

La necesidad de repensar las ciudades y los territorios ante el nuevo marco europeo

María del Carmen García Peña

Resumen: La aceleración del desarrollo de la economía mundial y la reciente crisis, entre otros factores, están provocando la necesidad de cambios en los modelos sociales, económicos y políticos a escala mundial. Europa ha diseñado, de cara al 2020, su propio camino de transformación y exige a los países, a las regiones y, por supuesto, a las ciudades, repensar sus modelos de desarrollo y sus prioridades, tendiendo hacia una especialización inteligente de los territorios y hacia unas estrategias integradas de desarrollo sostenible urbano. La ciudad de Málaga se presenta como un ejemplo de metrópoli que ha sabido diseñar su crecimiento en función de un proceso constante de observación, reflexión, diálogo y búsqueda de compromisos de todos los agentes importantes de su territorio, impulsando aquellas estrategias y proyectos clave para transformar su espacio metropolitano de forma cualitativa.

Palabras clave: desarrollo; estrategia; sostenibilidad; planificación; territorio; Málaga.

Códigos JEL: O21; P41; R58.

1. Introducción

La globalización y el desarrollo tecnológico, entre otras cuestiones, han acelerado el desarrollo y la actividad mundial, de manera que, sin duda, el mundo será muy diferente a finales de la próxima década: economías más interconectadas, retos climáticos y de recursos, finanzas mundiales, movilidad sostenible, etc. (Stiglitz, 2007). Es por ello que la Comisión Europea propuso en 2010 una ambiciosa serie de acciones a escala de la Unión Europea (UE)¹, concebidas para encarrilar una senda de crecimiento nueva y más sostenible. Una mezcla de esfuerzos de la UE y de cada estado miembro que deberían reforzarse mutuamente, teniendo las ciudades un papel muy importante que cumplir, como promotores del desarrollo.

Según el Banco Mundial², en 2030 más del 60% de la población mundial vivirá en áreas urbanas, y el 85% en los países en desarrollo. Hoy más que nunca, la Europa de las ciudades y de las regiones se hace una realidad, y ha de ser capaz de posicionarse también en cuanto al modelo de desarrollo a seguir. La Comisión Europea propone establecer estrategias de especialización inteligente en los territorios, así como actuaciones de desarrollo sostenible integrado en las ciudades, ya que el desarrollo actual implantado en las urbes y en los espacios metropolitanos no siempre ha respondido a este modelo.

Es por ello que las ciudades y los territorios deben repensar de forma permanente las estrategias que tienen definidas y adaptar sus modelos en la misma dirección que el resto del territorio europeo, si

realmente se quiere lograr un cambio de modelo en los próximos años (Pascual, 2002).

Málaga es pionera en Andalucía, y de las primeras ciudades en España, que, ya en 1992, empezó a diseñar su desarrollo y el de su entorno metropolitano a través de la planificación estratégica (*bottom up*). Esta herramienta propone objetivos, estrategias y acciones para un crecimiento a medio y largo plazo, basado en las potencialidades del territorio, enmarcado en un entorno mayor, manteniendo un seguimiento y una evaluación constante de los resultados obtenidos, redirigiendo así el modelo con base en la gobernanza del territorio (Estrada et al., 2011).

En este artículo se analizará el trabajo realizado por la ciudad de Málaga para estar en constante reflexión e innovación, y los frutos obtenidos, en especial, profundizando en la adaptación que se está llevando a cabo a raíz de las exigencias de la Europa 2020. Un esfuerzo que se realiza con una clara vocación de contribuir desde el ámbito local a las prioridades de crecimiento inteligente, sostenible e integrador del conjunto de territorios europeos.

2. El cambio de paradigma europeo a raíz de la crisis

El documento “Europa 2020” establece una visión de la economía social de mercado de Europa, como modelo que se quiere seguir consolidando en esta zona, de cara al siglo XXI; un marco común europeo de desarrollo basado en un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Sus objetivos pueden ser o no realistas, dado el rendimiento actual de muchas regiones, pero lo cierto es que todos los países están proponiendo ya sus acuerdos de asociación a la Comisión Europea indicando cómo cumplirán con estos objetivos (Comisión Europea, 2010 y 2011).

El “crecimiento inteligente” significa la consolidación del conocimiento y la innovación como impulsores de nuestro crecimiento futuro. Se

¹ Estas acciones están recogidas en el documento “Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, presentado por la Comisión Europea en 2010.

² <http://www.worldbank.org/data>.

reconoce que Europa debe actuar sobre la innovación; la educación, la formación y el aprendizaje durante toda la vida; así como sobre la sociedad digital.

El “crecimiento sostenible” significa construir una economía que aproveche los recursos con eficacia, que sea sostenible y competitiva, que aproveche el liderazgo de Europa y las ventajas competitivas de las PYME, en un mundo con pocas emisiones de carbono y recursos limitados. Se reconoce que este crecimiento apoyará la cohesión económica, social y territorial.

El “crecimiento integrador” significa dar protagonismo a las personas mediante altos niveles de empleo, invirtiendo en cualificaciones, luchando contra la pobreza y modernizando los mercados laborales y construyendo una sociedad cohesionada.

Para ello, la UE ha establecido que este crecimiento debe cumplir con una serie de objetivos, que se medirán de forma cuantitativa a través de indicadores concretos, y se pondrán en marcha siete iniciativas, que serán las que enmarquen los fondos estructurales y de inversión de la Unión Europea para el período 2014-2020: “Unión por la innovación”; “Una Agenda digital para Europa”; “Una Europa que utilice eficazmente los recursos”; “Una política industrial para la era de la mundialización”; “Juventud en movimiento”; “Agenda de nuevas cualificaciones y empleos” y “Plataforma europea contra la pobreza”.

Esta nueva política europea ha llevado a todos los países miembros a adaptar sus prioridades de desarrollo y a marcarse nuevos objetivos temáticos y de cooperación europea, recogidos todos ellos en los “Acuerdos de Asociación” que han firmado con la Comisión Europea. En el caso de España, este Acuerdo se aprobó en abril de 2014 y establece los siguientes objetivos temáticos:

1. Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.
2. Mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y el acceso a las mismas.
3. Mejorar la competitividad de las pymes, del sector agrícola (FEADER) y del sector pesca y acuicultura (FEMP).
4. Favorecer la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores.
5. Promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos.
6. Conservar y promover el medio ambiente, y la eficiencia de los recursos.

7. Promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales.

8. Promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo, y favorecer la movilidad laboral.

9. Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación.

10. Invertir en la educación, en el desarrollo de las capacidades y en un aprendizaje permanente mediante el desarrollo de las infraestructuras de educación y formación.

Cabe destacar que para las actuaciones en el ámbito urbano se establece se requerirá una estrategia integrada o plan estratégico de carácter general que sirva de marco de referencia territorial y sectorial para la propia definición, desarrollo y evaluación de tales actuaciones (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014).

España cuenta con una dilatada experiencia en el desarrollo de actuaciones integradas de desarrollo urbano: Proyectos Pilotos Urbanos; URBAN; Iniciativa Urbana, etc. Esta experiencia es el punto de partida de lo que van a ser las “Actuaciones Integradas de Desarrollo Urbano Sostenible”, que deberán definir las ciudades en el periodo 2014-2020 para recibir fondos de cohesión.

En este marco de desarrollo surge también el concepto de “especialización inteligente de los territorios”, basado en la identificación de las características y activos exclusivos, específicos de cada país o región, subrayando las ventajas competitivas de cada uno frente a otras regiones, todo ello dentro de un proceso de priorización que reúna a los actores implicados con la innovación y los recursos disponibles, en torno a una visión de su futuro, tendente a objetivos de excelencia y competitividad. Esta responsabilidad que Europa ha depositado en las regiones de definición del futuro modelo productivo es una prueba más del peso que se quiere dar en el nuevo marco europeo a la dimensión territorial (Junta de Andalucía, 2014).

3. Nuevos retos de desarrollo: el papel de las ciudades y los territorios

El Marco Europeo para las Ciudades Sostenibles y la Agenda Urbana Europa establecen algunas de las pautas que los territorios urbanizados deberían seguir para lograr un desarrollo sostenible integrado. Pautas que se recogen también en el Acuerdo de Asociación de España con la Unión Europea y en la Estrategia de Competitividad de Andalucía, como ya se ha mencionado.

En todos estos documentos, la política urbana se centra cada vez más en la competitividad económica, la cohesión social y la sostenibilidad ambiental, para conseguir un desarrollo equilibrado. Además, busca respaldar, tanto a los lugares como a las personas, comprometiendo a todos los interlocutores. Esta concepción, que ahora se antoja reveladora, es la que desde principios de la década de los noventa del pasado siglo se consideraba la base de la planificación estratégica urbana y de los procesos de planificación sostenible de los territorios (Martín y Merinero, 2010).

En España, las ciudades que han sabido planificar el futuro, en colaboración con sus agentes políticos, económicos y sociales, se han desarrollado a un ritmo más acelerado y, al mismo tiempo, más equilibrado que el resto (Pascual y Tarragona, 2009). Ciudades como Barcelona, Valencia, Zaragoza, Bilbao o Málaga, desde hace veinte años han mantenido vivos procesos de planificación estratégica participativa de sus territorios, y ello las ha ayudado a crecer y adaptarse a los tiempos. La posibilidad de contar con un foro de debate abierto a todos los agentes y de un seguimiento estadístico permanente y serio del territorio, les ha permitido mejorar su posición en el sistema mundial de ciudades (García y Salmón, 2010a).

En Europa, el papel de esta herramienta ha variado según los países y el tiempo. En estos momentos, cabe destacar el caso de las ciudades y territorios italianos, donde estos procesos tienen una importancia clave. Los responsables de los mismos han llegado a influir directamente en el diseño de la estrategia territorial nacional³ y en el Acuerdo de Asociación nacional con la Unión Europea para la utilización de la financiación europea hasta el 2020.

En América Latina, la experiencia está muy extendida y en muchos países se obliga por ley a que las ciudades desarrollen este tipo de planificación si han de acceder a financiación pública de sus proyectos. Algunos países como Brasil, Argentina o México cuentan con grandes experiencias de transformación urbana, surgidas a partir de procesos de planificación estratégica, que han derivado en proyectos estratégicos.

De igual forma, en el norte de África, especialmente en Marruecos y Túnez, las autoridades estatales son las más interesadas en que las ciudades pongan en marcha estos planes antes de invertir en sus proyectos. A escala nacional, con el apoyo de Naciones Unidas y de programas como Art Gold, se ha fortalecido a los responsables públicos en materia de gobernabilidad y desarrollo democrático, utilizando como herramienta clave la planificación estratégica de los territorios. En Túnez, el proceso de

³ En Italia, las ciudades con planes estratégicos se agrupan en la Red de Ciudades Estratégicas de Italia (RECs).

democratización del país, a raíz de la primavera árabe, que está impulsando la Unión Europea (SPRING), ha incorporado la planificación estratégica participativa como un elemento de base a la hora de diseñar el futuro de las ciudades.

Se podría decir que la planificación estratégica ha pasado de ser una herramienta a ser un proceso vivo y de carácter básico para la gobernanza y las políticas urbanas, tanto locales como globales (García y Salmón, 2010b).

4. El caso de Málaga: repensar la ciudad de forma permanente

4.1. El plan estratégico de Málaga y la Fundación CIEDES

El proceso planificador de Málaga se inició en 1992, creando en 1994 el instrumento básico de gobernanza que ha permitido que se mantenga en el tiempo este trabajo: la Fundación CIEDES. Una entidad privada sin ánimo de lucro en la que están presentes, como patronos, los principales agentes económicos, sociales y políticos de Málaga⁴. Todos ellos participan, animan y se comprometen con los frutos del proceso participativo, que busca diseñar una metrópolis cada vez más habitable y mejor (Estrada y García, 2009).

El primer plan estratégico se aprobó en 1996, evaluándose en 2002 y dando paso a un nuevo plan estratégico que se aprobó en 2006. Con la llegada de la crisis se llevó a cabo un nuevo proceso de reflexión y adaptación del Plan, dando lugar, en 2010, al documento de “Nuevos Rumbos”, que reducía y reorientaba hacia unas prioridades específicas la planificación estratégica. Con el establecimiento de las nuevas prioridades europeas y nacionales, Málaga ha evaluado el segundo plan estratégico y los “Nuevos Rumbos” definidos, para establecer, en 2014, unas primeras pautas de lo que deberá ser una nueva estrategia integrada de desarrollo urbano de su territorio.

Cabe destacar que el modelo de metrópolis que se estableció en el primer plan estratégico se ha mantenido en el tiempo, si bien se han ido perfilando y concretando cada vez más las estrategias que lo podían hacer realidad. El segundo plan estratégico definió cuatro grandes ejes de desarrollo para una Málaga metropolitana integrada, sostenible e integradora. Estos cuatro ejes: conocimiento, cultura,

⁴ Los patronos de la Fundación CIEDES son: Ayuntamiento de Málaga; Autoridad Portuaria; Cámara de Comercio, Industria y Navegación; Comisiones Obreras; Confederación de Empresarios; Delegación Provincial de la Junta de Andalucía; Diputación Provincial; Federación Provincial de Asociaciones de Vecinos Unidad; Parque Tecnológico de Andalucía; Subdelegación del Gobierno Central; Unicaja; Unión General de Trabajadores; Universidad de Málaga.

litoral y revitalización urbana, han marcado la senda de crecimiento para todos los patronos de CIEDES y los agentes que han participado en el proceso.

A partir de los cuatro ejes se establecieron diez proyectos estrella, que marcaban un conjunto de claves y objetivos a perseguir, de manera que se diera respuesta a los setenta y dos retos en territorio y medio ambiente, economía y sociedad, y gobierno que se habían detectado. El segundo plan estratégico metodológicamente respondía a un modelo de plan estratégico de segunda generación, donde lo más importante era la coordinación de los actores y la creación de interrelaciones entre ellos, de manera que los proyectos estrella se construyeran con base en una nueva gobernanza del territorio. Cada institución, organismo y agente económico y social debía llevar a cabo sus propios proyectos o ejecutar sus competencias con la misma orientación que los demás, de tal modo que la posibilidad de crear sinergias entre todos se multiplicaba. CIEDES creó para el segundo plan una metodología propia que denominó “Hechos – Retos – Proyectos”, que ayudaba a generar un proceso de planificación estratégica más intuitivo y mejor orientado a los proyectos clave para el cambio.

4.2. Una evaluación continua, innovadora y participativa

En 2006, la Fundación CIEDES, a través de su Comisión Ejecutiva y de su Patronato, creó un sistema de gestión y evaluación continua del proceso de planificación estratégica. Esto mismo se ha propuesto por la Comisión Europea en estos momentos, para diseñar y seguir los procesos de desarrollo urbano sostenible, ayudando a ello a través de una aplicación denominada Marco Europeo de Referencia para la ciudad sostenible (Unión Europea, 2008). En Málaga se establecieron como objetivos fundamentales del sistema de seguimiento de la estrategia:

- Conocer el grado de realización de las actuaciones recogidas en el plan estratégico.
- Conocer las nuevas actuaciones, que aunque no estaban en el documento del plan, seguían las claves marcadas en sus estrategias o en sus proyectos estrella.
- Determinar el grado de cumplimiento de las estrategias y de los proyectos estrella.
- Conocer los retos alcanzados y los aún pendientes y sus razones.
- Conocer nuevas propuestas de actuación y nuevas estrategias que se podrían asumir, dentro de un marco político, económico, social y territorial mayor.

Este sistema, que permitió reestructurar en 2010 el plan ante la crisis, cuenta con un conjunto de herramientas metodológicas que permiten una observación permanente del territorio y de su entorno, de manera que se pueden anticipar las necesidades de cambio de rumbo o de actualización de los proyectos. Las herramientas más destacadas son: el Observatorio Estratégico “Málaga en cifras” (de actualización trimestral en la web y una publicación anual de los principales indicadores por cada línea estratégica, así como una publicación anual temática innovadora y de actualidad); los Programas Operativos, con una duración entre dos y tres años, en el que se recogen actuaciones concretas a trabajar de manera coordinada entre agentes para cumplir con los proyectos estrella; el Mapa Estratégico on line, para situar en el mapa de Málaga las actuaciones realizadas por los distintos patronos en línea con el plan estratégico; la Matriz de Relación de Agentes, en la que se indican entre sí los principales agentes económicos, políticos y sociales las actuaciones que quieren concertar con otros en periodos de dos o tres años; y las reuniones de trabajo con la Comisión Ejecutiva y el Patronato para llevar un seguimiento de la información que aportan todas las herramientas y tomar decisiones.

En 2014, dado que ya se contaba con cierta perspectiva del periodo de crisis y ante el nuevo marco europeo, se decide hacer una evaluación en profundidad del camino recorrido desde el año 2000 y comprobar si las estrategias planteadas respondían a los nuevos retos económicos, sociales, ambientales y políticos con los que Europa marcaba el camino hacia el 2020. De esta forma, se realiza un profundo análisis cuantitativo de la evolución de las cuatro grandes líneas estratégicas del plan, a partir de la elaboración de un conjunto de series históricas de múltiples variables e indicadores, tanto de Málaga como de su metrópolis, la provincia, Andalucía y España. Esta evaluación cuantitativa se complementa con la valoración cualitativa o percepciones de un conjunto de más de 250 personas, entre técnicos, políticos, ciudadanos, periodistas y universitarios, a través de encuestas, entrevistas y reuniones (grupos institucionales de análisis de la realidad; grupos de expertos externos; grupos institucionales de proyectos; foros ciudadanos). Todos ellos hacen una valoración del grado de cumplimiento de los retos, de las líneas estratégicas y de los proyectos estrella, orientándolos hacia el futuro.

La evaluación se estructura sobre la base de cuatro elementos de análisis que se consideró que eran los elementos clave en este proceso:

- Evolución del entorno.
- Evolución de la ciudad.
- Evolución de los retos y los proyectos estrella.

- Evolución de la gobernanza.

Los dos primeros son los elementos básicos presentes en todas las evaluaciones de planes territoriales. Sin embargo, la evolución de retos y proyectos estrella, así como el análisis de la gobernanza, son dos de los elementos innovadores de la metodología que se crea para evaluar el Plan. La evaluación de retos y proyectos se corresponde con la metodología propia creada para el Plan, por tanto, también es CIEDES la primera en evaluarla. Los retos económicos, sociales, territoriales, ambientales y de gobernanza de cada una de las cuatro líneas estrategias se gradúan en función de la percepción de los participantes, que establecen si se han alcanzado, se está más cerca, solo se han asumido, se está igual o se está más lejos (cuadro 1 y gráficos 1 y 2).

En cuanto al otro elemento innovador, que es la evaluación de la gobernanza, se utilizan las matrices de relación de agentes para establecer si a lo largo de la vigencia del Plan se ha avanzado en materia de coordinación y trabajo conjunto de los agentes. Se han analizado dos matrices concretas, una que recogía los compromisos de colaboración que surgieron de cada administración en 2007 y otra que refleja finalmente las acciones que se pusieron en marcha a partir de un proceso de gobernanza entre administraciones (cuadro 2). Esta información permite afirmar que la institución que tiene relaciones más estables y numerosas con otras es el Ayuntamiento, mientras que la Autoridad Portuaria es la que menos. No obstante, las relaciones más intensas se dan entre la Junta y el Ayuntamiento y entre la Junta y la Universidad de Málaga.

4.3. Principales conclusiones de la evaluación del II Plan Estratégico

Para poder resumir las principales conclusiones de la evaluación, se debe distinguir entre las conclusiones obtenidas del estudio estadístico comparado e histórico; y las conclusiones de la percepción de los colectivos.

4.3.1. Evaluación a partir de las estadísticas

Con respecto a las conclusiones del análisis cuantitativo, hay que decir, en primer lugar, que desde 2003 se constata una disminución interanual de la población en casi todos los territorios (aunque en términos absolutos aún se produzcan ligeros aumentos) (cuadro 3). Esto es debido a una clara reducción de las tasas de natalidad desde 2008 (gráfico 3) y a una menor afluencia de población extranjera (gráfico 4). En el caso de la capital, además, durante el periodo de crisis se observa que hay una mayor emigración que inmigración, por tanto, un saldo migratorio negativo, frente al saldo positivo del resto de territorios en ese periodo (gráfico 5). Esta circunstancia parece recuperarse a

partir de 2013 en la capital, y empieza a producirse en la provincia y en Andalucía.

Las consecuencias de esta menor natalidad y mayor edad de la población se traducen en todos los territorios en un crecimiento del índice de dependencia, es decir, tanto los menores de 16 años como de los mayores de 65 años que dependen del conjunto de la población activa (de 16 a 64 años) (gráfico 6).

Esta situación de dependencia también afecta a las arcas públicas que, entre 2008 y 2011, experimentan por la vía de ingresos importantes caídas en todos los ámbitos territoriales, recuperándose ligeramente a partir de 2012. La producción de bienes y servicios, medida a través del Producto Interior Bruto (PIB), empieza a caer a partir de 2009, destacando el hecho de que la provincia de Málaga antes de la crisis se encontraba en incrementos de producción superiores a la media española y andaluza, y, posteriormente parece haber caído también menos en términos interanuales (cuadro 4).

En cuanto a la ciudad de Málaga, se observa que el ritmo de recuperación de la economía del municipio de Málaga parece seguir una tendencia ligeramente más positiva que el resto de territorios y algo más adelantada también en el tiempo que el resto (gráfico 7).

En todos los territorios, la balanza comercial ha mejorado con la crisis al producirse un proceso de internacionalización de las empresas y de sus productos.

En términos absolutos, desde 2005 hasta prácticamente 2011, se produce una disminución en el número de empresas creadas, sin embargo, a partir de esa fecha, se inicia una recuperación, adelantándose, en el caso de la capital, a 2010. No sucede lo mismo con la renta neta declarada por habitante en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), en el que todos los territorios siguen una misma tendencia negativa, con una ligera mejora en 2011. Esta reducción de las rentas declaradas se produce a partir de 2008, año en que también se contrae la demanda interna.

Esta caída en las rentas tiene su origen en una situación complicada e inestable del mercado de trabajo, donde se incrementa la estacionalidad y la inseguridad laboral. El paro registrado crece a partir de 2009 y solo a partir de 2013 se produce una ralentización de este crecimiento (gráfico 8). Los meses de verano son los más favorables, ya que el sector turístico es el que ha absorbido la mayor demanda de trabajo.

Las contrataciones registran una tendencia paralela a la del paro registrado, si bien, a partir de 2013 se

detecta cierta mejoría en el número de afiliados a la Seguridad Social.

Destaca la información que proporciona el Impuesto de Actividades Económicas, que confirma el hecho de que la población ha tendido a crearse sus propios puestos de trabajo a través de la constitución de pequeñas empresas o la liberalización de sus profesiones, haciéndose autónomos (gráfico 9).

Esta inestabilidad del mercado de trabajo ha estado muy vinculada a la caída en el sector de la construcción, que no termina de recuperarse, llevando a todos los territorios a hacer un importante esfuerzo por diversificar sus economías y sus modelos productivos. En Málaga capital, el sector de las TICs y los servicios avanzados ha apoyado al sector turístico en la absorción de empleos, así como la agricultura lo ha hecho a nivel provincial.

4.3.2. Evaluación a partir de la percepción de los colectivos

A modo de conclusión, los colectivos opinan que la línea estratégica “Málaga de Cultura” es la que más ha avanzado en el periodo 2006-2013. Consideran que a ello ha contribuido especialmente el notable incremento de la oferta de museos y espacios culturales, así como de actividades y eventos en esta materia. Asimismo, la significativa mejora del espacio público, especialmente de la zona centro, también ha ayudado a conseguir esta valoración, ya que todos son aspectos íntimamente vinculados con el disfrute y tiempo de ocio de los ciudadanos, además del importante impacto económico y turístico que reporta a la ciudad. En cuanto al turismo, se ha valorado muy positivamente el incremento experimentado por el sector, que ha triplicado sus cifras de pernoctaciones y visitantes.

La línea estratégica “Málaga Litoral” ocupa el 2º lugar en la evolución del plan para los colectivos, gracias a actuaciones como el “Plan especial del Puerto con el Muelle 1 y 2”, la estación marítima y el dique de Levante. También las mejoras en los paseos marítimos aportan positivismo a esta línea, cuyo proyecto estrella -“Mar y metrópoli”- y acciones en él incluidas repercuten directa y positivamente en la vida cotidiana de los ciudadanos.

En tercer lugar se ha posicionado la línea estratégica “Málaga del Conocimiento”, línea que se percibe como elemento de especialización del futuro de la ciudad. En este sentido, la evaluación desvela el interés de los malagueños por potenciar un entorno atractivo para la puesta en marcha de negocios tecnológicos que permitan la reindustrialización de Málaga bajo el impulso de las Nuevas Tecnologías. Se considera prioritario el avance en incubación, emprendimiento e innovación. Los dos pilares fundamentales que sustentan la línea son el PTA y la UMA, y su vinculación con las empresas, una

relación que se valora muy positivamente pero a la que se le piden lazos más estrechos.

Por último, la línea estratégica de “Revitalización Urbana” ha sido la peor valorada, posiblemente debido a que su desarrollo dependía en muchos aspectos de la inversión pública, que tras la crisis cayó irremediablemente. Las altas tasas de paro o la caída de la construcción también han contribuido a estos resultados. Este estancamiento ha dado lugar a la opinión general de que se deberían focalizar las actuaciones en las infraestructuras ya iniciadas y en la optimización de las ya existentes. En términos generales, sus objetivos siguen teniendo plena vigencia.

5. Bases y propuestas para una estrategia territorial integrada 2020

Sobre la base de estas pautas europeas, los técnicos, los políticos y los ciudadanos han propuesto una serie de objetivos que Málaga debería priorizar para llegar a 2020 en la misma senda de crecimiento que se plantea la Unión Europea, y son:

Crecimiento inteligente

- Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.
- Favorecer la educación, el talento, la excelencia y los entornos creativos.
- Desarrollar una economía local más diversificada, atractiva y con proyección exterior, a través del conocimiento y la adquisición permanente de competencias/habilidades.
- Promover las redes y los intercambios de conocimiento.
- Mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y el acceso a las mismas.
- Mejorar la competitividad y eficiencia de la industria y de las pymes, su capacidad innovadora y de generación de empleo.

Crecimiento sostenible

- Desarrollar una visión integrada del desarrollo urbano sostenible, con una atención especial en los barrios deprimidos y el acceso a la vivienda.
- Favorecer la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores.
- Conservar y promover la biodiversidad y el consumo racional de los recursos.

- Promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red y de servicios fundamentales.

Crecimiento integrador

- Promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo, y favorecer la movilidad laboral.
- Promover la inclusión e innovación social, y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación.
- Mejorar la capacidad institucional y garantizar una administración pública eficiente, con una evaluación continua y participativa de sus progresos.

Para dar respuesta a los nuevos objetivos anteriormente indicados, se ha considerado necesario redirigir los esfuerzos e iniciar en algunos casos una cierta especialización, de manera que el posicionamiento de Málaga sea algo más competitivo y al mismo tiempo más global. De esta forma, la evaluación realizada y el conjunto de propuestas recogidas llevan a hacer una primera propuesta de trabajo futuro.

Las siete estrategias definidas siguen estando en concordancia con las planteadas en el II Plan Estratégico, pero añadiendo nuevos aspectos que tienden a la consecución de los objetivos europeos. El “crecimiento inteligente” se basaba en la apuesta por el conocimiento y la cultura (que ahora añade la innovación, como clara referencia al papel del tejido productivo en el desarrollo y la competitividad malagueñas); el “crecimiento sostenible” se basaba en la apuesta por el litoral (destacando también de cara al 2020 la lucha contra el cambio climático y el cuidado de los recursos naturales); y el “crecimiento integrador”, que estaba centrado en la revitalización urbana y que ahora añade con fuerza la necesidad de generar empleo y lograr una integración (esquemas 1 y 2).

Respecto a los “proyectos estrella”, hay que destacar que se mantienen algunos de los ya existentes, dado que no han terminado de materializarse suficientemente, como la metrópoli aeroportuaria, la integración del Guadalmedina, la gobernanza local, capital turística europea, Málaga diversa y Málaga innov@. Otros ya estaban, pero se perfilan aún más, pues quedan objetivos que cumplir, como la movilidad sostenible, la capital internacional de la cultura y la ciudad solidaria que reduce la pobreza. Por último, se añaden nuevos proyectos estrella que estaban presentes de forma transversal en algunos, pero se les quiere dar una importancia especial, como competitividad y empleo, Málaga creativa, ciudad educadora y formadora, vida saludable, eficiente e hipocarbónica y Málaga integrada barrio a barrio y con la metrópoli.

Por tanto, se puede de nuevo establecer una propuesta de esquema de desarrollo futuro para Málaga basado en el crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que pivote sobre cuatro visiones de Málaga. Muchas de ellas, no sólo inciden en un tipo de crecimiento, sino en varios:

- Málaga del conocimiento y la innovación (crecimiento inteligente e integrador).
- Málaga de la cultura (crecimiento inteligente, sostenible e integrador).
- Málaga litoral y sostenible (crecimiento sostenible e inteligente).
- Málaga integradora e integrada (crecimiento integrador y sostenible)

6. Indicadores Málaga 2020: una contribución al esfuerzo europeo

Todo objetivo y todas las metas que se asuman a partir de las estrategias planteadas deben concretarse y medirse en el tiempo de forma que en todo momento se conozca el impacto de las políticas y actuaciones que se van a poner en marcha. De este modo, tomando como base los objetivos de Europa 2020 y el Acuerdo de Asociación de España, se analizan uno a uno sus indicadores y se establece una propuesta de trasposición a escala local, con la característica fundamental de permitir comparar territorios (cuadro 5).

Para cada indicador se ha elaborado una ficha en la que se establece su definición, forma de cálculo, las series estadísticas existentes y sus fuentes, así como la relevancia que tienen para el análisis a medio plazo de las estrategias marcadas.

En segundo lugar, se ha establecido la situación a 2013 del conjunto de indicadores seleccionados, estableciendo la comparativa territorial Europa, España, Málaga provincia y Málaga ciudad (cuadro 6).

7. Conclusiones

Ante el nuevo panorama internacional de cambios en los modelos de desarrollo políticos, económicos y sociales, las ciudades tienen un papel importante que jugar al concentrar a la mayor parte de la población mundial.

En Europa, el camino se ha marcado a través de la Estrategia Europea 2020 y los estados y las regiones han empezado su transformación. Es el momento de que las ciudades, como en el caso de Málaga, vuelvan a repensar sus estrategias y sus proyectos con una visión territorial superior y un modelo de desarrollo

urbano más sostenible y económicamente más competitivo.

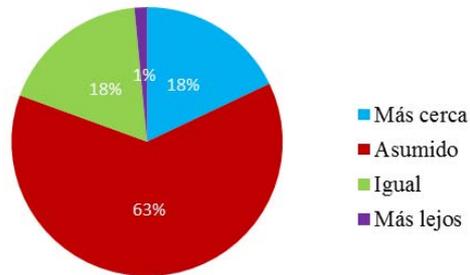
Málaga, a través del proceso continuo de planificación estratégica, puede ser un ejemplo de cómo repensar las ciudades en este contexto y cómo hacerlo de forma participativa, de manera que todo el cambio se base en un nuevo modelo de gobernanza participativa. Sin embargo, los retos son muchos y será clave el sistema de seguimiento que se establezca de las estrategias, así como su flexibilidad y su capacidad de adaptación y de absorción de tantos y tan numerosos cambios que están por venir.

Referencias bibliográficas

- COMISIÓN EUROPEA (2006): “Estrategia temática para el medio ambiente urbano”. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2007): “Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles”, Reunión de Ministros de Desarrollo Urbano, 2 mayo 2007.
- COMISIÓN EUROPEA (2010): “Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, Comisión Europea, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2011): “Agenda territorial europea 2020. Un crecimiento inteligente, sostenible e integrador europeo de las diversas regiones”, Reunión de Ministros de planificación espacial y desarrollo territorial, 19 mayo 2007, Gödöllő-Hungría.
- ESTRADA, J. y GARCÍA, M.C. (2009): “La gobernanza como apoyo del equilibrio social”, en “Cohesión social y gobernanza democrática. Para unas regiones y ciudades más inclusivas”, Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, Sevilla.
- ESTRADA, J.; GARCÍA, M. C. y SALMÓN, F. (2011): “El II Plan Estratégico de Málaga, en el libro “Territorios Inteligentes: la planificación estratégica en Andalucía”, Ed. Libermann.
- FUNDACIÓN CIEDES (2010): “Nuevos Rumbos. Reflexiones del II Plan Estratégico de Málaga”.
- FUNDACIÓN CIEDES (2014): “Evaluación del II Plan estratégico de Málaga 2007-2014 y propuesta marco para una Estrategia Integrada de Desarrollo Sostenible de Málaga 2020”.
- GARCÍA, M.C. y SALMÓN, F. (2010a): “La gobernanza de las regiones y de las áreas metropolitanas” en “El buen gobierno 2.0. La gobernanza democrática territorial. Ciudades y Regiones por la cohesión social y una democracia de calidad”, Ed. Tirant Lo Blanch, Colección Ciencia Política, Valencia.
- GARCÍA, M.C. y SALMÓN, F. (2010b): “Construir los cimientos de la gobernanza: la estructura institucional en los procesos de planificación estratégica”, en “Manual básico de planificación estratégica urbana y territorial: elementos básicos para su aplicación en la administración local”, Consejería de Gobernación y Justicia de la Junta de Andalucía.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2014): “Estrategia de Innovación de Andalucía 2014-2020. RIS3 Andalucía”, Dirección General de Fondos Europeos.
- MARTÍN, A. y MERINERO, R (2010): “Planificación estratégica territorial: Estudios metodológicos”, Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía.
- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (2007): “Estrategia Española de Desarrollo Sostenible”, Catálogo General de Publicaciones Oficiales, Madrid.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2014): “Acuerdo de Asociación de España 2014-2020”.
- PASCUAL ESTEVE, J.M. (2002): “La gestión estratégica de las ciudades. Un instrumento para gobernar las ciudades en la era info-global”, Dirección General de Administración Local. Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía.
- PASCUAL, J.M. y TARRAGONA, M. (2009): “Estrategia territorial y gobierno relacional. Manual para la planificación estratégica de 2ª generación”, Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía.
- STIGLITZ, J. (2007): “El malestar en la globalización”, Punto de Lectura, S.L.
- UNIÓN EUROPEA (2008): “Marco Europeo de Referencia para la ciudad sostenible (RFSC)”, Reunión de Ministros de Desarrollo Urbano de la UE. Marsella.

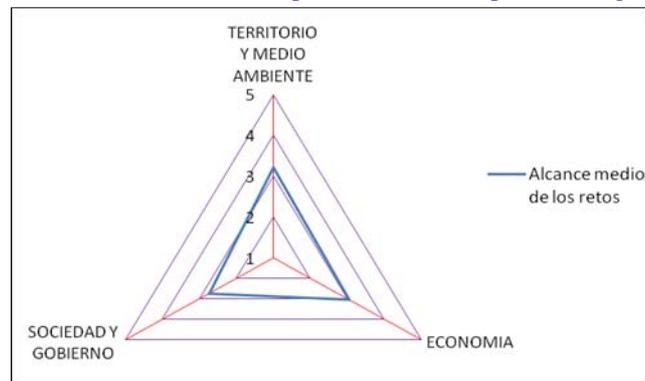
Anexo: gráficos, cuadros y esquemas

Gráfico 1: Estado de los retos del plan estratégico



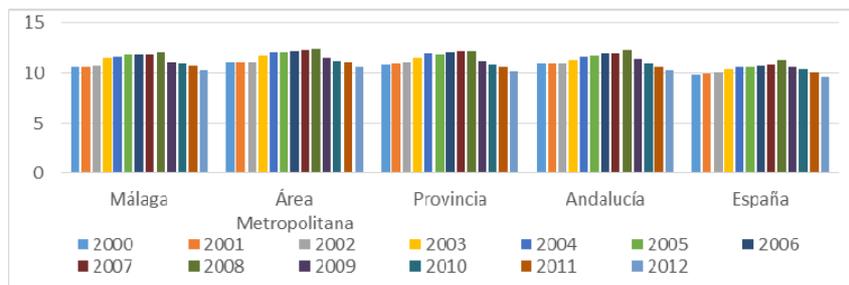
Fuente: Fundación Ciedes.

Gráfico 2: Alcance de los tipos de retos del II plan estratégico



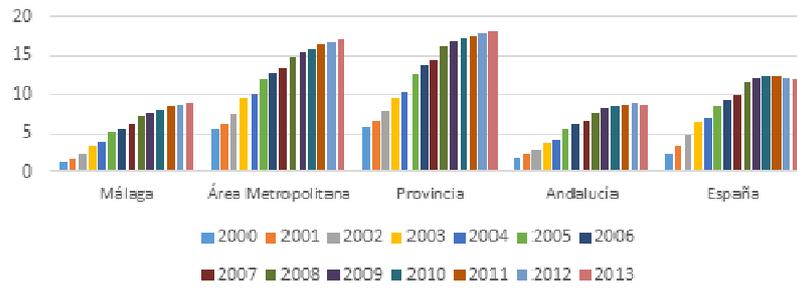
Fuente: Fundación Ciedes.

Gráfico 3: Tasa bruta de natalidad



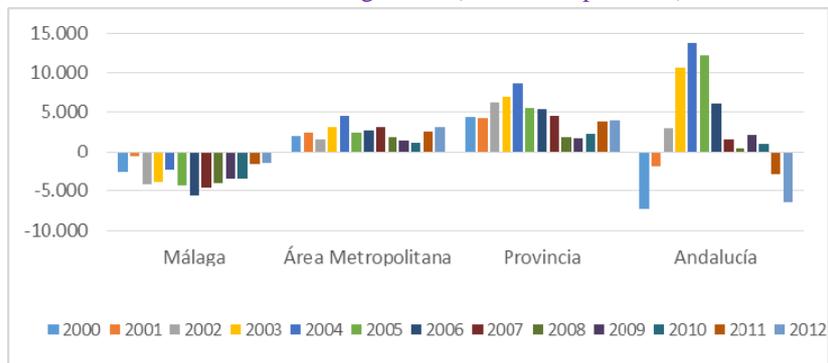
Fuente: Padrón Municipal. INE.

Gráfico 4: Población extranjera (Porcentaje sobre total)



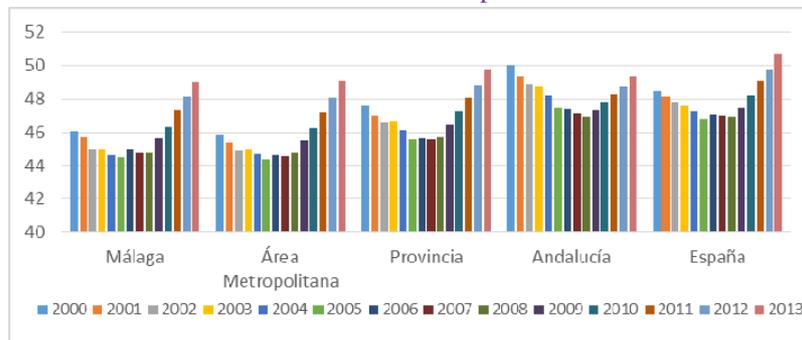
Fuente: Padrón Municipal. INE.

Gráfico 5: Saldo migratorio (número de personas)



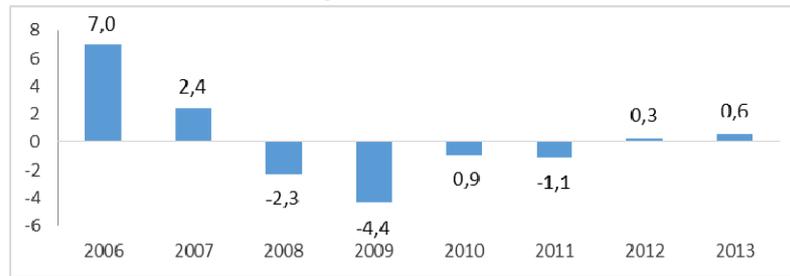
Fuente: Padrón Municipal, INE y Estadísticas de población, IECA.

Gráfico 6: Índice de dependencia



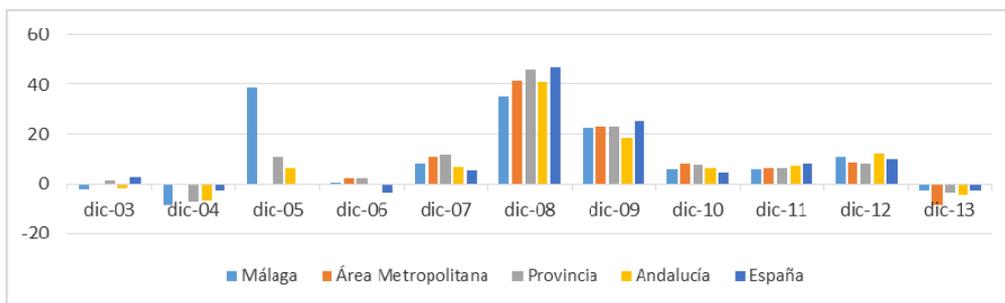
Fuente: Padrón Municipal. INE.

Gráfico 7: Índice compuesto de actividad económica.
Ciudad de Málaga. Tasa de variación anual (%)



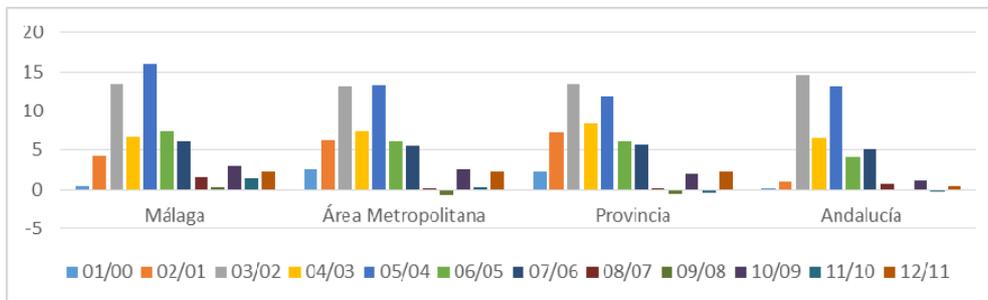
Fuente: Fundación Ciedes y Analistas Económicos de Andalucía.

Gráfico 8: Paro registrado. Tasa de variación anual (%)



Fuente: Observatorio de las Ocupaciones de Málaga. SEPE.

Gráfico 9: Altas en el Impuesto de Actividades Económicas. Tasa de variación anual (%)



Fuente: Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía. SEPE.

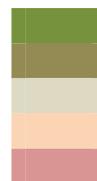
Cuadro 1: Estado de los retos del II plan estratégico por tipos

	Alcanzado	Más cerca	Asumido	Igual	Más lejos
TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE	0	5	13	1	0
ECONOMÍA	0	5	13	4	0
SOCIEDAD Y GOBIERNO	0	2	16	7	1

Fuente: Fundación Ciedes.

Cuadro 2: Matriz de resultados de la gobernanza entre agentes en el II plan estratégico

Rangos	Tipos de relación	
20 o más	2	Intensa
Entre 10 y 19	24	Fluida
Entre 6 y 9	42	Moderada
Entre 3 y 5	58	Débil
2 o menos	28	Esporádica



	Ayto.	Puerto	Cámara	CEM	CCOO	Junta	Diput.	Vecinos	Subdeleg.	PTA	Unicaja	UMA	UGT
Ayto.		4	14	15	7	38	9	6	13	7	13	16	6
Puerto	4		4	2	2	6	2	2	4	2	2	2	2
Cámara	14	3		13	5	7	6	3	4	4	6	7	5
CEM	15	2	13		7	9	8	3	4	3	10	11	7
CCOO	7	2	5	7		8	3	4	7	2	4	3	11
Junta	38	6	7	9	8		7	2	19	10	9	20	5
Diputación	9	2	6	8	3	7		2	2	2	6	6	3
Vecinos	6	2	3	3	4	2	2		2	3	3	3	4
Subdelegación	13	4	4	4	7	19	2	2		3	4	9	5
PTA	7	2	4	3	2	10	2	3	3		4	8	3
Unicaja	13	2	6	10	4	9	6	3	4	4		10	4
UMA	16	2	7	11	3	20	6	3	9	8	10		6
UGT	6	2	5	7	11	5	3	4	5	3	4	6	

Fuente: Fundación Ciedes.

Cuadro 3: Evolución de la población. 2000-2013

	Número de personas					Tasa de variación anual (%)				
	Málaga capital	Área metropolitana de Málaga	Provincia de Málaga	Andalucía	España	Málaga capital	Área metropolitana de Málaga	Provincia de Málaga	Andalucía	España
2000	531.565	786.946	1.278.851	7.340.052	40.499.786	--	--	--	--	--
2001	534.207	801.696	1.302.240	7.403.968	41.116.843	0,50	1,87	1,83	0,87	1,52
2002	535.686	817.899	1.330.010	7.478.432	41.837.888	0,28	2,02	2,13	1,01	1,75
2003	547.105	852.070	1.374.890	7.606.848	42.717.064	2,13	4,18	3,37	1,72	2,10
2004	547.731	864.245	1.397.925	7.687.518	43.197.684	0,11	1,43	1,68	1,06	1,13
2005	558.287	895.570	1.453.409	7.849.799	44.180.530	1,93	3,62	3,97	2,11	2,11
2006	560.631	917.092	1.491.287	7.975.672	44.708.964	0,42	2,40	2,61	1,60	1,36
2007	561.250	931.508	1.517.523	8.059.461	45.200.737	0,11	1,57	1,76	1,05	1,10
2008	566.447	959.326	1.563.261	8.202.220	46.157.822	0,93	2,99	3,01	1,77	2,12
2009	568.305	977.234	1.593.068	8.302.923	46.745.807	0,33	1,87	1,91	1,23	1,27
2010	568.507	987.813	1.609.557	8.370.975	47.021.031	0,04	1,08	1,04	0,82	0,59
2011	568.030	998.532	1.625.827	8.424.102	47.190.493	-0,08	1,09	1,01	0,63	0,36
2012	567.433	1.008.356	1.641.098	8.449.985	47.265.321	-0,11	0,98	0,94	0,31	0,16
2013	568.479	1.019.688	1.652.999	8.440.330	47.129.783	0,18	1,12	0,73	-0,11	-0,29

Fuente: Padrón Municipal. INE.

Cuadro 4: Evolución del PIB. Precios corrientes. 2001-2013

	Millones de euros			Tasa de variación anual (%)		
	Provincia de Málaga	Andalucía	España	Provincia de Málaga	Andalucía	España
2001	16.233	90.663	680.397	12,5	8,1	8,0
2002	17.523	97.987	729.258	7,9	8,1	7,2
2003	19.358	106.956	783.082	10,5	9,2	7,4
2004	21.665	116.021	841.294	11,9	8,5	7,4
2005	24.502	126.289	909.298	13,1	8,9	8,1
2006	26.421	136.567	985.547	7,8	8,1	8,4
2007	27.802	145.361	1.053.161	5,2	6,4	6,9
2008	28.867	148.863	1.087.788	3,8	2,4	3,3
2009	28.153	142.625	1.046.894	-2,5	-4,2	-3,7
2010	28.083	141.648	1.045.620	-0,3	-0,7	-0,1
2011	27.735	141.603	1.046.327	-1,2	-0,0	0,1
2012	27.406	138.960	1.029.279	-1,1	-1,9	-1,6
2013	27.365	138.301	1.022.988	-0,2	-0,5	-0,6

Fuente: Contabilidad Regional de España. INE (2001-2011) y Analistas Económicos de Andalucía (2012-2013).

Cuadro 5: Adaptaciones de indicadores Europa 2020 al ámbito de Málaga

	OBJETIVOS EUROPA 2020	VARIABLES UTILIZADAS EN MÁLAGA
Crecimiento inteligente		
EMPLEO	Empleo para el 75% de personas de 20 a 64 años	% población empleada/ % población entre 20-64 años
I+D	Inversión del 3% del PIC en I+D	Gasto interior bruto en I+D/Producto Interior Bruto
Crecimiento sostenible		
CAMBIO CLIMÁTICO Y SOSTENIBILIDAD ENERGÉTICA	Emisiones de gases de efecto invernadero (-20% sobre 1990)	Tasa de variación anual de Emisiones de CO ² sobre 2009 (Emisiones en Miles de Toneladas)
	20% energías renovables	% energías renovables sobre consumo final de energía
	Aumento del 20% de la eficiencia energética	Tasa de variación interanual en consumo total de energía primaria
Crecimiento integrador		
EDUCACIÓN	Tasa de abandono escolar prematuro por debajo del 10%	Población entre 18 y 24 años que no está matriculada en estudios secundarios o de formación profesional de grado medio o superior
	Al menos el 40% de personas con estudios de nivel terciario	Población entre 30 y 34 años con nivel formativo CINE3 o superior
LUCHA CONTRA POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL	20 millones de personas menos en riesgo de pobreza o exclusión social	Índice de Gini

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 6: Indicadores Europa 2020 para varios ámbitos territoriales. 2013

	INDICADOR	EUROPA	ESPAÑA	MÁLAGA provincia	MÁLAGA ciudad
Crecimiento inteligente					
EMPLEO	Empleo para personas de 20 a 64 años (%)	68,4	58,6	48,31	46,73
I+D	Inversión del PIB en I+D (%)	2,02	1,24		
Crecimiento sostenible					
CAMBIO CLIMÁTICO Y SOSTENIBILIDAD ENERGÉTICA	Emisiones de gases de efecto invernadero (%)	-2,3 (2011)	-5,5 (2012)		-8,25
	Energías renovables (%)	14,1 (2012)	14,3 (2012)	6,4	1,08
	Eficiencia energética (%)	-0,70 (2012)	-1,57 (2012)	-5,8	-5,6
Crecimiento integrador					
EDUCACIÓN	Tasas de abandono escolar prematuro (%)	11,9	23,5	27,2 (2012)	26,3 (2012)
	Población con estudios de nivel terciario (%)	36,9	42,3	31,12 (2010)	23,15
LUCHA CONTRA POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL	Población en riesgo de pobreza o exclusión social (%)	24,5	27,3		31,54 (2011)

Fuente: Fundación Ciedes.

Esquema 1: Adaptación de la estrategia de Málaga a la Europa 2020



Fuente: Fundación Ciedes.

Esquema 2: Esquema de desarrollo estratégico Málaga 2020



Fuente: Fundación Ciedes.

