

**CONVENI**  
**DIPUTACIÓ DE BARCELONA - UNIVERSITAT DE**  
**BARCELONA**  
**FUNDACIÓ BOSCH - GIMPERA**

**IMPLICACIONS DE L'ECONOMIA GEOGRÀFICA PER A**  
**LES POLÍTIQUES LOCALS. MODELS DE CREIXEMENT I**  
**LOCALITZACIÓ**

**INVESTIGADORA PRINCIPAL**  
**DRA. MARIA CALLEJÓN**

**RESUM EXECUTIU**

**NOVEMBRE 1998**

## **ÍNDICE**

1. INTRODUCCIÓN
2. CRECIMIENTO
3. LOCALIZACIÓN
  - 3.1. Formación de ciudades i sistemas de ciudades
  - 3.2. Especialización urbana y ciudades medias
    - 3.2.1. Limitaciones del modelo de ciudades especializadas
  - 3.3. Preferencia por la variedad
4. ECONOMÍAS EXTERNAS Y POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL
  - 4.1. Fracaso de mercado como justificación de la intervención pública
  - 4.2. Políticas supralocales. Redes de ciudades
  - 4.3. Competencia entre ciudades y politización de las políticas locales
5. GLOBALIZACIÓN, CAMBIO TECNOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO
  - 5.1. Globalización y ciudades
  - 5.2. Cambio tecnológico y ciudades
    - 5.2.1. La economía del centro metropolitano
    - 5.2.2. Política de desarrollo local en contextos de incertidumbre
6. ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO URBANO FRENTE A GLOBALIZACIÓN Y CAMBIO TECNOLÓGICO
  - 6.1. Principios para la política económica de desarrollo local
  - 6.2. Diseño integral y perspectiva a largo plazo
    - 6.2.1. Educación y formación profesional
    - 6.2.2. Desarrollo sostenible y calidad de vida
    - 6.2.3. Iniciativa empresarial
    - 6.2.4. Reforzar el liderazgo ciudadano y la acción comunitaria
    - 6.2.5. Ampliar y modernizar la infraestructura urbana
    - 6.2.6. Creación de nuevas formas de cooperación metropolitana
    - 6.2.7. Desarrollo de un programa de mejora de la gestión y la internacionalización empresarial
  - 6.3. Información, telecomunicaciones y ciudades
  - 6.4. La capacidad organizativa de las zonas metropolitanas y sistemas de ciudades
  - 6.5. Orientaciones básicas para las nuevas políticas de desarrollo local
  - 6.6. La Unión Europea
  - 6.7. Evaluación de políticas locales
7. CONCLUSIONES.

# IMPLICACIONES DE LA ECONOMÍA GEOGRÁFICA PARA LAS POLÍTICAS LOCALES. MODELOS DE CRECIMIENTO Y LOCALIZACIÓN

## RESUMEN EJECUTIVO

María Callejón (Universitat de Barcelona)

### 1. INTRODUCCIÓN

Si hubiera que caracterizar de forma muy sintética la tendencia actual en los análisis de economía regional y local, podría decirse que lo más claro es el énfasis en la importancia de las ciudades y de los **sistemas de ciudades**. Un detalle revelador es, por ejemplo, que el trabajo de Jane Jacobs de 1969 *The Economy of Cities* se haya convertido recientemente, muchos años después de su publicación, en una obra de referencia en los nuevos modelos de localización y de economía urbana. En el reavivado interés teórico se aprecian varios factores causales: (i) el proceso de **urbanización** creciente de la población; (ii) la **internacionalización** económica y los procesos de integración que eliminan las tradicionales barreras al intercambio de bienes y recursos, acrecentando la exposición de las ciudades a la competencia; (iii) el cambio **tecnológico** radical en el transporte de la información; y (iv) el desarrollo de nuevos instrumentos de **análisis** económico (modelización de los rendimientos crecientes, modelos de competencia monopolística) que prometen avances en los resultados de su aplicación.

En este último contexto habría que encuadrar la afirmación de Henderson (1988) de que “**el sistema de ciudades en una economía y los procesos y penalidades que acompañan al crecimiento urbano son fenómenos sujetos a un orden, explicables por medio de modelos económicos simples, y verificables con técnicas econométricas sencillas**”, y también añade que dinámicas como la desconcentración de las actividades industriales desde las grandes urbes metropolitanas hacia pequeñas ciudades especializadas, los cambios en las estructuras productivas de las ciudades, el drenaje de trabajadores cualificados de las pequeñas ciudades, los límites individuales de las ciudades en su capacidad de crecimiento, son siempre “resultado natural de las fuerzas del mercado operando en entornos institucionales específicos”.

La convicción de que existe un patrón lógico en la localización también ha sido expresada recientemente por Krugman (1996) en su trabajo *The Self-Organizing Economy*. El optimismo reinante entre economistas de reconocida solvencia sobre la factibilidad de realizar avances significativos en la comprensión de las **leyes** económicas que rigen a las ciudades, se explica por la constatación de regularidades sorprendentes, e intuitivamente de gran calado, como la denominada ley de Zipf, según la cual la población de una ciudad es inversamente proporcional al rango que ocupa. Pero la existencia de un orden **espontáneo** no implica que las consecuencias de ese orden resulten socialmente **deseables**. Comprender esa lógica de la localización

constituye el paso previo y estrictamente necesario para poder diseñar políticas públicas eficientes.

Este documento trata del enlace entre los análisis teóricos recientes relativos a la localización espacial y las políticas de desarrollo local. Comienza con la presentación de los conceptos más relevantes extraídos de la moderna **teoría del crecimiento** y la teoría de la **localización** económica. Se comentan a continuación las características y resultados de los modelos urbanos que dominan en la literatura académica actual; son los modelos de **especialización** y de preferencia por la **variedad**. Los siguientes temas presentan un menor nivel de abstracción y tratan de la introducción de las economías externas en la política económica, de las consecuencias de la **globalización** económica en la organización espacial y económica de las ciudades y, finalmente, de los aspectos fundamentales y mínimos a los que debería atender una política de desarrollo local en un mundo en rápida **evolución**.

## 2. CRECIMIENTO

La actual literatura sobre los factores determinantes del crecimiento económico ha contribuido substancialmente a reforzar el análisis de la localización. En efecto, en los modelos de crecimiento endógeno, el crecimiento de la renta per capita sostenido a largo plazo solamente puede tener lugar cuando se dan **rendimientos crecientes** en la producción. Una de las fuentes más importantes de rendimientos crecientes son las economías externas en forma de *spillovers* o **desbordamientos de conocimientos** cuyo alcance espacial, como Lucas (1988) hizo notar en su momento, es primordialmente **local**. De ahí surge el puente que lleva a la consideración del papel de las ciudades como **incubadoras** de innovaciones y, por tanto, motores del crecimiento.

Si, como parece demostrarse, los *spillovers* son tanto más efectivos cuanto mayor sea la **proximidad** física entre agentes, se comprende que los entornos **urbanos**, los entornos densos, sean aquellos con mayor capacidad de generación de ideas e innovaciones, de riqueza en suma. Como ya había sostenido Jane Jacobs, los entornos urbanos, gracias a su **diversidad**, estimulan la fusión de ideas de muchos tipos y permiten avances en conocimientos. Las ciudades son el lugar donde se transfiere el conocimiento de unos individuos a otros. Tal como lo expresa Glaeser (1994), las empresas se **aglomeran**, se localizan en ciudades para optimizar costes de **transporte informacional**.

Los *spillovers* de conocimientos no son las únicas externalidades que inducen aglomeración, aunque muchos análisis actuales les asignan un papel dominante. También intervienen otros factores, como las **vinculaciones** productivas entre empresas y la preferencia por la variedad por parte de los consumidores. Igualmente, los estudios empíricos sobre determinantes del crecimiento (Barro, 1997) identifican una serie de factores influyentes de naturaleza eminentemente local, como son: (a) la inversión en **infraestructuras**; (b) los gastos en **I+D**; (c) la calidad de la **educación**; y (d) la **distribución** de la renta y la riqueza.

En cualquier caso para que puedan darse desbordamientos de conocimientos la condición previa es que esos conocimientos sean generados. Puesto que los conocimientos de una sociedad se incorporan en las personas, la variable clave del crecimiento económico es la acumulación de **capital humano**. La política de educación

y formación profesional, como condición necesaria aunque no suficiente, constituye el eje sobre el que se construye cualquier programa de desarrollo local.

### 3. LOCALIZACION

Junto con la consideración de las variables que determinan el crecimiento, el análisis económico espacial, y en concreto el de las ciudades, pivota en torno a los modelos de localización: ¿por qué y cómo se concentra o dispersa la actividad y la riqueza?

Las razones por las que se inicia una actividad en un lugar dado pueden ser múltiples; porque exista algún recurso natural interesante, por accesibilidad, o por simple azar; pero una vez iniciada la actividad, arranca un proceso **acumulativo** por el que una concentración existente atrae nuevos agentes que la prefieren a otras localizaciones vacías donde carecerían de proveedores, servicios y canales de información. Mientras suelen denominarse **economías externas tecnológicas** a los *spillovers* de conocimientos, se utiliza el término de **economías externas pecuniarias** para designar a las externalidades derivadas de las relaciones comerciales entre agentes, es decir de los vínculos hacia delante y hacia atrás de la cadena productiva.

En la nueva economía geográfica, como prefieren decir Fujita y Thisse (1996), o la nueva geografía económica, como es más frecuente oír, la distribución espacial de la actividad depende de la existencia de economías de **escala**, costes de **transporte** y costes de **congestión**. Las economías de escala en la producción - es decir, la caída del coste medio al aumentar la escala productiva - suelen clasificarse en dos tipos: economías de escala internas a la empresa; y economías de escala externas, que son externas a la empresa pero internas a la industria o la localidad.

Se suele denominar **economías de localización** (Glaeser et al, 1992; Henderson et al, 1995) a las economías de escala externas circunscritas a las empresas de una industria, mientras se utiliza el término de **economías de urbanización** en referencia a los efectos externos que afectan a actividades productivas diferentes entre sí, en un contexto productivo diversificado.

El conjunto de economías externas de localización y urbanización también suele recibir la denominación de **economías de aglomeración**, porque inducen la formación de racimos (*clusters*) de empresas, y constituyen una de las principales causas de la formación de ciudades. Tanto las economías externas de localización como las economías externas de urbanización pueden originarse en externalidades de naturaleza tecnológica o bien pecuniaria.

#### 3.1. Formación de ciudades y sistemas de ciudades

Desde los años cincuenta y sesenta la teoría de la localización visualiza a las economías, no como entidades homogéneas, con abstracción del espacio, sino como entidades complejas formadas por sistemas de ciudades heterogéneas. Esta concepción arranca de la teoría del “lugar central” (central place theory) desarrollada sobretudo por Lösch (1940) y Christaller (1933). Según este modelo la población pertenece a dos tipos básicos: la población fija vinculada a la agricultura y otras actividades primarias que se

distribuye homogéneamente sobre todo el territorio, y la población móvil dedicada a actividades con movilidad de emplazamiento como los servicios y las manufacturas. El sistema de ciudades se configura como una estructura **jerárquica**. Habrán muchas ciudades de pequeño tamaño distribuidas en el territorio que operarán como mercados locales para la población empleada en actividades primarias. Por cada cierto número de ciudades con mercado local habrá una ciudad que será además centro administrativo (y que contará también con un mercado de ámbito supralocal), y así sucesivamente.

En los modelos más recientes los sistemas de ciudades son vistos como el resultado de la actuación de dos tipos de fuerzas opuestas. Fuerzas **centrífugas** que inducen a los agentes a separarse unos de otros, y fuerzas **centrípetas** que implican concentración. Las economías de aglomeración constituyen fuerzas centrípetas. Pero la interacción y proximidad espacial entre agentes también genera externalidades negativas y otros efectos no deseados que dan lugar a la aparición de fuerzas centrífugas: la concentración provoca encarecimiento del suelo y de los alquileres; cuando el mercado debe ser compartido, las empresas de determinados sectores pueden preferir alejarse de sus competidores más directos; frente a costes de transporte altos, las producciones de tipo *footloose* o **móviles** - aquellas no vinculadas a recursos naturales de especificidad territorial - pueden preferir la dispersión a la concentración; las familias acomodadas pueden preferir establecer su residencia en entornos menos congestionados - i quizás degradados - que los centros de las ciudades, etc.

Los impulsos centrífugos anteriores proceden de externalidades negativas, pero también operan factores de otro orden como el coste del transporte y el grado de dispersión territorial de parte de la población, es decir de los consumidores. Cuanto más importantes estas dos variables, mayor será la tendencia centrífuga en la localización de las actividades manufactureras y de servicios.

El modelo basado en el juego de fuerzas centrípetas-centrífugas da lugar a una visión de la configuración de los sistemas de ciudades menos jerárquica, más **horizontal**, que el modelo clásico del lugar central.

### 3.2. Especialización urbana y ciudades medias

Según una línea de pensamiento que arranca de Marshall, pero adquiere pleno desarrollo en los últimos veinte años, las ciudades se forman en una economía porque existen economías de escala en la producción internas a la industria que inducen a empresas y trabajadores a agruparse, en lugar de dispersarse más o menos homogéneamente en el espacio. Vernon Henderson es uno de los autores que más han contribuido a formalizar el modelo de especialización urbana. La hipótesis de Henderson se basa en el hecho observable de que las ciudades pequeñas y medianas presentan un **patrón** productivo altamente **especializado**. Ello quiere decir que, dejando al margen entre el 50 y 60 por ciento de la fuerza de trabajo de una ciudad que suele estar empleada en la producción de bienes y servicios **no comercializables** - producidos y consumidos dentro de la propia ciudad-, el resto de la población se encuentra empleada en el sector de bienes **comercializables** - aquellos que son **exportados** fuera de la ciudad. Así, en Estados Unidos, aproximadamente la mitad de las ciudades presentan una notoria especialización en una o unas pocas actividades manufactureras comercializables mientras que el resto suelen ser ciudades cuya actividad exportadora

depende significativament de algun tipus de activitat de serveis com: capitalitat administrativa de una regió; contar amb centres universitaris; proporcionar serveis financers o comercials per a l'agricultura; u altres especialitzacions de caràcter similar.

La especialització productiva de una ciutat se manifesta en que una sola indústria pot emplear entre el 10 i el 15 per cent de la població activa local, mentre que cada un dels altres sectors ocupa proporcions molt petites de la població activa.

Una major **escala** productiva de les indústries de les ciutats millora la **productivitat** per mitjà de diversos mecanismes (Henderson, 1988):

- La “**comunicació**” fàcil entre empreses que accelera el ritme d'adopció de noves tecnologies, i agilitza la reacció davant condicions canviants del mercat.
- Economies en el mercat de **treball**, ja que treballadors i empreses tenen majors possibilitats de trobar el tipus d'empleu i d'empleats adequat i la especialització professional requerida.
- Majors possibilitats de **especialització** de les activitats d'empreses i treballadors, amb les guanys d'eficiència consegüents.
- Realització d'economies d'escala en la provisió de **inputs intermedis** comuns a les empreses d'una indústria.

Segons estimacions realitzades per Henderson (1988) el mida de les economies de localització és de l'ordre del 5-10% per a la majoria d'indústries. Si les economies d'escala són, per exemple, del 10%, significa que un 1% d'expansió de l'empleu agregat en l'indústria local comportarà un creixement del 0.10% de la producció de totes i cadascuna de les empreses d'aquesta indústria localitzades en la zona, sense que aquestes empreses hagin variat la quantitat de factors productius que utilitzen.

¿Per què se especialitzen les ciutats?. Llevant el raonament lògic al límit per claredat expositiva, si en l'activitat econòmica predominen les economies externes de localització tant la eficiència productiva com la renda dels ciutadans se maximitza concentrant tot l'empleu dedicat a béns comercialitzables en una sola indústria. En canvi, si les economies externes dominants que afecten a una indústria són d'urbanització, possiblement la especialització serà irrelevant ja que serà el nivell global d'activitat econòmica i no la concentració d'una indústria específica el que contribueix a elevar la productivitat de cadascuna de les empreses.

Ja que trobem ciutats de mides molt diferents, la qüestió és llavors, ¿què determina el mida eficient de cada ciutat?. La resposta del model de localització és que hi ha un vincle entre el **mida** d'una ciutat i el “**tipus**” de ciutat definit per la composició del seu output. Cada classe d'especialització productiva determina un “tipus” de ciutat diferent definit per la mida. El mida òptim de cada ciutat dependrà del grau o intensitat de les economies d'escala en l'indústria o indústries en les quals es especialitza la ciutat, i de la interacció entre aquestes economies d'escala i els costos associats a la congestió.

Els costos de congestió creixen amb el mida de la ciutat i s'originen fonamentalment en el cost creixent del transport al lloc de treball a mesura que els llocs de residència s'allunyen dels punts de treball, i de l'augment del preu del sòl i dels alquilers. A partir de l'hipòtesis de la combinació d'economies de localització amb diseconomies de congestió, Henderson arriba a dos resultats

interesantes. Primero, que una economía de mercado tiende a generar ciudades demasiado **grandes** puesto que los agentes individuales, al decidir su localización, no tienen en cuenta la externalidad negativa - aumento de la congestión - que ocasionan al resto de residentes. Estamos ante un fracaso de mercado que justifica la intervención del gobierno para corregirlo. Segundo, que en los países con niveles de vida más altos, el **tamaño medio de las ciudades es menor**. Este resultado concuerda con la realidad observada en muchos países europeos como Holanda, Suiza, Italia, e incluso Alemania con áreas metropolitanas tipo Amsterdam, Zurich, Milan o Frankfurt, cuyo peso e influencia en la economía mundial es mayor al de ciudades mucho más grandes de países menos ricos.

En la medida que este resultado sea correcto, comporta implicaciones sumamente relevantes para las políticas urbanas. Querría decir que las políticas de desarrollo local no deberían aceptar automáticamente como positivo el crecimiento urbano por sí mismo, sino plantearse qué tipo de ciudad se tiene o se desea y, en virtud de ello, determinar los límites adecuados del tamaño urbano y diseñar las políticas pertinentes.

### 3.2.1. Limitaciones del modelo de ciudades especializadas

El modelo puro de especialización sin duda ayuda a entender parte de la lógica de los sistemas de ciudades pero presenta también limitaciones. Algunas de ellas se enumeran a continuación.

La evidencia nos dice que existen **límites** a la intensidad de especialización de una ciudad, en primer lugar porque muchos servicios (sanidad, comercio minorista, enseñanza, almacenaje, talleres de reparación, servicios a las viviendas, limpieza, entre otros) no son comercializables; y en segundo lugar, porque algunas industrias mantienen vínculos productivos muy estrechos (elevados coeficientes input-output) con otras industrias diferentes, por lo que suelen localizarse conjuntamente. Por lo tanto la especialización urbana significa, en la práctica, especialización en grupos de productos y, muchas veces, no será fácil identificar cuál es la **base económica** de una ciudad.

Por otra parte, el modelo de especialización se adapta bien a un mundo compuesto de ciudades monocéntricas e independientes, pero resulta insatisfactorio para explicar la realidad de las áreas metropolitanas diversificadas. Los proponentes del modelo basado en las economías de localización logran, sin embargo, compatibilizar el patrón productivo de las áreas metropolitanas diversificadas con el de las ciudades especializadas al argumentar que una gran área metropolitana puede contener varias o incluso muchos subcentros industrialmente especializados, rodeados por las zonas de residencia de la población que ocupan, y gobernados por administraciones independientes. La tesis de Henderson y otros autores en su línea es, en fin, que **las áreas metropolitanas pueden analizarse como clusters de ciudades especializadas**. Es decir, para explotar las economías de localización, las empresas de cada sector específico se agrupan espacialmente formando núcleos urbanos. Y para explotar las economías de urbanización y ahorrar costes de transporte, cierto número de núcleos urbanos se agrupan hasta formar áreas metropolitanas.

El límite al reagrupamiento urbano residiría, según la lógica anterior, en que muchas ciudades especializadas necesitan dispersarse en el territorio para aprovechar recursos naturales. En cambio, cuando la especialización tiene que ver con industrias móviles es

mucho más fácil que éstas se agrupen. Así ocurre en las actividades de alta tecnología, generalmente no dependientes de recursos naturales fijos en el territorio. Por tanto debería cumplirse que las ciudades **monocéntricas** de tamaño medio pertenecen a tipos distintos de las ciudades que se incorporan a áreas metropolitanas.

Algo de eso se observa en la realidad. Algunas actividades económicas presentan una clara preferencia por la localización en el centro de áreas metropolitanas. Por ejemplo: edición, confección, e I+D. Lo mismo ocurre con producciones de naturaleza muy específica, con alto valor añadido, y alejadas de la producción en serie, tales como maquinaria de diseño específico para clientes concretos, o equipo e inputs intermedios para actividades emergentes en fase de desarrollo experimental. Finalmente, los **servicios avanzados** (banca y finanzas, publicidad, seguros, diseño, consultoría, alta formación, alta investigación) se localizan principalmente en los núcleos centrales de las áreas metropolitanas.

En cualquier caso, una vez existe una agrupación de núcleos urbanos formando un área metropolitana, ésta adquiere una vida y una **dinámica propia**. Apretadas redes de transporte intrametropolitano contribuyen a generar desplazamientos masivos de personas a sus lugares de trabajo en núcleos diferentes de aquellos en los que residen. Tiene lugar cierta **mezcla** de la base económica de núcleos adyacentes, y deja de estar claro dónde empieza una ciudad, en términos económicos, y dónde acaba la otra.

Tampoco resulta fácil acomodar en el esquema de análisis de la especialización urbana a las nuevas ciudades del tipo **edge cities**, que son nuevos desarrollos urbanos vinculados a la dinámica de las áreas metropolitanas. Las **edge cities** (Garreau, 1991) constituyen nuevos núcleos urbanos, en la periferia de viejas áreas metropolitanas, dotados de infraestructuras modernas y mejor calidad de vida. Las **edge cities** acogen concentraciones importantes de oficinas, centros comerciales, naves industriales modernas y limpias, y también zonas residenciales y recreativas. Las **edge cities** suelen verse como un fenómeno típico de Estados Unidos aunque, con características menos acentuadas, también han surgido en algunas zonas de Europa.

Otra línea de observaciones al modelo de sistemas de ciudades basado en la especialización se refiere al papel que están jugando las nuevas tecnologías de la información. Bastantes expertos señalan que, a medida que los costes de “transporte” de la información se reducen gracias a las nuevas tecnologías de **telecomunicaciones**, también disminuye la importancia de las economías de localización, y es la diversidad y las economías de urbanización lo que gana en interés (Harrison y Kelley, 1996).

Por ejemplo, de acuerdo con los resultados de ambos autores en un estudio empírico llevado a término con datos de Estados Unidos, la probabilidad de que los directores de empresas adopten una nueva tecnología de proceso (maquinaria de control numérico) depende en mayor grado del entorno territorial de la empresa, que de la proximidad o densidad de “clusters” de otros productores de la misma actividad. Las empresas que se ubican en “counties” con mayor aglomeración de actividad también adoptan más rápidamente las innovaciones. Paralelamente, de las empresas radicadas en áreas rurales, aquellas que son filiales de multinacionales también presentan mucha mayor tendencia a adoptar innovaciones de proceso que las empresas aisladas, sin conexiones a “redes”.

Finalmente, el **cambio estructural** operado en la última década puede estar alterando el patrón de desarrollo que han seguido las ciudades a lo largo de este siglo. Tras un análisis de cluster de la características de especialización-tamaño de las ciudades

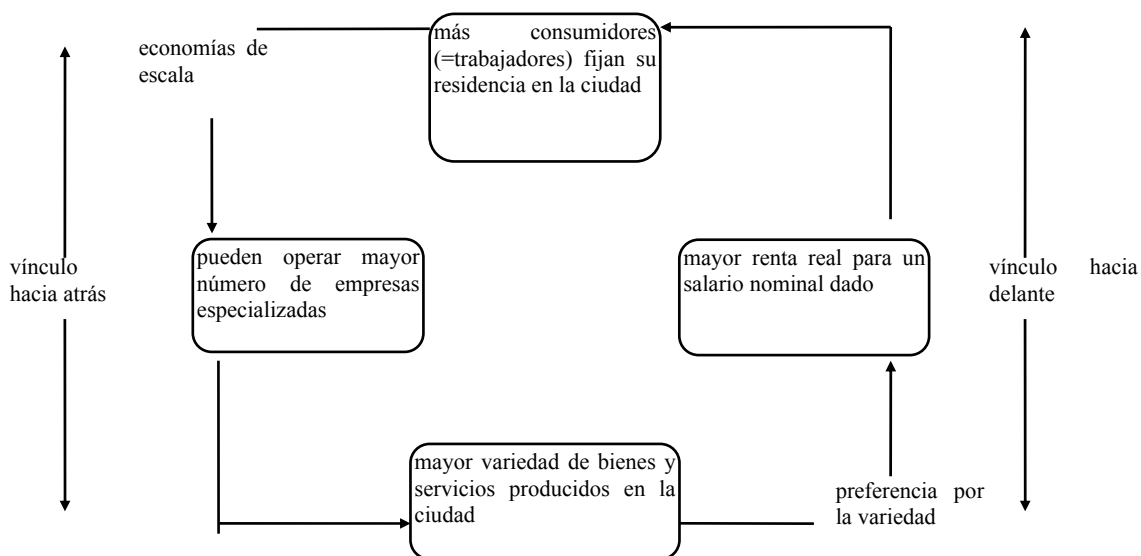
estadounidenses, Black y Henderson (1997) encuentran que desde principios de los años ochenta se está perdiendo la base industrial de muchas ciudades, siendo todavía difícil de imaginar qué lógica urbana puede imponerse.

### 3.3. Preferencia por la variedad

Los modelos de **preferencia por la variedad** aportan explicaciones en parte alternativas y en parte complementarias al modelo de especialización. Pero sobretodo suministran un marco de análisis adecuado a las características de las áreas metropolitanas. Fujita y Krugman (1995) demuestran que la aglomeración de actividad en una ciudad puede responder simplemente a la preferencia por la variedad de los consumidores, por una parte, y a las ganancias de productividad de los productores derivadas de sus economías de escala internas y de los **vínculos hacia atrás** entre ellos y sus suministradores.

En este modelo, que supone la presencia de externalidades pecuniarias, no es necesario recurrir a los *spillovers* tecnológicos para explicar las fuerzas centrípetas. El mecanismo es el siguiente: con economías de escala (costes fijos) en la empresa individual, cuanto mayor sea el mercado (la escala de producción) menor será el coste unitario. Si las empresas consiguen adquirir en el mercado sus **inputs intermedios** a **menor coste** que por producción interna, su coste medio también bajará. Una mayor variedad de inputs - división del trabajo entre empresas - da lugar a mayor eficiencia. Cuanto mayor sea el tamaño de la ciudad (el mercado) mayor variedad de inputs podrán producirse. Para un nivel dado de salario nominal en todas las ciudades, la ciudad con mayor variedad y menores precios será aquella que presentará mayor salario real, con lo que atraerá población. Así se genera un **vínculo hacia delante**. El aumento en el número de residentes (a su vez empleados y consumidores) crea mayor demanda de bienes lo que permite aumentar las variedades producidas, es decir, el número de empresas en la ciudad. La Figura 1 representa esta dinámica basada en la preferencia por la variedad y las economías de escala a nivel de empresa:

Figura 1



Fuente: Fujita y Krugman (1995).

Como siempre, el límite al crecimiento acumulativo debido a la actuación de los vínculos hacia delante y hacia atrás, viene dado por las diseconomías de aglomeración o costes de congestión. Es decir, el coste del transporte de mercancías, el coste creciente de los traslados residencia-trabajo, y el coste creciente del suelo en la ciudad.

En el plano de los modelos formales es interesante resaltar que Fujita (1989) también obtiene un resultado por el que las regiones más ricas presentan un conjunto de ciudades de menor tamaño que las regiones más pobres. Todo esto plantea la cuestión de si los gobiernos pueden intentar determinar cual es el **tamaño óptimo** de las ciudades, y si tienen medios razonables para influir directamente sobre ello. La experiencia nos dice, sin embargo, que los gobiernos locales rara vez se plantean políticas de contención del crecimiento de la población.

#### 4. ECONOMÍAS EXTERNAS Y POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL

##### 4.1. Fracaso de mercado como justificación de la intervención pública

Se ha tenido ocasión de comprobar anteriormente cómo el resultado de las fuerzas espontáneas de localización no llevan a un óptimo social. Hay **fracaso de mercado** debido a la presencia de **externalidades**. La consecuencia es que la falta de correspondencia entre cálculo privado de costes y beneficios, y cálculo social (agregado) de costes y beneficios lleva a un tamaño ineficiente de las ciudades.

Henderson (1988) señala, además, que ciertas políticas económicas llevadas a cabo por los gobiernos de nivel nacional empeora el desequilibrio en el tamaño de las ciudades, llevando a una excesiva concentración en aquellas ciudades donde se establecen los aparatos administrativos públicos. Aun careciendo de una intencionalidad expresa, los gobiernos tienden a dotar de más infraestructuras a las ciudades que ejercen la

capitalidad, provocando un crecimiento exagerado que se alimenta a sí mismo y genera **problemas sociales**.

El crecimiento urbano comporta sus propias enfermedades, como son las bolsas de **pobreza y marginación**. Es lo que Glaeser (1994) llama el lado “oscuro” de las externalidades de aglomeración. Las ciudades grandes son un caldo de cultivo de problemas sociales. Los guetos (*ghettoes*) o núcleos marginales que se forman en las grandes ciudades tienden también a autoalimentarse, los flujos de información que circulan entre los habitantes de los guetos se encuentran **desconectados** del flujo de información de la ciudad avanzada, los *spillovers* informacionales que se dan entre los habitantes de los guetos operan hacia el **refuerzo de la marginación**, y puede llegar un punto en que los problemas sociales sean tan importantes que las ciudades pierdan su atractivo para la inversión y caigan en una espiral de deterioro.

El problema de los distritos urbanos marginales, con bajos niveles educativos, desempleo, precariedad de las viviendas y delincuencia, ha atraído la atención sobretudo de estudiosos de los Estados Unidos por la gravedad y la persistencia de los guetos en muchas ciudades de aquel país, pero en menor medida también atañe a algunas ciudades europeas. Los niveles de desempleo elevados y las presiones migratorias que afectan a Europa hacen suponer que el problema puede agravarse en el futuro. Probablemente, en el futuro próximo, las políticas locales orientadas a prevenir o aliviar los problemas de los guetos, con sus externalidades negativas para las ciudades, cobrarán mayor importancia.

Una consecuencia del crecimiento urbano excesivo acompañado de deterioro es la **expansión espacial residencial** de baja densidad, consumidora de espacios naturales y dependiente del transporte privado en automóvil que, a la larga, agrava la congestión, empeora la contaminación, destruye el paisaje y tiene consecuencias sobre la calidad de vida de la región. Este es un problema que trasciende el ámbito del desarrollo económico pero sin duda le afecta. Los entornos urbanos deteriorados no constituyen un activo a largo plazo, porque no se espera de ellos que atraigan inversiones en actividades que requieren capital humano muy cualificado (Camagni, 1997; Hall, 1997).

## 4.2. Políticas supralocales. Redes de ciudades

No solamente hay efectos externos entre empresas, también fluyen entre ciudades. Como resultado de ello surgen las redes o *networks* de ciudades. Las **redes de ciudades** se definen como sistemas de relaciones **horizontales**, no jerárquicas, entre centros urbanos especializados, que producen externalidades derivadas de la integración complementaria / vertical, o bien de las sinergias / cooperación entre centros urbanos (Camagni y Salone, 1993). El crecimiento de la interdependencia entre ciudades nos dice que, con los avances en las tecnologías de la información, las economías de aglomeración ya no son un atributo del espacio continuo, sino de las redes que conectan lugares geográficos entre sí.

El concepto de redes de ciudades puede visualizarse en una doble vertiente, como una realidad observable y como una forma de política económica de desarrollo local. En cualquier caso la racionalidad de la política viene determinada por la existencia de tendencias espontáneas, que conviene estimular y encauzar donde ya están implantadas, o intentar generar cuando no nacen por sí mismas. De acuerdo con Camagni y Salone

(1993) el concepto de red de ciudades - según la definición anterior- se fundamenta en la lógica del **comportamiento espacial de las empresas**. Dicho comportamiento puede obedecer a tres lógicas diferentes: la lógica territorial; la lógica de la competitividad; y la lógica del *network*.

Las empresas pueden vincularse a un territorio en cuanto mercado, porque en él radica su demanda. Su función crucial es la producción. Su comportamiento obedecerá así a una **lógica territorial**, configurada por las economías de escala en la producción y por las economías genéricas de aglomeración. En cambio, cuando la función crucial de las empresas es la competitividad en mercados abiertos, cuando su comportamiento es dominado por la **lógica de la competitividad**, las empresas se esfuerzan en reducir costes y mejorar su eficiencia por medio de la localización en entornos adecuados, ricos en externalidades, y con estrategias de integración vertical y horizontal. Finalmente, cuando la **innovación** es la función crucial de la empresa, tratará de mejorar su eficiencia innovadora por medio del aprovechamiento de un *milieu* o medio ambiente innovador, o bien estableciendo acuerdos de cooperación con empresas innovadoras alejadas. Esa es la **lógica del network o red de empresas**, cuyo objetivo es formar un **club** que produce un bien colectivo constituido por externalidades inter-empresariales entre los socios.

Pues bien, si se trasladan las tres lógicas anteriores desde las empresas hasta las ciudades obtenemos tres tipos de redes de ciudades: redes jerárquicas, redes complementarias, y redes sinérgicas. En las **redes jerárquicas** de ciudades la posición de cada una de ellas coincide con la importancia del mercado al que abastece tal como se establece en la teoría urbana clásica. En cambio las **redes de ciudades complementarias** se componen de centros especializados y complementarios en la producción; este tipo de redes se observa en Italia (Padua - Treviso - Venecia) o en Holanda (Randstad). Las ciudades pertenecientes a redes complementarias se relacionan por vínculos comerciales de carácter horizontal. Por último, **las redes sinérgicas** aprovechan externalidades generadas entre ciudades con bases económicas similares que mantienen relaciones de cooperación. No interviene la proximidad espacial sino otro tipo de sinergias. Por ejemplo, hay networks de ciudades financieras o de ciudades que componen un circuito turístico.

Las redes sinérgicas pueden corresponder a diferentes categorías de ciudades: (a) ciudades de alto nivel que constituyen nodos de información a escala internacional y albergan centros de decisión con funciones complejas (p.e. las Eurocities); (b) redes de ciudades de menor nivel, cuyo interés común es una especialización similar, y que consiguen aprovechar economías de escala en el ámbito del network. Un ejemplo de este segundo caso de cooperación interurbana se da entre las ciudades de Nord-Pas-de-Calais en Francia y las ciudades de la vecina Valonia en Bélgica. Su objetivo es desarrollar programas comunes de infraestructuras en los campos económico, industrial y tecnológico. Otro ejemplo lo constituyen las poblaciones que forman el corredor turístico del río Loire en Francia.

Tanto la Unión Europea, por medio de varias iniciativas comunitarias y programas, como los gobiernos regionales o nacionales de algunos países europeos (p.e. DATAR en Francia) se han planteado ya el estímulo de las relaciones de cooperación entre ciudades a partir de los intereses comunes que puedan identificarse. En cualquier caso la cooperación inter-urbana coexiste con la competencia inter-urbana, como se trata a continuación.

### **4.3. Competencia entre ciudades y politización de las políticas locales.**

Desde el momento en que las ciudades deciden llevar a cabo programas de desarrollo local, comienza la competencia inter-urbana. Las ciudades compiten por la atracción de actividad económica y, asociado a ello, aparece la cuestión de cómo se financian los planes de desarrollo local y cómo se distribuyen y sobre quién recaen los costes. Con frecuencia el problema es visualizado como la pugna entre **ciudades inmóviles** por la atracción de **capitales móviles**. Bajo esta premisa está claro que el resultado de la competencia será que los beneficios se trasladarán de las ciudades a las empresas, a las cuales se ofrece todo tipo de ventajas (fiscales, suelo, infraestructuras, etc.) para atraerlas. Pero esta es una visión quizás demasiado simplista. Las ciudades se componen de **grupos de interés** (propietarios inmobiliarios, empresarios cuyos negocios son locales, trabajadores, gobierno local) que formarán parte de una **coalición** interesada en el desarrollo local, pero que no participan en el mismo grado ni de los beneficios ni de los costes de los programas de desarrollo local, por lo que sus intereses no siempre son coincidentes a corto plazo. Por otra parte el capital no siempre es totalmente móvil, dispuesto a responder de inmediato a las ofertas de las ciudades. En realidad el comportamiento de las empresas depende del tipo de competencia que afrontan (Cox, 1995).

Cuando la competencia se basa en los costes (**competencia débil**) las empresas priorizan la localización donde se minimizan costes. Esto permite efectivamente a las ciudades a competir entre ellas, poniendo en marcha programas de desarrollo que ofrecen ventajas para atraer este tipo de empresas. Cada uno de los grupos de interés dentro de la ciudad intentará cargar con la menor parte posible del coste del programa de desarrollo, y los agentes locales en su conjunto intentarán repercutir fuera de la ciudad los costes, solicitando ayudas de los organismos gubernamentales de nivel superior.

Pero si la competencia tiene lugar por medio de la innovación (**competencia fuerte**), las empresas priorizarán ante todo mantener su red de vinculaciones con proveedores de inputs y servicios y su entorno innovador, lo que se traduce en menor disponibilidad para reubicar espacialmente sus actividades. En estas circunstancias el flujo distributivo irá de las empresas a la ciudad. Se traducirá en aumento de los precios del suelo y ganancias para los propietarios locales. El gobierno local también podrá fijar impuestos elevados. Serán los trabajadores los menos beneficiados por la situación.

En cualquier caso, la distribución de los costes y beneficios de los programas de desarrollo local entre los miembros de la coalición local es un tema intensamente **político**. Y eso es lo que hace que las políticas de desarrollo local se encuentren tan fuertemente politizadas.

## 5. GLOBALIZACIÓN, CAMBIO TECNOLÓGICO Y DESARROLLO URBANO

### 5.1. Globalización y ciudades

Las economías en general y los sistemas urbanos en particular viven y evolucionan bajo el empuje de dos fuerzas que se refuerzan mutuamente: la internacionalización, o globalización como término más enfático; y el avance tecnológico, particularmente intenso en tecnologías de información. La evolución de las ciudades actuales es afectada por los siguientes factores (Rondinelli et al. 1998):

- Importancia creciente del comercio y la inversión internacional.
- Movilidad global creciente de los factores de producción.
- La tecnología como fuerza motriz.
- Importancia creciente de las industrias basadas en el conocimiento.
- Papel crítico del tamaño del mercado.
- Necesidad de adoptar prácticas empresariales ágiles.
- Necesidad de forjar alianzas estratégicas internacionales.

La rápida integración de la economía internacional constituye un factor crítico en la configuración de las oportunidades y riesgos a que se enfrentan las ciudades. La integración económica está pasando de una fase de *integración superficial* a una fase de *integración profunda*, con efectos mucho más intensos sobre las economías locales. **Los empleos vinculados a las exportaciones generan ingresos superiores a los empleos vinculados al empleo doméstico.** Las actividades de ámbito internacional tienen mayor capacidad de innovación y de arrastre del resto de sectores.

La importancia de los flujos de inversión internacional está incluso sobrepasando la importancia de las exportaciones como fuerza motriz del crecimiento. Las ciudades que no participan en los flujos de inversión directa internacional incurren en costes de oportunidad relevantes puesto que esa inversión internacional ayuda a desarrollar las industrias de exportación local. **Las entradas de inversión extranjera directa proporcionan ingresos impositivos, aumentan las rentas personales y regionales, modernizan las instituciones sociales, y cambian los valores sociales. Las inversiones en el exterior por parte de empresas locales, estimulan la exportación y la acumulación de activos intangibles por parte de las empresas.**

En opinión de muchos expertos, la movilidad global de factores productivos altera las pautas imperantes de localización del empleo. Gracias a las mejoras tecnológicas en comunicaciones, las empresas locales y las empresas multinacionales tienen mayor libertad para localizarse allí donde crean que lograrán mayores ventajas. Todos estos procesos acrecientan la **vulnerabilidad** de las ciudades frente a desplazamientos rápidos de la localización de empresas multinacionales y domésticas. Las ciudades reducen su vulnerabilidad si cuentan con sectores productivos avanzados, dependientes de un entorno rico en *spillovers*.

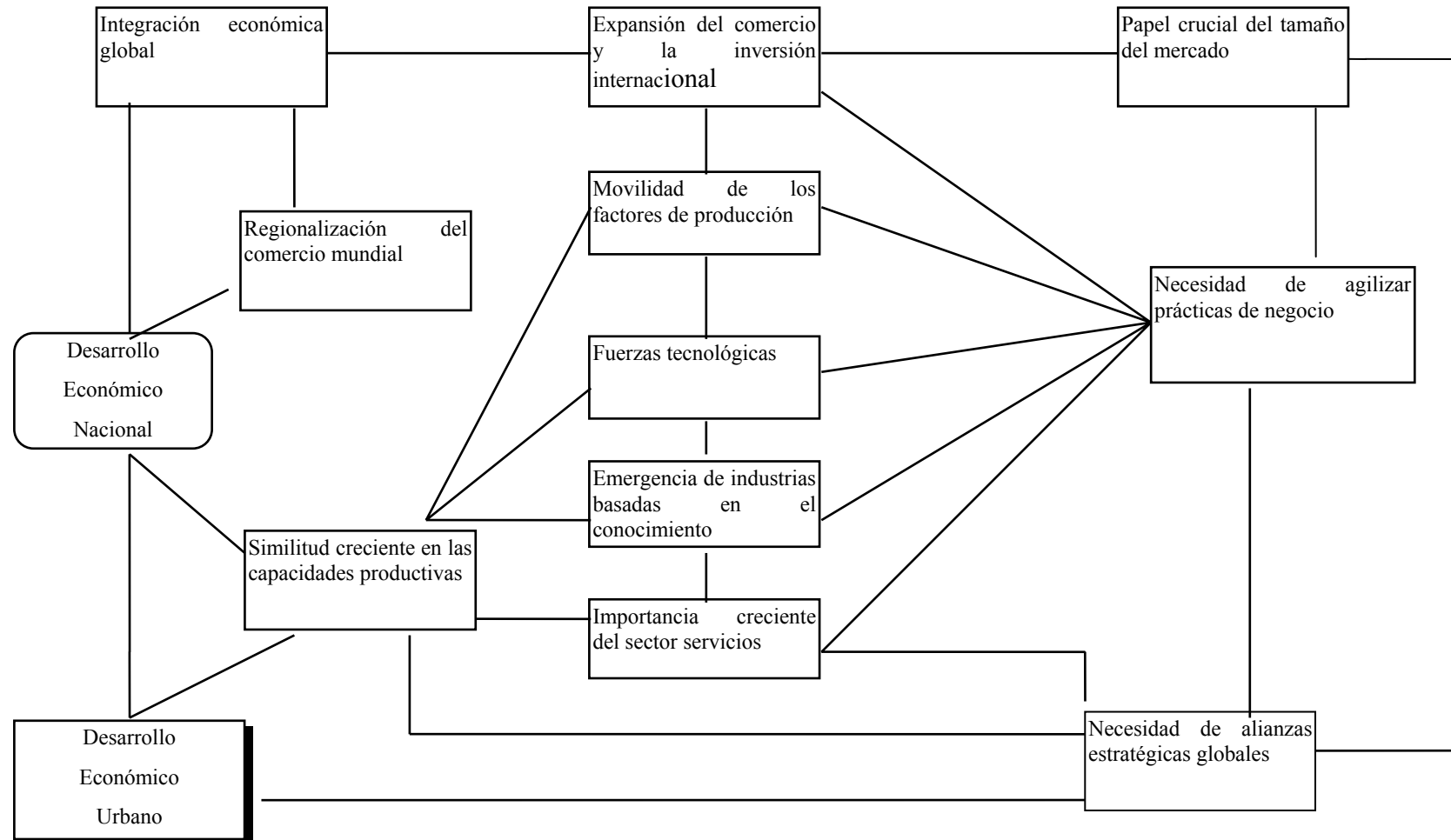
Las nuevas tecnologías no solamente potencian la movilidad de los factores y crean nuevos productos, sino que cambian los costes relativos de producción y distribución. Las empresas de alta tecnología están alterando las pautas de localización. Buscan la

diversificación y sofisticación de las áreas metropolitanas, pero también crean su propio entorno. El fenómeno está muy claro en Estados Unidos con la formación de *edge cities*, pero también en Europa se observa un proceso similar dentro de las características diferentes del viejo sistema de ciudades europeo. La experiencia apunta que una **buena calidad de las zonas residenciales** suele ser un factor clave en las preferencias de localización de muchas empresas con negocios de alcance global.

La nueva economía internacional requiere que las ciudades sean capaces de incubar **empresas innovadoras y competitivas de ámbito global**, capaces de operar internacionalmente. Empresas ágiles y flexibles dotadas de estructuras organizativas avanzadas y adaptables. Se habla de las empresas como **organizaciones virtuales**, es decir, la posibilidad de constituir equipos de directivos y empleados específicos para atender temas concretos y temporales, cuyos integrantes son posteriormente recombinados en la formación de nuevos equipos para nuevas tareas temporales. Este tipo de organización requiere contar con trabajadores de alto nivel de cualificación con las habilidades adecuadas.

Las exigencias de los mercados globales comportan la conveniencia de establecer **alianzas estratégicas** internacionales entre las empresas con objeto de ganar en capacidad innovadora y de marketing.

FIGURA 2 . Factores globales que afectan al desarrollo urbano



## 5.2. Cambio tecnológico y ciudades

Las tecnologías electrónicas digitales permiten generar, canalizar y **transmitir información** de muchas clases, a cualquier lugar, y de manera barata, casi instantáneamente y en gran volumen. En la medida que las nuevas tecnologías de la información reducen las distancias, cabe esperar que condicionen la **organización espacial** de la sociedad.

Algunos estudios pronostican que la tendencia de la gente y de la industria a concentrarse en ciudades de alto coste podría reducirse. Pero se detectan tendencias diferentes y simultáneas; la manera en que el cambio tecnológico reordenará espacialmente la actividad económica, dependerá en buena medida del tipo de actividad. De acuerdo con el informe *Technological Reshaping of Metropolitan America* (OTA, 1995), encargado por el Congreso de Estados Unidos, el principal problema al que se enfrentan las ciudades es dotarse de **capacidad para responder al cambio tecnológico**. De acuerdo con las tendencias identificadas en el informe se desprende que:

Las actividades de alta tecnología presentan mayor tendencia a localizarse en las áreas metropolitanas y, últimamente, en *edge cities*. Algunos expertos sugieren que la población cualificada que emplean las actividades de alta tecnología refuerza las preferencias por las localizaciones con **infraestructuras modernas y entorno cuidado**, lo que las aleja de los antiguos centros metropolitanos muchas veces degradados.

El impacto de las nuevas tecnologías de la información sobre los “clusters” de actividad existentes dependerá de las características de éstos. No todos responden a la misma lógica de organización ni funcionamiento. Algunas concentraciones espaciales de empresas giran entorno a una única empresa grande. En otras predominan las filiales de multinacionales. Los llamados distritos industriales se componen de empresas pequeñas independientes. En conjunto se espera que las nuevas tecnologías de información **reduzcan la importancia de las economías de localización y faciliten la segmentación de funciones dentro de las empresas**. En este sentido el cambio tecnológico sería **desconcentrador**.

Los distintos sectores de actividad crecen a ritmos también diferentes y esto afecta las pautas de localización en marcha actualmente. El informe OTA encontró que algunos servicios a las empresas tienden a localizarse en el centro de las zonas metropolitanas. Aun así, algunas actividades del tipo de procesamiento de datos y seguros tienden a localizarse fuera del centro metropolitanos.

En cualquier caso no está claro todavía qué efectos van a tener las nuevas tecnologías de la información sobre la concentración y las economías de aglomeración. Los investigadores del tema acaban llegando a conclusiones francamente opuestas. Algunos afirman que las nuevas tecnologías de la comunicación acentuarán la erosión de la base económica de los centros de las ciudades mientras, al mismo tiempo, facilitan los desplazamientos de actividad hacia las periferias urbanas e incluso hacia áreas rurales. Otros deducen lo contrario, que la innovación y las nuevas tecnologías fortalecerán el papel como “tecnópolis” de las ciudades. Algunos investigadores destacan que las ciudades son el caldo de cultivo de la delincuencia y la descomposición social, y promueven la desconcentración hacia las periferias. Otros expresan la idea opuesta y

señalan el papel de las ciudades en el ocio y la cultura. Algunos estudios denuncian el nefasto impacto medioambiental de las ciudades, pero otros, sin embargo, destacan la importancia de un desarrollo urbano más compacto para alcanzar un desarrollo sostenible.

Los estudios empíricos más recientes apuntan hacia la configuración de una nueva fase en el desarrollo urbano de los países de Europa Occidental. Parece confirmarse que el proceso de descentralización está tocando a su fin, y se observa una mayor tendencia a la recentralización de actividad en las principales áreas metropolitanas europeas, y también, desde las áreas metropolitanas periféricas hacia las grandes ciudades del centro de Europa. Todo esto quiere decir que las políticas de desarrollo local deberán sofisticarse más y que, dada la amplitud del cambio espacial, no podrán plantearse al margen de programas de desarrollo más amplios, de carácter regional y nacional.

### **5.2.1. La economía del centro metropolitano**

A tenor de las indicaciones contenidas en el informe de la OTA, el monopolio tradicional de la ciudad central del conjunto metropolitano como localización de muchas empresas va a llegar a su fin como resultado del cambio tecnológico. Los núcleos centrales tendrán que encontrar sus ventajas competitivas en otros factores, incluyendo costes, mercados de nicho, turismo y otros factores de atracción. Los núcleos centrales tradicionales de las ciudades se encuentran con edificios antiguos y calles estrechas que encarecen la utilización de infraestructuras de comunicaciones y la comodidad del transporte. Sin políticas de desarrollo decididas muchos distritos tradicionales del centro de las ciudades tendrán dificultades para mantener su vitalidad y atractivo. La iniciativa comunitaria URBAN es uno de los programas que intentan abordar este problema a escala europea.

Aunque las nuevas tecnologías permiten la dispersión de muchas funciones productivas, algunas permanecerán todavía concentradas en el núcleo de negocios de la ciudad central puesto que requieren comunicaciones interpersonales o “cara a cara”. Cierta tipo de información que atañe a la negociación a alto nivel depende todavía de formas de comunicación muy sutiles. Este es un factor favorable a los viejos centros y tradicionales *downtown* que no deben desaprovechar las políticas de regeneración urbana.

En cualquier caso las tendencias parecen confirmar que los nuevos y modernos subcentros metropolitanos constituyen las zonas con mejores perspectivas. La otra cara de este fenómeno es la previsible continuación del proceso de expansión espacial urbano y del descenso de la densidad en zonas residenciales. Como ya ha sido puesto de manifiesto por muchos expertos (Camagni, 1997; Hall, 1997), el informe de la OTA advierte que las tendencias expansionistas van a agravar los problemas de congestión, consumo de espacios naturales y consumo de energía no renovable y contaminante.

### **5.2. 2 Política de desarrollo local en contextos de incertidumbre**

Las implicaciones para la política económica de lo dicho hasta ahora respecto al impacto previsible de las nuevas tecnologías de la innovación, apuntan a la necesidad de

reforzar la **capacidad de adaptación** de las ciudades. En primer lugar se trataría de asegurar que los núcleos urbanos tradicionales logren mantener un buen ritmo de innovación allí donde resulta más fácil y menos aventurado, es decir, en aquellas actividades en las que ya gozan de alguna ventaja comparativa.

Junto a la modernización productiva es preciso: mejorar el sistema de transporte; lograr una ciudad más segura; más limpia; más atractiva; proporcionar mejores viviendas; mejorar la educación. Introducir reformas en los gobiernos locales para limitar la carga impositiva y aumentar la eficiencia y calidad de los servicios, es casi tan importante como lo anterior. El propio gobierno local puede ayudarse a sí mismo y a la economía local utilizando las facilidades de las nuevas tecnologías para proporcionar sus servicios electrónicamente siempre que sea posible.

Las **ciudades** y las **instituciones** suelen ser mucho más **lentas** en su adaptación al cambio tecnológico que las empresas y la población. Sin un esfuerzo consciente, antiguos edificios quedarán abandonados y el suelo permanecerá inutilizado. Para algunos segmentos de la población con menores recursos, la adaptación también resulta difícil. La tecnología puede, por otra parte, jugar un papel en la mejora de las condiciones urbanas: telemedicina, educación a distancia, sistemas inteligentes de transporte, suministro electrónico de servicios públicos. Todo ello ayuda a mejorar la información y el contacto de ciudadanos y gobiernos locales con los avances tecnológicos. Las instituciones, especialmente las administraciones públicas deberán esforzarse en superar la inercia que domina sus comportamientos para alcanzar también mayor grado de flexibilidad.

## **6. ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO URBANO FRENTE A GLOBALIZACIÓN Y CAMBIO TECNOLÓGICO**

### **6.1. Principios para la política económica de desarrollo local.**

La intervención pública a escala de administración local cobra un especial impulso, en casi toda la OCDE, a partir del momento en que se manifiesta el declive industrial en el mundo occidental. La expansión de la industria ha sido la base del proceso de urbanización, y con el **repliegue industrial** que se empieza a notar desde los años setenta, bastantes ciudades han entrado en una fase de dificultades y deterioro.

Se trata de un declive que refleja fuerzas económicas que se encuentran fuera del control de la administraciones públicas tradicionales, como el avance tecnológico que aumenta de la productividad y reduce el empleo en la industria, y conlleva el traslado de las empresas manufactureras fuera de los cascos urbanos. El aumento del empleo en los **servicios** neutraliza parcialmente los cambios en la industria, pero no ha sido suficiente para evitar el deterioro de algunos barrios de las ciudades o de ciudades enteras. La falta de tradición, e idoneidad, de la administración central o regional para abordar las nuevas circunstancias, ha obligado a intervenir a los gobiernos locales.

De acuerdo con Helen Ladd - que se basa en la experiencia de Estados Unidos, pero es perfectamente trasladable a Europa - se pueden identificar tres enfoques básicos en las

políticas orientadas a mejorar las condiciones económicas locales, independientemente del nivel gubernamental en que se establecen:

- estrategias orientadas hacia las **personas**
- estrategias orientadas a **personas** que viven en determinadas **áreas**
- estrategias orientadas a **áreas** concretas

### ***Estrategias orientadas a personas.***

Una estrategia de desarrollo económico orientada hacia las personas intenta ayudar a la gente con problemas de integración social y económica, independientemente de dónde viven esas personas. El nivel más adecuado para diseñar e implementar esas políticas es supralocal o supramunicipal, incluso regional o nacional. Las medidas típicas pasan por proporcionar **educación** de niños y adultos, formación profesional y, también, el fomento de la **movilidad** geográfica de los individuos con objeto de acercarlos donde tengan mejores oportunidades de empleo. Los programas de movilidad exigen, para ser más eficientes, una coordinación a nivel supralocal.

Estimular la movilidad de las personas tiene sentido porque la discriminación en el mercado de viviendas confina en ciertos barrios (guetos) a los grupos de población menos favorecidos, mientras las industrias que emplean trabajadores poco cualificados se desplazan hacia las periferias urbanas. Así, se produce un *mismatch* espacial entre desempleados y oferta de empleo que, dadas las asimetrías de información que afectan a los colectivos menos formados, aconsejan la intervención pública.

### ***Estrategias de personas-lugares.***

Las estrategias mixtas dirigidas a personas que habitan determinadas áreas buscan revitalizar las comunidades existentes, con la idea de que resulta difícil y poco eficaz separar a los individuos de los ambientes que conocen. Se trata por tanto de reforzar las instituciones comunitarias. Hay que romper el aislamiento informativo que suele caracterizar los barrios deprimidos, mientras se establece una estrategia específica que contenga medidas orientadas a **diversificar** el uso del suelo, con proyectos de viviendas, industriales y comerciales. La diversificación ayuda al desarrollo de los barrios. Por ello, en muchos casos, se intenta atraer a pequeñas empresas hacia la zona con incentivos de variado tipo, como la ocupación, en buenas condiciones de precio, de antiguos edificios rehabilitados.

La estrategia orientada a personas-lugares encuentra uno de sus ejemplos más claros en el establecimiento de las **empowerment zones** según aparecen en el nuevo programa de desarrollo local establecido por el presidente Clinton en 1995. El objetivo del programa Clinton son fortalecer instituciones comunitarias y dar capacidad a los habitantes de áreas deprimidas para que puedan prosperar. Se establecen incentivos fiscales para las empresas que incluyen subvenciones salariales del 20% y provisión de formación profesional específica para los empleados residentes dentro de la zona, así como otros incentivos fiscales y crediticios para estimular la inversión en la zona.

Aunque el programa anterior surge de la iniciativa del gobierno federal, los gobiernos estatales también cuentan con programas parecidos. No es fácil que los gobiernos locales puedan ofrecer tales incentivos, pero sí pueden colaborar en la gestión y control

de este tipo de programas, y contribuir a mejorar los resultados con su mayor conocimiento de cada contexto espacial concreto.

### ***Estrategias puras de lugar.***

La racionalidad de las intervenciones gubernamentales circunscritas geográficamente se vincula al concepto de externalidad. En lugares donde ninguna empresa tendría incentivos en localizarse si toma su decisión aisladamente, una acción pública que coordine el establecimiento simultáneo de un grupo de empresas y garantice la provisión de los servicios necesarios, puede lograr el objetivo de relanzar la actividad y los empleos de la zona antes deprimida.

El enfoque de la ***enterprise zone***, tal como se practica en el Reino Unido, se centra en áreas urbanas concretas (de unos dos kilómetros cuadrados) particularmente deterioradas tras la desaparición de las industrias o almacenes localizados en ellas. Estos programas también descansan en la oferta de incentivos fiscales y crediticios a las empresas que opten por instalarse en la zona designada, pero su finalidad es generar **empleo** y actividad que repercuta en un área geográfica mayor que aquella declarada como zona protegida.

## **6.2. Diseño integral y perspectiva a largo plazo**

En las condiciones actuales la eficiencia de las políticas de desarrollo económico local depende en buena parte de su diseño integral y de su perspectiva a largo plazo. Con base en parte en el trabajo de Rondinelli et al. (1998), en esta sección se presentan, agrupadas en siete apartados, las líneas de actuación que debería contemplar una estrategia de desarrollo económico local centrada en la apertura internacional. Las siete líneas son: (1) **educación**; (2) desarrollo **sostenible** y calidad de vida; (3) fomento de la iniciativa **empresarial**; (4) **liderazgo** civil; (5) **infraestructuras** urbanas; (6) **cooperación** entre agentes e instituciones; y (7) programa de mejora de la **gestión** y de internacionalización empresarial.

### **6.2.1. Educación y formación profesional**

Las características de la fuerza de trabajo de las economías locales afectan de manera intensa la capacidad de las empresas locales de producir bienes y servicios para la exportación, y de participar en otras actividades internacionales. Las empresas que producen para mercados globales no solamente se interesan por el coste del empleo sino por su calidad.

Las ciudades que cuenten con centros de investigación y de enseñanza de primera categoría presentan ventajas respecto a las demás. La mejora de la enseñanza profesional específica constituye, en muchas ciudades, el tema prioritario y que requiere mayor coordinación y concentración de esfuerzos. La experiencia en muchos países indica que se puede mejorar la cualificación y la productividad de los jóvenes trabajadores, incorporando a los empleadores en los programas educativos que preparan a los jóvenes para ocupar puestos de alta cualificación y altos salarios. Es fundamental

contar con “**partnerships**” formados por empresarios y escuelas para formar a los jóvenes que acaban la secundaria, y para integrar experiencias prácticas de trabajo en los programas de estudio. Aun así, muchos programas de formación profesional, incluso los más ambiciosos y cuidadosamente planeados como los *Training and Enterprise Councils* (TEC) británicos han dado resultados decepcionantes. La enseñanza recibida es que consume tiempo llegar a alcanzar una cultura social local que valora y prioriza la formación sistemática de la población laboral; y el tiempo no se comprime fácilmente.

### 6.2.2. Desarrollo sostenible y calidad de vida

La necesidad de que las ciudades adopten políticas de desarrollo sostenible no surge únicamente para combatir la degradación medioambiental sino que presenta dimensiones económicas, sociales y culturales. Toda política de desarrollo local debería insertarse en una planificación más global que atienda a:

- gestión de recursos naturales
- asuntos sociales
- movilidad y accesibilidad
- planificación del uso del suelo
- regeneración urbana
- herencia cultural y turismo.

En las preferencias de localización de las empresas más avanzadas cuentan cada vez más las condiciones de vida en una ciudad. Entre los elementos que determinan la calidad de vida se encuentran: calidad de la educación a varios niveles; calidad y diversidad de los recursos culturales, artísticos y recreacionales; calidad medioambiental; y seguridad ciudadana.

La mejora de la calidad de vida requiere la formación de relaciones de cooperación entre los residentes, el desarrollo de la conciencia de ciudadanía y de los intereses mutuos. Todas aquellas medidas que refuercen la disposición a asumir responsabilidades por parte de los residentes de una ciudad, mejora el bienestar.

### 6.2.3. Iniciativa empresarial

Las estrategias de desarrollo económico local pueden seguir diferentes esquemas pero no existe ninguna que no se plantee cómo **dinamizar** el tejido **empresarial**. La prosperidad de un territorio puede basarse en unas actividades u otras, pero siempre depende de que exista iniciativa empresarial y de que las empresas se encuentren bien gestionadas y dispongan del entorno que facilita la buena gestión y la iniciativa. La pregunta que con frecuencia se plantea es ¿en qué grado son necesarias las políticas de ayuda específica (*customized business assistance*) a las empresas?. La necesidad de recortar gastos y déficits presupuestario, unida a las filosofías liberales, ha llevado a buscar soluciones que no impliquen la utilización de recursos públicos masivos. Y ello es particularmente cierto en el caso de los gobiernos locales, cuyas finanzas suelen moverse dentro de márgenes estrechos.

Desde que empezó la preocupación por el desarrollo local, los gobiernos han tratado de corregir los fracasos de mercado percibidos como más importantes. El autor

estadounidense Timothy Bartik distinge tres etapas o fases en los enfoques adoptados por los gobiernos:

1. Programas basados en la atracción de **inversiones externas** al territorio procedentes de grandes empresas.
2. Programas que buscan reforzar el **desarrollo endógeno** por medio de la provisión de servicios, gratuitos o muy subvencionados, a las nuevas y pequeñas empresas.
3. La llamada “Tercera Ola” (*Third Wave*), consistente en el énfasis en el desarrollo endógeno gracias a la provisión de **servicios** a las empresas nuevas, pequeñas y medianas, pero por medio de organizaciones **privadas** o cuasi-privadas que desarrollen su actividad en un contexto de **competencia** de mercado.

El principal problema de los programas de **atracción** de filiales de **multinacionales** u otras empresas grandes es que genera una espiral competitiva entre localidades para atraer unas inversiones cuya cuantía y naturaleza viene determinada exteriormente. Lo que ganan unos territorios lo pierden otros. **En agregado se trata de un juego suma cero en el que quienes más se benefician acaban siendo las propias multinacionales, dado que la competencia entre localidades las impulsa a mejorar sus ofertas a las empresas candidatas hasta el punto en que los costes incurridos casi igualan los beneficios esperados.**

Por su parte, los programas de ayuda **gratuita** para las empresas resultan costosos y no han probado que los beneficios sociales superen a los costes sociales. Actualmente se manifiestan, al menos en Estados Unidos y Reino Unido, tres de tendencias en las políticas de desarrollo local: (i) recortes o congelación de presupuestos; (ii) programas de atracción de inversiones renovados y más potentes; y (iii) reformas en los programas de tipo endógeno hacia la llamada Tercera Ola.

La experiencia actual indica que va a ser difícil que se expandan los presupuestos públicos en el futuro próximo. La tendencia es hacia la **reducción** de las cargas fiscales. Por tanto la única forma en que los gobiernos locales puedan aumentar su capacidad de gasto es aumentando el peso de las administraciones locales en el presupuesto público agregado. En España los gobiernos locales disponen de menor **participación** del gasto público total que en otros países europeos, por lo que cabría esperar un aumento de su participación en el futuro. No obstante el hecho es que tal participación ha venido manteniéndose constante desde la consolidación de las Autonomías, y dadas las necesidades de los gobiernos autonómicos, es poco esperable que su participación aumente significativamente.

Encuanto a la segunda tendencia, se observa escasa predisposición de los gobiernos locales y regionales a permanecer indiferentes cuando una empresa multinacional se plantea la ubicación de una nueva planta o la ampliación de alguna de las que dispone. Las filiales de multinacionales son empresas con capacidades específicas **interesantes** - de exportación, de innovación, de demanda de servicios sofisticados, de generar empleo cualificado, de formación de personal - que sería insensato ignorar. Pese al riesgo antes mencionado de generar **conflictos de intereses** entre localidades, los medidas orientadas a atraer inversión exterior siguen ahí. Algunas veces las ayudas son para retener a una filial que podría ser cerrada o trasladada. En cualquier caso la actuación de una administración coordinadora supralocal podría mejorar el resultado agregado neto del conjunto de localidades.

El concepto de política de desarrollo local que implica la **Tercera Ola** se concreta en buena parte en otorgar **subsidios** de tamaño **modesto** a los **proveedores** cuasi-privados de servicios a las empresas. Con ello no se trata únicamente de adaptarse a las limitaciones presupuestarias, sino que se aprecian ciertas ventajas en un sistema donde las empresas tienen que pagar por los servicios que reciben. Una de las principales ventajas es que los proveedores de servicios deben ser más eficientes y **adaptarse** mejor a las necesidades reales de las empresas cuando éstas pagan una parte importante del coste real de los servicios y pueden exigir calidad a cambio.

Existen numerosos ejemplos en Europa, incluyendo España, de políticas locales de esta Tercera Ola. El caso de los Institutos Tecnológicos radicados en la Comunidad Valenciana suele ser citado como ejemplo de institución capaz de generar un clima de confianza y cooperación entre las empresas de sus respectivos sectores, que de tal forma están dispuestas a contribuir a la financiación e implicarse en la gestión de los Institutos.

**Otro ejemplo de estrategia de Tercera Ola es la promoción de los *networks* locales de empresas con la finalidad de compartir información, cooperar en la I+D, en el marketing, presentarse unidas a las ofertas públicas de grandes contratos, o cooperar en el diseño de los programas de formación impartidos por centros locales.**

La experiencia acumulada en ciudades de muy diversos países indica que es muy importante desarrollar una cultura que promueva la innovación, la creatividad, la flexibilidad y la adaptabilidad de las empresas. Diversos estudios parecen coincidir en que las funciones empresariales se encuentran entre los factores más críticos que afectan el desarrollo económico local. Los empresarios realizan nuevas inversiones, enlazan mercados domésticos e internacionales, coordinan la producción, planean estratégicamente, y desarrollan los inventos; todas ellas funciones críticas para la economía de una ciudad.

El cambio industrial internacional está siendo tan rápido que algunas políticas de modernización local que se vienen desarrollando desde hace años, pierden su eficacia. Por ejemplo, las políticas directas, en base a incentivos públicos, que se centran en la sustitución de actividades tradicionales por actividades modernas han perdido capacidad de influencia. Hace falta apoyar esas medidas directas con la adopción de programas de desarrollo empresarial que fomente la capacidad de iniciativa y de riesgo entre los empresarios actuales y potenciales. Entre las posibles medidas para fomentar la capacidad empresarial se podrían mencionar:

***Centros incubadores para pequeñas empresas.*** Estos centros proporcionan ayuda a las pequeñas empresas nuevas o existentes a través de la provisión de: espacio a bajo coste para fabricación u oficinas; servicios de oficina compartidos; consultoría sobre gestión o negocios; y financiación. Todo ello agrupado en una única entidad que suele contar con el apoyo bien sea del gobierno local, de universidades, organizaciones sin fines de lucro o empresas privadas.

***Transferencia de tecnología.*** Por medio de centros de transferencia de tecnología las empresas pequeñas pueden obtener información sobre innovación de producto y de proceso, análisis de control de calidad, selección de materias primas, técnicas de reducción de coste de fabricación, nuevas tecnologías de producción, códigos, regulaciones y estándares, análisis de mercado, patentes, licencias y marcas.

**Programas de asistencia a la comercialización de la tecnología.** Algunas ciudades de Estados Unidos han establecido programas que agrupan recursos provenientes de universidades, empresas y gobiernos, con el objeto de acelerar el desarrollo y la comercialización de nuevas tecnologías que puedan ayudar a las pequeñas y medianas empresas a ser más competitivas internacionalmente. La ayuda financiera pública puede facilitar el establecimiento de vínculos entre empresas y universidades y desarrollar una estructura organizativa por medio de la cual la investigación de las universidades pueda orientarse hacia las necesidades de empresas pequeñas y medianas.

**Apoyo a las empresas locales.** Conviene ayudar a las empresas locales a establecer y desarrollar planes de expansión internacional. Canadá ha sido pionero en el diseño de programas que estimulan la comunicación entre empresarios representativos y la administración local con objeto de establecer un foro por medio del cual las empresas significativas puedan resolver sus problemas con la administración pública local.

**Incentivos para atraer industrias globales.** Muchos gobiernos centrales, regionales y locales han establecido incentivos fiscales o financieros para lograr atraer empresas de sectores estratégicos. Entre los incentivos más frecuentes se encuentran: ayuda financiera para planes de expansión, préstamos gubernamentales para construir naves y edificios, exenciones fiscales sobre diversas bases, cesión de suelo, e incentivos fiscales para la creación de empleo.

Existen razones de índole económica que justifican la conveniencia de establecer programas de carácter local de apoyo a las empresas. Se detecta cierto número de “fracasos de mercado” que pueden impedir que los mercados privados alcancen plena eficiencia y sean capaces de proporcionar empleos suficientes. Los sistemas financieros con frecuencia no se adecuan a las necesidades de las empresas, particularmente de las más pequeñas o en fase de nacimiento. Las empresas a su vez pueden destinar recursos insuficientes para la I+D o para la formación de sus empleados cuando una parte de los beneficios derivados de su esfuerzo revierte en otras empresas (las innovaciones generadas pueden ser copiadas por otras empresas sin asumir ningún coste, y los empleados formados pueden ser captados también por otras empresas). Los mercados pueden suministrar información insuficiente sobre tendencias de la demanda, de la tecnología, o de los cambios en la estructura industrial en que se encuentran las empresas. Una empresa pequeña puede sentirse reacia a destinar recursos para pagar consultores y estudios de mercado, si no es capaz de evaluar la calidad de la información que compra. Sin embargo este tipo de información tiene características de bien público, es decir, el coste de generar esa información no varía si es consumido por una empresa o por cien o muchas más. Sería más eficiente socialmente hacer llegar la información a todas las empresas que puedan beneficiarse de ella repartiéndolo entre todas.

Otro fracaso del mercado atañe a la provisión de suficiente suelo para establecer una zona empresarial, cuando los vendedores del suelo son muchos y se encuentran dispersos. En todos esos casos la intervención pública puede ayudar a coordinar y armonizar intereses para que se realice colectivamente lo que no se haría por decisores independientes y sin contacto unos con otros.

#### 6.2.4. Reforzar el liderazgo ciudadano y la acción comunitaria

Una cultura urbana que fomenta y apoya la cooperación entre los sectores público, privado y ciudadano con objeto de anticiparse y adaptarse al cambio es crucial para lograr mayor competitividad en una economía global. Con frecuencia se ha dicho que las ciudades y las regiones más prósperas son aquellas que logran desarrollar una cultura que: genera líderes, públicos y privados, que combina una enraizada capacidad para la innovación con una visión global de los recursos y las perspectivas de la comunidad en su conjunto.

#### 6.2.5. Ampliar y modernizar la infraestructura urbana

Las ciudades más ambiciosas compiten también a través de sus infraestructuras físicas. Constituyen un factor determinante de la eficiencia territorial. Las actuaciones con mayor potencial hacen referencia a :

**Parques tecnológicos.** Constituyen unas de las formas de provisión de infraestructuras más difundidas en muchas regiones europeas de Estados Unidos. Proporcionan a las empresas un clima adecuado para la realización de negocios internacionales que requieren formas ágiles de gestión. Las empresas localizadas en parques tecnológicos suelen gozar de un tratamiento regulatorio más flexible, de incentivos fiscales, así como de tramitación aduanera rápida (en ciertos países).

**Infraestructuras de telecomunicaciones avanzadas.** Los sistemas de telecomunicaciones que hacen falta para dar apoyo a una gestión empresarial ágil incluyen una extensión de la autopista de la información.: red de elementos para las comunicaciones multimedia que incluye: fibra óptica, conexiones celulares, conexiones por satélite. Todo ello sirve para conectar empresas a clientes y proveedores, y a sus propias empresas filiales, oficinas, subsidiarias y socios.

Al margen del hardware infraestructural, los gobiernos juegan un papel importante en:

Fomentar los flujos de información y la transferencia de tecnología en el campo de las telecomunicaciones avanzadas.

Apoyar a las empresas privadas, las universidades y los centros de investigación que realizan inversiones en I+D básico sobre tecnología de telecomunicaciones.

Reducir los costes de la dispersión de la información.

Modificar la duración de las patentes y aumentar las oportunidades de las empresas de controlar licencias para nuevo software y hardware de telecomunicaciones.

Financiar la educación en tecnología y gestión de telecomunicaciones.

**Apoyo a las infraestructuras logísticas para el comercio internacional.** Esto permite ganar competitividad a las empresas locales y atrae actividades de empresas multinacionales. Se trata de desarrollar complejos intermodales de transporte y almacenaje.

### 6.2.6. Creación de nuevas formas de cooperación metropolitana

Constituye una opinión generalizada entre expertos que el desarrollo económico de las áreas metropolitanas (y por extensión los sistemas de ciudades) necesita de la cooperación entre empresas, gobierno e instituciones básicas. Resulta imprescindible configurar nuevas formas de gobierno y gestión que comprendan todas las ciudades interdependientes con objeto de reducir la segmentación y la competencia entre ciudades. Entre las opciones a tener en cuenta cabe señalar:

**Provisión de servicios público-privada.** La cantidad, variedad, sofisticación e innovación permanente en la prestación de servicios públicos que exigen las sociedades avanzadas requiere la participación del sector privado. La capacidad de las agencias públicas de proveer agua, alcantarillado, tratamiento de residuos, carreteras y autopistas, transporte por tierra, aire y agua, sistemas de telecomunicaciones, escuelas, hospitales y otros servicios públicos, se va haciendo cada vez más limitada a medida que crece el consumo y su producción se hace más compleja. Frente a esta realidad la solución pasa por la constitución de nuevos tipos de **asociaciones público-privadas - partnerships** - para gestionar servicios; por la contratación con empresas privadas la provisión de muchos servicios. Por una mayor presencia de organizaciones no gubernamentales y acciones comunitarias en determinados servicios sociales.

**Compartir impuestos.** En algunas áreas metropolitanas de Estados Unidos se han producido acuerdos entre ayuntamientos de áreas metropolitanas para unificar y compartir la recaudación de impuestos. Con estos acuerdos se vincula la vitalidad futura de los centros urbanos y de zonas periféricas, y se reduce la competencia entre localidades a través de los impuestos. A partir de esta base se pueden llegar a acuerdos de cooperación entre gobiernos locales para la planificación de servicios e instalaciones que contribuyan a mejorar la competitividad internacional.

### 6.2.7. Desarrollo de un programa de mejora de la gestión y la internacionalización empresarial

Los gobiernos de los países más desarrollados vienen experimentando desde hace bastante años con programas de oferta de servicios a las empresas. El problema principal que suelen presentar estos programas es su débil encaje en los sistemas de adquisición y transmisión de información empleados por las empresas y, por tanto, su insuficiente adecuación a las necesidades específicas de las empresas.

Para superar la “pasividad” que supone una estrategia de oferta de servicios, se llega a lo que algunos llaman “Tercera Ola” (*Third Wave*). Sigue el énfasis en estimular el desarrollo endógeno local por medio de la provisión de servicios a las empresas nuevas, pequeñas y medianas, pero cambia el mecanismo de provisión. Se trata de involucrar en la oferta de servicios a las empresas a organizaciones privadas o cuasi-privadas que desarrollen su actividad en un contexto de competencia de mercado. Se trata de recurrir a los llamados *partnerships* y a los *networks* o **redes de empresas**. La puesta en marcha de un network requiere participación pública y privada, pero sus características dependen estrechamente de las condiciones específicas del medio donde aparece. Básicamente del grado de interdependencia y del grado de “confianza” existente entre las empresas. Se podrían distinguir tres tipos básicos de network o **red de empresas**:

- networks para la utilización conjunta de servicios;
- networks de información y estructuración, especialmente para saber a quién contactar para problemas concretos;
- networks para generar proyectos empresariales y para desarrollar innovaciones.

El concepto de política de desarrollo local que implica la Tercera Ola se concreta en buena parte en otorgar subsidios de tamaño modesto a los proveedores cuasi-privados de servicios a las empresas. Con ello no se trata únicamente de adaptarse a las limitaciones presupuestarias, sino que se aprecian ciertas ventajas en un sistema donde las empresas tienen que pagar por los servicios que reciben. Una de las principales ventajas es que los proveedores de servicios deben ser más eficientes y adaptarse mejor a las necesidades reales de las empresas cuando éstas pagan una parte importante del coste real de los servicios y pueden exigir calidad a cambio.

Cada vez es más frecuente que las fuerzas locales se preocupen activamente por la proyección internacional de las empresas de base local. Bien sea para apoyar las inversiones directas de éstas en el extranjero, bien sea para ayudarlas a exportar.

Estos programas de apoyo pueden utilizar varias líneas de actuación. Organizan conferencias y seminarios sobre comercio internacional, aconsejan a las pequeñas y medianas empresas sobre oportunidades de negocio, diseminan información específica, dirigen a las empresas hacia los servicios de exportación existentes, publican boletines y manuales prácticos, y suministran estudios de mercado referidos a los bienes y servicios producidos localmente. También pueden ayudar a encontrar agentes de ventas en el extranjero, y a desarrollar acuerdos comerciales para expandir las exportaciones.

### 6.3. Información, telecomunicaciones y ciudades

Si la adaptabilidad frente al cambio estructural es la condición necesaria para mantener el dinamismo de ciudades y regiones, el atributo crucial de un territorio ha de ser la capacidad de aprender. Este argumento se encuentra tras el concepto de *learning region* o **región eficiente en el aprendizaje**. La vitalidad económica depende de cuán eficiente es aprendiendo un territorio, lo cual depende a su vez de factores culturales o institucionales que han sido acumulados a lo largo del tiempo, que difieren ampliamente de un lugar a otro, y que no se crean o se trasplantan fácilmente. Las instituciones que sostienen el aprendizaje en las empresas y en los trabajadores configuran lo que se suele denominar el **sistema de innovación regional o local**.

Sea cual sea el nivel de partida, toda localidad que se plantee dinamizar su economía debe aceptar que la primera condición es dotarse de la infraestructura y la capacidad necesaria para recibir y emitir información de acuerdo con la última tecnología.

Los gobiernos locales han asumido tradicionalmente un papel pasivo respecto a los sistemas de telecomunicaciones. Pese a ello, crece la conciencia social de que las telecomunicaciones afectan al desarrollo económico, y ello lleva a un cambio de actitud que se manifiesta tanto a nivel de literatura, como en el surgimiento de programas locales que tratan de **difundir el uso de telecomunicaciones avanzadas** entre la ciudadanía.

En Estados Unidos existen ya cierto número de organizaciones públicas y organizaciones privadas sin fines de lucro empeñadas en el esfuerzo de introducir el uso masivo del ordenador en promociones de viviendas, centros cívicos, bibliotecas y otros puntos gracias a los cuales los individuos de bajos recursos puedan acceder fácilmente a Internet. En Berkeley se han colocado ordenadores en lavanderías y en los centros donde acuden personas sin hogar o con bajos recursos. El Departamento de Vivienda del gobierno de Estados Unidos (U.S. Department of Housing and Urban Development, HUD) ha puesto en marcha el programa Neighborhood Networks con el objetivo de proporcionar hardware y software de ordenador a los residentes en viviendas promocionadas por el HUD. La conexión a las redes de telecomunicaciones de todas las escuelas es un objetivo a todos los niveles de las administraciones públicas de Estados.

Varias ciudades han puesto en marcha programas de desarrollo de las telecomunicaciones con el objetivo de reforzar su competitividad económica. La ciudad de Tacoma, Washington, ha lanzado un ambicioso plan para tender una red de fibra óptica en cada vecindario, y llevar el cable coaxial a cada vivienda y cada empresa. La ciudad está llevando a término su proyecto por medio de City Light, una empresa de servicios públicos de propiedad pública (Moss, 1998).

Las ciudades se enfrentarán en los próximos años a decisiones cruciales. Aquellas con mayor visión de futuro tratan de diseñar estrategias proactivas para garantizar que su sistema telecomunicaciones alcanzará el nivel necesario. También tendrán que establecer las regulaciones debidas para asegurarse que los sistemas de comunicaciones instalados por el sector privado son compatibles con la calidad de vida de los barrios urbanos o con las infraestructuras vecinales. No es una tarea fácil. En los próximos años van ha ser muchos los intereses en juego de compañías de cable, suministradores de telefonía a distancia, operadores regionales, empresas de servicios, y todos ellos tratarán de influir en Ayuntamientos, gobiernos regionales, nacionales y supranacionales. Convendrá que las administraciones locales cuenten con opiniones y programas bien fundamentados.

Los gobiernos locales tienen frente a sí varios retos: atraer y retener empresas de tecnologías avanzadas, desarrollar telecomunicaciones de alta velocidad en su ciudad, y garantizar acceso a la información a los residentes de bajos recursos en una era en que será en gran parte el mercado el proveedor de información. Sin acceso a Internet individuos y colectivos ciudadanos tendrán dificultades para conocer y obtener programas e informes del gobierno o de fuentes privadas.

Los gobiernos locales cuentan con diversos canales para alertar y familiarizar a la población con las nuevas tecnologías de comunicación. En algunos casos serán las bibliotecas públicas, en otros casos se podrán usar centros recreativos. El acceso a Internet debe formar parte de la planificación local. La propia administración pública debería ser un usuario avanzado de tecnologías modernas de la información en la provisión de sus servicios.

## **6.4. La capacidad organizativa de las zonas metropolitanas y sistemas de ciudades**

Las tensiones que planean sobre las ciudades requieren una **capacidad organizativa** acrecentada por parte de los responsables públicos y agentes más relevantes y comprometidos en la prosperidad de las ciudades.

La capacidad organizativa podría ser definida como la habilidad para comprometer a todos los agentes involucrados en el desarrollo económico de la ciudad, y con su colaboración generar nuevas ideas y llevar a cabo una política diseñada para responder a los cambios fundamentales, y para crear las condiciones de un desarrollo sostenible.

Muchos expertos creen que el resultado combinado de globalización e informatización es que la producción de servicios va a poder separarse cada vez más de la producción física de bienes, y que la nueva lógica locacional empieza a estar gobernada por el acceso a la información. En tal caso, iríamos hacia una mayor dispersión a escala mundial de la producción, y a una mayor concentración de servicios avanzados en las áreas metropolitanas más importantes. Por otra parte mientras las áreas metropolitanas principales compiten entre sí por atraer los centros de negocios mundiales, se detecta la necesidad de reducir la **competencia destructiva** en el seno de las localidades o ciudades que forman parte o dependen de esas áreas metropolitanas.

La cuestión de qué determina la capacidad organizativa en el seno de las áreas metropolitanas (o en sistemas de ciudades fuertemente vinculadas) ha sido analizada con frecuencia, y siempre se coincide en que no es suficiente la planificación tradicional, sino que el factor fundamental es conseguir el **consenso**, o al menos la cooperación, de los agentes e instituciones relevantes. De acuerdo con el análisis de expertos del European Institute for Comparative Urban Research (EURICUR) de Rotterdam, resulta necesaria la formación de **redes** o “networks” entre agentes públicos, entre agentes públicos y privados, y entre agentes privados también. Al mismo tiempo, puesto que los networks exigen coordinación, se hace necesaria la existencia de un **liderazgo** de personas o instituciones cruciales para utilizar el potencial de los networks y canalizar los esfuerzos de todos los involucrados. Hacen falta **incentivos** para la cooperación. Y hace falta una **visión integral** del desarrollo del área metropolitana. También hay que ganarse el apoyo de los principales grupos de interés para los objetivos planteados. Más específicamente, los elementos que configuran la capacidad de organización de una región metropolitana serían (van den Berg et al., 1997):

- Organización administrativa
- Networks estratégicos
- Liderazgo
- Condiciones espaciales
- Visión y estrategia
- Apoyo político
- Apoyo social
- Resultados y coherencia

Pese a la importancia que tiene la cooperación inter-urbana, no es frecuente encontrar en Europa organismos administrativos formales con capacidad real de tomar decisiones.

Los **networks** estratégicos consisten en el conjunto de relaciones entre organizaciones (públicas y privadas), instituciones y personas. La columna vertebral de un network es la **interdependencia** entre (las actividades) los actores. Eso no quiere decir que la mutua dependencia deba ser simétrica. Es lógico que las autoridades públicas mantengan un poder mayor que otros participantes. Son varios los factores que determinan la efectividad de un network: convergencia de objetivos, disposición a cooperar, confianza mutua, y flexibilidad.

De igual importancia se revela la existencia de un **liderazgo** por parte de personas clave o de instituciones dentro de la organización administrativa de la región metropolitana. Puede estar basado en la existencia de competencias específicas, o en el carisma. Un liderazgo claro cumple la función de impulsar el proyecto metropolitano.

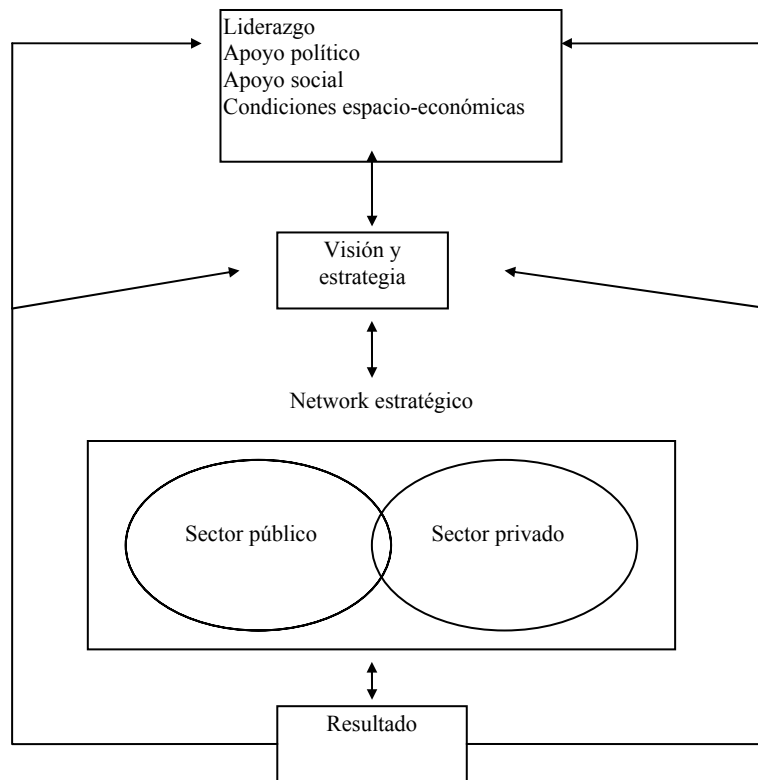
También parece comprobarse que es más fácil que se formen networks motivados cuando existen **problemas** económicos importantes que cuando no es así.

Una visión del desarrollo local y de los objetivos concretos es también necesaria para poder integrar aspectos diferentes y para evitar las **inconsistencias** en las actuaciones.

Es necesario el apoyo político de los grupos políticos locales y también de niveles superiores de gobierno. De la misma forma, hay que lograr la simpatía y la **complicidad** de la población, de los ciudadanos.

La Figura 3 sintetiza el conjunto de elementos que forman parte de la capacidad organizativa. Los resultados obtenidos son consecuencia de la interacción de todos los elementos del esquema. Conjuntamente forman un sistema dinámico.

Figura 3



Fuente: van den Berg et al., 1997.

## 6.5. Orientaciones básicas para las nuevas políticas de desarrollo local

Las ciudades de los países más avanzados se preparan, **compitiendo** y **cooperando** simultáneamente entre ellas, para inversiones de actividades modernas y de futuro. Conscientes de que el desarrollo tiene carácter acumulativo, y los primeros en llegar tienen ventajas sobre el resto. Los estudios disponibles hasta hoy transmiten la idea de que en este proceso de integración internacional pueden haber **ganadores** y **perdedores**. Dentro de la **incertidumbre** general sobre la dirección futura de la innovación y la inversión, dos activos aparecen como valores seguros:

- el capital humano, y
- el control de las nuevas tecnologías de la información.

Las ciudades saben que compiten por atraer el capital móvil, y por retener las actividades sensibles al *milieu*, con el arma de los conocimientos, de la información, de las habilidades y el capital humano de su población.

La educación superior y sobretodo los programas de formación profesional específica deben ajustarse, adelantarse incluso, a las demandas de las empresas para garantizar que los recursos se gastan eficientemente. Es más difícil de lo que parece. La identificación

de las necesidades locales específicas y el diseño de las actuaciones requiere la formación de asociaciones o networks de agentes interesados, públicos y privados.

La capacidad de **innovar**, que no está separada de la capacidad de **aprender**, es el principal resultado esperado de la acumulación de capital humano. Pero hace falta el concurso de otros elementos. La I+D, constituye el otro terreno donde la colaboración entre agentes, la formación de networks - sector público, empresas, centros de investigación - parece imprescindible.

Por razones de eficiencia conviene poder decir algo sobre orientación de los esfuerzos en educación, formación y investigación. Puesto que muchas ciudades cuentan ya con algún tipo de especialización productiva que ha dado lugar a la existencia de un activo de conocimientos, experiencias, prácticas a escala local, eso mismo constituye una ventaja inicial para seguir avanzando y modernizando sobre la base del **know-how** que constituye el capital **histórico** de la localidad. En muchos casos, no obstante, el cambio estructural impone pérdidas severas de la base económica tradicional de las ciudades. Y hace falta reconducir la base de conocimientos hacia actividades nuevas.

Nuevamente, hay externalidades en toda reconversión o modernización. Un agente aislado, decidiendo por sí mismo, cuenta con escasos incentivos para adoptar cambios probablemente onerosos y de resultado incierto. Se necesita la organización de una masa crítica de agentes que decidan simultáneamente adoptar las nuevas prácticas - de gestión, de producción, de marketing, de formación. Los gobiernos locales pueden actuar como facilitadores de la coordinación empresarial. Aparece otra vez la noción de network con implicación de agentes públicos.

La línea de actuación pública más nueva y que tampoco corre riesgos de resultar equivocada es, seguramente, la de facilitar el acceso y el conocimiento de la población - ciudadanos y empresas - a las nuevas **tecnologías de la información**. Las ciudades más importantes y con mayor capacidad de atracción de empresas avanzadas, modernas, e internacionalizadas, son las que cuentan con sistemas de **telecomunicaciones** y manejo de datos más sofisticados. Y con una población empleada capaz de desenvolverse bien con las nuevas tecnologías. El proceso de avance es rápido y se advierte el riesgo de que muchas capas de población, o ciudades o grupos de ciudades, mantenga un ritmo demasiado lento de adopción generalizada de tecnologías de la información. En apartados anteriores se ha puesto de manifiesto que aquellas autoridades locales que cuentan con redes de bibliotecas, o centros comunitarios de cualquier tipo, o promueven nuevas instalaciones ciudadanas deberían proporcionar acceso a Internet y medios para familiarizarse con su uso al máximo de población posible (sobre todo la más joven).

## **6.6. Unión Europea**

La Comisión Europea a través de la "Agenda Urbana de la UE" ha iniciado el proceso de analizar y proponer medidas para promover un desarrollo urbano equilibrado dentro de la UE. Se reconoce que la globalización comporta tendencias **divergentes** en el desarrollo de las ciudades, con la **concentración** de riqueza en unas cuantas ciudades europeas **centrales** en detrimento de ciudades **periféricas**. Un indicador es que el enlace aéreo París - Londres transportó en 1993 el dos veces más pasajeros que cualquier otra ruta europea. De acuerdo con el informe de la Comisión ciudades periféricas como Atenas, Valencia, Palermo, Tesalónica, Belfast, Lisboa y Sevilla, y

ciudades industriales como Turín, Glasgow y Bilbao se enfrentan a desventajas con respecto a Amberes, Bremen, Rotterdam, y ciudades como Hannover, Lyon y Viena que presentan una base económica diversificada y buena accesibilidad.

Hasta ahora la Unión Europea se ha preocupado del desarrollo urbano de manera **fragmentada** en la medida que la dimensión urbana ha sido introducida en las líneas de acción siguientes:

- Promoción de la competitividad y el empleo.
- Políticas en favor de la cohesión económica y social.
- Transporte y Networks transEuropeos.
- Promoción del desarrollo sostenible y la calidad de vida.

En el futuro la Unión Europea se propone abordar dos aspectos complementarios: buscar el crecimiento económico y la competitividad de las ciudades, mientras se atiende a los problemas de exclusión urbana. Para ello la Agenda Urbana identifica las siguientes líneas directrices:

Introducción de la perspectiva urbana en las políticas de la Unión Europea (medio ambiente, transporte, telecomunicaciones, desarrollo comercial, exclusión social, sanidad, **local empowerment**).

- Garantizar acceso universal a **servicios** de interés público y la calidad de estos, tanto si son de provisión pública como de provisión privada.
- Adecuar la contribución de los **Fondos Estructurales** a los temas urbanos.
- Fomentar el **conocimiento mutuo y el intercambio** entre ciudades.

La toma de posición de la Comisión Europea con respecto al desarrollo urbano posiblemente repercutirá favorablemente en la calidad de las políticas de desarrollo local en la medida que, como mínimo, mejora la información de los responsables locales y facilita el establecimiento de vínculos de **cooperación intra-urbanos** (entre diferentes agentes) y **inter-urbanos**.

## 6.7. Evaluación de políticas

Se observa una desproporción muy acentuada entre los esfuerzos destinados a discutir y poner en marcha medidas de promoción local, y el esfuerzo que posteriormente se invierte en la evaluación de los resultados. Estamos ante un problema realmente serio que debería ser abordado por todas las autoridades públicas. Todo lanzamiento de un nuevo programa debería incluir entre sus objetivos y entre sus acciones concretas un procedimiento de **seguimiento y evaluación**. Con demasiada frecuencia las autoridades de una localidad adoptan líneas de acción que ya han sido abandonadas o modificadas en otros lugares a la luz de la experiencia. La política económica, como toda acción humana, es **experimentación**, es **prueba y error**. Solamente se puede mejorar aprendiendo de la experiencia pasada. Hace falta evaluar y difundir los resultados de la evaluación, puesto que su conocimiento es un bien público. Hace falta encontrar los mecanismos para que las autoridades locales colaboren entre sí en esta tarea.

## 7. CONCLUSIONES

El crecimiento económico y las fuerzas de localización de las actividades productivas siguen pautas dominadas por **procesos acumulativos** que no llevan a una distribución homogénea de la actividad en el espacio sino que, contrariamente, tienden a concentrarla en determinados puntos. A su vez, el cambio tecnológico modifica las pautas de localización reforzando o, en algunos casos, alterando el orden **jerárquico** existente en una época dada. El cambio tecnológico produce ganadores y perdedores. La intervención pública, la acción colectiva, pueden y deben tratar de influir en las pautas de localización para asegurar el bienestar de sus ciudadanos.

El cambio estructural se manifiesta en nuestra época por la **globalización** económica y la introducción de tecnologías de **comunicaciones** revolucionarias. Carecemos de certidumbre sobre los efectos que dicho cambio va tener sobre la configuración de las ciudades y sobre las fuerzas aglomerativas que hasta recientemente venían actuando, pero se puede identificar un grupo de factores que son condición necesaria - si no suficiente - para lograr avanzar en competitividad y desarrollo económico. Esos factores son: el nivel de **capital humano**, las infraestructuras de **telecomunicaciones**, la capacidad de absorber y procesar información, la capacidad de organizarse y establecer vínculos entre agentes con objetivos comunes.

A partir de las anteriores condiciones básicas se han identificado una serie de medidas que pueden contribuir a mejorar la iniciativa empresarial y los resultados de las empresas, así como a fomentar la inversión endógena y exterior.

Las ciudades que pertenecen a una región o territorio dado presentan una elevada **interdependencia**, incluso aquellas que no forman parte de áreas metropolitanas. Comparten condiciones económicas vinculadas al ámbito geográfico común, y pertenecen a la misma administración pública de rango superior. Las nuevas políticas económicas de desarrollo local fracasarán si persisten los enfoques **fragmentarios**; los municipios ganarán eficiencia si se coordinan y cooperan con sus vecinos. Al margen, de las vinculaciones de proximidad, las ciudades pueden beneficiarse de formar parte de redes funcionales, de su **cooperación** con otras ciudades con intereses similares aunque se encuentren en otras regiones o países.

La prosperidad económica de las ciudades en el próximo futuro se encuentra vinculada a la **calidad de vida**, por tanto los programas de desarrollo local deben abordar las cuestiones de **integración** social y **conservación** del medio ambiente.

Para mejorar la eficiencia de los programas de desarrollo local del futuro es imprescindible **aprender** de la experiencia del pasado. Todo programa de actuación pública o de acción colectiva en general debe incorporar un elemento de **evaluación** como requisito imprescindible.

Barcelona, 5 de noviembre de 1998

## REFERENCIAS

- Atkinson, R.D. (1998) Technological Change and Cities, *Cityscape*, 3 (3): 129-170.
- Bartik, T. (1994) What should the federal government be doing about urban economic development?, *Cityscape* 1 (1): 267-291.
- Callejón, M y MT. Costa (1996) Geografía de la producción. Incidencia de las externalidades en la localización de las actividades industriales en España, *Información Comercial Española*, n. 754, junio, 39-50.
- Camagni, R. (1997), *La ciutat a Europa: globalització, cohesió i desenvolupament sostenible*, Ajuntament de Barcelona.
- Camagni, R. y C. Salone (1993), Network Urban Structures in Northern Italy: Elements for a Theoretical Framework, *Urban Studies*, 30 (6): 1053-1064.
- Cox, K. (1995) Globalisation, Competition and the Politics of Local Economic Development, *Urban Studies*, 32 (2): 213-224.
- Cronon, W. (1991) *Nature's Metropolis*. New York: Norton.
- Christaller, W. (1933) *The Central Places of Southern Germany*. Prentice-Hall, 1966.
- Eaton, J. y Z. Eckstein (1997) Cities and growth: Theory and evidence from France and Japan, *Regional Science and Urban Economics*, 27, 443-474.
- Fujita, M. (1987) *Urban Economic Theory. Land Use and City Size*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fujita, M. y P. Krugman (1995) When is the economy monocentric?: von Thünen and Chamberlin unified, *Regional Science and Urban Economics*, 25 (4): 505-528.
- Garreau, J. (1991) *Edge City. Life on the New Frontier*, New York: Doubleday.
- Glaeser, EL, H. Kallal, Scheinkman JA, A. Shleifer (1992) Growth in cities, *Journal of Political Economy*, 100 (6): 1126-1152.
- Glaeser, EL (1994) Cities, Information, and Economic Growth, *Cityscape* 1 (1): 9-47.
- Hall, P. (1997), The Future of the Metropolis and its Form, *Regional Studies*, 31 (3): 211-220.
- Harrison, B., M.R. Kelley y J. Gant (1996) Specialization Versus Diversity in Local Economies: The implications for Innovative Private-Sector Behaviour, *Cityscape*, 2 (2): 61-93.
- Henderson, V. (1988) *Urban Development. Theory, Fact, and Illusion*. Oxford University Press.
- Henderson, V. (1997) Medium size cities, *Regional Science and Urban Economics*, 27 (6): 583-612.
- Henderson, V., A. Kuncoro y M. Turner (1995) Industrial Development in Cities, *Journal of Political Economy*, 103, 1067-1090.
- Krugman, P. (1996) *The Self-Organizing Economy*. Blackwell.
- Kuznets, S. (1966) *Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread*, Yale University Press.
- Lösch, A. (1940) *The Economics of Location*. New Haven: Yale University Press, 1954.

Lucio, J., J.A. Herce, A. Goicolea (1996) *Externalities and industrial growth. Spain 1978-1992*, Documento de Trabajo de FEDEA n.96-14.

Martin, P. y G.P. Ottaviano (1996) *Growth and Agglomeration*, CEPR Discussion Paper No. 1529.

Moss, M.L. (1998) Technology and Cities, *Cityscape*, 3 (3): 107-127.

Office of Technology Assessment (1995), *The Technological Reshaping of Metropolitan America*, OTA-ETI-643, U.S. Government Printing Office. Citado por Atkinson (1998).

Richardson, H.W. (1977) *City size and National Spatial Strategies in Developing Countries*, World Bank Staff Working Paper No. 252.

Rondinelli, D.A.; J.H. Johnson Jr. y J.D. Kasarda (1998) The Changing Forces of Urban Economic Development: Globalization and City Competitiveness in the 21<sup>st</sup> Century, *Cityscape*, 3 (3): 71-105.

Scitovsky, T. (1954) Two Concepts of External Economies, *Journal of Political Economy*, 62, 143-151.

Trullén, J (1998) Factors territorials de competitivitat a la província de Barcelona, *Revista Econòmica de Catalunya*, 34, 34-50.

van den Berg, L., E. Braun, J. van der Meer (1997) The organising capacity of metropolitan regions, *Environment and Planning C*, 15, 253-272.

Vernon, R. (1966) International Investment and International Trade in the Product Cycle, *Quarterly Journal of Economics*, 80, 190-207.