gráfico siguiente, apartado 1). Esta situación cambió con el surgimiento de las redes. La corriente académica predominante en el estudio de los PPP vinculó su aparición a las relaciones en red (ver gráfico siguiente, apartado 2). En cambio, en la tesis defiendo, a partir de los estudios de caso realizados y de la revisión de la literatura científica, que los PPP se pueden basar en relaciones público-privadas en mercado, en red o en jerarquía, siendo estas de geometría variable (ver gráfico siguiente, apartado 3).

Gráfico 6. Evolución de las teorías de gobernanza, y su influencia sobre la teorización de los PPP



Fuente: elaboración propia.

En efecto, existen tres tipos ideales de PPP: los PPP en mercado son fórmulas de cooperación público-privada en las que los ajustes mutuos entre los actores interesados se basan en la competencia; en los PPP en jerarquía, por otra parte, se basan en la jerarquía a través de una cadena de mando; en los PPP en red, finalmente, se basan en la confianza.

Tabla 32. Tipos ideales de partenariado

Tipo ideal de partenariado	Tipo de relaciones entre los actores
En mercado	Competitivas
En jerarquía	Jerárquicas
En red	De confianza

Fuente: elaboración propia.

Los regímenes urbanos (analizados en el tercer capítulo) son un tipo de PPP informal en red porque se articulan sobre una base informal de coordinación que fluye a partir del establecimiento de relaciones basadas en la interdependencia, la solidaridad, la lealtad y el apoyo mutuo, y que pueden ser longevas. Este proceso genera sinergias que hacen posible el éxito en la gobernanza, donde, de otra manera, existirían conflictos o inercias (Stone, 2001; Davies, 2002a). La tabla siguiente resume las propiedades que caracterizan un proceso de régimen urbano, así como sus contraindicadores, es decir, aquellos acuerdos –incluidos los PPP– que no tienen las características de la gobernanza del régimen urbano.

Tabla 33. Propiedades del PPP del régimen urbano

	Régimen urbano	Contraindicadores
Inicio	Relación próxima entre el gobierno local y las élites empresariales. Pueden estar representados otros sectores.	No hay interacción entre el Ayuntamiento y el sector empresarial, salvo que así lo requiera la ley.
Logro de objetivos	Redes voluntarias basadas en la confianza y la diplomacia.	Relación jerárquica entre los actores locales o entre actores externos y locales.
Evolución de la relación	Estable. Colaboración a lo largo de un amplio período.	Inestable. Colaboración a corto plazo, simbólica o instrumental.

Fuente: elaboración propia basada en Stone (2001) y Davies (2002a).

Así como es posible que los acuerdos de colaboración coincidan con lo indicado en la primera columna, también lo es que algunos procesos no se ajusten demasiado. A través de este contraste quiero poner énfasis en el hecho de que la colaboración en red del régimen es una forma de colaboración muy específica y que, por tanto, puede ser poco común.

Los PPP en jerarquía reflejan el deseo de las organizaciones que los impulsan de reforzar la tendencia burocrática de una relación de colaboración público-privada, en la que la distribución de recursos se coordina de forma jerárquica. Este punto de partida no garantiza que la relación entre los actores interesados que forman el PPP se halle cohesionada, ni que los intereses sean uniformes; tampoco garantiza que no existan conflictos entre ellos.

Los TCM del RU se configuran, predominantemente, como PPP en jerarquía. Su origen hay que buscarlo en el PPG 6, una directriz del gobierno central cuyo objetivo era establecer un determinado modelo de centro urbano en todo el país. Tras su aprobación se suspendió la construcción de grandes superficies en el extrarradio de las ciudades para fortalecer las economías del centro. Pa-

raelamente, se dotó a los ayuntamientos de un instrumento para gestionar ese apoderamiento y alinearse con los objetivos del gobierno central que era positivo para los agentes interesados privados que se habían visto perjudicados por la suspensión: los TCM.

Así pues, los TCM son lo que Harding (1998: 74) denomina *shotgun partnerships* (partenariados a la fuerza), porque una organización (el gobierno central) modeló el comportamiento de otras organizaciones (los ayuntamientos) a través de una estructura *top-down* burocrática para que formaran PPP. Estas organizaciones tomaron la decisión de crear los PPP para afrontar aquellos problemas frente a los cuales esta solución se consideraba preferible a otras, decisión que el gobierno central estimuló a través de líneas de financiación, proyectos piloto, premios y otros incentivos.

Como hemos visto en la presentación del estudio de caso del RU, el origen jerárquico de la creación de los TCM se trasladó, en numerosas ocasiones, a la relación entre el Ayuntamiento y los actores interesados privados. Sin embargo, ello no fue fortuito. En este sentido, en el PPG 6 se establecía literalmente lo siguiente:

[...] en partenariado con el sector privado y la comunidad local, las autoridades locales deben ayudar a desarrollar una iniciativa TCM, que conduce al nombramiento de un gerente de centro urbano para mejorar los vínculos entre las iniciativas de los sectores público y privado [...]. Una buena gerencia de centro urbano *reunirá* a las agencias públicas relevantes, residentes, comerciantes, operadores de comercio, inversores y promotores inmobiliarios, y se asegurará

una coordinación y un desarrollo adecuados de servicios en el centro urbano (Department of the Environment, 1993: 32).

Por tanto, el gobierno central diseñó una colaboración público-privada local de "mando y control", en la que la realización de actividades se basaba en una burocracia administrativa que coordinaba de forma jerárquica la distribución de los recursos necesarios.

Este tipo de partenariados tiene el riesgo de no conseguir un apoyo suficiente del resto de los actores, como ha sucedido en el caso de algunos de los TCM analizados. En efecto, estos no consiguieron tener una financiación sostenida, debido a la falta de implicación económica del empresariado; en muchas de las ciudades analizadas, uno de los motivos principales era que consideraban los TCM como un instrumento de financiación pública. Además, si conseguían recursos económicos privados, estos se destinaban a la prestación de servicios muy concretos, alejados de la consecución de grandes objetivos estratégicos para los centros urbanos que proclamaba la filosofía del PPG 6.

Estos razonamientos no son contradictorios con el hecho de que la cultura y la práctica de la relación gestadas en los TCM, en algunos casos, acabaran por reforzar la ideología del PPP y conducir al desarrollo de TCM más sinérgicos y capacitados para aportar mayor valor añadido a las partes a partir de la ventaja colaborativa (Huxham, 1996). Ello, generalmente, se tradujo en su evolución en compañías limitadas por garantía en las que los gobiernos locales renunciaron al control directo del PPP en favor del liderazgo intentando, según Davies,

comprar capacidad de gobierno en la localidad en lugar de dejar la gobernanza local en poder de mercados y jerarquías (Davies, 2002a: 315)¹⁵⁴.

En efecto, en algunas localidades supieron aprovechar la ventana de oportunidad que el gobierno central les había ofrecido, bien para situar en el marco de un TCM aquellas colaboraciones entre el Ayuntamiento y el empresariado local que se producían con anterioridad a su configuración (por ejemplo, en el caso de los TCM que, de forma experimental, se empezaron a desarrollar a partir de 1989), bien para construirlas con motivo de la creación de un TCM. Estos TCM fueron PPP que lograron escapar a la dinámica anterior para convertirse en lo que Harding (1998) denomina PPP “ofensivos”, que son proactivos y se caracterizan porque, a través de ellos, las partes implicadas pretenden conseguir nuevos objetivos, que requieren recursos, experiencia o conocimiento más allá de su competencia y que, por tanto, solicitan la contribución de los actores que las poseen. Es lo que yo clasifico como *partenariado en red*.

En los PPP en red, la relación entre los actores interesados se regula a través de normas negociadas entre ellos y se fundamenta en la reciprocidad, en la interdependencia y en la complementariedad de sus intereses estratégicos. Este punto de partida facilita que la relación sea intencional (Mohr y Spekman, 1994) y que se base en la voluntad de los actores de construir una relación

¹⁵⁴ De hecho, como establecen Stoker y Peters, este proceso puede analizarse como un intento de incorporar a la sociedad civil (definida como la que existe fuera de las instituciones legales y formales del Estado) en mecanismos de gobierno dirigidos por el Estado, desdibujando los límites entre las instituciones estatales y las no estatales (Stoker, 1998c: 46; Peters, 1998).

marcada por la confianza¹⁵⁵, hecho que permite evitar el control *arms-length*¹⁵⁶. La característica determinante de los PPP en red es que se genera una *joint venture* en la que los “socios” comparten su implicación y su motivación en el proyecto, aunque aporten recursos financieros desiguales¹⁵⁷.

En sus inicios, los BID norteamericanos adoptaron el modelo de PPP en red. En el contexto de una creciente degradación de los centros urbanos, que perjudicaba tanto a los ayuntamientos como a los actores interesados privados, la implantación de este instrumento de gestión fue fruto, desde el principio, de la colaboración público-privada, condición sine qua non para la creación de los BID.

Por un lado, los actores interesados privados, que veían cómo sus inversiones se devaluaban y perdían oportunidades de negocio, no los podían crear sin la colaboración del Ayuntamiento, porque las actividades de los BID se desarrollaban sobre jurisdicción pública y porque su creación requería introducir cambios en la legislación de los estados y en las ordenanzas locales. Por el otro,

¹⁵⁵ La confianza puede tener tres fuentes: puede ser el resultado de la evolución de una interacción y de la experiencia de los actores en ella –por tanto, se desarrolla a medida que la relación madura–; se puede producir porque los socios atribuyen esta disposición al otro, viéndolo como una persona de confianza, de la que pueden depender; o, finalmente, se puede “multiplicar”, porque, a medida que crece la confianza, se está más dispuesto a asumir riesgos, ya sea por las expectativas del otro, ya sea sacrificando recompensas presentes por ganancias futuras (Parkhe, 1993: 803).

¹⁵⁶ Trato sin favor, sin concesión de favores, con pocas muestras de cordialidad o confianza (alude a la neutralidad más estricta en los tratos comerciales, en los que, a pesar de existir una relación entre las partes, se actúa rigurosamente de acuerdo con las normas del mercado). Relación neutra y perfectamente delimitada en la que el comprador establece una serie de condiciones que se deben cumplir e impone un control absoluto en la fase de entrega para garantizar que se cumpla lo estipulado.

¹⁵⁷ Son PPP en red los partenariados que menciona el *Report on the Task Force on Private Public Partnerships* (1996) –citado por Allan (2000: 8)–, los tipos de regímenes urbanos sobre los que teoriza Stone (1989, 2001) y los de Mohr y Spekman (1994), Boase (2000), Kanter (2000) y Klijn y Teisman (2003), o Jessop (1998: 98).

los ayuntamientos, en un contexto de fragilidad financiera, resultado de la práctica supresión de los fondos federales destinados a las políticas urbanas, no podían destinar más recursos a la regeneración de centros urbanos, cuya degradación limitaba aún más sus bases impositivas, por lo que necesitaban la colaboración del sector privado.

Así, en muchos casos, en el proceso de creación de los primeros BID en cada ciudad, la relación que se estableció entre el Ayuntamiento y los actores interesados privados se basó en los atributos que caracterizan la gobernanza en red: por ejemplo, fueron los propios agentes privados los que colaboraron con el Ayuntamiento, incluso en el desarrollo de un cuerpo normativo que permitiera la existencia de los BID en la ciudad. Con una lógica similar, dada la oposición de algunos gobiernos estatales, fueron los ayuntamientos los que ejercieron la presión política necesaria para que estos regularan los BID¹⁵⁸. Posteriormente, estos atributos se trasladaron al funcionamiento de los BID, que contaron con un importante apoyo político y empresarial.

Sin embargo, transcurridos unos años, el número de BID se incrementó notablemente, estos empezaron a competir entre sí, los procesos de creación y supervisión de los BID por parte de los ayuntamientos se estandarizaron y, en definitiva, su relación con los gobiernos locales se basó, cada vez más, en la

¹⁵⁸ En estas primeras fases del establecimiento de los BID, tanto los actores públicos como los privados se beneficiaron del apoyo técnico de la IDA.

consecución de unos determinados objetivos¹⁵⁹. En este contexto, las principales preocupaciones de los empleados municipales encargados de gestionar la relación entre el Ayuntamiento y los BID tenían que ver con su supervisión y evaluación. La representación de la corporación municipal en los órganos directivos de los BID también respondía a esta lógica. En definitiva, se produjo la transición de los BID como PPP en red a los BID cuyo modo de gobernanza predominante era el mercado.

Los PPP en mercado son partenariados de carácter instrumental, puesto que persiguen alcanzar objetivos concretos y cuantificables de carácter operativo con los que las partes están de acuerdo: por ejemplo, la construcción de una infraestructura o la prestación de un servicio. La definición de Teisman, derivada del estudio de caso que este autor realizó sobre la construcción del puerto de Rotterdam, es un ejemplo de PPP en mercado: los gobiernos y los actores privados establecen una plataforma a través de la cual definen conjuntamente los proyectos necesarios para la realización de la infraestructura, determinan cómo se llevarán a cabo y comparten el riesgo derivado de la operación (Teisman, 2002: 203)¹⁶⁰. Otro ejemplo de definición de PPP instrumental es la de Stainback, quien establece que un PPP es una colaboración fuerte entre una o más entidades públicas y una o más entidades privadas para estructurar, nego-

¹⁵⁹ Esta estandarización fue posible tanto por la creciente experiencia adquirida por los ayuntamientos y los actores interesados privados implicados en los BID como por la realización de análisis e informes sobre esta fórmula de gestión, sus fortalezas y sus debilidades (por ejemplo, los desarrollados por el Ayuntamiento de Nueva York: *Cities within cities: Business Improvement Districts and the emergence of the Micropolis*, 1995, y *Managing the Micropolis. Proposals to strengthen BID performance and accountability*, 1997).

¹⁶⁰ Existen múltiples clasificaciones de los tipos de PPP creados para la realización de proyectos de construcción de infraestructuras. La variable clave que los distingue es el grado de transferencia de riesgo desde el sector público al privado. Para más detalles, véanse Allan (2000: 11) y European Commission (2003).

ciar e implementar la financiación, el diseño, el desarrollo, la construcción y el funcionamiento de edificios (Stainback, 2000).

Tabla 34. Evolución de la colaboración público-privada en el caso de los BID, TCM y regímenes urbanos

	BID	TCM	Régimen urbano
Inicio	<p>Relación próxima entre el gobierno local y las élites empresariales.</p> <p>Pueden estar representados otros sectores.</p> <p>Sector público y privado se vinculan para objetivos que, de otro modo, serían inalcanzables.</p>	<p>No existe interdependencia.</p> <p>El TCM depende del Ayuntamiento desde el punto de vista orgánico y financiero.</p> <p>Solo se tiene en cuenta al sector privado por los incentivos del gobierno central.</p> <p>Objetivos determinados extralocalmente.</p>	<p>Relación próxima entre el gobierno local y las élites empresariales.</p> <p>Pueden estar representados otros sectores.</p>
Logro de objetivos	<p>Intercambio de información y planificación conjunta para la prestación de servicios y la mejora entorno urbano.</p> <p>Estandarización de procesos.</p>	<p>El Ayuntamiento asume un rol proactivo intentando articular intereses.</p> <p>La participación empresarial es mínima.</p>	Redes voluntarias basadas en la confianza y la diplomacia.
Evolución de la relación	<p>Estable, marcada por períodos de cinco años como máximo, renovables, si se han cumplido los objetivos y límites establecidos.</p>	<p>Débil. La mayoría de los TCM continúan siendo burocráticos.</p> <p>La creación de <i>company limited by guarantee</i> refleja la voluntad de implicar realmente al sector privado.</p>	Estable. Colaboración a lo largo de un amplio período
Expectativas futuras del gobierno local	Incrementar la calidad del control y la supervisión.	Superar la debilidad financiera.	Mantener la vigencia del régimen, a pesar de los cambios en el gobierno o de las élites empresariales y sociales.
Tipo de PPP	Red / Mercado	Jerarquía / Red	Red

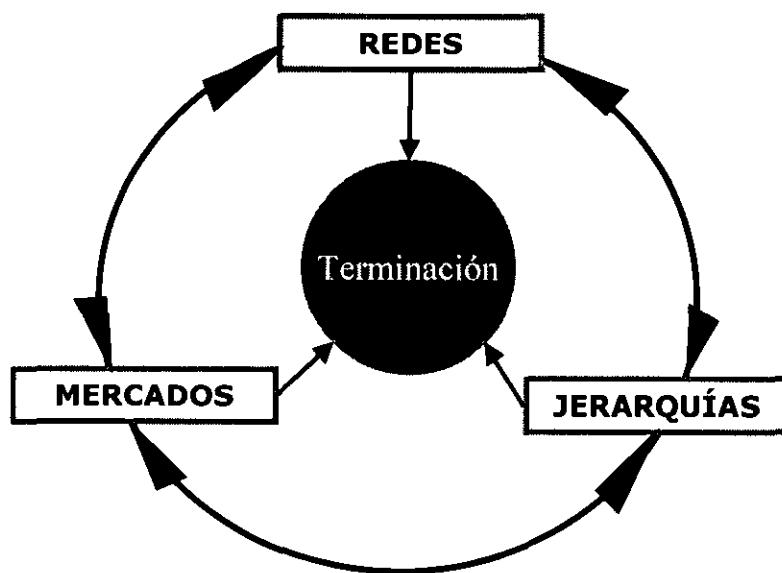
Fuente: elaboración propia.

Los BID, los TCM y los regímenes urbanos son PPP, es decir, fórmulas de colaboración integradas por dos o más actores autónomos, donde al menos uno de los cuales es público, para desarrollar conjuntamente productos o

servicios, y a través de las cuales estos comparten riesgos, costes y beneficios, de forma voluntaria y estable. Por tanto, las tres formas de gobernanza que los caracterizan precisan la voluntad de colaboración de unas organizaciones que son autónomas, rasgo que define, en esencia, los PPP. Los estudios de caso ponen de manifiesto que:

- 1) Esta voluntad se canaliza bien a través del poder y la influencia de una estructura gubernamental, en el caso de los PPP en jerarquía; bien de la estandarización de los procesos para desarrollar productos y servicios, en el caso de los PPP de mercado; o bien a través de la confianza y la voluntad de que los socios que participan se sientan lo más iguales posible, en el caso de los PPP en red.
- 2) Los PPP se caracterizan por ser procesos, de manera que no existe un determinismo secuencial en la adopción de un modo de gobernanza u otro. Los PPP pueden pasar de una a otra forma de gobernanza sin un orden pre establecido, en función de las relaciones de poder que se generen entre los socios y de la necesidad de reinventar el PPP al llegar a un punto en el que este no avanza.

Gráfico 7. Partenariados público-privados de geometría variable



Fuente: elaboración propia.

Además, a pesar de que a lo largo de la tesis haya examinado diferentes PPP existentes en el momento de realizar el trabajo de campo, la probabilidad de que un partenariado termine es mucho más alta que la de que continúe, debido a los esfuerzos que se precisan para trabajar con otros socios: el riesgo de que el interés propio de cada actor haga que su actuación tenga una racionalidad individual y no colectiva es constante (Williamson, 1985)¹⁶¹. Este riesgo dependerá, en gran medida, del tipo de relación que establezcan los socios (siendo mayor en el caso de los PPP en jerarquía o en red que en el caso de los PPP de mercado) y del ámbito donde opere el PPP (que definirá, en cada contexto institucional, el incentivo de los diferentes actores para participar en él).

¹⁶¹ Parkhe (1993: 794): "las alianzas están frecuentemente acompañadas de problemas de inestabilidad, bajo rendimiento y colapso, con estimaciones de mortalidad que alcanzan el 70 % (Business Week, 1986; Geringer y Herbert, 1991; Porter y Fuller, 1986)".

En conclusión, en los últimos años hemos asistido a dos procesos interrelacionados: por un lado, las aproximaciones teóricas al análisis de la colaboración público-privada en el proceso de elaboración de políticas públicas locales han experimentado un notable desarrollo; por otro, las experiencias prácticas de creación de partenariados público-privados (en adelante PPP) se han multiplicado. Sin embargo, pocos estudios académicos han centrado su atención en el análisis empírico de los PPP locales como instrumento de gestión. Para mí es evidente que conviene una reflexión académica sobre el funcionamiento de PPP implementados.

Con la presente tesis intento contribuir a llenar ese vacío a partir del estudio de dos ejemplos prácticos de PPP locales para la gestión de centros urbanos, los *Business Improvement Districts* (BID) y los *Town Centre Management* (TCM), que se han desarrollado en los EUA y en el RU, respectivamente.

El análisis que he realizado tiene implicaciones teóricas relevantes. Hasta el momento, la literatura académica ha relacionado, generalmente, el surgimiento de estos PPP con la gobernanza en red. Sin embargo, la creación de los PPP que son objeto de estudio no está vinculada solo a aquella, sino también a los mercados y a las jerarquías. A partir de una aproximación comparada al estudio de los BID y los TCM, argumento que el modo de gobernanza a través del cual operan tiene consecuencias importantes para la iniciativa, el objeto, la personalidad jurídica, la financiación, la gestión de los recursos humanos y la

rendición de cuentas de los PPP –de acuerdo con el marco institucional y los socios que forman parte de ellos–.

Esta investigación muestra, no solo que los PPP pueden ser gestionados con tres sistemas de gobernanza –mercado, jerarquía y red-, sino también que no existe una linealidad en la adopción de un modo de gobernanza u otro. Estas dos aportaciones generan preguntas sobre la relevancia del contexto en los PPP, o las barreras y catalizadores para el establecimiento de los PPP y su gobierno, entre otras. En definitiva, su análisis me permite ampliar el conocimiento existente hasta el momento sobre los PPP locales y generar reflexión sobre la necesidad e idoneidad de aplicar un modelo u otro en función de esas variables.

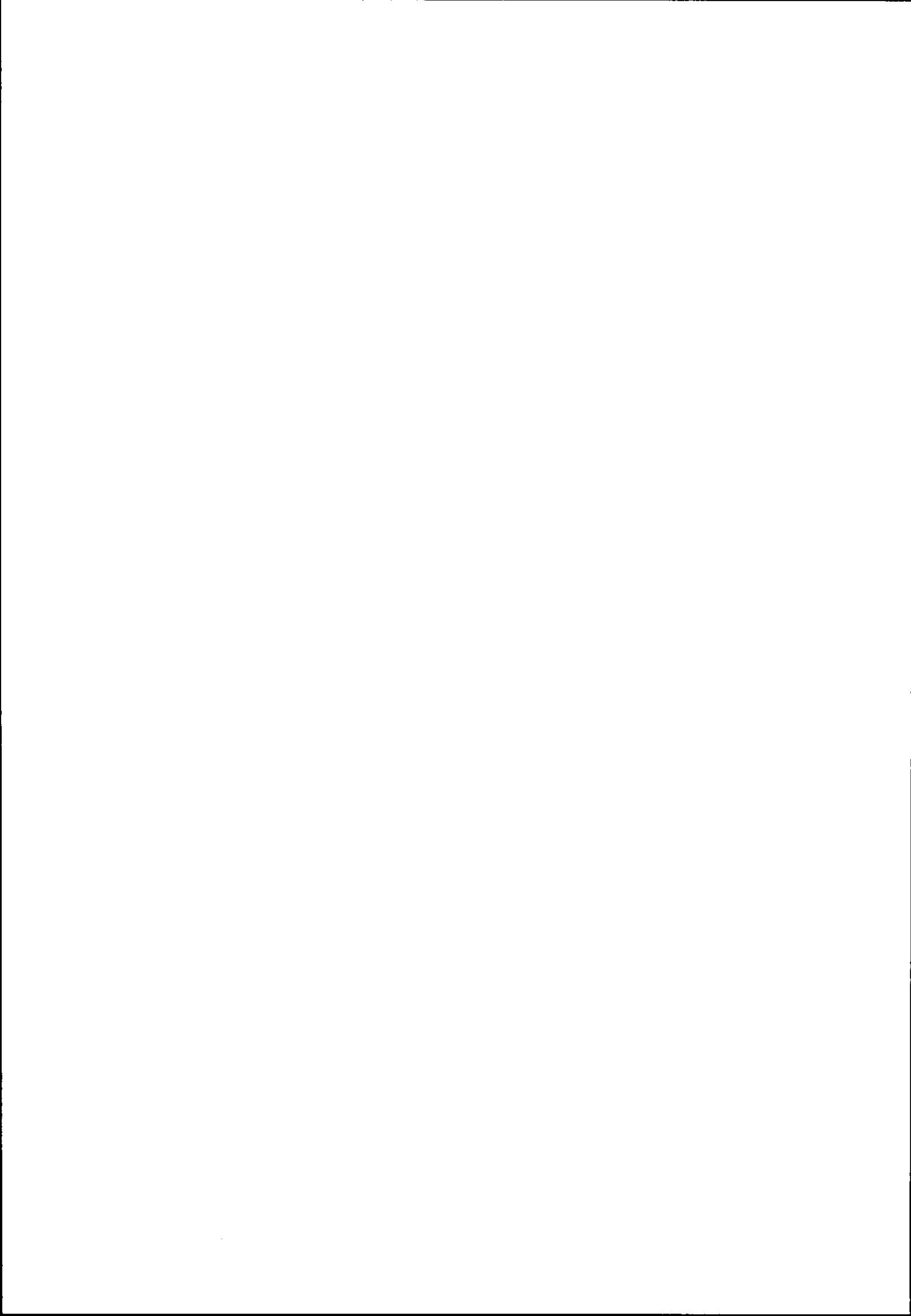
La Administración Pública puede fomentar un tipo u otro de PPP local¹⁶², puesto que la distinción entre provisión y producción le permite ampliar el abanico de opciones existentes en la prestación de servicios públicos. Es importante que realice esta elección de acuerdo con la eficacia de cada una de esas estructuras para servir a los intereses públicos y a los impactos sociales deseados.

Al final, puedo concluir que en un contexto de globalización la pregunta es cómo se establecen, en un estado relacional, sistemas de colaboración

¹⁶² “Las instituciones públicas están siempre en revisión, en análisis, bajo estudio, porque existe una pluralidad de visiones y pluralidad de opciones sobre su organización y funcionamiento. Los ayuntamientos no escapan a esta dinámica. En la medida en que son espacios públicos son también espacios del ágora. Espacios donde se discute y espacios sobre los que se discute. Participar no es solo intervenir en las decisiones, sino intervenir en la manera de tomar las decisiones” (Capo, 199: 88-89).

intersectoriales¹⁶³ con modelos de gobernanza propios. Es en este ámbito que la presente investigación pretende aportar cierta luz. Parece congruente decir que en el futuro se sucederán diferentes modelos de colaboración multisectoriales, y que uno de los modelos de colaboración clave será el PPP. Es decir, esta investigación pretende ser un punto de partida, sentando las bases para futuras investigaciones que estudien, los PPP en otros contextos urbanos europeos, o las políticas e iniciativas públicas y privadas para el fomento y la gestión de los PPP. Más aun, espero no tan sólo contribuir fijando las bases, sino aportando respuestas mediante investigaciones futuras concretas a algunas de las preguntas aquí planteadas. En cualquier caso, el mundo de los PPP promete ser apasionante en los próximos años.

¹⁶³ "En este sentido, debe tenerse presente que, a finales de este siglo XX, generalmente ni las fuerzas del mercado ni las estructuras estatales organizadas jerárquicamente tienen un peso totalmente predominante en la dirección de las políticas públicas. Por ello, puede parecer razonable que una vía para buscar explicaciones sobre los resultados de las políticas se centre en el análisis de las estructuras de interacción, que conforman las relaciones cruzadas entre organizaciones estatales y no estatales, estructuras cuya configuración es influida por reglas de decisión y marcos institucionales, pero que al mismo tiempo son las que articulan las vías para introducir el cambio político y regulativo" (Jordana y Sancho, 1999: 17).



ANEXOS

Anexo 1. Resumen de la propuesta de investigación

Summary of the proposal

This project will use the funding and provision of public services in public streets by Business Improvement Districts as the focal point for an exploration of governance problems inherent in relationships between public and private organizations. These include problems related to accountability, independence, flexibility, staff and overregulation.

This comparative project will try to discover the positive lessons of your city's long experience in public-private partnership in the provision of basic street services, and translate these lessons to Spain. The project has two different audiences. First, public and private managers, politicians, and political scientists in the USA. Second, public and private managers, politicians, and political scientists in the UK and Spain, where we will also study the state of the art in public-private partnerships, and later on disseminate the findings of our study. In our investigation we will use the case study methodology. Through in-depth interviews with public and private managers in the three countries, we will elicit the majority of the information we will require.

Anexo 2. Guía para la estandarización de las entrevistas semiestructuradas con representantes de gobiernos locales

Guide for the standardized open-ended interview

IN-DEPTH INTERVIEW with CITY GOVERNMENT managers about the public-private collaboration with BIDs.

Guide for the standardized open-ended interview

Name:

Date:

Previous starting: stress that I am working on an independent research project for my doctoral dissertation; answers are confidential:

"The purpose of this interview is to get information that will help to understand and improve the relationship between City Government and the Business Improvement Districts (BIDs) providing public services. As someone who has been working with them, you are in a unique position to describe how the program works. And that's what the interview is about: your experiences with the BIDS.

The answers from all the people I interview, and I'm interviewing about 15 people in the US, will be combined for my report. Nothing you say will ever be identified with you personally. As we go through the interview, if you have any questions about why I'm asking something, please feel free to ask. Or if there's anything you don't want to answer, just say so.

I'd like to tape record what you have to say so that I don't miss any of it. I don't want to take the chance of relying on my notes and thereby miss something that you say or inadvertently change your words somehow. So, if you don't mind, I'd very much like to use the recorder. If at any time during the interview you would like to turn the tape recorder off, all you have to do is press this button, and the recorder will stop."

What tasks does your unit/department perform?

1. Introductory questions

This first set of introductory questions is about your own personal opinions on the BIDs.

Based on your experience, what would you say are the strengths of the relationship between City Government and the BIDs?

What about weaknesses?

Do you think that the relationship between City Government and a large BID (for example), is different than if CITY GOVERNMENT is contracting with a small BID (for example)? (if yes, why and how?)

2. Questions related to the FINANCIAL CONDITION

This set of questions is about the financial condition of BIDs.

What are the main funding sources for BIDs authorized by the CITY GOVERNMENT?

Do budget constraints affect/promote the establishment of BIDs ?

How much -in percentage terms- do BIDs increase funding for city services?

Are the budgets of the BIDs consolidated with the ones of the city for fiscal year accounts?

3. Questions related to HUMAN RESOURCES

This set of questions is about the staff of CITY GOVERNMENT and the BIDs.

What kinds of conflicts occur between CITY GOVERNMENT's staff and BID's staff?

Do you believe that BIDs staff is paid above, at or below the market rate?

- a) For private employees
- b) For public employees

Do you think that BIDs salaries can affect the collaboration? How?

Is there a high turnover in the managers of the BIDs? (If yes, why?)

4. Questions related to ACCOUNTABILITY

What kinds of information does CITY GOVERNMENT staff collect for monitoring the activities of the BiDs?

Does the CITY GOVERNMENT have adequate resources to monitor the BiDs?

What kinds of training does CITY GOVERNMENT staff receive to conduct periodic evaluation of the BiDs? What is missing?

How would you describe CITY GOVERNMENT knowledge (information) on program outputs (units of production) of the BiDs?(on a scale of 5-1)

- 5. very good
- 4. good
- 3. appropriate
- 2. poor
- 1. very poor

How would you describe CITY GOVERNMENT knowledge (information) on program outcomes (quality of the units produced) of the BiDs?

(on a scale of 5-1)

- 5. very good
- 4. good
- 3. appropriate
- 2. poor
- 1. very poor

In general, how would you describe your own knowledge of the BiDs contracting with CITY GOVERNMENT? (on a scale 5-1)

- 5. very good
- 4. good
- 3. normal
- 2. poor
- 1. very poor

5. Questions related to FLEXIBILITY

How do you think contracting with CITY GOVERNMENT affects BiDs responsiveness to new needs in their constituencies in comparison to former associations or chambers of commerce?

How do you think the collaboration affects BiDs advocacy role?

How do you think the collaboration affects BiDs innovative role?

How do you think the relationship with these BiDs affects CITY GOVERNMENT autonomy?

6. Questions related to TRUST

What support does that the City Government give to to BiDs establihsment?

How would you describe your own relationship with the staff of the BiDs working with CITY GOVERNMENT on a scale of 5-1:

5. close and personal
4. warm and friendly
3. neutral, strictly business like
2. cool and distant
1. hostile and antagonistic

What are the major problems or tensions in your own job related to the BiDs?

In general, and talking about trust, How would you describe the relation between CITY GOVERNMENT and the BiDs on a scale of 5-1:

5. total trust
4. normal trust
3. some trust
2. few trust
1. total lack of trust

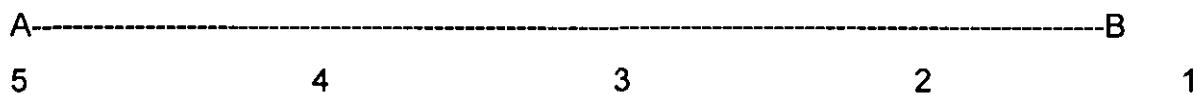
In few words and in your own words, how would you describe the relationship between CITY GOVERNMENT and the BiDs?

Which of this three definitions reflect better the relation between CITY GOVERNMENT and the BiDs? (in a scale 5-1)

A set of policies and practices (on the part of the government authorizing agency):

- A. which views government and the private sector as part of a comprehensive city service system, and where the determining factor in authorizing BiDs is a concern for the development and maintenance of the city services system.
- B. which encourages competition among development in different area of the city and, where like BiDs are competing to provide a like service to attract constituency to their area.

C. BIDs are privat sector achieving private aims.



Recommendations for the relationship between CITY GOVERNMENT and the BiDs. If you had the power to change things about this relationship, what would you make different?

My last question, before asking you some few background questions, is how is the city Government avoiding the possible gap between areas of the city with or without BIDs?

7. Background questions

Job position: _____

In your job position, how often do you need to contact staff at BIDs?

5. daily	4. two or three time a week	3 .once a week	2. two or three time a month	1. once a moth	0. less than once a month
----------	-----------------------------	----------------	------------------------------	----------------	---------------------------

Number of years in this unit? _____ Number of years at CITY GOVERNMENT? _____

Age of respondent?

21-30 31-40 41-50 51-60 61-70

Highest level of education completed:

High school

Some college

4-year college degree

Master's degree

Some graduate school

Ph. D.

Some other graduate degree (specify)

Major area of study in college or graduate school:

management

economy

public administration

public policy

law

business

humanities

other (specify)

Approximately how many BiD contracts have you personally worked on in the last fiscal year (1999)? (directly/indirectly)

In what parts of the BiD contracting process have you personally worked?

contract negotiating, processing and approving

operating, monitoring, and evaluating performance

renewing or terminating the contract.

Have you ever worked in a BiD?

Anexo 3. Guía para la estandarización de las entrevistas semi-estructuradas con representantes de BID

Private (nonprofit and forprofit) organizations In-Depth Interviews

Guide for the standardized open-ended interview

Organisation:

Date:

Previous starting: stress that I am working on an independent research project for my doctoral dissertation; answers are confidential:

"The purpose of this interview is to get information that will help to understand and improve the relationship between City Government and the Business Improvement Districts (BIDs) providing public services. As someone who has been working in one of them, you are in a unique position to describe how the program works. And that's what the interview is about: your experiences inside the BID.

The answers from all the people I interview will be combined for my dissertation.

Nothing you say will ever be identified with you personally. As we go through the interview, if you have any questions about why I'm asking something, please feel free to ask. Or if there's anything you don't want to answer, just say so.

I'd like to tape record what you have to say so that I don't miss any of it. I don't want to take the chance of relying on my notes and thereby miss something that you say or inadvertently change your words somehow. So, if you don't mind, I'd very much like to use the recorder. If at any time during the interview you would like to turn the tape recorder off, all you have to do is press this button, and the recorder will stop."

I need data on:

- The evolution of the BID
- The organisation of the BID (chart and legal organisation, board members, election system, periodicity of posts, constituency -by business, square feet, and value-, boundaries of the BID -if possible by a map with distributions-).
- Services provided (an annual report)
- Annual turnover, and main clients (apart from constituents and city government) if you are allowed to do business outside your boundaries.

1. Introductory questions

This first set of introductory questions is about your own personal opinions on the BIDs relationship with City Government.

Based on your experience, what would you say are the strengths of the relationship between City Government Agencies and the BIDs?

What about weaknesses?

Could you tell us in short about the story of this BIDs since its establishment ?

2. Questions related to the FINANCIAL CONDITION

This set of questions is about the financial condition of the BID.

What are the main funding sources of your BID: voluntary contributions, mandatory assessment, grants...?

Does the city administration collects the revenues? (if yes, does the City government sent the amount quickly and without problems back to the BID?)

Do State and City budget constraints, affect your BID activity ?

Does passage of City Government budget from one year to another delay the payment of BIDs funds or grants?

Are these grants tight or a little bit poor?

Which is your budget allocation (over the percent of total expenditures)?

Administration _____

Security _____

Sanitation _____

Promotion _____

Maintenance _____

Other _____

3. Questions related to HUMAN RESOURCES

This set of questions is about the staff of CITY agencies and your BID.

What kinds of conflicts occur between CITY agencies' staff and your staff?

With Sanitation department

With Police department

With Transportation department

With Department of Business or Economic Development?

Do you think that the wages of the people working in this BID is above, bellow, or similar to market rate?

- a) For public employees
- b) For private employees

Is there a high turnover of personnel in your BID? (If yes, why?)

Which kind of training do the staff of your BID receive?

4. Questions related to ACCOUNTABILITY

What kinds of information do you send to City Government on the services you provide?

Does your organisation have adequate resources to monitor the your staff's work?

Because is in partnership with a public administration do you think your BID should "rendir cuentas" of what it is doing to the public administrations and the public in general?

How would you describe the information you send to the City agencies on program outputs (units of production) (number of hours of the different services)?(on a scale of 5-1) And about the quality of these units?

Units produced	Quality of the units
5. very good	5. very good
4. good	4. good
3. normal	3. normal
2. poor	2. poor
1. very poor	1. very poor

In general, how would you describe the city government's knowledge of your BID? (on a scale 5-1)

- 5. very good
- 4. good
- 3. normal
- 2. poor
- 1. very poor

5.Questions related to REGULATION

Do you think that the norms to approve the establishment of a BID and the contract with the city government are clear?

Is the authorizing of the contract to a BID transparent and clear? (Do you think that political motivations are involved? Personal preferences of public managers?)

Is the oversight of the process after the approval of the BID strict/involved?

6.Questions related to TRUST

How would you describe your own relationship with the employees working at CITY agencies on a scale of 5-1:

With employees at the Sanitation department

- 5. close and personal
- 4. warm and friendly
- 3. neutral, strictly business like
- 2. cool and distant
- 1. hostile and antagonistic

With employees at the Police department

- 5. close and personal
- 4. warm and friendly
- 3. neutral, strictly business like
- 2. cool and distant
- 1. hostile and antagonistic

With employees at the Transportation department

- 5. close and personal
- 4. warm and friendly
- 3. neutral, strictly business like
- 2. cool and distant
- 1. hostile and antagonistic

With employees at the Department of Business

- 5. close and personal
- 4. warm and friendly
- 3. neutral, strictly business like
- 2. cool and distant
- 1. hostile and antagonistic

In general, and talking about trust, How would you describe the relation between CITY GOVERNMENT and your BiD on a scale of 5-1:

5. total trust
4. normal trust
3. some trust
2. few trust
1. total lack of trust

In your own post what are the major tensions coming from in the relation with city government?

In few words and in your own words, how would you describe the relationship between CITY GOVERNMENT and the BiDs? And with the Mayor?

Which of this three definitions reflect better the relation between CITY GOVERNMENT and your BID? (in a scale 5-1)

A set of policies and practices (on the part of the government contracting agency):

- A. which views government and the private sector as part of a comprehensive city service system, and where the determining factor in approving BIDs is a concern for the development and maintenance of the city services system.
- B. which encourages competition among development in different area of the city and, where like BIDs are competing to provide a like service to attract constituency to their area.
- C. BIDs are privat sector achieving private aims.

A-----B
5 4 3 2 1

My last question is on recommendations for the relationship between CITY GOVERNMENT and the BiDs. If you had the power to change things about this relationship, what would you make different?

7. Background questions

Job position: _____

In your job position, how often do you need to contact staff at BiDs?

5. daily	4. two or three time a week	3 .once a week	2. two or three time a moth	1. once a moth	0. less than once
----------	-----------------------------	----------------	-----------------------------	----------------	-------------------

	week		month		a month
--	------	--	-------	--	---------

Number of years in this unit? _____ Number of years in this BID? _____

Age of respondent?

21-30 31-40 41-50 51-60 61-70

Highest level of education completed:

- High school
- Some college
- 4-year college degree
- Master's degree
- Some graduate school
- Ph. D.
- Some other graduate degree (specify)

Major area of study in college or graduate school:

- management
- economy
- public administration
- public policy
- law
- business
- humanities
- other (specify)

Have you ever worked in a public administration?

Anexo 4. Carta de agradecimiento a los entrevistados y solicitud de completación del cuestionario

Barcelona, 20th October 1999

Dear ,

As you may recall, you were kind enough to provide assistance to me as I am conducting a comparative study of the Business Improvement Districts in USA/UK/and Spain. This project, which focuses in New York City, Washington D.C. and Philadelphia in the case of USA, is being processed.

I feel heartfelt thanks for your part in this effort. My research simply would not have been possible without the help that you and others provided -giving me candid information about your own experiences, directing me to other knowledgeable individuals, and identifying helpful documentary sources. I am extremely grateful for this assistance, which I will acknowledge in my PhD dissertation.

In order to be as scientific as possible about my research I am in the process of collecting the same data from all the BIDs in the city through a questionnaire, so I will be able to compare different BIDs within the city, and then among cities, and then between countries (the USA, the United Kingdom and Spain). It is very important to the success of my project that apart from the interview we had last summer I also receive the answers to the written questionnaire bellow. Any information provided will be kept confidential.

If you are interested in receiving a summary report of the findings of this research, just include your card in the envelope.

Please return the completed questionnaire in the enclosed self-addressed envelope and drop it in a mailbox. If you have any questions about my research study you can reach me in Barcelona (011- 34- 93- 402 45 91, tamyko@riscd2.eco.ub.es) find enclosed my card with my address and fax number.

Thank you again for your contribution to this work.

Sincerely,

Tamyko Ysa
Ph. D. Candidate
University of Barcelona

Anexo 5. Carta de presentación del cuestionario

Dear Mr. XXX,

I am a doctoral student at the University of Barcelona (Spain). My doctoral dissertation is about the collaboration between city government and the Business Improvement Districts (BIDs) providing public services. This summer I am a visiting doctoral fellow at the A. Alfred Taubman Center for State and Local Government (John F. Kennedy School of Government, Harvard University) to conduct part of the field research.

During last weeks I interviewed staff from the city government who is working with BIDs, in New York City, Washington D.C. and Philadelphia. And in order to have a clear idea of both sides of the relationship I also interviewed the directors of several of the BIDs working in these cities. All the interviews have provided me with very interesting views about the relationship between city government and BIDs.

In order to be as scientific as possible about my research I am collecting the same data, through a questionnaire, from all the BIDs in the city so I will be able to compare different BIDs within the city, and then among cities, and then between countries (the USA, the United Kingdom and Spain).

As someone who is working with BIDs, you are in a unique position to describe how the program works. And that is what the questionnaire is about: your experience with BID. Please, find enclosed the questionnaire, it will take you only 15 minutes to answer it.

After that I will go to the United Kingdom and repeat the process with Town Centre Management Zones. With all these data I will be able to finish writing my dissertation. This in-depth study on public-private collaborations will be one of the first to examine these extremely important relationship from the perspective of both the public agencies and the BIDs. I hope you will find it insightful and useful as a result.

If you have any questions about my research study you can reach me at the Taubman Center for State and Local Government (John F. Kennedy School of Government, Harvard University) until the 25th of August: 617- 495 7891. After that I will be in Barcelona (011- 34- 93- 402 45 91, tamyko@riscd2.eco.ub.es) I really appreciate your collaboration.

Sincerely,

Tamyko Ysa
Ph. D. Candidate
University of Barcelona

Anexo 6.Cuestionario enviado a los BID

COMPARATIVE STUDY: BUSINES IMPROVEMENT DISTRICTS IN USA/ UK/ and SPAIN

Organisation:

(Please circle one code number for each question unless otherwise specified)

Year of establishment of your Business Improvement District.

Year of last contract renewal with City Government.

Try to define the main features of the neighbourhood and district where the BID is.

Budget of your organisation

1995 _____

1996 _____

1997 _____

1998 _____

1999 _____

Legal kind of organisation (for profit, non for profit, etc.)

Which is your budget allocation (over the percent of total expenditures)?

Administration _____

Security _____

Sanitation _____

Promotion _____

Maintenance _____

Other _____

Origin of revenues by percentages

Last performances done together with the City Government.

How would you describe your relationship with the mass media of the city?

No relationship	Hostile and antagonistic	Cool and distant	Neutral, strictly business like	Warm and friendly	Close and personal
0	1	2	3	4	5

How many times during the last year (1998) have appeared pieces of news in the media about your BID?

How would you describe your own relationship with the staff of City Government?

No relationship	Hostile and antagonistic	Cool and distant	Neutral, strictly business like	Warm and friendly	Close and personal
0	1	2	3	4	5

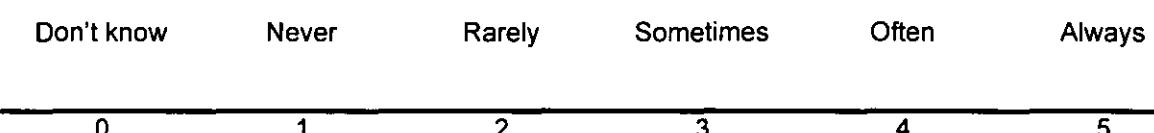
What has been the frequency of the following forms of contact between your organization and City Government during the past six months? With which departments?

	Zero times	One time	Two times (about every 3 months)	Three times (about every 2 months)	Six times (about every month)	About every two weeks	About every week	About every day
letters	0	1	2	3	4	5	6	7
written reports	0	1	2	3	4	5	6	7
telephone calls	0	1	2	3	4	5	6	7
face-to-face discussions	0	1	2	3	4	5	6	7

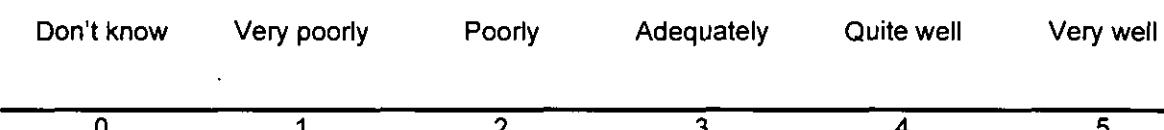
During the past six month. What percent of your individual total working hours did you spend on matters directly related to the collaboration with BUSINESS DEPARTMENT SERVICE?

%

During the past six months, how often were there disagreements or disputes between people in your organization and City Government?



At this time, how well are any differences worked out between your unit and City Government?



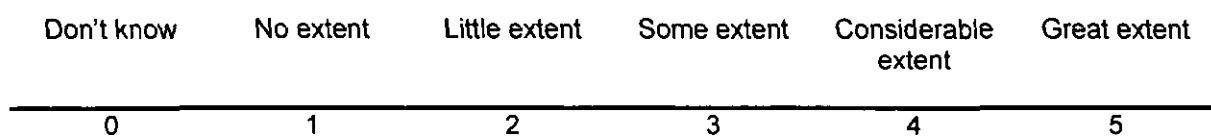
During the past year, how much was your organization involved with BUSINESS DEPARTMENT SERVICE for each of the following reasons:

	Don't know	Not at all	A little	Some-what	Quite a bit	Very much
for purposes of coordination and planning of the services	0	1	2	3	4	5
for purposes of control and evaluation of services	0	1	2	3	4	5
to receive training	0	1	2	3	4	5
to receive technical assistance	0	1	2	3	4	5

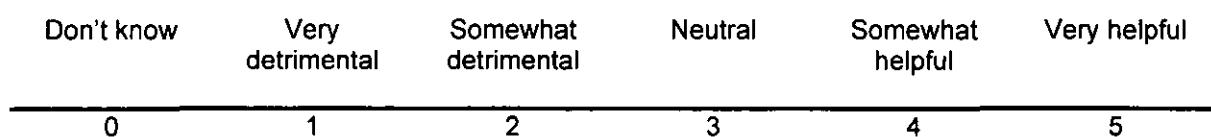
For your organization to accomplish its goals and responsibilities, how much do you need financial resources, training and technical assistance from City Government?

	Don't know	Not at all	A little	Some-what	Quite a bit	Very much
financial resources	0	1	2	3	4	5
training	0	1	2	3	4	5
technical assistance	0	1	2	3	4	5

To what extent have the terms of the relationship between your organization and City Government been written down in detail?



What is the impact of contract regulations on your organization's relationship with CITY GOVERNMENT?



How much information do you think CITY GOVERNMENT staff has on program outputs and program outcomes about your organization:

	Don't know	No Information	Little information	Some information	Quite a bit of information	A lot of information
program outputs (hours of service produced)	0	1	2	3	4	5
program outcomes (quality of the work produced)	0	1	2	3	4	5

To what extent is your organization accountable to CITY GOVERNMENT?

Don't know	Not accountable	Little accountable	Somewhat accountable	Quite accountable	Very accountable
0	1	2	3	4	5

To what extent does your relationship with CITY GOVERNMENT affect your organization's responsiveness to new needs in your constituency and your advocacy role?

	Don't know	Not at all	Little extent	Some extent	Much extent	Great extent
responsiveness to new needs in your constituency	0	1	2	3	4	5
advocacy role	0	1	2	3	4	5

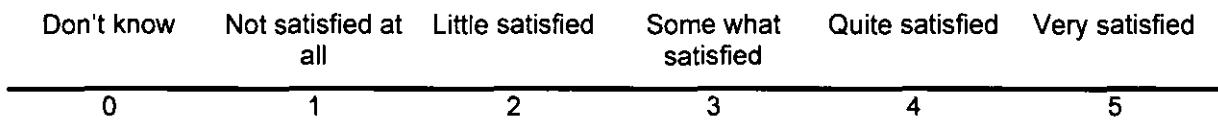
How would you characterize the level of trust in the relationship between CITY GOVERNMENT and your organization?

Don't know	Lack of trust	Little trust	Some trust	Normal trust	Great trust
0	1	2	3	4	5

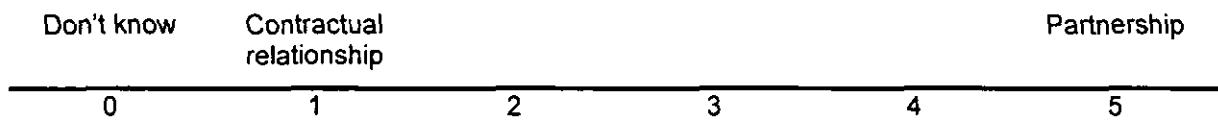
How worthwhile is the time and effort spent in developing and maintaining the relationship with CITY GOVERNMENT?

Don't know	Not worthwhile at all	Little worthwhile	Some what worthwhile	Quite worthwhile	Very worthwhile
0	1	2	3	4	5

Overall, how satisfied are you with the relationship between your organization and CITY GOVERNMENT?



On a scale 1-5, which one of these words best defines your organization's relationship with CITY GOVERNMENT?



Any other comments/observations about your organization relationship with CITY GOVERNMENT?

City of your organization:

() New York City () Washington D.C. () Philadelphia () Boston

How long have you held this position? _____ Years _____

Months

How long have you worked in your organization? _____ Years _____ Months

Age of respondent? 21- 31 31- 40 41- 50 51- 60 61- 70

Highest level of education completed:

High school Some graduate school

Some college Master degree

4-year college degree Ph. D.

Major area of study in college or graduate school:

public administration public policy

economics law

business management

humanities other (specify)

Thank you very much for completing this questionnaire.

Please insert this questionnaire in the stamped self-addressed envelope and drop it in a mail box.

Anexo 7. Carta recordatorio del cuestionario

Barcelona, December 3rd 1999

Dear Ms. Padilla,

The purpose of this letter is to invite your organization to participate in a study of the relationship between city government and the Business Improvement Districts¹⁶⁴ (BIDs) providing public services. The object of this research project is to find out problems in a relationship between public agencies and private, for profit and nonprofit, organizations. This in-depth study will try to examine these extremely important relationships from the perspective of both the public agency and the BIDs. As a Ph. D. candidate at the University of Barcelona, I am conducting this research as an integral part of my doctoral dissertation.

Last summer, as a visiting doctoral fellow at the Kennedy School, I interviewed staff from the city government who is working with BIDs, in New York City, Washington D.C. and Philadelphia. And in order to have a clear idea of both sides of the relationship I also interviewed the directors of several of the BIDs working in these cities. All the interviews have provided me with very interesting views about the relationship between city government and BIDs. Please find a complete list of the people interviewed enclosed.

In order to be as scientific as possible about my research I need to collect the same data from all the BIDs in the city so I will be able to compare different BIDs within the city, and then among cities, and then between countries (the USA, the United Kingdom and Spain). It is very important to the success of my project that I also receive the answers to the written questionnaire I sent to the organizations, like yours, in which lack of time prevented me from carrying out personal interviews. Any information provided will be kept confidential.

If you are interested in receiving a summary report of the findings of this research, just include your card in the envelope.

Please return the completed questionnaire in the enclosed stamped self-addressed envelope and drop it in a mail box. If you have any questions about my research study you can reach me in Barcelona (011- 34- 93- 402 45 91, tamyko@riscd2.eco.ub.es) find enclosed my card with my address and fax number.

Thank you for your help in this research project.

Sincerely,

Tamyko Ysa
Ph. D. Candidate
University of Barcelona

¹⁶⁴ ¹ Note: I refer to business improvement districts, even though other names may be actually used, such as business districts, special service districts, economic improvement districts, downtown improvement districts, special improvement districts, special assessment districts, etc.

Anexo 8. Entrevistas gobiernos locales en el RU

Guide for the standardized open-ended interview

IN-DEPTH INTERVIEW with THE LOCAL AUTHORITY managers about the public-private collaboration with TCM.

Guide for the standardized open-ended interview

Name:

Date:

Previous starting: stress that I am working on an independent research project for my doctoral dissertation; answers are confidential:

"The purpose of this interview is to get information that will help to understand and improve the relationship between The Local Authority and the Town Centre

Management (TCM) providing public services. As someone who has been working with them, you are in a unique position to describe how the program works. And that's what the interview is about: your experiences with TCM.

The answers from all the people I interview, and I'm interviewing about 15 people in the UK, will be combined for my report. Nothing you say will ever be identified with you personally. As we go through the interview, if you have any questions about why I'm asking something, please feel free to ask. Or if there's anything you don't want to answer, just say so.

I'd like to tape record what you have to say so that I don't miss any of it. I don't want to take the chance of relying on my notes and thereby miss something that you say or inadvertently change your words somehow. So, if you don't mind, I'd very much like to use the recorder. If at any time during the interview you would like to turn the tape recorder off, all you have to do is press this button, and the recorder will stop."

--
What tasks does your unit/department perform?

1. Introductory questions

This first set of introductory questions is about your own personal opinions on the TCM.

Based on your experience, what would you say are the strengths of the relationship between The Local Authority and the TCM?

What about weaknesses?

Do you think that the relationship between The Local Authority and a large TCM (for example), is different than if THE LOCAL AUTHORITY is contracting with a small TCM (for example)? (If yes, why and how?)

2. Questions related to the FINANCIAL CONDITION

This set of questions is about the financial condition of TCM.

What are the main funding sources for TCM authorized by THE LOCAL AUTHORITY?

Do budget constraints affect/promote the establishment of TCM?

How much -in percentage terms- do TCM increase funding for city services?

Are the budgets of the TCM consolidated with the ones of the city for fiscal year accounts?

4. Questions related to HUMAN RESOURCES

This set of questions is about the staff of THE LOCAL AUTHORITY and the TCM.

What kinds of conflicts occur between THE LOCAL Authority's staff and TCM's staff?

Do you believe that TCM staff is paid above, at or below the market rate?

- a) For private employees
- b) For public employees

Do you think that TCM salaries can affect the collaboration? How?

Is there a high turnover in the managers of the TCM? (If yes, why?)

5. Questions related to ACCOUNTABILITY

What kinds of information does THE LOCAL AUTHORITY staff collect for monitoring the activities of the TCM?

Does the THE LOCAL AUTHORITY have adequate resources to monitor the TCM?

What kinds of training does THE LOCAL AUTHORITY staff receive to conduct periodic evaluation of the TCM? What is missing?

How would you describe THE LOCAL AUTHORITY knowledge (information) on program outputs (units of production) of the TCM?(on a scale of 5-1)

- 5. very good
- 4. good
- 3. appropriate
- 2. poor
- 1. very poor

How would you describe THE LOCAL AUTHORITY knowledge (information) on program outcomes (quality of the units produced) of the TCM?

(on a scale of 5-1)

- 5. very good
- 4. good
- 3. appropriate
- 2. poor
- 1. very poor

In general, how would you describe your own knowledge of the TCM contracting with THE LOCAL AUTHORITY? (on a scale 5-1)

- 5. very good
- 4. good
- 3. normal
- 2. poor
- 1. very poor

6. Questions related to FLEXIBILITY

How do you think contracting with THE LOCAL AUTHORITY affects TCM responsiveness to new needs in their constituencies in comparison to former associations or chambers of commerce?

How do you think the collaboration affects TCM advocacy role?

How do you think the collaboration affects TCM innovative role?

How do you think the relationship with these TCM affects THE LOCAL AUTHORITY autonomy?

7. Questions related to TRUST

What support does that The Local Authority give to TCM establishment?

How would you describe your own relationship with the staff of the TCM working with THE LOCAL AUTHORITY on a scale of 5-1:

5. close and personal
4. warm and friendly
3. neutral, strictly business like
2. cool and distant
1. hostile and antagonistic

What are the major problems or tensions in your own job related to the TCM?

In general, and talking about trust, How would you describe the relation between THE LOCAL AUTHORITY and the TCM on a scale of 5-1:

5. total trust
4. normal trust
3. some trust
2. little trust
1. total lack of trust

In few words and in your own words, how would you describe the relationship between THE LOCAL AUTHORITY and the TCM?

Which of this three definitions reflect better the relation between THE LOCAL AUTHORITY and the TCM? (in a scale 5-1)

- A. Set of policies and practices (on the part of the government authorizing agency) which views government and the private sector as part of a comprehensive city service system, and where the determining factor in authorizing TCM is a concern for the development and maintenance of the city services system.
- B. Which encourages competition among development in different area of the city and, where like TCM are competing to provide a like service to attract constituency to their area.
- C. TCM are private sector achieving private aims.

A-----C

5 4 3 2 1

Recommendations for the relationship between THE LOCAL AUTHORITY and the TCM. If you had the power to change things about this relationship, what would you make different?

My last question, before asking you some few background questions, is how is the Local Authority concerned about differences developing between areas with and without TCM?

8. Background questions

Job position: _____

Is your job position, how often do you need to contact staff at TCM?

- | | | |
|-------------------------------|------------------------------|---------------------------|
| 5. Daily | 4. Two or three times a week | 3. Once a week |
| 2. Two or three times a month | 1. Once a month | 0. Less than once a month |

Number of years in this unit? _____ Number of years at THE LOCAL AUTHORITY? _____

Age of respondent?

21-30 31-40 41-50 51-60 61-70

Highest level of education completed:

- Secondary school
- Further education
- Undergraduate degree
- Master's degree
- Some graduate school
- Ph. D.
- Some other graduate degree (specify)

Major area of study in college or graduate school:

- | | |
|-----------------------|-----------------|
| public administration | public policy |
| economics | law |
| business | management |
| humanities | other (specify) |

Approximately how many TCM contracts have you personally worked on in the last fiscal year (1999)? (directly/indirectly)

In what parts of the BID contracting process have you personally worked?

- contract negotiating, processing and approving
- operating, monitoring, and evaluating performance
- renewing or terminating the contract.

Have you ever worked in a TCM?

Anexo 9. Entrevistas a gerentes de TCM en el RU

Private (nonprofit and for profit) organizations In-Depth Interviews

Guide for the standardized open-ended interview

Organisation:

Date:

Previous starting: stress that I am working on an independent research project for my doctoral dissertation; answers are confidential:

"The purpose of this interview is to get information that will help to understand and improve the relationship between The Local Authority and the Town Centre Management (TCM) providing public services. As someone who has been working in one of them, you are in a unique position to describe how the program works. And that's what the interview is about: your experiences inside the TCM.

The answers from all the people I interview will be combined for my dissertation. Nothing you say will ever be identified with you personally. As we go through the interview, if you have any questions about why I'm asking something, please feel free to ask. Or if there's anything you don't want to answer, just say so.

I'd like to tape record what you have to say so that I don't miss any of it. I don't want to take the chance of relying on my notes and thereby miss something that you say or inadvertently change your words somehow. So, if you don't mind, I'd very much like to use the recorder. If at any time during the interview you would like to turn the tape recorder off, all you have to do is press this button, and the recorder will stop."

I need data on:

- The evolution of the TCM
- The organisation of the TCM (chart and legal organisation, in-laws, board members, election system, periodiLocal Authority of posts, constituency -by business, square feet, and value-, boundaries of the TCM -if possible by a map with distributions-).
- Services provided (an annual report)
- Annual turnover, and main clients (apart from constituents and the Local Authority) if you are allowed to do business outside your boundaries.

1. Introductory questions

This first set of introductory questions is about your own personal opinions on the TCM relationship with The Local Authority.

Based on your experience, what would you say are the strengths of the relationship between the Local Authority Agencies and the TCM?

What about weaknesses?

Could you tell us in short about the story of this TCM since its establishment?

2. Questions related to the FINANCIAL CONDITION

This set of questions is about the financial condition of the TCM.

What are the main funding sources of your TCM: voluntary contributions, mandatory assessment, grants...?

Does the Local Authority administration collect the revenues? (If yes, does the Local Authority send the amount quickly and without problems back to the TCM?)

Do County, Region and Local Authority budget constraints, affect your TCM activity?

Does passage of The Local Authority budget from one year to another delay the payment of TCM funds or grants?

Are these grants tight or a little bit poor?

Which is your budget allocation (over the percent of total expenditures)?

Administration _____

Security _____

Sanitation _____

Promotion _____

Maintenance _____

Other _____

3. Questions related to HUMAN RESOURCES

This set of questions is about the staff of LOCAL AUTHORITY agencies and your TCM.

What kinds of conflicts occur between LOCAL AUTHORITY agencies' staff and your staff?

With Sanitation department

With Police department

With Transportation department

With Department of Business or Economic Development?

Do you think that the wages of the people working in this TCM is above, bellow, or similar to market rate?

a) For public employees

b) For private employees

Is there a high turnover of personnel in your TCM? (If yes, why?)

Which kind of training does the staff of your TCM receives?

4. Questions related to ACCOUNTABILITY

What kinds of information do you send to The Local Authority on the services you provide?

Does your organisation have adequate resources to monitor the your staff's work?

Because is in partnership with a public administration do you think your TCM should "rendir cuentas" of what it is doing to the public administrations and the public in general?

How would you describe the information you send to the Local Authority agencies on program outputs (units of production) (number of hours of the different services)?(on a scale of 5-1) And about the quality of these units?

Units produced	Quality of the units
5. very good	5. very good
4. good	4. good
3. normal	3. normal
2. poor	2. poor
1. very poor	1. very poor

In general, how would you describe the Local Authority's knowledge of your TCM? (on a scale 5-1)

5. very good

4. good

3. normal

2. poor
1. very poor

5.Questions related to REGULATION

Do you think that the norms to approve the establishment of a TCM and the contract with the Local Authority are clear?

Is the authorizing of the contract to a TCM transparent and clear? (Do you think that political motivations are involved? Personal preferences of public managers?)

Is the oversight of the process after the approval of the TCM strict/involved?

6.Questions related to TRUST

How would you describe your own relationship with the employees working at LOCAL AUTHORITY agencies on a scale of 5-1:

With employees at the Sanitation department

5. close and personal
4. warm and friendly
3. neutral, strictly business like
2. cool and distant
1. hostile and antagonistic

With employees at the Police department

5. close and personal
4. warm and friendly
3. neutral, strictly business like
2. cool and distant
1. hostile and antagonistic

With employees at the Transportation department

5. close and personal
4. warm and friendly
3. neutral, strictly business like
2. cool and distant
1. hostile and antagonistic

With employees at the Department of Business

5. close and personal
4. warm and friendly
3. neutral, strictly business like
2. cool and distant
1. hostile and antagonistic

In general, and talking about trust, How would you describe the relation between THE LOCAL AUTHORITY and your TCM on a scale of 5-1:

5. total trust
4. normal trust
3. some trust
2. few trust
1. total lack of trust

In your own post what are the major tensions coming from in the relation with the Local Authority?

In few words and in your own words, how would you describe the relationship between THE LOCAL AUTHORITY and the TCM? And with the Mayor?

Which of these three definitions reflect better the relation between THE LOCAL AUTHORITY and the TCM? (in a scale 5-1)

- A. Set of policies and practices (on the part of the government authorizing agency) which views government and the private sector as part of a comprehensive city service system, and where the determining factor in authorizing TCM is a concern for the development and maintenance of the city services system.
- B. Which encourages competition among development in different area of the city and, where like TCM are competing to provide a like service to attract constituency to their area.
- C. TCM are private sector achieving private aims.

A-----C

5 4 3 2 1

My last question is on recommendations for the relationship between THE LOCAL AUTHORITY and the TCM. If you had the power to change things about this relationship, what would you make different?

9. BACKGROUND QUESTIONS

Job position: _____

In your job position, how often do you need to contact staff at the Local Authority?

- | | | |
|-------------------------------|------------------------------|---------------------------|
| 5. Daily | 4. Two or three times a week | 3. Once a week |
| 2. Two or three times a month | 1. Once a month | 0. Less than once a month |

Number of years in this unit? _____ Number of years in this TCM? _____

Age of respondent?

21-30 31-40 41-50 51-60 61-70

Highest level of education completed:

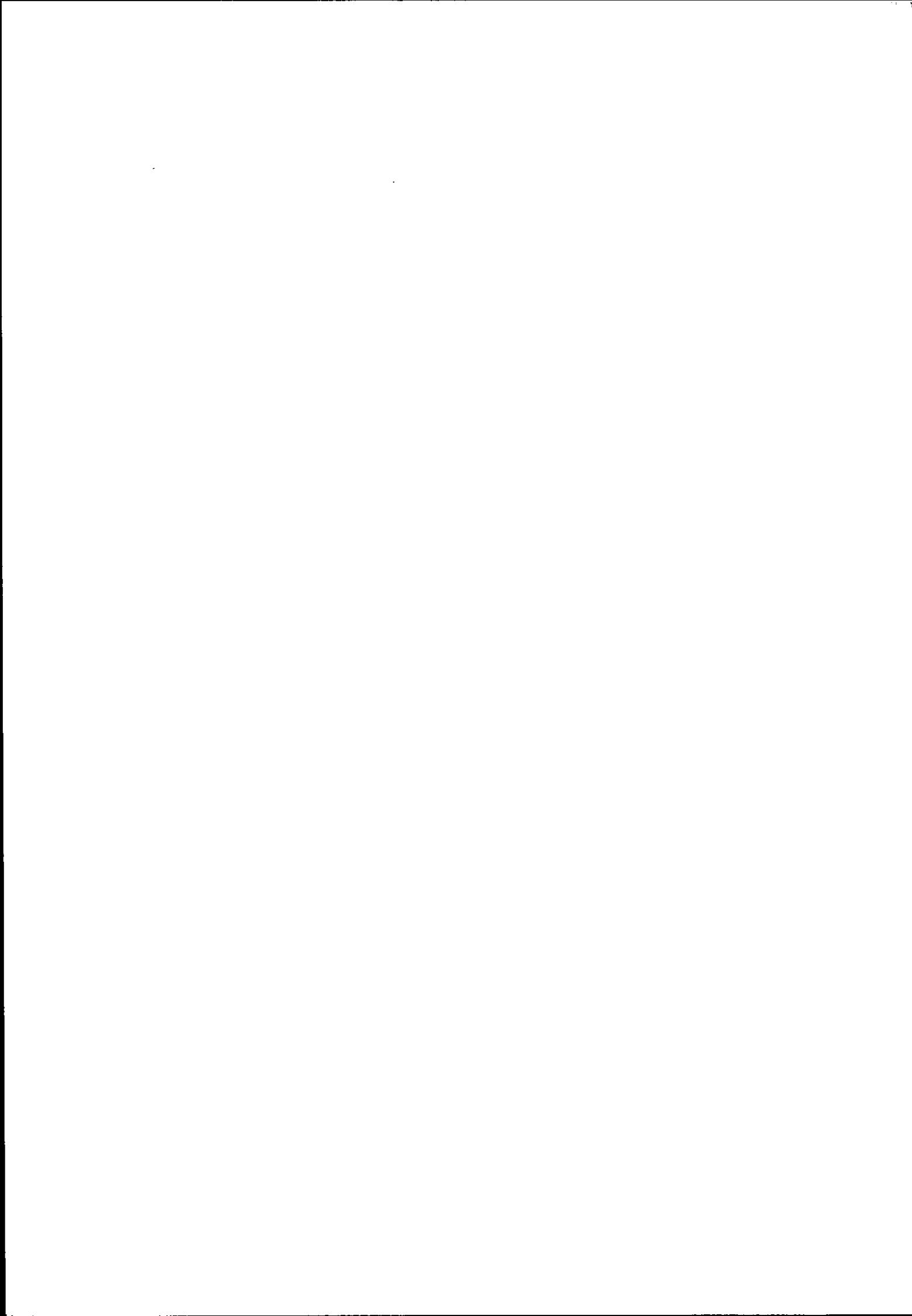
- Secondary school
- Further education
- Undergraduate degree
- Master's degree
- Some graduate school
- Ph. D.
- Some other graduate degree (specify)

Major area of study in college or graduate school:

- | | |
|-----------------------|-----------------|
| public administration | public policy |
| law | management |
| business | economy |
| humanities | other (specify) |

Approximately how many TCM contracts have you personally worked on in the last fiscal year (1999)? (directly/indirectly)

Have you ever worked in a Public Administration?



BIBLIOGRAFÍA

- Ache, P. (2000) "Cities in old industrial regions. Between local innovative milieu and urban governance. Reflections on city region governance", *European Planning Studies*, vol. 8, núm. 6, diciembre, pp. 693-710.
- Adams, D.; Disberry, A.; Hutchison, N.; Munjoma, T. (2001) "Managing urban land: The case for urban partnership zones", *Regional Studies*, vol. 35, núm. 2, pp. 153-162.
- Adler, J. (1999) "Everyone goes... downtown", *Journal of Property Management*, vol. 64, núm. 3, pp. 76-80.
- Agranoff, R.; McGuire, M. (2001) "Big questions in public network management research", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 11, núm. 3, pp. 295-326.
- Agranoff, R.; McGuire, M. (2003) "Inside the matrix: Integrating the paradigms of intergovernmental and network management", *International Journal of Public Administration*, vol. 26, núm. 12, pp. 1401-1422.
- Ajuntament de Barcelona. (1995) *Canviar l'Administració per transformar la ciutat. El procés de modernització de l'Ajuntament de Barcelona (1979-1995)*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Ajuntament de Barcelona. (1999a) *Barcelona: gobierno y gestión de la ciudad*. Madrid: Ajuntament de Barcelona y Díaz de Santos.
- Ajuntament de Barcelona. (1999b) *Manual de gestió de les organitzacions no lucratives*. Barcelona: Auren Fundación.
- Aldeiturriaga Barrenechea, J. (2000) "'Bilbao Dendak', una experiencia de partenariado público-privado para la promoción comercial de la ciudad de Bilbao", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 19, septiembre-diciembre, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 79-90.
- Allan, J. R. (2000) "Public-private partnerships. A review of literature and practice", *Public Policy Paper*, núm. 4, Saskatchewan Institute of Public Policy, pp. 1-42.

- Allison, G. (1979) "Public and private management: are they fundamentally alike in all unimportant respects?", en Shafritz, J.; Hyde, A. (eds.) *Classics of public administration*. Belmont: Wadsworth, 1992.
- Andersen, O. J. (2004) "Public-private partnerships: Organisational hybrids as channels for local mobilisation and participation?", *Scandinavian Political Studies*, vol. 1, núm. 27, pp. 1-21.
- Anheier, H.; Kendall, J. (2002) "Trust and voluntary organisations: Three theoretical approaches", *Civil Society Working Paper*, núm. 5, LSE.
- Anónimo. (1992) "Let the landlords do it", *Economist*, vol. 323, núm. 7756, 25/4/1992, pp. 23-25.
- Anónimo. (1996) "Private local governments", *American Enterprise*, vol. 7, núm. 6, p. 64.
- Anónimo. (1997) "L.A. C.B.D. B.I.D. A.S.A.P. – O.K.?", *Buildings*, vol. 91, núm. 8, pp. 20-23.
- Anónimo. (1998) "BID Districts revitalize New York neighborhoods", *American City & County*, vol. 113, núm. 5, pp. 46-48.
- Anónimo. (1998) "Public-private partnerships", *Public Management*, vol. 80, núm. 8, pp. A5 y A12.
- Anónimo. (1998) "Times Square project walks on the wild side", *Civil Engineering*, vol. 68, núm. 7.
- Ariño, Á.; De la Torre, J. (1998) "Learning from failure: towards an evolutionary model of collaborative ventures", *Organization Science*, vol. 9, núm. 3, pp. 306-325.
- Association of Town Centre Management. (1987) *The ongoing discussion of Town and City Improvements Zones*. Mimeo, pp. 1-6.
- Association of Town Centre Management. (1997a) *Managing urban spaces in town centers. Good practice guide*. Londres: The Stationery Office.
- Association of Town Centre Management. (1997b) *Town and City Improvement zones*. Mimeo.
- Association of Town Centre Management. (1997c) *Town Centre Improvement Zones: Legal Structures*. Mimeo.
- Association of Town Centre Management. (1997d) *Town Improvement Zones. Discussion report*. Londres: ATCM.

- Association of Town Centre Management. (1998) *A Year in Town Centre Management in association with Property Week*. Londres: ATCM.
- Association of Town Centre Management. (1999) *The role of partnership in successful town centres. Statement of policy*. Londres: ATCM.
- Association of Town Centre Management. (2000) *Take your place in the future*. <www.atcm.org/about/about/htm> (19/5/2000).
- Association of Town Centre Management. (2002a) *BIDs research project*. Mimeo.
- Association of Town Centre Management. (2002b) *Sustainable funding for Town Centre Management*. Londres: ATCM.
- Association of Town Centre Management. *Key performance indicators*. Londres: ATCM.
- Association of Town Centre Management. *Statement of policy*. Londres, Mimeo.
- Association of Town Centre Management. *Town Centre Improvement Zones: Legal Structures. Company limited by shares*. Londres: ATCM.
- Association of Town Centre Management. *Town Centre Management Companies Limited by Guarantee*. Londres: ATCM, Mimeo.
- Association of Town Centre Management. *What is Town Centre Management*. Londres: ATCM.
- Association of Town Centre Management; Boots. (1997) *A New Town Centre Manager's Survival Kit. An induction guide to your first 100 days in office*. Londres: ATCM.
- Association of Town Centre Management; Donaldson; Healey; Baker. (1994) *The Effectiveness of Town Centre Management. Research Study 1994*. Londres: ATCM.
- Atkinson, R. (1999) "Discourses of partnership and empowerment in contemporary British urban regeneration", *Urban Studies*, vol. 36, núm. 1, pp. 59-73.
- Atkinson, R. (2002) "The White Paper on European Governance: Implications for Urban Policy", *European Planning Studies*, vol. 10, núm. 6.
- Aucoin, P. (1995) *The new public management: Canada in comparative perspective*. Montreal: Institute for Research on Public Policy.

- Audit Commission. (2001) *Building for the future: The management of procurement under the Private Finance Initiative*. <www.audit-commission.gov.uk/publications/brfuture.html> (14/11/2001).
- Austin, J. (2001) "Marketing's role in cross-sector collaboration", *Journal of Non Profit Sector Management*. Mimeo.
- Austin, J.; McCaffrey, A. (2002) "Business leadership coalitions and public-private-partnerships in American cities: A business perspective on regime theory", *Journal of Urban Affairs*, vol. 24, núm. 1, pp. 34-54.
- Axelrod, R. (1984) *The Evolution of Cooperation*. Nueva York: Basic Books.
- Azofra, M. J. (1999) *Cuestionarios*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Bachrach, P.; Baratz, M. (1963) "Decisions and Non Decisions: an analytical framework", *American Political Science Review*, vol. 57, pp. 641-651.
- Baeten, G. (2002) "Hypochondriac geographies of the city and the new urban dystopia. Coming to terms with the 'other' city", *City*, vol. 6, núm. 1, pp. 103-115.
- Bagnasco, A.; Le Galès, P. (2000) "European cities: local societies and collective actors", en Bagnasco, A.; Le Galès, P. *Cities in contemporary Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-32.
- Bagnasco, A.; Le Galès, P. (2000) *Cities in contemporary Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Banfield, E.; Wilson, J. (1963) *City Politics*. New York: Vintage Books.
- Barbé, E. (1989) "Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales (la teoría del régimen internacional)", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 17, pp. 57-67.
- Barr, H. (1997) "More like Disneyland: State Action, 42 U.S.C. section 1983, and Business Improvement Districts in New York", *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 28, pp. 393-429.
- Barzelay, M. (1992) *Breaking through bureaucracy. A new vision for managing in government*. Berkeley: University of California Press.
- Barzelay, M.; O'Kean, J. M. (1992) *Gestión pública estratégica. Conceptos, análisis y experiencias: El caso IPIA*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda.

- Bassett, K. (1996) "Partnerships, business elites and urban politics: New forms of governance in an English city", *Urban Studies*, vol. 33, núm. 3, pp. 539-555.
- Beauregard, R. (1993) *Voices of decline: the postwar fate of US cities*. Oxford: Blackwell.
- Beauregard, R. (1998) "Public-private partnerships as historical chameleons: The case of the United States", en Pierre, J. (ed.) *Partnerships in urban governance. European and American Experience*. Londres: MacMillan Press.
- Berry, J. M.; Portney, K. E.; Thomson, K. (1993) *The rebirth of urban democracy*. Washington D. C.: The Brookings Institution.
- Bevir, M.; Rhodes, R. A. W. (2001) "Decentering British governance: From bureaucracy to networks". Paper to a colloquium at the Institute of Governmental Studies (9/3/2001), Berkeley: University of California.
- Bevir, M.; Rhodes, R. A. W.; Weller, P. (2003) "Comparative governance: prospects and lessons", *Public Administration*, vol. 81, núm. 1, pp. 191-210.
- Bevir, M.; Rhodes, R. A. W.; Weller, P. (2003) "Traditions of governance: Interpreting the changing role of the public sector", *Public Administration*, vol. 81, núm. 1, pp. 1-17.
- Bigot, L. (2003) "Quand des 'managers' prennent la direction des centres-villes", *La Gazette des Communes, des Départements, des Régions*, núm. 28, 14/7/2003, pp. 60-62.
- Blatter, J. (2003) "Beyond hierarchies and networks: Institutional logics and change in transboundary spaces", *Governance*, vol. 16, núm. 4, pp. 503-526.
- Boase, J. P. (2000) "Beyond government? The appeal of public-private partnerships", *Canadian Public Administration*, vol. 43, núm. 1, pp. 75-91.
- Bogason, P. (1998) "Changes in the Scandinavian model. From bureaucratic command to interorganizational negotiation", *Public Administration*, vol. 76, núm. 2, pp. 335-354.

- Bogason, P. (2000) "Polítiques públiques i governabilitat local. Institucions en la societat postmoderna", *Ressenya*, núm. 8, Barcelona: Centre per a la Innovació Local, Diputació de Barcelona.
- Bogason, P.; Toonen, T. A. J. (eds.) (1998) "Comparing networks", *Public Administration*, vol. 76, núm. 2, pp. 205-227.
- Börzel, T. A. (1998) "Organizing Babylon –on the different conceptions of policy networks", *Public Administration*, vol. 76, núm. 2, pp. 253-273.
- Bovaird, T. (2004) "Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 70, núm. 2, pp. 199-215.
- Bradach, J.; Eccles, R. (1989) "Price, authority and trust: from ideal types to plural forms", en Thompson, G.; Frances, J.; Levacic, R. Mitchell, J. (ed.) (1991) *Markets, hierarchies and networks. The coordination of social life*. Londres: The Open University Press y Sage, pp. 277-292.
- Bradbury, K. L.; Downs, A.; Small, K. A. (1982) *Urban decline and the future of American cities*. Washington D. C.: The Brookings Institution.
- Bradley, R. (1995) "Downtown renewal: The role of Business Improvement Districts", *Public Management*, vol. 77, febrero, pp. 9-13.
- Bradley, R. (1997) "Downtown stateside", *Parliamentary Review*, enero, p. 52.
- Breitenbach, H.; Burden, T.; Coates, D. (1990) "Socialism, planning and the market", en Thompson, G.; Frances, J.; Levacic, R.; Mitchell, J. (ed.) (1991) *Markets, hierarchies and networks. The coordination of social life*. Londres: The Open University Press y Sage, pp. 48-52.
- Bresser, L. (1997) *Reforma del estado en los años 90: Lógica y mecanismos de control*. Barcelona: Círculo de Montevideo.
- Briffault, R. (1990a) "Our localism. Part I: The structure of local government law", *Columbia Law Review*, vol. 90, núm. 1, p. 115.
- Briffault, R. (1990b) "Our localism. Part II: Localism and legal theory", *Columbia Law Review*, vol. 90, núm. 2, pp. 6-454.
- Briffault, R. (1999) "A government for our time? Business Improvement Districts and urban governance", *Columbia Law Review*, vol. 99, núm. 2, pp. 365-477.

- British Columbia, Ministry of Municipal Affairs. (1999) *Public private partnership. A guide for local government*. British Columbia: Ministry of Municipal Affairs.
- Broadbent, J.; Gray, A.; Jackson, P. (2003) "Public-private partnerships: Editorial", *Public Money & Management*, julio, pp. 135-136.
- Brown, M. (1999) "Reconceptualizing public and private in urban regime theory: governance in AIDS politics", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 27, núm. 1, pp. 45-69.
- Browning, R.; Marshall, D.; Tabb, D. (1990) *Racial politics in American Cities*. Longman.
- Brugué, Q.; Gomà, R. (1998) *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel (Ciencia Política).
- Brugué, Q.; Subirats, J. (1996) *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas (Colección Lecturas, Serie Administración General).
- Budäus, D. (2000) "Public private partnership (PPP) –concept, types, applications", ponencia presentada en el *Fourth International Symposium in Public Management*, Rotterdam (10-11/4/2000).
- Business Improvement Districts Bill (H.L.). (20/5/1997) *A Bill intituled. An Act to provide for the establishment and administration of business improvement districts. The Lord Jenkin of Roding*. The Stationery Office, Londres.
- Business Improvement Districts Bill (H.L.). (27/3/1998) *A Bill (as amended on report), An Act to provide for the establishment and administration of business improvement districts. The Lord Jenkin of Roding*. The Stationery Office, Londres.
- Business Improvement Districts. *A guide to establishing a BID in Massachusetts*. <www.mass.gov/dhcd/publications/bid398.pdf> (2/8/2004).
- Calero, J. (1998) *Una evaluación de los cuasimercados como instrumento para la reforma del sector público*. Centros Permanentes de Reflexión de la Fundación Banco Bilbao Vizcaya.
- Capello, R. (1999) "The city network paradigm: Measuring urban network externalities", *Urban Studies*, vol. 37, núm. 11, pp. 1925-1945.

- Caplan, K. (2003) "The purist's partnership: Debunking the terminology of partnerships", *Partnership Matters*, vol. 1, pp. 31-35.
- Capo, J. (1999) "El debat sobre el sistema electoral. Imatges, interessos i propostes", en Botella, J. (coord.) (1999) *La ciutat democràtica*. Barcelona: Edicions del Serbal.
- Carley, M. (2000) "Urban partnerships, governance and the regeneration of Britain's cities", *International Planning Studies*, vol. 5, núm. 3, pp. 273-297.
- Carroll, P. (2000) "Australian perceptions of public private partnerships", ponencia presentada en el *Fourth International Symposium in Public Management*, Rotterdam (10-11/4/2000), pp. 1-14.
- Carroll, P.; Steane, P. (2000) "Public-private partnerships: sectoral perspectives", en Osborne, S. P. (ed.) *Public-private partnerships*. Londres: Routledge.
- Castells, M. (1974) *La cuestión urbana*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Castresana, J. (1999) "Nuevas concepciones del urbanismo comercial. Los centros comerciales abiertos", *Distribución y Consumo*, octubre-noviembre, pp. 35-41.
- Center for Technology in Government. (2003) *New models of collaboration. A guide for managers*. <www.ctg.albany.edu/publications/online/new_models/overview/overview.pdf> (22/6/2004).
- Champion, T. (2001) "Urbanization, suburbanization, counterurbanization and reurbanization", en Paddison, R. (ed.) (2001) *Handbook of Urban Studies*. Londres: Sage Publications, pp. 143-161.
- Chaqués Bonafont, L. (2004) *Redes de políticas públicas*. Madrid: CIS (Monografías).
- Chisholm, D. (1989) *Coordination without hierarchy. Informal structures in multiorganizational systems*. Berkeley: University of California Press.
- City of Philadelphia, Commerce Department, Philadelphia's Special Services Districts. <<http://www.phila.gov/commerce/special/index.html>> (2 agosto 2004).
- Cloar, J. A. (1995) "Downtowns emerging in new forms", *Real Estate Issues*, vol. 20, núm. 2, pp. 25-27.
- Coase, R. (1937) "The nature of the firm", *Economica*, vol. 4, pp. 386-405.

- Cohen, M.; March, J.; Olsen, J. (1972) "A garbage can model of organizational choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, núm. 1, marzo, pp. 1-23.
- Cole, A.; John, P. (1995) "Local policy networks in Britain and France", *West European Politics*, vol. 18, núm. 4, pp. 88-108.
- Colley, S. "Betting on BIDs", *American City & County*, vol. 114, núm. 15, diciembre, pp. 21-27.
- Colman, W. (1989) "Forging new and effective public-private partnerships", en Colman, W. *State and Local Government and Public-Private Partnerships*. Nueva York: Greenwood Press, pp. 127-185.
- Comisión de las Comunidades Europeas (COM). (2001) *La gobernanza europea. Un libro blanco*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- Commission on Public Private Partnerships. (2001) *Building better partnerships*. Londres: IPPR.
- Coulson, A. (ed.) (1998a) "Beyond modern local government: A commentary on the White Paper", *Occasional Paper*, núm. 26, Edgbaston: School of Public Policy, The University of Birmingham, pp. 1-52.
- Coulson, A. (ed.) (1998b) *Trust and contracts. Relationship in local government, health and public services*. Bristol: The Policy Press.
- Council of the District of Columbia (1999). *A Bill in the Council of the District of Columbia To amend, on an emergency basis due to Congressional review, the Business Improvement Districts Act of 1996, to authorize the establishment and administration of a business improvement district in Georgetown*, 6/3/1999.
[<www.decouncil.washington.washington.dc.us/BILLS13/B13-075.htm>](http://www.decouncil.washington.washington.dc.us/BILLS13/B13-075.htm).
- Criado Cañas, C.; Rubio Florido, A. (2000) "La revitalización económica de los centros históricos como logro de la confluencia de las políticas municipales y los intereses privados. La ciudad de Málaga: una vía hacia la gestión mancomunada del espacio", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 19, septiembre-diciembre, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 91-100.
- Crozier, M. (1987) *État moderne, État modeste*. París: Fayard.

- Dahl, R. A. (1961) *Who governs. Democracy and power in an American city.* New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. A.; Lindblom, Ch. (1971) *Política, economía y bienestar.* Buenos Aires: Paidós. Publicado anteriormente como *Politics, economics and welfare.* Nueva York: Harper and Brothers Publishers (1953).
- Dahrendorf, R. (2002) *Después de la democracia.* Barcelona: Crítica.
- Daugbjerg, C. (1998) "Linking policy networks and environmental policies: nitrate policy making in Denmark and Sweden 1970-1995", *Public Administration*, vol. 76, núm. 2, pp. 275-294.
- Davies, J. S. (2001) *Partnerships and regimes: The politics of urban regeneration in the UK.* Aldershot: Ashgate.
- Davies, J. S. (2002a) "The governance of urban regeneration: A critique of the 'governing without government' thesis", *Public Administration*, vol. 80, núm. 2, pp. 301-322.
- Davies, J. S. (2002b) "Urban regime theory: A normative-empirical critique", *Journal of Urban Affairs*, vol. 24, núm. 1, pp. 1-17.
- Davies, J. S. (2003) "Partnerships versus regimes: Why regime theory cannot explain urban coalitions in the UK", *Journal of Urban Affairs*, vol. 25, núm. 3, pp. 253-269.
- Davies, M. S. (1997) "Business Improvement Districts", *Washington University Journal of Urban and Contemporary Law*, vol. 52, pp. 187-224.
- Dawson, C. H. Jr.; Horowitz, S. (1999) "Putting the grand back in Grand Central", *Journal of Property Management*, vol. 64, núm. 3, pp. 28-30.
- Department for Transport, Local Government and the Regions. (2001) *Working together: Effective partnering between local government and business for service delivery.* <www.local-regions.dtlr.gov.uk/partner/index.htm> (10/6/2002).
- Department of City and Regional Planning UNC-Chapell Hill (1999) *Business Improvement Districts. Plan 261.* <www.unc.edu/depts/dcrpweb/courses/261/actman/bidweb1.html> (13/11/2001).
- Department of the Environment, Transport and the Regions. (2000a) *Modernising local government finance: A Green Paper.* Wetherby: DETR.

- Department of the Environment, Transport and the Regions. (2000b) *Our towns and cities: The future delivering an urban renaissance*. DETR <www.detr.gov.uk/regeneration/policies/ourtowns/cm4911/index.htm> (5/12/2000).
- Department of the Environment. (1993) *Planning Policy Guidance Note 6: Town Centres and Retail Development*. También revisión de junio de 1996.
- Department of the Environment. (1996) *Single Regeneration Budget challenge fund: Rounds one & two schemes*. Londres: Partnerships in Regeneration.
- Department of the Environment. (1998) *Single Regeneration Budget challenge fund: Rounds one & two schemes*. Londres: Partnerships in Regeneration.
- Department of the Environment. (1999) *Single Regeneration Budget challenge fund: Round 3 successful bids*. Londres: Partnerships in Regeneration.
- DiGaetano, A.; Klemanski, J. S. (1993) "Urban regimes in comparative perspective: The politics of urban development in Britain", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 29, núm. 1, pp. 54-83.
- DiGaetano, A.; Lawless, P. (1999) "Urban governance and industrial decline: governing structure and policy agendas in Birmingham and Sheffields, England and Detroit, Michigan, 1980-1997", *Urban Affairs Review*, vol. 34, pp. 546-577
- DiMaggio, P. J.; Powell, W. W. (1983) "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", *American Sociological Review*, vol. 48, pp. 147-160.
- DiMaggio, P. J.; Powell, W. W. (1991) "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", en Powell, W. W.; DiMaggio, P. J. *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Diputació de Barcelona. (1999) "La dinamització dels centres comercials urbans", *Quaderns de Promoció Económica Local*, núm. 1, Barcelona: Servei de Promoció Económica Local, Diputació de Barcelona, p. 69.
- District of Columbia. Business Improvement Districts. Washington DC Business Resource Center. <<http://brc.dc.gov/incentives/bids.asp>> (2/8/2004).

- Donaldson; KPMG. (1997) *Belfast City Centre Management Initiative. The way forward*. Londres: Donaldson and KPMG, p. 75.
- Dowding, K. (2001a) "Explaining urban regimes", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 25, núm. 1, pp. 7-19.
- Dowding, K. (2001b) "There must be end to confusion: policy networks, intellectual fatigue, and the need for political science methods courses in British universities", *Political Studies*, vol. 49, núm. 1, pp. 89-105.
- Dowding, K.; Dunleavy, P.; King, D.; Margetts, H. (1995) "Rational choice and community power structures", *Political Studies*, vol. 43, pp. 265-277.
- Dowding, K.; Dunleavy, P.; King, D.; Margetts, H.; Rydin, Y. (1999) "Regime politics in London local government", *Urban Affairs Review*, vol. 34, núm. 4, pp. 515-545.
- Doz, Y. (1996) "The evolution of cooperation in strategic alliances: initial conditions or learning processes?", *Strategic Management Journal*, vol. 17, núm. 1, pp. 55-83.
- Draulans, J.; DeMan, A.; Volberda, H. (2003) "Building alliance capability: Management techniques for superior alliance performance", *Long Range Planning*, vol. 36, pp. 151-166.
- Dunleavy, P. (1991) *Democracy, bureaucracy and public choice. Economic explanations in political science*. Colchester: Harvester Wheatsheaf, pp. 1-286.
- Dunsire, A. (1993) "Modes of governance", en Kooiman, J. (ed.) *Modern governance. New government -society interactions*. Londres: Sage Publications, pp. 21-34.
- Ebers, M.; Jarrillo, C. (1997) "The construction, forms, and consequences of industry networks", *International Studies of Management and Organization*, vol. 27, pp. 3-21.
- Eccles, R. (1981) "The quasi-firm in the construction industry", *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 2, pp. 335-357.
- Eco, U. (2000) *Cómo se hace una tesis*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Eisenhardt, K. M. (1989) "Building theories from case study research", *Academy of Management Review*, vol. 14, núm. 4, pp. 532-550.
- Elkin, S. L. (1979) "Castells, Marxism and the new urban politics", *Comparative Urban Research*, vol. 7, núm. 2, pp. 22-33.

- Elkin, S. L. (1985) "Twentieth century urban regimes", *Journal of Urban Affairs*, vol. 7, núm. 2, pp. 11-28.
- Elkin, S. L. (1987) *City and regime in the American Republic*. Chicago: University of Chicago Press.
- Elkin, S. L. (1994) "Business-State relations in the Commercial Republic", *Journal of Political Philosophy*, vol. 2, núm. 2, pp. 115-139.
- English Partnerships. (2001) *Summary of Corporate Plan 2001/02 to 2003/04*. Londres: English Partnerships.
- Equip d'Anàlisi Política Universitat Autònoma de Barcelona. (1999) "Governar en un entorn complex: relacions, xarxes i contractes", *Elements de Debat Territorial*, núm. 7, Barcelona: Servei de Cooperació Local, Àrea de Cooperació, Diputació de Barcelona.
- Erie, S. P. (1990) *Rainbow's end. Irish-Americans and the dilemmas of urban machine politics, 1840-1985*. Berkeley: University of California Press, pp. 1-345.
- European Commission. (2003) *Guidelines for successful public-private partnerships*, Directorate-General Regional Policy, European Commission, marzo. <www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/PPPguide.htm>.
- Evans, M.; Davies, J. (1999) "Understanding policy transfer: A multi-level, multi-disciplinary perspective", *Public Administration*, vol. 77, núm. 2, pp. 361-385.
- Evers, A. (2003) "Origins and implications of working in partnerships", en Kjaer, L. (2003) *Local partnerships in Europe. An action research project*, Copenague: The Copenhagen Centre, pp. 43-50.
- Fainstein, N. I.; Fainstein, S. S. (1983) "Regime strategies, communal resistance, and economic forces. In Restructuring the city: The political economy of urban development", en Fainstein, S.; Fainstein, N. (eds.) (1983) *Restructuring the city*, pp. 245-82. New York: Longman.
- Fainstein, S. S.; Fainstein, N. (1995) "A proposal for urban policy in the 1990s", *Urban Affairs Review*, vol. 30, núm. 5, pp. 630-634.
- Falconer, P.; McLaughlin, K. (2000) "Public-private partnerships and the 'New Labour' Government in Britain", en Osborne, S. P. (ed.) *Public-private partnerships*. Londres: Routledge.

- Foley, K. (2002) "Local economies and the impact of the privatization of public services", *Local Economy*, vol. 17, núm. 1, pp. 2-7.
- Forsberg, H.; Medway, D.; Warnaby, G. (1999) "Town centre management by co-operation. Evidence from Sweden", *Cities*, vol. 16, núm. 5, pp. 315-322.
- Fredericksen, P.; London, R. (2000) "Disconnect in the hollow state: the pivotal role of organizational capacity in community-based development organizations", *Public Administration Review*, vol. 60, núm. 3, pp. 230-239.
- Gallego, R.; Rosetti, N.; Ysa, T. (2000) "One-stop-government concepts in Spanish public administration reform", en Hagen, M.; Kubicek, H. (2000) *One-stop-government in Europe. Results from 11 national surveys*. Bremen: University of Bremen, pp. 467- 505.
- García, L. (2001) "Elitización: propuesta en español para el término gentrificación", *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. VI, núm. 332. <www.ub.es/geocrit/b3w-332.htm> (14/8/2004).
- Garreau, J. (1991) *Edge City: Life on the New Frontier*. Nueva York: Doubleday.
- Ghere, R. (2001) "Probing the strategic inticacies of public-private partnership: The patent as a comparative reference", *Public Administration Review*, vol. 61, núm. 4, pp. 441-451.
- Gitell, R. J. (1992) *Renewing cities*. Princeton: Princeton University Press.
- Godard, F. (1996) "City partnerships for urban innovation", *Discussion Paper Series*, núm. 9, Management of Social Transformations (MOST).
- Goldsmith, M. (1993) "The Europeanisation of local government", *Urban Studies*, vol. 30, núm. 4-5, pp. 683-699.
- Goldsmith, S. (1997) "Can business really do business with government?", *Harvard Business Review*, vol. 75, núm. 3, pp. 110-121.
- Gomà, R.; Jordana, J. (eds.) (2004) *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB.
- Gomà, R.; Subirats, J. (coord.) (1998) *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel (Ciencia Política).

- Gomà, R.; Subirats, J. (coord.) (2001a) *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000) I. Autonomia i benestar*. Barcelona: Edicions de la Universitat de Barcelona y Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona.
- Gomà, R.; Subirats, J. (coord.) (2001b) *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000) II. Coneixement, sostenibilitat i territori*. Barcelona: Edicions de la Universitat de Barcelona y Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona.
- Gomes-Casseres (1993) "Managing international alliances: conceptual framework", Harvard Business School, case/note 9-793-133.
- Gómez Pascual, R. (2000) "El papel del comercio en la revitalización de los centros urbanos en Europa: las declaraciones de Málaga y Lille", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 19, septiembre-diciembre, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 71-78.
- Gooblar, A. (2002) "Outside the walls: urban gated communities and their regulation within the British planning system", *European Planning Studies*, vol. 10, núm. 3, pp. 321-334.
- Goodwin, M.; Painter, J. (1996) "Local governance, the crises of Fordism and the changing geographies of regulation", *Transactions of the Institute of British Geographers*, núm. 21, vol. 4, pp. 635-648.
- Goss, S. (2001) *Making Local Governance Work: Networks, Relationships, and the Management of Change*. Palgrave: Hounds Mills.
- Goytre, A. (2000) "La concertación de grandes actuaciones urbanas en España", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 19, septiembre-diciembre, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 5-18.
- Grandori, A. (2000) "Organization networks and knowledge networks", artículo presentado en el Theme Group "Interorganizational relations and networks; theory at work in practice", 16º Egos Colloquium, Helsinki (julio de 2000) <www.uni-bocconi.it/index.php?frnav=@11%2C2493%2C1164> (29/12/2003).
- Grandori, A.; Soda, G. (1995) "Inter-firm network: Antecedents, mechanism and forms", *Organizational Studies*, vol. 16, núm. 2, p. 183.

- Gratz, R. B.; Mintz, N. (1998) *Cities. Back from the edge. New life for downtown*. Nueva York: John Wiley & Sons.
- Greve, C. (2003) "Public-private partnerships in Scandinavia", *International Public Management Review*, vol. 4, núm. 2, pp. 59-68.
- Hall, P. (1999a) "Creative cities and economic development", *Urban Studies*, vol. 37, núm. 4, pp. 639-649.
- Hall, P. (1999b) *Cities in civilization*. Londres: Phoenix Giant.
- Hambleton, R.; Taylor, M. (1993a) "Transatlantic Policy Transfer", en Hambleton, R.; Taylor, M. (eds.) *People in Cities: A transatlantic policy exchange*. Bristol: School for Advanced Urban Studies, pp. 1-25.
- Hambleton, R.; Taylor, M. (1993b) "Reflections on Transatlantic Policy Transfer", en Hambleton, R.; Taylor, M. (eds.) *People in Cities: A transatlantic policy exchange*, Bristol: School for Advanced Urban Studies, pp. 235-248.
- Hanks, S. H.; Watson, C. J.; Jansen, E.; Chandler, G. N. (1993) "Tightening the life cycle construct: A taxonomic study of growth stage configurations in high technology organizations", *Entrepreneurship Theory and Practice*, vol. 18, núm. 2, pp. 5-24.
- Harding, A. (1991) "The rise of urban growth coalitions, UK-style?", *Environmental and Planning C: Government and Policy*, vol. 9, núm. 3, pp. 295-317.
- Harding, A. (1994) "Urban regimes and growth machines. Toward a cross-national research agenda", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 29, núm. 3, marzo, pp. 356-382.
- Harding, A. (1997) "Urban regime in a Europe of the cities?", *European Journal of Urban and Regional Studies*, vol. 4, núm. 4, pp. 291-314.
- Harding, A. (1998) "Public-private partnerships in the UK", en Pierre, J. (ed.) *Partnerships in urban governance. European and American Experience*. Londres: MacMillan Press.
- Harding, A.; Le Galès, P. (1998) "Cities and state in Western Europe", *West European Politics*, vol. 21, núm. 3, pp. 120-145.
- Hastings, A. (1996) "Unravelling the process of 'partnership' in urban regeneration policy", *Urban Studies*, vol. 33, núm. 2, pp. 253-268.

- Hastings, A. (1999) "Analysing power relations in partnerships: is there a role for discourse analysis?", *Urban Studies*, vol. 36, núm. 1, pp. 91-107.
- Hicklin, A. (2004). "Network stability: Opportunity or obstacles?", *Public Organization Review*, vol. 4, núm. 2, pp. 121-133.
- Hindmoor, A. (1998) "The importance of being trusted. Transaction costs and policy network theory", *Public Administration*, vol. 76, núm. 1, pp. 25-44.
- Hirschman, A. O. (1977) *Salida, voz y lealtad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hochleutner, B. (2003) "BIDs fare well the democratic accountability of business improvement districts", *New York University Law Review*, vol. 78, núm. 1, pp. 374-404.
- Hogue, B. (2001) "Economic development", *Journal of the American Planning Association*, vol. 67, núm. 1, pp. 115-116.
- Hollingsworth, J. R.; Lindberg, L. N. (1985) "The governance of the American economy: the role of markets, clans, hierarchies, and associative behavior", en Streeck, W.; Schmitter, P. C. (eds.) *Private interest government. Beyond the market and state*. Londres: Sage, pp. 221-254.
- Hood, C. (1994) *Explaining economic policy reversals*. Buckingham: Open University Press.
- Hood, C.; Jackson, M. (1991) *Administrative argument*. Dartmouth: Aldershot.
- Houstoun, L. O. J. (1988) "Special Improvement Districts. Self-help Downtown", *Commentary*, invierno, Winter, pp. 18-23.
- Houstoun, L. O. J. (1994) "Betting on BIDs. Applying business judgment via business improvement districts (BIDs) to make downtowns work better", *Urban Land*, junio, pp. 13-18.
- Houstoun, L. O. J. (1996) "Business Improvement Districts", *Commentary*, primavera, pp. 4-9.
- Houstoun, L. O. J. (1997a) "Are BIDs working?", *Urban Land*, enero, pp. 32-58.
- Houstoun, L. O. J. (1997b) "Business Improvement Districts", *Commentary*, primavera, pp. 4-9.
- Houstoun, L. O. J. (1997c) "Gotham gets civil", *Urban Land*, octubre, pp. 80-121.

- Houstoun, L. O. J. (1997d) *Business Improvement Districts*. Washington: Urban Land Institute.
- Houstoun, L. O. J. (1998a) "Smart money. New directions for business improvement districts", *Planning*, enero, pp. 12-15.
- Houstoun, L. O. J. (1998b) "Urban awakening", *Urban Land*, octubre, pp. 34-41.
- Houstoun, L. O. J. (1999) "When bad things happen to good BIDs", *Urban Land*, octubre.
- Houstoun, L. O. J. (2000a) "BIDs' growing", *Urban Land*, febrero, pp. 64-69, 101.
- Houstoun, L. O. J. (2000b) "The attraction of Art", *Urban Land*, octubre, pp. 44-49, 105-109.
- Houstoun, L. O. J. (2002) "BIDs at home and abroad", *Urban Land*, octubre, pp. 42-47.
- Houstoun, L. O. J. (2003) *Business Improvement Districts*. Washington: Urban Land Institute e International Downtown Association (2.^a edición).
- Hoyt, L. (2001) *Business improvement districts: Untold stories and substantiated impacts*. Tesis doctoral, Universidad de Pennsylvania.
- Hoyt, L. (2003) *The Business Improvement District: an internationally diffused approach to revitalization*. Washington: IDA.
- Hoyt, L. (2004) "Collecting private funds for safer public spaces: an empirical examination of the business improvement district concept", *Environment and Planning B-Planning & Design*, vol. 31, núm. 3, pp. 367-380.
- Hudson, B. (2004). "Analysing network partnerships. Benson re-visited", *Public Management Review*, vol. 6, núm. 1, pp. 75-94.
- Hudson, K. (1996) "Special district governments: Examining the questions of control", *City/County Management*, vol. 111, septiembre, pp. 54-71.
- Huxham, C. (1993) "Collaborative capability: An intra-organizational perspective on collaborative advantage", *Public Money & Management*, julio-septiembre, pp. 21-28.
- Huxham, C. (1994) "Collaborative capability and collaborative maturity", *Management Research News*, vol. 28, núm. 7-8-9, p. 28.
- Huxham, C. (2002) "Theorising collaboration practice: A quick tour of some accumulating theory", *Working Paper Series*, núm. 2002-08, The University of Strathclyde, Graduate School of Business.

- Huxham, C.; MacDonald, D. (1992) "Introducing collaborative advantage: Achieving inter-organizational effectiveness through meta-strategy", *Management Decision*, vol. 30, núm. 3, pp. 50-56.
- Huxham, C.; Vangen, S. (1996) "Working together. Key themes in the management of relationships between public and non-profit organizations", *International Journal of Public Sector Management*, vol. 9, núm. 7, pp. 5-17.
- Huxham, C.; Vangen, S. (2000a) "Leadership in the shaping and implementation of collaboration agendas: How things happen in a (not quite) joined-up world", *Academy of Management Journal*, vol. 43, núm. 6, pp. 1159-1175.
- Huxham, C.; Vangen, S. (2000b) "What makes partnerships work", en Osborne, S. P. (ed.) *Public-private partnerships*. Londres: Routledge.
- Huxham, C.; Vangen, S. (2001) "Research design choices for action research comparative cases studies from research on inter-organizational collaboration", *Working Paper Series*, núm. 2001-05R, The University of Strathclyde, Graduate School of Business.
- Imbroscio, D. L. (1998a) "Reformulating urban regime theory: The division of labour between state and market reconsidered", *Journal of Urban Affairs*, vol. 20, núm. 3, pp. 233-248.
- Imbroscio, D. L. (1998b) "The necessity of urban regime change: a reply to Clarence N. Stone", *Journal of Urban Affairs*, vol. 20, núm. 3, pp. 261-268.
- Institute for Cultural Landscape Studies, University of Harvard. (2001) *Public-private partnerships*. <www.icls.harvard.edu/ppp/> (31/7/2002).
- International Downtown Association. (1991) *Succesful downtown development, design and management programs: A compendium of funding tools and techniques*. Washington D. C.
- International Downtown Association. (1998) *Chief executive officers survey*. Washington D. C.
- International Downtown Association. "The 24-hour Downtown". <www.ida-downtown.org> (28/7/1999).

- James, O. (2004). "The UK core executive's use of public service agreements as a tool of governance", *Public Administration*, vol. 82, núm. 2, pp. 397-419.
- Jann, W. (2003) "State, administration and governance in Germany: Competing traditions and dominant narratives", *Public Administration*, vol. 81, núm. 1, pp. 95-118.
- Jessop, B. (1998) "The narrative of enterprise and the enterprise of narrative: place marketing and the entrepreneurial city", en Hall, T.; Hubbard, P. (ed.) (1998) *The entrepreneurial city: geography of politics, regime and representation*. Chichester: John Wiley and Sons Ltd., pp. 77-99.
- Johanson, J.; Mattson, L. (1987) "Interorganizational relations in industrial systems: a network approach compared with the transactions-cost approach", en Thompson, G.; Frances, J.; Levacic, R.; Mitchell, J. (ed.) (1991) *Markets, hierarchies and networks. The coordination of social life*. Londres: The Open University Press y Sage, pp. 256-264.
- John, P. (1994) "Central-local government relations in the 1980s and 1990s: towards a policy learning approach", *Local Government Studies*, vol. 20, núm. 3, otoño, pp. 412-436.
- John, P. (2001) *Local governance in Western Europe*. Gateshead: Sage (Politics Texts).
- John, P.; Cole, A. (1998) "Urban regimes and local governance in Britain and France. Policy adaption and coordination in Leeds and Lille", *Urban Affairs Review*, vol. 33, núm. 3, pp. 382-404.
- Johnson, C.; Osborne, S. (2003) "Local strategic partnerships, neighbourhood renewal, and the limits to co-governance", *Public Money & Management*, julio, pp. 147-154.
- Jones, P. (1990) "Town centre management schemes in the UK", *International Journal of Retail & Distribution Management*, vol. 18, núm. 3, pp. 15-17.
- Jones, P.; Hilier, D.; Comfort, D. (2003) "Business improvement districts in town and city centres in the UK", *Management Research News*, vol. 26, núm. 8, pp. 50-59.
- Jordana, J.; Sancho, D. (eds.) (1999) *Políticas de telecomunicaciones en España*. Madrid: Tecnos.

- Judd, D. R.; Parkinson, M. (eds.) (1990) *Leadership and Urban Regeneration: Cities in North America and Europe*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Judd, D. R.; Swanstrom, T. (1998) *City politics. Private power and public policy*. Nueva York: Longman (2.^a edición).
- Judge, D.; Stoker, G.; Wolman, H. (ed) (1997) *Theories of urban politics*. Londres: Sage Publications.
- Kanter, R. M. (1994) "Collaborative advantage: The art of alliances. Successful partnerships manage the relationship, not just the deal", *Harvard Business Review*, vol. 2, núm. 4, pp. 96-108.
- Keating, M. (1993) "The politics of economic development. Political change and local development policies in the United States, Britain and France", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 28, pp. 373-396.
- Kenis, P.; Schneider, V. (1991) "Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox", en Marin, B.; Mayntz, R. (eds.) (1991) *Policy network: empirical evidence and theoretical considerations*. Campus Verlag, Frankfurt y Westview Press, pp. 25-59.
- Kernaghan, K. (1993) "Partnership and public administration: Conceptual and practical considerations", *Canadian Public Administration*, vol. 36, núm. 1, pp. 57-76
- Kernaghan, K. (2004) "Symposium on public-private partnerships revisited: implications for future governance", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 70, núm. 2, pp. 195-198.
- Kickert, W. J. M. (1997) "Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American 'managerialism'", *Public Administration*, vol. 75, núm. 4, pp. 731-752.
- Kickert, W. J. M.; Klijn, E. H.; Koppenjan, J. F. M. (1997a) "Introduction: A management perspective of policy networks", en Kickert, W. J. M.; Klijn, E. H.; Koppenjan, J. F. M. (eds.) *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Londres: Sage Publications, pp. 1-13.
- Kickert, W. J. M.; Klijn, E. H.; Koppenjan, J. F. M. (1997b) "Public management and network management: an overview", en Kickert, W. J. M.; Klijn, E. H.; Koppenjan, J. F. M. (eds.) *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Londres: Sage Publications, pp. 35-61.

- Kickert, W. J. M.; Klijn, E. H.; Koppenjan, J. F. M. (eds.) (1997c) *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Londres: Sage Publications.
- Kilburn, H. W. (2004). "Explaining U.S. urban regimes. A qualitative comparative analysis", *Urban Affairs Review*, vol. 39, núm. 5, pp. 633-651.
- Kingdom, J. (1995) *Agendas, alternatives and public policies*. Segunda edición. Boston: Little, Brown.
- Kjaer, L. (2003) *Local partnerships in Europe. An action research project*. Copenhague: The Copenhagen Centre.
- Klijn, E. H. (1997) "Policy networks: an overview" en Kickert, W.J.M., Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M (eds.) *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Sage Publications, Londres. Capítulo 2: 14-34.
- Klijn, E. H.; Koppenjan, J. (2000) "Public management and policy networks: Foundations of a network approach to governance", *Public Management*, vol. 2, núm. 2, pp. 135-158.
- Klijn, E. H.; Koppenjan, J.; Termeer, K. (1995) "Managing networks in the public sector", *Public Administration*, vol. 73, núm. 3, pp. 437-454.
- Klijn, E. H.; Teisman, G. (2000) "Appearences of public private partnerships: PPP as governance arrangement and the management of problems in concrete projects", ponencia presentada en el *Fourth International Research Symposium in Public Management*, Rotterdam (10-11/4/2000), p. 23.
- Klijn, E. H.; Teisman, G. (2000) "Governing public-private partnerships: Analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships", en Osborne, S. P. (ed.), *Public-private partnerships*, Londres: Routledge.
- Klijn, E. H.; Teisman, G. (2003) "Institutional and strategic barriers to public-private partnership: An analysis of Dutch cases", *Public Money & Management*, julio, pp. 137-146.
- König, K.; Löfller, E. (eds.) (2000) *Accountability management in intergovernmental partnerships*. París: OCDE y Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.

- Kooiman, J. (ed.) (1993) *Modern governance. New government –society interactions*. Londres: Sage Publications.
- Koza, M.; Lewin, A. (1998) "The co-evolution of strategic alliances", *Organization Science*, vol. 9, núm. 3, pp. 255-264.
- Krasner, S. (1983) *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Krizner, I. (1973) "Market process versus market equilibrium", en Thompson, G.; Frances, J.; Levacic, R.; Mitchell, J. (ed.) (1991) *Markets, hierarchies and networks. The coordination of social life*. Londres: The Open University Press y Sage, pp. 53-65.
- Krohe, J. J. (1992) "Why reform government? Replace it", *Across the board*.
- Larson, A. (1992) "Network dyads in entrepreneurial settings: a study of governance exchange relationships", *Administrative Science Quarterly*, vol. 37, pp. 76-104.
- Lavery, K. (1995) "Privatization by the back door: The rise of private government in the USA", *Public Money & Management*, vol. 15, octubre-diciembre, pp. 49-53.
- Le Galès, P. (1995) "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine" *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, núm.1, pp. 57-95.
- Le Galès, P. (2000) "Private sector interests and urban governance", en Bagnasco, A.; Le Galès, P. *Cities in contemporary Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 178-197.
- Le Galès, P. (2001) "Urban governance and policy networks: on the urban political boundedness of policy networks. A French case study", *Public Administration*, vol. 79, núm. 1, pp. 167-184.
- Le Galès, P.; Harding, A. (1998) "Cities and states in Europe", *West European Politics*, vol. 21, núm. 3, pp. 120-145.
- Levacic, R. (1987) "Markets and government", en Thompson, G.; Frances, J.; Levacic, R.; Mitchell, J. (ed.) (1991) *Markets, hierarchies and networks. The coordination of social life*. Londres: The Open University Press y Sage, pp. 35-47.
- Levacic, R. (1991) "Markets: Introduction", en Thompson, G.; Frances, J.; Levacic, R.; Mitchell, J. (ed.) (1991) *Markets, hierarchies and networks. The coordination of social life*. Londres: The Open University Press y Sage, pp. 1-23.

- Levy, P. R. (2000a) "La revitalización de los centros de las ciudades norteamericanas: el papel de los Business Improvement Districts", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 19, septiembre-diciembre, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 65-70.
- Levy, P. R. (2001) "Paying for the public life", *Economic Development Quarterly*, vol. 15, núm. 2, pp. 124-131.
- Levy, P.R. (2000b) "Paying for the public life", *Economic development quarterly*, mayo, vol. 15, núm. 2, p. 124.
- Little, R. (1997) "International Regimes", en Baylis, J.; Smith, S. (eds.) *The globalization of world politics. An introduction to international relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Llarch, E.; Matheu, J. (2000) "Fomento del comercio urbano. Experiencias en materia de dinamización en centros urbanos de barrios y ciudades medias del área de Barcelona", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 19, septiembre-diciembre, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 109-110.
- Llorens Martí, V. (2000) "La actuación en el centro histórico de Gandía: urbanismo, comercio y colaboración pública-privada", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 19, septiembre-diciembre, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 101-108.
- Lloyd, M. G.; McCarthy, J.; McGreal, S.; Berry, J. (2003) "Business Improvement Districts, planning and urban regeneration", *International Planning Studies*, vol. 8, núm. 4, pp. 295-321.
- Local Government Association. (2002b) *We can work it out. In-depth research into development and policy issues for local strategic partnerships*. Londres: LGA.
- Local Government Information Unit. (2002) *Public private partnerships: 10 fact sheets*. <www.dhn.org.uk/ppp/code/fs10.html> (13/10/2003).
- Logan, J. R.; Molotch, H. L. (1987a) "The city as a growth machines", en Logan, J. R.; Molotch, H. L. *Urban fortunes. The political economy of place*. Berkeley: University of California Press, pp. 50-98.
- Logan, J. R.; Molotch, H. L. (1987b) *Urban fortunes. The political economy of place*. Berkeley: University of California Press.

- Lopes Balsas, C. J. (2000) "City center revitalization in Portugal. Lessons from two medium size cities", *Cities*, vol. 17, núm. 1, pp. 19-31.
- Lowndes, V.; Nanton, P.; McCabe, A.; Skelcher, C. (1997) "Networks, partnerships and urban regeneration", *Local Economy*, febrero, pp. 333-342.
- Lowndes, V.; Skelcher, C. (1998) "The dynamics of multi-organizational partnerships: An analysis of changing modes of governance", *Public Administration*, vol. 76, núm. 2, pp. 313-334.
- Lyon, P. (2000) "Partnership for good governance in the 21st century", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 59, núm. 3, pp. 87-92.
- Macdonald, H. (1996a) "BIDs really work", *City Journal*, vol. 6, primavera, pp. 29-42.
- Macdonald, H. (1996b) "Why Business Improvement Districts work", *Civic Bulletin*, núm. 4, Nueva York: Manhattan Institute for Policy Research, Center for Civic Innovation.
- Machado, N.; Burns, T. (1998) "Complex social organization: Multiple organizing modes, structural incongruences, and mechanisms of integration", *Public Administration*, vol. 76, núm. 2, pp. 355-386.
- Mallett, W. J. (1993) "Private government formation in the DC metropolitan area", *Growth and Change*, vol. 24, núm. 3, verano, pp. 385-416.
- Mallett, W. J. (1994) "Managing the post-industrial city: business improvement districts in the United States", *Area*, vol. 26, núm. 3, pp. 276-287.
- Marsh, D. (1998a) "The utility and future of policy network analysis", en Marsh, D. (ed.) (1998a) *Comparing policy networks*. Buckingham: Open University Press.
- Marsh, D. (ed.) (1998b) *Comparing policy networks*. Buckingham: Open University Press.
- Marsh, D.; Rhodes, R. A. W. (1992) "Policy communities and issue networks. Beyond typology", en Marsh, D.; Rhodes, R. A. W. (eds.) (1992) *Policy networks in British government*. Oxford: Clarendon Press, pp. 249-268.
- Marsh, D.; Smith, M. (2000) "Understanding policy networks: Towards a dialectical approach", *Political Studies*, vol. 48, núm. 1, pp. 4-21.
- Marshall, A. (1936) "On markets", en Thompson, G.; Frances, J.; Levacic, R.; Mitchell, J. (ed.) (1991) *Markets, hierarchies and networks. The*

- coordination of social life*. Oxford: The Open University Press y Sage, pp. 25-34.
- Marshall, C. (1985) "Appropriate criteria of trustworthiness and goodness for qualitative research on education organizations", *Quality and Quantity*, vol. 19, pp. 353-373.
- Mayntz, R. (1987) "Governing failures and the problem of governability: Some comments on a theoretical paradigm", en Kooiman, J. (ed.) *Modern governance. New government –society interactions*. Londres: Sage Publications.
- McDonald, F. (1999) "The importance of power in partnership relationships", *Journal of General Management*, vol. 25, núm. 1, pp. 43-59.
- McGuinness, T. (1987) "Markets and managerial hierarchies", en Thompson, G.; Frances, J.; Levacic, R.; Mitchell, J. (ed.) (1991) *Markets, hierarchies and networks. The coordination of social life*. Londres: The Open University Press y Sage, pp. 66-81.
- McGuire, M. (2002) "Managing networks: Proposition on what managers do and why they do it", *Public Administration Review*, vol. 62, núm. 5, pp. 599-609.
- McQuaid, R. W. (2000) "The theory of partnership: why have partnerships?", en Osborne, S. P. (ed.) *Public-private partnerships*. Londres: Routledge.
- Mendoza, X. (1991) *Algunas reflexiones acerca de la "transición al mercado" de los servicios sociales*. Barcelona: Jornadas Público-Privadas y de Bienestar Social.
- Mendoza, X. (1996), *Las transformaciones del sector público en las sociedades avanzadas. Del estado del bienestar al estado relacional*. Barcelona: Diputació de Barcelona (Col·lecció Papers de Formació, 23).
- Meny, I.; Thoenig, J. C. (1992) *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel (Ciencia Política).
- Mercer, S. (1997) *The ongoing discussion on Town and City Improvement Zones*, Londres: ATCM, octubre.
- Merrifield, A. (2000) "The dialectics of dystopia: Disorder and zero tolerance in the city", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, núm. 2, pp. 473-489.

- Millet, C.; Ahmad, Y. (2000) "Collaboration and partnership: an effective response to complexity and fragmentation or solution built on sand?", *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 20, núms. 5-6, pp. 1-38.
- Milward, H. B.; Provan, K. G. (1998) "Measuring network structure", *Public Administration*, vol. 76, pp. 387-407.
- Ministerio de Economía y Hacienda. (1998b) *Gerentes de centros urbanos*. Madrid: Dirección General de Comercio Interior, Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa.
- Mintzberg, H. (1983) *Structures in fives. Designing effective organizations*. Englewood Cliffs: Prentice/Hall International.
- Mintzberg, H. (1996) "Managing Government - Governing Management", *Harvard Business Review*, vol. 74, núm. 3, pp. 75-83.
- Mitchell, J. (2000) *Business Improvement Districts and innovative service delivery*. Arlington: The Pricewaterhouse Coopers Endowment for The Business of Government.
- Mitchell, J. (2001a) "Business Improvement Districts and the 'new' revitalization of downtown", *Economic Development Quarterly*, vol. 15, núm. 2, pp. 115-123.
- Mitchell, J. (2001b) "Business Improvement Districts and the management of innovation", *American Review of Public Administration*, vol. 31, núm. 2, pp. 201-217.
- Mohr, J.; Spekman, R. (1994) "Characteristics of partnership success: Partnerships attributes, communication behavior, and conflict resolution techniques", *Strategic Management Journal*, vol. 15, núm. 2, pp. 135-152.
- Mollenkopf, J. H. (1994) *A phoenix in the ashes. The rise and fall of the Koch coalition in New York city politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Moore, M. H. (1995) *Creating public value. Strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press.

- Mossberger, K.; Stoker, G. (2001) "The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization", *Urban Affairs Review*, vol. 36, núm. 6, julio, pp. 810-835.
- Mossberger, K.; Wolman, H. (2003) "Policy transfer as a form of prospective policy evaluation: Challenges and recommendations", *Public Administration Review*, vol. 63, núm. 4, pp. 428-440.
- Moulton, L.; Anheier, H. (2000) "Public-private partnerships in the United States: Historical patterns and current trends", en Osborne, S. P. (ed.) *Public-private partnerships*. Londres: Routledge.
- Moulton, L.; Anheier, H. (2002) "Public-private partnerships in the United States: Historical patterns and current trends", *Civil Society Working Paper*, núm. 16. Londres: London School of Economics.
- Mueller, D. C. (1996) *Public choice II. A revised edition of Public choice*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Muñoz-Alonso, S. (2004). *Sistemas de gestión bibliográfica: ProCite*. Madrid: Fragua.
- Mutale, E.; Edwards, M. (2002) "The London Development Agency and Local Regeneration Issues: an overview of urban regeneration management", *Local Economy*, vol. 17, núm. 1, pp. 25-34.
- Nahapiet, J.; Ghoshal, S. (1998) "Social capital, intellectual capital, and the organizational advantage", *Academy of Management Review*, vol. 23, núm. 2, pp. 242-266.
- New York Administrative Code. "Chapter 4: City Business Improvement Districts", 25-401/604, título 25, 23/7/1991.
- New York City Department of Small Business Services. Business Improvement Districts. <www.nyc.gov/html/sbs/html/bid.html> (2/8/2004).
- New York City Economic Policy and Marketing Group. (1994) *New York City Business Improvement Districts: An evaluation*. Nueva York.
- New York City Partnership. (1995) *The BID manual: Establishing and managing a Business Improvement District*. Nueva York: LTM Associates.
- New York State Consolidated Laws. General Municipal Law. "Article 19-A: Business Improvement Districts", pp. 99-112.
- Nohria, N. (1992) "Is a Network Perspective a Useful Way of Studying Organizations?", en Nohria, N; Eccles, R. (1992) *Networks and*

- organizations: structure, form, and action.* Boston: Harvard Business School Press.
- O'Toole, L. (1997) "Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration", *Public Administration Review*, vol. 57, núm. 1, pp. 45-52.
- Oc, T.; Tiesdell, S. (1998) "City centre management and safer city centres: approaches in Coventry and Nottingham", *Cities*, vol. 15, núm. 2, pp. 85-103.
- OCDE, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. (1998) *Partnerships, participation, investment, innovation. Meeting the challenge of distressed urban areas.* Conference report, Dublín (17-19/6/1998).
- OCDE. (2001) *Local partnerships for better governance.* París: OCDE.
- Office of the Deputy Prime Minister. (1994) *Planning Policy Guidance Note 13: Transport,* marzo, Londres. <www.planning.odpm.gov.uk/ppg/index.htm> (3/9/2002).
- Office of the Deputy Prime Minister. (1996) *Planning Policy Guidance Note 6: Town centres and retail development,* junio, Londres. <www.planning.odpm.gov.uk/ppg/index.htm> (3/9/2002). Edición revisada de la edición de 1993.
- Office of the Deputy Prime Minister. (2001a) *Strong Local Leadership. Quality Public Services,* Londres. <www.local-regions.odpm.gov.uk/sll> (3/9/2002).
- Office of the Deputy Prime Minister. (2001b) *Working together: Effective partnering between local government and business for service delivery,* Londres. <www.local-regions.odpm.gov.uk/partner/> index.htm> (9/10/2002).
- Office of the Deputy Prime Minister. (2002a) *Local Government Bill Consultation on draft legislation,* Londres. <www.local-regions.odpm.gov.uk/consult/bill/index.htm> (17/10/2002).
- Office of the Deputy Prime Minister. (2002b) *Local Government White Paper Implementation Plan,* Londres. <www.info4local.gov.uk/searchreport.asp?id=11877&heading=e-mail+alert> (20/8/2002).

- Office of the Deputy Prime Minister. (2002c) *Speech given by Local Government Minister, Christopher Leslie to the LGA Conference*, Londres. <www.odpm.gov.uk/about/ministers/speeches/leslie/161002.htm> (17/10/2002).
- Office of the Deputy Prime Minister. (2002d) *Town centres put on the interactive map*, Londres <www.odpm.gov.uk/news/0207/0024.htm> (4/7/2002).
- Office of the Deputy Prime Minister. (2003a) *BIDs for better communities*. News release 2003/0191, 18/9/2003, Londres. <www.odpm.gov.uk/pns/DisplayPN.cgi?pn_id=2003_0191>.
- Office of the Deputy Prime Minister. (2003b) *Business rates information letter – Working draft of guidance on Business Improvement Districts*, Londres, 18/2/2003. <www.local.odpm.gov.uk/finance/busrats1.htm>.
- Office of the Deputy Prime Minister. (2003c) *Productivity in the UK: 4-The local dimension*. Julio, Norwich: HM Treasury, HMSO. <www.hmtreasury.gov.uk> (26/9/2003).
- Office of the Deputy Prime Minister. (2003d) *Business Improvement Districts Guidance: A working draft*, Londres, 12/8/2003. <www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/page/odpm_locgov> (9/9/2003).
- Office of the Deputy Prime Minister. (2003e) *Consultation paper on the guidance on Business Improvement: A working draft*, Londres, 12/8/2003. <www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/page/odpm_locgov> (9/9/2003).
- Oliver, Ch. (1990) "Determinants of interorganizational relationships: integration and future directions", *Academy of Management Review*, vol. 15, núm. 2, pp. 241-265.
- Olson, M. (1982) *The rise and decline of nations. Economic growth, stagflation, and social rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Olson, M. (1995) *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press (16.^a edición).
- Orellana, L. (2000) "El programa Sirchal. Una aportación a la revitalización de centros históricos en América Latina y el Caribe", *Gestión y Análisis de*

- Políticas Públicas*, núm. 19, septiembre-diciembre, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 135-140.
- Orr, M. E.; Stoker, G. (1994) "Urban regimes and leadership in Detroit", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 30, núm. 1, septiembre, pp. 48-73.
- Osborne, D.; Gaebler, T. (1993) *Reinventing Government How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Plume Books.
- Osborne, S. P. (2000a) "Understandings public-private partnerships in international perspective: globally convergent or nationally divergent phenomena", en Osborne, S. P. (ed.) *Public-private partnerships*, Londres: Routledge.
- Osborne, S. P. (ed.) (2000b) *Public-private partnerships*, Londres: Routledge.
- Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons*, New York: Cambridge University Press.
- Ouchi, W. (1980) "Markets, bureaucracies and clans", en Thompson, G.; Frances, J.; Levacic, R.; Mitchell, J. (ed.) (1991) *Markets, hierarchies and networks. The coordination of social life*. Londres: The Open University Press y Sage, pp. 246-255.
- Paddison, R. (ed.) (2001) *Handbook of Urban Studies*. Londres: Sage Publications.
- Painter, C.; Clarence, E. (2001) "UK local action zones and changing urban governance", *Urban Studies*, vol. 38, núm. 8, pp. 1215-1232.
- Painter, C.; Rouse, J.; Isaac-Henry, K. (1997) "Local authorities and non-elected agencies: Strategic responses and organizational networks", *Public Administration*, vol. 77, núm. 2, pp. 225-245.
- Pal, J.; Sanders, E. (1997) "Measuring the effectiveness of town centre management schemes: an explanatory framework", *International Journal of Retail & Distribution Management*, vol. 25, núm. 2, pp. 70-77.
- Parkhe, A. (1993) "Strategic alliance structuring: a game theoretic and transaction cost examination of interfirm cooperation", *Academy of Management Journal*, vol. 36, núm. 4, pp. 794-829.
- Peck, J.; Tickell, A. (1995) "The social regulation of uneven development: 'regulatory deficit', England's South East and the collapse of Thatcherism" *Environment and Planning A*, vol. 27, núm. 1, pp. 15-40.

- Perri 6; Leat, D.; Seltzer, K.; Stoker, G. (2002) *Towards holistic governance. The new reform agenda*. Hounds Mills: Palgrave.
- Peters, G. (1998a) "With a little help from our friends": Public-private partnerships as institutions and instruments", en Pierre, J. (ed.) *Partnerships in urban governance. European and American Experience*. Londres: MacMillan Press.
- Peters, G. (1998b) "Managing horizontal government: the politics of coordination", *Public Administration*, vol. 76, núm. 2, pp. 295-311.
- Peters, G.; Wright, V. (2001) "Políticas públicas y administración: lo viejo y lo nuevo", en Goodin, R.; Klingemann, H. (eds.) *Nuevo manual de ciencia política*. Madrid: Istmo (edición original: 1996).
- Peterson, P. E. (1981) *City limits*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Pierre, J. (1998) "Public-private partnerships and urban governance", en Pierre, J. (ed.) *Partnerships in urban governance. European and American Experience*. Londres: MacMillan Press.
- Pierre, J. (1999) "Models of urban governance. The institutional dimension of urban politics", *Urban Affairs Review*, vol. 34, núm. 3, pp. 372-396.
- Pierre, J. (ed.) (1998) *Partnerships in urban governance. European and American Experience*. Londres: MacMillan Press.
- Pierson, C. (1992) *Beyond the Welfare State?* Cambridge: Cambridge Polity Press.
- Pollitt, C. (1993) *Managerialism and the Public Services*. Oxford: Blackwell.
- Powell, W. (1987) "Hybrid organizational arrangements: new form or transitional development?", *California Management Review*, vol. 30, núm. 1, pp. 67-87.
- Powell, W. (1990) "Neither market nor hierarchy: network forms of organization", *Research in Organizational Behavior*, núm. 12, pp. 295-336.
- Pressman, J.; Wildavsky, A. (1998) *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica (1.^a edición en inglés: 1973).
- Provan, K. G.; Milward, H. B. (2001) "Do networks really work? A framework for evaluating public sector", *Public Administration Review*, vol. 61, núm. 4, pp. 414-423.

- Ragin, C. C. (1989) *The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Ragin, C.; Berg-Schlosser, D.; Meur, G. (2001), "La metodología en ciencia política: métodos cualitativos" en Goodin, R.; Klingemann, H. (eds.) *Nuevo manual de ciencia política*, Madrid: Istmo (edición original: 1996).
- Real Academia Española (2001) *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid: Espasa Calpe.
- Regan, S. (2000) "Towards an urban renaissance: The final report of the urban task force", *Political Quarterly*, vol. 71, núm. 1, enero-marzo, pp. 115-118.
- Rhodes, R. A. W. (1988) *Beyond Westminster and Whitehall: the sub-central governments of Britain*. Londres: Unwin Hyman.
- Rhodes, R. A. W. (1990) "Policy networks: a British perspective", *Journal of Theoretical Politics*, núm. 2, pp. 293-317.
- Rhodes, R. A. W. (1994) "The hollowing out of the state: the changing nature of the public service in Britain", *Political Quarterly*, vol. 65, pp. 138-151.
- Rhodes, R. A. W. (1996) "The new governance: governing without government", *Political Studies*, vol. 44, pp. 652-667.
- Rhodes, R. A. W. (1997a) "From marketization to diplomacy: It's the mix that matters", *Public Policy and Administration*, vol. 12, núm. 2, pp. 31-50.
- Rhodes, R. A. W. (1997b) "Foreword", en Kickert, W. J. M.; Klijn, E. H.; Koppenjan, J. F. M. (eds.) (1997) *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Londres: Sage Publications, pp. xi-xv.
- Rhodes, R. A. W. (1997c) *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press (reedición: 2001).
- Rhodes, R. A. W. (2000a) "The governance narratives: key findings and lessons from the ESRC's Whitehall Programme", *Public Administration*, vol. 78, núm. 2, pp. 345-363.
- Rhodes, R. A. W. (2001) *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press (1.^a edición: 1997).
- Rhodes, R. A. W. (2002) "Putting people back into networks", *Australian Journal of Political Science*, vol. 37, núm. 3, pp. 399-416.

- Ring, P.; Van De Ven, H. (1992) "Structuring cooperative relationships between organizations", *Strategic Management Journal*, vol. 13, núm. 7, pp. 483-498.
- Ring, P.; Van De Ven, H. (1994) "Developmental processes of cooperative interorganizational relationships", *Academy of Management Review*, vol. 19, núm. 1.
- Roberts, P.; Sykes, H. (ed.) (2000) *Urban regeneration. A handbook*. Londres: Sage Publications.
- Robertson, K. A. (1995) "Downtown redevelopment strategies in the United States. An end-of-the-century assessment", *Journal of the American Planning Association*, vol. 61, núm. 4, pp. 429-437.
- Robinson, E. (2000) "Business Improvement Districts", *DL21C Economic Development Committee Fact Sheet*. Democratic Leadership for the 21st Century. <www.dl21c.org/bids.htm> (13/11/2001).
- Rodal, A. (1993) "Managing partnerships", *Optimum*, vol. 24, núm. 3, pp. 49-63.
- Rodal, A.; Mulder, N. (1993) "Partnerships, devolution and power-sharing: implications for management", *Optimum*, vol. 24, núm. 3, pp. 27-48.
- Rosenau, P. V. (ed.) (2000) *Public-private policy partnerships*. Cambridge: The MIT Press.
- Rothenberg Pack, J. (1987) "Privatization of public sector services in theory and practice", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 6, núm. 4, pp. 523-540.
- Rothenberg Pack, J. (1992) "BIDs, DIDs, SIDs, SADs. Private governments in urban America", *The Brookings Review*, vol. 10, pp. 18-21.
- Rovira Lara, A. (2000) "Propuestas y modelos para la gestión estratégica de los centros urbanos desde la cooperación pública y privada", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 19, septiembre-diciembre, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 19-34.
- Salamon, L. (1981) "Rethinking public management: Third-party government and the changing forms of government action", *Public Policy*, vol. 29, núm. 3, pp. 255-275.
- Sánchez, J. (1996) "El estado de bienestar", en Caminal, M. (coord.) *Manual de ciencia política*. Madrid: Tecnos.

- Sandel, M. J. (1996) *Democracy's discontent: America in search of a public philosophy*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Sassen, S. (1991) *The global city. New York, London, Tokio*. Princeton: Princeton University Press.
- Savas, E. S. (2000) *Privatization and public-private partnerships*. Nueva York, Chatham House Publishers.
- Savitch, H.V. (1988) *Post-Industrial Cities. Politics and Planning in New York, Paris and London*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Sawicki, D. S. (1992) "Public/private deals: do they really work?", *Journal of Housing*, vol. 49, núm. 1, enero-febrero, pp. 24-26.
- Schmitter, P. (1989) "I settori nel capitalismo moderno: modi di regolazioni e variazioni nel rendimento", *Stato e Mercato*, vol. 26, pp. 173-208.
- Sehested, K. (2003) "Cross-sector partnerships as a new form of local governance", en Kjaer, L. (2003) *Local partnerships in Europe. An action research project*. Copenague: The Copenhagen Centre, pp. 89-95.
- Sellers, M. (2003) "Privatization morphs into 'publicization': businesses look a lot like government", *Public Administration*, vol. 81, núm. 3, pp. 607-620.
- Simon, H. (1951) *Administrative Behavior*. Nueva York: Macmillan.
- Simon, H. (1954) "A behavioral theory of rational choice", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 69, pp. 99-118.
- Sintes-Pons, H. (2002) *Partnerships business-NGOs: Potential, limitations and sustainability*. Tesina.
- Sites, W. (1997) "The limits or urban regime theory: New York City under Koch, Dinkins, and Giuliani", *Urban Affairs Review*, vol. 32, pp. 536-557.
- Skelcher, C.; McCabe, A.; Lowndes, V.; Nanton, P. (1996) "Community networks in urban regeneration. 'It all depends who you know'", *Findings, Local and central government relations research 45*. The Policy Press in association with the Joseph Rowntree Foundation.
[<http://www.jrf.org.uk/knowledge/findings/government/g45.asp>](http://www.jrf.org.uk/knowledge/findings/government/g45.asp).
- Solà, A. (2001). "Governança i governabilitat: una proposta terminològica", *Revista de Llengua i Dret*, vol. 35, pp. 9-31.
- Southern, R. (2002) "Understanding multi-sectoral regeneration partnerships as a form of local governance", *Local Government Studies*, vol. 28, núm. 2, pp. 16-32.

- Staber, U. (2001) "The structure of networks in industrial districts", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 25, núm. 3, pp. 537-552.
- Stainback, J. (2000) "Public/private development partnerships and other methods to realize projects", en *Public/Private Finance and Development: Methodology/Deal Structuring/Developer Solicitation*. Jossey-Bass Wiley, US: Capítulo 1. <http://media.wiley.com/product_data/excerpt/70/04713336/0471333670.pdf>.
- Staley, S. (1999) "To market, to market", *Planning*, vol. 65, núm. 9, septiembre, pp. 23-27.
- Stark (1998) "America, the gated?", *WQ*, invierno, pp. 58-79.
- Stephenson, M. O. (1991) "Whiter the public-private partnership: a critical overview", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 27, núm. 1, pp. 109-127.
- Stewart, J.; Kendall, E.; Coote, A. (1994) *Citizen's juries*. Londres: Institute for Public Policy Research.
- Stewart, M. (1994) "Between Whitehall and Townhall: the realignment of urban regeneration policy in England", *Policy and Politics*, vol. 22, núm. 2.
- Stiglitz, J. (1986) *Economics of the public sector*. Nueva York: W. W. Norton & Co.
- Stillman, R. (2003) "Twenty-first century United States governance: Statecraft as reform craft and the peculiar governing paradox it perpetuates", *Public Administration*, vol. 81, núm. 1, pp. 19-40.
- Stoker, G. (1995) "Regime theory and urban politics", en Judge, D.; Stoker, G.; Wolman, H. (eds.) *Theories of urban politics*. Londres: Sage Publications, pp. 54-71.
- Stoker, G. (1998a) "Governance as theory: five propositions", *International Social Science Journal*, vol. 55, núm. 155, pp. 17-28.
- Stoker, G. (1998b) "Theory and urban politics", *International Political Science Review*, vol. 19, núm. 2, pp. 119-129.
- Stoker, G. (1998c) "Public-private partnerships and urban governance", en Pierre, J. (ed.) *Partnerships in urban governance. European and American Experience*. Londres: MacMillan Press.
- Stoker, G. (2002) *Gran Bretanya. Del govern a la governabilitat local*. Barcelona: Diputació de Barcelona, Centre per a la Innovació Local/ICPS (Col·lecció Món Local, 3).

- Stone, C. N. (1989) *Regime politics. Governing Atlanta 1946-1988*. University Press of Kansas.
- Stone, C. N. (1993) "Urban regimes and capacity to govern", *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, núm. 1, pp. 1-28.
- Stone, C. N. (2001) "The Atlanta experience re-examined: the link between agenda and regime change", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 25, núm. 1, marzo, pp. 20-34.
- Stone, C. N. (2002) "Building urban coalitions around social-regeneration agendas: putting humpty dumpty together", ponencia preparada para el *Norwegian Research Council Seminar: Urban development –Challenges for planning politics and research*, Bergen, Noruega (23-24/5/2002).
- Stone, C. N. (2002) "Urban regimes and problems of local democracy", ponencia presentada en *ECPR Joint Sessions*, Turín, Italia (22-27/3/2002).
- Streeck, W.; Schmitter, P. (1985) "Community, market, state –and associations? The prospective contribution of interest governance to social order", en Thompson, G.; Frances, J.; Levacic, R.; Mitchell, J. (ed.) (1991) *Markets, hierarchies and networks. The coordination of social life*. Londres: The Open University Press y Sage, pp. 227-241.
- Subirats, J. (1989) *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas (Colección Estudios, Serie Administración General).
- Subirats, J. (coord.) (2002) *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Subirats, J. (ed.) (2003) *Elementos de la nueva política*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona (Colección Urbanitats).
- Tallentire, A. (2000) "Una perspectiva británica del partenariado público-privado para la gestión del centro urbano", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 19, septiembre-diciembre, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 61-64.
- Tarragó, M. (2000) "Fórmulas para la financiación de las acciones de promoción económica de los centros urbanos", *Gestión y Análisis de*

- Políticas Públicas*, núm. 19, septiembre-diciembre, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 35-46.
- Teisman, G. (2000) "Models for research into decision-making processes", *Public Administration*, vol. 78, núm. 4, pp. 937-956.
- Teisman, G. (2002) "Partnership arrangements: Governmental rhetoric or governance scheme?", *Public Administration Review*, vol. 62, núm. 2, pp. 197-205.
- The City of New York Department of Business Services. (1996) *New York City Business Improvement Districts*. Nueva York.
- The City of New York Department of Business Services. (1998a) *New York City Business Improvement Districts*. Nueva York.
- The City of New York Department of Business Services. (1998b) *Starting and managing Business Improvement Districts*. Nueva York: New York City Department of Business Services.
- The Council of the City of New York. (1995) *Cities within cities: Business Improvement Districts and the emergence of the Micropolis*. Nueva York: The Council of the City of New York.
- The Council of the City of New York. (1997) *Managing the Micropolis. Proposals to strengthen BID performance and accountability*. Nueva York: The Council of The City of New York, pp. 1-18. <Tenant.net/Oversight/bid97/bid97.html> (23/8/1999).
- The Council of the City of Philadelphia. (1990) *Bill N.º 1069. Approving the plan, estimated costs and proposed method of charges of the Special Services District of Central Philadelphia for and concerning business improvements and administrative services to the Central Business District of the City of Philadelphia*.
- The Council of the City of Philadelphia. (1990) *Bill N.º 727. An Ordinance authorizing the City of Philadelphia to organize an Authority to be known as Special Services District of Central Philadelphia, pursuant to the provisions of the "Municipality Authorities Act of 1945"*.
- The Council of the City of Philadelphia. (1995) *Bill N.º 940632. An Ordinance authorizing the extension of the term of the Authority known as the "Center City District" pursuant to the provisions of the "Municipality Authorities Act of 1945"*.

- The Economist Intelligence Unit Limited. (1999) *Vision 2010: Forging tomorrow's public-private partnerships*. Nueva York: The Economist Intelligence Unit y Andersen Consulting.
- Thompson, G. (1991) "Comparison between models", en Thompson, G.; Frances, J.; Levacic, R.; Mitchell, J. (ed.) (1991) *Markets, hierarchies and networks. The coordination of social life*. Londres: The Open University Press y Sage, pp. 243-245.
- Thompson, G.; Frances, J.; Levacic, R.; Mitchell, J. (ed.) (1991) *Markets, hierarchies and networks. The coordination of social life*. Londres: The Open University Press y Sage.
- TOCEMA (2001) *Town Centre Management: re-use of empty buildings, mobility, management of public spaces*. Namur, Bélgica: Tocema.
- TOCEMA. (2000) *Town Centre Management: partnership, economic development, promotion and communication*. Namur, Bélgica: Tocema.
- Tomalin, C.; Pal, J. (1994) "Local authority responses to retail change. The case for Town Centre Management", *International Journal of Retail & Distribution Management*, vol. 22, núm. 6, pp. 51-56.
- Toonen, T. (1998) "Networks, management and institutions: Public administration as 'normal science'", *Public Administration*, vol. 76, núm. 2, pp. 229-252.
- Torfing, J.; Sorensen, E. et al. (2003). "Nine competing definitions of governance, governance networks and meta-governance", *Working Paper Series*.
- Traub, J. (1996) "Can association of business be true community-builders?", *The Responsive Community*, vol. 6, pp. 29-38.
- Travers, T.; Weimar, J. (1996a) "Syndicated taxes: a new policy for regenerating city centres. America's Business Improvement Districts show how earmarked taxes can raise new money to clean up city centres", *Demos*, vol. 9, pp. 32-33.
- Travers, T.; Weimar, J. (1996b) *Business Improvement Districts New York and London*. Londres: The Greater London Group/ London School of Economics and Political Science.

- Tuten, T. L.; Urban, D. J. (2001) "An expanded model of business-to-business partnership formation and success", *Industrial Marketing Management*, vol. 30, núm. 2, pp. 149-164.
- U.S. 2nd Circuit Court of Appeals: Kessler v Grand Central District Management Association, Inc. (1998) Docket no. 97-7503, Lexis 25723.
- Urban Task Force. (1999) *Towards an Urban Renaissance. Final report on the Urban Task Force Chaired by Lord Rogers of Riverside*. Londres: DETR.
- Vallés, J. M. (2000) *Ciencia política: una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Van Bueren, E.; Klijn, E. H.; Koppenjan, J. (2003) "Dealing with wicked problems in networks: analyzing and environmental debate from a network perspective", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 13, núm. 2, pp. 193-212.
- Van Kersbergen, K.; Van Waarden, F. (2004) "'Governance' as a brige between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy", *European Journal of Political Research*, vol. 43, pp. 143-171.
- Van Waarden, F. (1992) "Dimensions and types of policy networks", *European Journal of Political Research*, vol. 21, pp. 29-52.
- Veen swijk, M.; Hakwoort, J. (2002) "Public private transformations. Institutional shifts, cultural changes and altering identities: two case studies", *Public Administration*, vol. 80, núm. 3, pp. 543-555.
- Vernis, A. (1999) *Organizing services to the elderly: A tale of two cities*. Tesis doctoral defendida en la School of Public Service, Robert F. Wagner Graduate, New York University.
- Vernis, A.; Iglesias, M.; Sanz, B.; Solernou, M.; Urgell, J.; Vidal, P. (1998) *La gestión de las organizaciones no lucrativas*. Bilbao: Deusto.
- Vigoda, E. (2002) "From responsiveness to collaboration: governance, citizens, and the next generation of public administration", *Public Administration Review*, vol. 62, núm. 5, pp. 527-540.
- Vilanova, P. (1995) "El concepto de régimen internacional", en *El estado y el sistema internacional*. Barcelona: EUB, pp. 56-61.
- Walzer, N.; Jacobs, B. D. (ed.) (1998) *Public-private partnerships for local economic development*. Wesport: Praeger.

- Ward, K. G. (1996) "Rereading Regime Theory: a sympathetic critique", *Geoforum*, vol. 27, núm. 4, pp. 427-438.
- Ward, K. G. (1997a) "Urban regimes in theory and practice. Rigourising regime theory", en Stanyer, J.; Stoker, G. (eds.) *Contemporary Political Studies*. Political Studies Association, vol. 1, pp. 181-197.
- Ward, K. G. (1997b) "Coalitions in urban regeneration: a regime approach", *Environment and Planning A*, vol. 29, núm. 8, pp. 1493-1506.
- Warnaby, G.; Alexander, A.; Medway, D. (1998) "Town centre management in the UK: A review, synthesis and research agenda", *The International Review of Retail, Distribution and Consumer Research*, vol. 8, núm. 1, pp. 15-31.
- Weimar, J. (1995) "A BID to battle against the spiral of urban decay", *Local Government Chronicle*, diciembre.
- Wettenhall, R. (2003) "The rhetoric and reality of public-private partnerships", *Public Organization Review*, vol. 3, núm. 1, pp. 77-107.
- Whitehand, J. (2001) "The physical form of cities: A historico-geographical approach", en Paddison, R. (ed.) (2001) *Handbook of Urban Studies*. Londres: Sage Publications, pp. 69-87.
- Williamson, O. (1971) "The vertical integration of production. Market failure considerations", en Carroll, G.; Teece, D. (eds.) (1999) *Firms, markets, and hierarchies. The transaction cost economics perspective*. Oxford: Oxford University Press, pp. 17-31.
- Williamson, O. (1985) *The economics institutions of capitalism*. Nueva York: Free Press.
- Williamson, O. (1991) "Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives", *Administrative Science Quarterly*, vol. 36, núm. 2, pp. 269-296.
- Wilson, J. (1989) "Compliance", en Wilson, J. *Bureaucracy*. Nueva York: Basic Books, pp. 154-175.
- Wilson, W. (1887) "The study of administration", *Political Science Quarterly*, vol. 2, núm. 2, junio, pp. 197-222.
- Wolman, H. (1992) "Understanding cross-national policy transfers: the case of Britain and the US", *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, enero, pp. 27-45.

- Yin, R. K. (1994) *Case study research. Design and methods*. Thousand Oaks: Sage (Applied Social Research Methods Series) (2.^a edición).
- Ysa, T. (2000) "Partenariados público-privados en la gestión de centros urbanos: análisis comparativo de modelos entre Estados Unidos y el Reino Unido", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 19, septiembre-diciembre, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 47-60.
-