

## Primera Parte

## Capítulo 2

**Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad**

Juan R. Cuadrado- Roura

José Miguel Fernández Güell

**Objetivos, planteamiento y limitaciones.**

Las áreas metropolitanas de todo el mundo, y en particular las de América Latina y el Caribe, se enfrentan hoy con importantes problemas. Bastantes de ellos no son nuevos en absoluto, sino que tienen sus raíces en la evolución que dichas áreas han experimentado a lo largo de las últimas décadas. Este es el caso de los problemas fiscales, los relacionados con el transporte urbano y metropolitano, los continuos requerimientos para la dotación de nuevas y mejores infraestructuras, o las crecientes necesidades de cobertura en materia de servicios sociales. En los últimos años han surgido y tomado cuerpo, además, algunas cuestiones que hoy también se consideran claves, como son, por una parte, los problemas medioambientales y de sostenibilidad del crecimiento de las grandes ciudades y áreas metropolitanas y, por otra, la competencia que en no pocos casos se está desarrollando entre ellas, ya sea a escala nacional, continental e incluso global. Todo ello se relaciona muy directamente con un concepto más amplio como es el de la 'governabilidad' de las aglomeraciones metropolitanas.

En este contexto, el objeto de este trabajo es presentar un conjunto de reflexiones, herramientas de análisis y propuestas en relación con las respuestas que las áreas metropolitanas de América Latina y el Caribe pueden y deben dar a los desafíos de la

competitividad. A tal efecto, el documento se ha organizado en cinco secciones que siguen a esta breve introducción. Las primera y segunda pretenden contribuir a clarificar algunos aspectos y cuestiones básicas relativas a las relaciones entre áreas metropolitanas y competitividad. En concreto, en el primer capítulo se definen y establecen varios conceptos básicos que se relacionan directamente con la competitividad y su aplicación al caso de las áreas metropolitanas. De su análisis se deducen cuatro retos fundamentales que las áreas metropolitanas contemporáneas deben afrontar en estos momentos: la creciente complejidad e integración de la problemática metropolitana; la diversidad de perfiles e intereses de los agentes que intervienen; las incertidumbres que existen en relación con el futuro y los procesos de cambio; y la comprensión del papel económico que han jugado y juegan las ciudades.

La segunda sección se centra ya en las relaciones entre competitividad y áreas metropolitanas. En ella se incluye una propuesta metodológica orientada a clarificar la posición que pueden ocupar las distintas áreas metropolitanas en función del nivel de desarrollo alcanzado por el sistema productivo y de la escala espacial (geográfica) de influencia económico-social de las mismas. En esta misma sección se aportan también algunas reflexiones sobre la dualidad global/local de las áreas metropolitanas y sobre los factores de competitividad, incluyendo entre ellos tanto las dotaciones de factores, como las condiciones físicas, sociales y de negocios de cada área, y los aspectos institucionales y de relaciones entre los órganos e instituciones públicas y privadas.

La tercera sección profundiza en el fenómeno metropolitano con referencia específica al caso de América Latina. Tras una breve caracterización de los hechos estilizados que han marcado el desarrollo de gran parte de las áreas metropolitanas de la región, se analizan sus problemas específicos dentro del actual proceso de globalización. Concretamente, se subrayan los aspectos institucionales, sociales y espaciales que se estima pueden considerarse como específicos de buena parte de las áreas metropolitanas de América Latina, para preguntar a continuación si su evolución reciente pone en entredicho la capacidad de las metrópolis de la región para adaptarse con éxito al nuevo modelo económico en el que estamos inmersos.

A partir de todo lo anterior, la sección 4 intenta responder a cuatro grandes preguntas o cuestiones críticas que requieren una respuesta por parte de las áreas metropolitanas de América Latina y el Caribe, aunque, como se subraya de inmediato, dicha respuesta debe responder a las peculiaridades de cada caso ya que no caben recetas ni recomendaciones de carácter general. Las cuatro cuestiones críticas se refieren, respectivamente, al 'sentido' que puede atribuirse al fenómeno metropolitano desde el punto de vista económico; a cómo abordar la mejora de la competitividad metropolitana; a cuáles pueden ser las estrategias más adecuadas para hacerlo; y, finalmente, al problema clave de la organización y gestión del gobierno de las economías metropolitanas. El tratamiento de este último tema da lugar a que se expongan los rasgos dominantes de tres posibles modelos de gobernabilidad de las áreas metropolitanas en relación con los retos de la competitividad. Los aspectos fiscales, de gobernabilidad democrática y de gestión de políticas sectoriales que levanta la gobernanza metropolitana son desarrollados en los siguientes capítulos de este libro.

Por último, el trabajo se cierra con unas breves consideraciones y recomendaciones finales. Como es obvio, en un trabajo como el presente no es posible aportar recomendaciones que sean aplicables directamente a cualquiera de las áreas metropolitanas de la región. Pero, lo que sí cabe es definir con claridad el proceso que es preciso desarrollar a la hora de afrontar los problemas, las estrategias y el modelo más adecuado para cada caso frente a los retos de la competitividad, tanto a escala interna (dentro de la propia área metropolitana) como en relación con el exterior (contexto nacional, continental e incluso global)

Antes de pasar al desarrollo de este trabajo es pertinente señalar que pretende, sobre todo, convertirse en el germen de un debate con profundidad sobre los problemas y retos a los que parece que deben hacer frente las áreas metropolitanas de la región en relación con las exigencias de competitividad. Como es lógico, el trabajo tiene unos límites bien definidos, que aparecen determinados no sólo por su propia extensión, sino porque, como se indicó al principio de esta introducción, lo que se ha pretendido es ofrecer un conjunto de reflexiones sobre el problema tratado y una sistematización, lo más clara posible, de los elementos que en estos momentos deben ser tenidos en cuenta para afrontarlo.

## **El fenómeno metropolitano desde la óptica económica**

### ***Concepción económica de las metrópolis.***

Históricamente, las razones que han impulsado la génesis urbana han sido muy variadas, destacando, entre otras, las defensivas, industriales, comerciales, institucionales y religiosas. Una vez creadas y dotadas de recursos, algunas ciudades han crecido y se han desarrollado en el tiempo, mientras que otras han entrado en declive o incluso algunas han desaparecido totalmente.

La explicación del desarrollo urbano es compleja y puede tener diferentes lecturas, pero para los economistas este fenómeno se entiende, básicamente, como una consecuencia de las economías de aglomeración. Al igual que las empresas se benefician claramente de las economías de escala, muchas ciudades prosperan gracias a las denominadas economías de aglomeración. Bajo este concepto se contempla a la ciudad como un conglomerado de actividades capaz de generar un amplio conjunto de efectos sinérgicos, que aumentan acumulativamente la dimensión absoluta de la aglomeración. Estos rendimientos crecientes observados en las ciudades se deben a diferentes elementos (Camagni, 2003):

- Diversificación de la actividad urbana y especialización de las unidades económicas.
- Concentración de bienes públicos y del capital fijo social, que crean una fuerte concentración espacial de externalidades positivas.
- Alta densidad de contactos gracias a la proximidad espacial.
- Reducción de los costos de transacción, también gracias a la proximidad.

En este contexto, las economías de aglomeración benefician claramente a las actividades relacionadas con el conocimiento, la innovación tecnológica, los servicios avanzados y el comercio, entre otras. Esto explica que el crecimiento de la renta, el cambio estructural, las transformaciones institucionales y los procesos de innovación estén asociados con los espacios urbanos, y que, por lo tanto, el desarrollo socioeconómico de los países tenga lugar en gran medida en y alrededor de las ciudades.

De hecho, hoy en día, las ciudades constituyen las mayores concentraciones espaciales de actividades productivas, donde se perciben y se producen los cambios efectivos del sistema económico y social. Las grandes ciudades contemporáneas ejercen funciones de elevada complejidad: proporcionar economías de aglomeración y proximidad; estimular la creatividad y la innovación; facilitar la accesibilidad e interacción social; integrarse en red con el mundo exterior; y alcanzar un máximo bienestar colectivo. Más aún, en una situación de creciente profundización de la globalización, las ciudades juegan un papel clave a partir de un determinado nivel o dimensión, ya que son el espacio en el que se localizan las funciones, las actividades y los servicios que estructuran el sistema económico internacional. El análisis de las ciudades como sistemas funcionales económicos no puede obviar la existencia del fenómeno metropolitano, por la complejidad y relevancia que aporta a las economías contemporáneas. Frente a las ciudades tradicionales, caracterizadas por disponer de un centro único y diferenciado, unos límites bastante bien definidos y un área de influencia comercial claramente establecida, durante el siglo XX han emergido las áreas metropolitanas, marcadas por su policentrismo, sus límites difusos, su extensa área de influencia comercial y su elevada diversificación económica.

Desde el punto de vista económico, podemos definir un área metropolitana como un territorio o conjunto de territorios que muestran:

- Intensas interdependencias funcionales;
- Un mercado laboral amplio y con oferta profesional diversificada;
- Concentración espacial de externalidades y efectos de desbordamiento;
- Un ecosistema humano que comparte los mismos recursos naturales;
- Una identidad cultural distintivamente homogénea.

En cuanto realidad socioeconómica, el área metropolitana se sitúa, en general, por encima de las divisiones jurídico-administrativas del territorio. Por otra parte, las grandes metrópolis exigen cuantiosos medios materiales (transportes, infraestructuras básicas, agua y energía) y una transformación del medio físico para satisfacer sus necesidades de desarrollo. Frente a estas necesidades sectoriales, la acción municipal, en términos de planificación y gestión, suele

mostrarse excesivamente fragmentada y limitada para satisfacer con eficacia y eficiencia las necesidades de las actividades productivas.

### ***El concepto de competitividad trasladado al ámbito urbano***

Al analizar las ciudades como sistemas funcionales económicos surgen inevitablemente los conceptos de *competencia*, *competitividad* y *ventaja competitiva* aplicados al ámbito urbano. Conviene aclarar de qué se habla cuando se usan estos términos. En un entorno natural, la *competencia* hace referencia a la supervivencia de los más fuertes en un determinado ecosistema. En un entorno empresarial, la competencia hace referencia al despliegue de recursos necesarios para prosperar en el sistema ecológico de los negocios. En un entorno urbano, la competencia puede entenderse como la rivalidad de las ciudades para captar inversiones, empresas, ayudas públicas y visitantes. El término *competitividad* se ha utilizado, tradicionalmente, para describir las capacidades que debe desarrollar una empresa para mantenerse y crecer en un mercado en el que opera la libre competencia. Traslado al ámbito urbano, el concepto de competitividad refleja el esfuerzo realizado por las ciudades para desarrollar las capacidades productivas locales y para mejorar la calidad del entorno en el que operan los agentes económicos. Finalmente, en una empresa la noción de *ventaja competitiva* representa cualquier característica de la misma que le pueda asegurar beneficios sobre sus competidores. La ventaja competitiva es sostenible a medio o largo plazo cuando la empresa dispone de alguna característica que sus competidores no pueden igualar. En el ámbito urbano, dicho término hace referencia a aquellos atributos que desarrolla y forja la ciudad por sus propios medios para mejorar su posicionamiento económico y social dentro de su área de influencia o del sistema urbano en el que opera.

A pesar de los pequeños matices que diferencian un concepto de otro, nos interesa resaltar que a lo largo de este trabajo se insistirá con frecuencia en la necesidad de mejorar la competitividad de las metrópolis latinoamericanas, pero no de estimular su competencia o rivalidad. En la coyuntura actual, no tiene sentido exacerbar el nivel de competencia. De lo que se trata es, por el contrario, de mejorar las capacidades competitivas de la base productiva local sin agravar las desigualdades sociales o los impactos ambientales. Una vez efectuadas estas

aclaraciones, conviene subrayar algunas peculiaridades de las ciudades entendidas como entidades económicas que, sin duda, deben tenerse en cuenta a la hora de trasladar los anteriores conceptos al ámbito urbano y metropolitano.

En primer lugar, los procesos de desarrollo físico poseen una gran inercia; esto quiere decir que los procesos productivos marcan y transforman el espacio urbano a gran escala, pero los patrones morfológicos tradicionales de la ciudad perviven en el tiempo. En segundo lugar, entre las ciudades surgen con frecuencia relaciones de colaboración en el área de desarrollo y promoción económica, mientras que en las empresas prevalecen las situaciones de rivalidad. En tercer lugar, conviene subrayar que las ciudades no operan en un territorio abierto en el que sólo existen otras urbes con las que competir o colaborar; por el contrario, por encima de ellas están las regiones --si tienen reconocimiento, poder y autonomía—y, por supuesto, los estados nacionales, cuyas políticas y decisiones afectan a las ciudades tanto positiva como negativamente ( por ejemplo, a través de la construcción de redes de infraestructuras, la celebración de grandes eventos, la posible descentralización de algunos servicios públicos, etc.) En suma, resulta factible trasladar algunos conceptos del mundo empresarial al ámbito urbano, pero sin olvidar las diferencias de escala, complejidad y dinámica interna entre uno y otro fenómeno.

***Factores que impulsan la mejora de la competitividad de las ciudades e implicaciones espaciales.***

La ciudad es, y ha sido siempre, el espacio por excelencia donde se han desenvuelto las grandes crisis y transformaciones de nuestras sociedades. Por principio, una ciudad es un lugar de conflicto en donde afloran las complejidades, diversidades e incertidumbres inherentes a nuestra civilización. Este patrón histórico de transformación y cambio se mantiene en las urbes contemporáneas, adquiriendo mayor intensidad y proyección en las áreas metropolitanas. En el momento actual hay una serie de transformaciones económicas que están empujando a las ciudades, ya sean grandes, medianas o pequeñas, a mejorar su nivel de competitividad. Sin ánimo de ser exhaustivo, se mencionan a continuación algunas tendencias de cambio que ya se están produciendo y que pueden reforzarse en el futuro.

- *Desarrollo de un nuevo orden económico*, basado en la división internacional del trabajo, en la des-localización industrial, en la reestructuración productiva, en la globalización selectiva de los mercados y en la revolución tecnológica.
- *Aceleración del proceso de globalización*, debido a las políticas de liberalización de los mercados, a las estrategias de localización de las empresas multinacionales y a las innovaciones en los transportes y comunicaciones. Al mismo tiempo, la globalización provoca un desarrollo asimétrico porque acentúa las diferencias entre centro y periferia.
- *Emergencia de lo local frente a lo global*, paradoja reflejada en algunos procesos que pueden observarse a escala mundial de devolución de poderes a las regiones, de descentralización administrativa, o de re-localización de actividades en el territorio, que conviven en el espacio y el tiempo con el fenómeno de globalización.
- *Consolidación de los procesos de integración regional*, de lo cual son buenos ejemplos la ampliación de la Unión Europea, con la incorporación de 10 nuevos países a los 15 que formaba hasta ahora la Comunidad, y el progreso del NAFTA y de MERCOSUR.
- *Cambios en el entorno empresarial*, manifestados en la reorganización de las grandes empresas a favor de estructuras más flexibles, en la integración de las PYME en la economía global, en la creación de ventajas competitivas basadas en el conocimiento, en los nuevos criterios de localización empresarial y en el papel decisivo de las nuevas tecnologías en la dinámica de los sistemas productivos.

Las citadas tendencias de cambio afectan a todas las ciudades, en general, y a las áreas metropolitanas, en particular, incidiendo sobre su configuración espacial. Las implicaciones más relevantes se mencionan seguidamente.

- *Nuevas pautas de desarrollo urbano y regional*, que se reflejan en el resurgimiento de las ciudades como polos de desarrollo regional, en el aumento de las relaciones entre ciudades, en el incremento de la rivalidad territorial, en el creciente proceso de suburbanización y en la concentración de la innovación tecnológica en las metrópolis más avanzadas.



- *Aparición y consolidación del fenómeno de las ciudades globales.* El proceso de globalización propicia que los centros internacionales de finanzas, control empresarial, producción e intercambio de información se limiten a unas pocas ciudades en el mundo, como es el caso de Nueva York, Londres y Tokio. La ciudad global ya no necesita factores de producción fijos (recursos naturales o grandes infraestructuras), mientras que requiere otros factores para incitar nuevas localizaciones (calidad de vida, concentración de centros de decisión empresarial, elevada calificación del capital humano y cosmopolitismo)
- *Difusión versus concentración espacial de las actividades productivas.* Actualmente se observan dos tendencias contradictorias. Por un lado, se advierte una creciente difusión de las actividades productivas en el territorio, que ha beneficiado a algunas ciudades innovadoras medias y pequeñas. Por otro, se manifiesta una tendencia a la concentración y centralización espacial de las funciones de gestión y control, y de los servicios globales especializados en un número muy limitado de ciudades.
- *Nueva organización del sistema de ciudades.* El nuevo orden económico está reorganizando el sistema de ciudades mediante la formación de múltiples redes urbanas. Actualmente, existen fuerzas que tienden a hacer menos jerarquizados y más abiertos los sistemas urbanos, propiciando las relaciones horizontales entre las empresas y las ciudades. Pero también existen fuerzas que tienden a aumentar las estructuras jerárquicas mediante la concentración de funciones avanzadas en metrópolis muy determinadas.
- *Reconfiguración físico-espacial de las metrópolis por los procesos productivos.* Los nuevos procesos y sistemas productivos están impulsando cambios relevantes en la morfología de las áreas metropolitanas. Así, se observa como las grandes ciudades se desenvuelven siguiendo modelos más dispersos, fragmentados y difusos que los tradicionales patrones urbanos de tipo compacto y concentrado. En este sentido, prevalece la ciudad organizada en torno a nodos y redes, donde el automóvil se configura como el medio preferido de movilidad y las nuevas tecnologías de información y comunicación como el instrumento básico de trabajo.
- *Concienciación creciente de la necesidad de un desarrollo más sostenible.* Los graves desajustes producidos por el nuevo orden económico, tanto en los países avanzados

como los que están en proceso de desarrollo y los poco desarrollados, han estimulado el interés público hacia el concepto de desarrollo sostenible. Éste es un proceso que trata de alcanzar la máxima sinergia entre eficiencia económica, equidad social y medio ambiente, minimizando las externalidades cruzadas de tipo negativo. Entre otras acciones, el desarrollo sostenible pretende restringir el desarrollo urbano que se extiende hacia un amplio entorno, penalizar las actividades contaminantes y evitar la exportación de externalidades a los países del Tercer Mundo.

Este breve análisis sobre las principales tendencias económicas y sobre sus implicaciones espaciales permite identificar cuatro retos fundamentales a los que se enfrentan las áreas metropolitanas contemporáneas:

1. *Creciente complejidad* e integración de la problemática metropolitana;
2. *Diversidad* en los perfiles e intereses de los agentes que intervienen en las decisiones sobre política metropolitana;
3. *Incertidumbre* sobre el futuro y los procesos de cambio;
4. *Comprensión* del rol económico jugado por las ciudades.

La dimensión y alcance de los retos citados nos obliga a ser extremadamente críticos con el conocimiento convencional y a ser muy innovadores, intelectual y operativamente, a la hora de abordar el futuro. Ello nos lleva a buscar nuevas fórmulas para planificar y gestionar el desarrollo económico de las metrópolis.

### **Áreas metropolitanas y competitividad.**

Hechas las anteriores consideraciones de carácter más general, a partir de ahora se desarrolla el tema troncal de este informe. El análisis de la *competitividad en las áreas metropolitanas* requiere el establecimiento de un marco conceptual que explique y analice el comportamiento económico de las mismas. El citado marco conceptual es necesario por las razones que se exponen a continuación:

- *Diversidad de los contextos urbanos.* Las economías metropolitanas se han desarrollado a lo largo del tiempo en marcos físicos, económicos, sociales y políticos muy diversos, que han influido de forma diferenciada en su estructura y dinámica productiva.
- *Complejidad de los procesos metropolitanos.* La gran mayoría de las actividades productivas que tienen lugar en una metrópoli descansan en una serie de complejos procesos externos, orientados a satisfacer las necesidades de la demanda, e internos, propios de la estructura metropolitana. Esta complejidad se ve acentuada por la coexistencia de diversas capas de tejidos productivos, que difieren en su estructura empresarial y su nivel de competitividad.
- *Peculiaridad del contexto latinoamericano.* Las metrópolis latinoamericanas, objeto de este trabajo, presentan ciertos rasgos físicos, socioeconómicos y políticos que las diferencian del resto de las áreas metropolitanas del planeta.

Por todo ello, la comprensión del fenómeno de la competitividad en las economías metropolitanas nos ha conducido a desarrollar cuatro tareas:

1. Segmentar las economías metropolitanas,
2. Explorar la dualidad global/local de dichas economías,
3. Sistematizar los factores de competitividad,
4. Caracterizar las metrópolis latinoamericanas.

Las tres primeras se exponen en esta sección y la cuarta en el siguiente.

### ***Segmentación de las economías metropolitanas desde una óptica económico-territorial. Dinámica de las áreas metropolitanas.***

Resulta habitual observar una gran disparidad entre las situaciones de partida, objetivos perseguidos, procesos de desarrollo y resultados obtenidos en las diversas economías metropolitanas existentes en el mundo. Por ejemplo, Nueva York, Ciudad de México y Sao Paulo son tres grandes metrópolis ubicadas en el mismo continente, pero, desde el punto de vista económico guardan entre sí diferencias significativas. De ahí que la realidad dispar y

compleja del fenómeno metropolitano nos haga desconfiar, instintivamente, de análisis comparativos basados en observaciones agregadas, que suelen conducir a inevitables errores de conceptualización e interpretación. Un sistema de segmentación que sea sencillo y operativo debe permitir, por un lado, diferenciar los principales modelos económicos metropolitanos y, por otro, determinar los factores de competitividad propios de cada modelo. Consecuentemente, si la segmentación es acertada y responde a la realidad, será posible extraer algunas recomendaciones de cara al dictado de políticas y estrategias que mejoren la competitividad metropolitana de cada tipología.

Con el fin de captar la riqueza y complejidad que presentan las principales tipologías metropolitanas, se ha elegido un método de segmentación, basado en los trabajos previos de Kräfte (1995) y Brenner (2003) así como en la propia experiencia de los autores de este trabajo. Este método de segmentación utiliza una matriz compuesta por dos variables:

- *Nivel de desarrollo del sistema productivo.* El objetivo de esta variable es evaluar el nivel de avance o desarrollo que presenta la economía metropolitana. Los principales criterios que determinan su valor son los siguientes:
  - Existencia de economías de aglomeración, medida por la dimensión y variedad del tejido productivo metropolitano.
  - Presencia de servicios avanzados (financieros, consultoría de negocios y tecnológica, ingeniería, diseño, publicidad, etc.)
  - Presencia de empresas de tecnología punta (microelectrónica, biotecnología, aeronáutico, espacial, química fina, etc.)
  - Localización de centros de Investigación y Desarrollo (I+D) tanto públicos como privados.
  - Apoyo público explícito y continuado hacia el desarrollo económico.
  - Especialización y capacitación de los recursos humanos.
  - Actitud emprendedora de los empresarios y profesionales locales.
  - Existencia de un tejido social articulado y receptivo hacia la empresa.

- Existencia de ventajas comparativas de la metrópoli para desarrollar actividades productivas avanzadas.

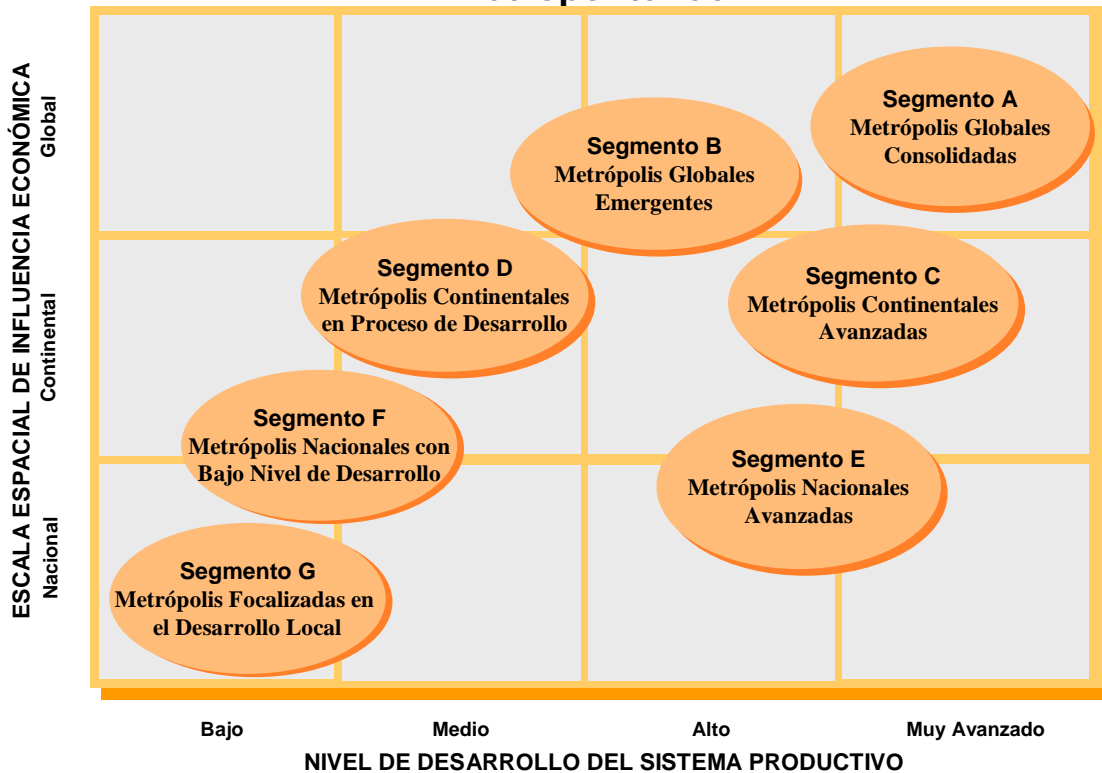
En la valoración del nivel de desarrollo se consideran, a efectos de mayor simplicidad, cuatro rangos: muy avanzado, alto, medio y bajo.

- *Escala espacial de influencia económica.* El propósito de esta segunda variable es determinar la escala espacial sobre la que un área metropolitana ejerce influencia y control económico. Los principales criterios que determinan su valor son los siguientes:
  - Penetración económica internacional, evaluada por su capacidad exportadora a los mercados exteriores.
  - Imagen económica de la metrópoli en los mercados internacionales.
  - Dimensión del área de influencia comercial de la metrópoli.
  - Número de eventos, reuniones, congresos y ferias internacionales, celebradas en el área metropolitana.
  - Capacidad para captar visitantes del exterior (turismo de ocio, cultural y de negocios).
  - Grado de cosmopolitismo de la metrópoli, medido por la presencia de extranjeros residentes, procedencia de los visitantes, lenguas habladas, conexiones aéreas con otros países, etc.

Esta variable contempla tres rangos: escala global, continental y nacional.

A partir de las dos variables descritas, se configura una matriz de segmentación de las áreas metropolitanas, en la que se diferencian los grupos siguientes:

**Figura 2.1. Segmentación económico-territorial de las áreas metropolitanas**



Fuente: Elaboración propia

- Segmento A: Metrópolis globales.* Corresponde a urbes con elevadas economías de aglomeración que las hacen particularmente atractivas en los mercados globales a cualquier tipo de actividad avanzada. Cuentan con empresas de tecnología punta y centros de investigación que son comparativamente importantes. Disponen de recursos humanos altamente especializados y de numerosos empresarios y profesionales emprendedores. Constituyen, asimismo, un punto de referencia global en ciertos sectores o nichos de mercado, constituyen centros financieros a escala internacional, acogen un elevado número de eventos internacionales, son muy cosmopolitas y operan como punto de encuentro para tendencias artísticas y

actividades culturales a escala mundial. A este segmento corresponden ciudades como Nueva York, Tokio, Londres y París.

- *Segmento B: Metrópolis globales emergentes.* Incluye a aquellas metrópolis que cuentan con economías de aglomeración atractivas para empresas de servicios avanzados, industrias equipadas con moderna tecnología y centros de investigación de pequeña dimensión. Existe apoyo público claro y decidido para atraer y desarrollar actividades productivas consideradas estratégicas para la ciudad. Cuentan con recursos humanos especializados, pero no en todas las ramas del conocimiento, y disponen de una creciente cultura emprendedora. El tejido social, aunque frágil, está en proceso de consolidación. En este segmento pueden ubicarse, por ejemplo, ciudades como Singapur y Hong Kong.
- *Segmento C: Metrópolis continentales avanzadas.* Se refiere a ciudades con importantes atractivos para empresas industriales y de servicios que operan preferentemente en los mercados de rango continental. Disponen de recursos humanos altamente cualificados y el nivel de emprendedores es alto. El sector público y la sociedad en general apoyan decididamente el desarrollo económico. Estas ciudades proyectan su imagen económica y sociocultural a escala continental. A este segmento pertenecen ciudades como Madrid, Milán, Munich y Chicago.
- *Segmento D: Metrópolis continentales en proceso de desarrollo.* Comprende a aquellas metrópolis que generan economías de aglomeración suficientemente atractivas para los servicios productivos y las industrias que operan en un mercado continental, así como para los servicios básicos que cubren un mercado nacional. Prácticamente carecen de industrias tecnológicamente avanzadas y de centros de investigación relevantes a escala global y continental. Cuentan con recursos humanos especializados en algunas áreas de conocimiento y la cultura emprendedora es débil. El apoyo público hacia el desarrollo económico es menos firme y más disperso y el tejido asociativo local (sociedad civil) es frágil. La proyección de la imagen urbana como polo económico se reduce, prácticamente, a los mercados continentales. En este segmento pueden encuadrarse ciudades como Buenos Aires, Sao Paulo y Ciudad de México.

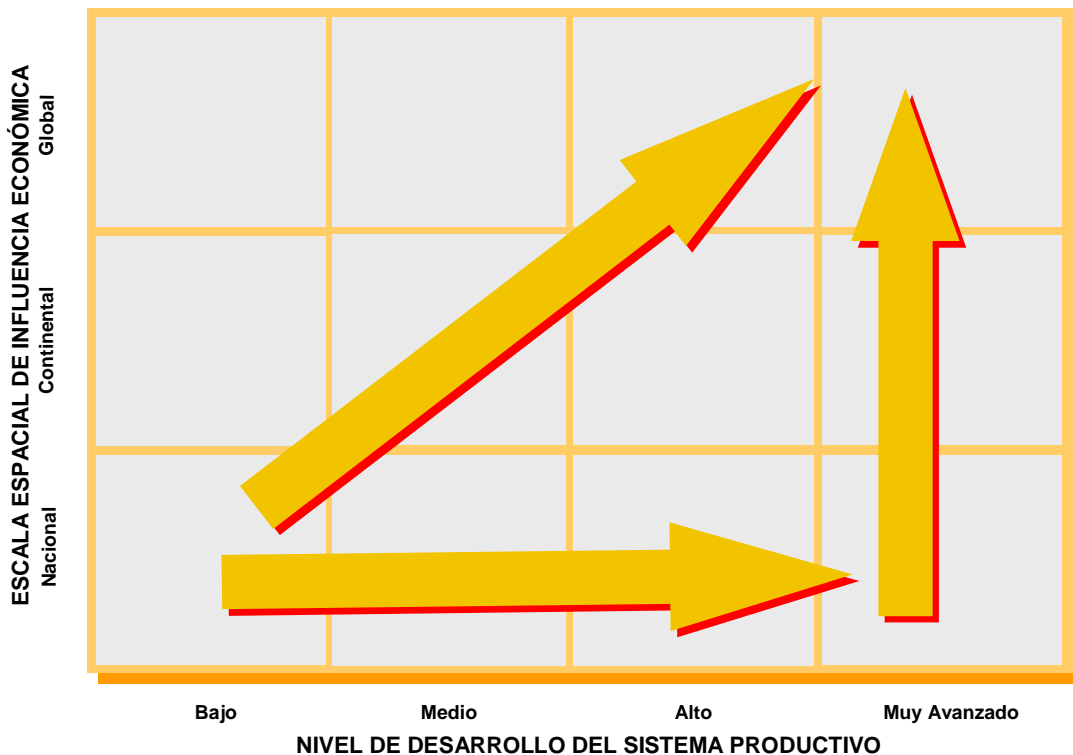
- *Segmento E: Metrópolis nacionales avanzadas.* Corresponde a aquellas metrópolis con atractivos económicos y sociales suficientes para atraer industrias y servicios avanzados, los cuales operan básicamente en los mercados nacionales. Disponen de recursos humanos con buena cualificación y disfrutan de un dinámico ambiente emprendedor. Tanto las Administraciones Públicas como la sociedad en general están plenamente concienciados de la necesidad y los beneficios del desarrollo económico. Su proyección exterior como polo económico se limita al ámbito nacional, pero se trata de ciudades que registran una clara tendencia a ascender al nivel continental. A este segmento pertenecen ciudades como Helsinki, Lyon y Barcelona.
- *Segmento F: Metrópolis nacionales con bajo nivel de desarrollo.* Engloba a las ciudades que generan escasas economías de aglomeración para los servicios avanzados, pero suficientes para atraer a servicios básicos e industrias tradicionales. Disponen de recursos humanos cualificados más limitados y la cultura emprendedora es muy débil por razones socioculturales. El apoyo público hacia el desarrollo económico es insuficiente y el tejido asociativo local es débil. Muestran escasas ventajas comparativas a escala global. La imagen proyectada como centro económico se circunscribe al ámbito nacional. En este segmento pueden encontrarse ciudades como Lima, Caracas y Bogotá.
- *Segmento G: Metrópolis focalizadas en el desarrollo local.* Incluye a las ciudades que no son capaces de generar economías de aglomeración para las actividades productivas en general. Sus recursos humanos cualificados emigran ante la falta de oportunidades locales. Tanto el apoyo público hacia el desarrollo económico como el tejido asociativo local son prácticamente inexistentes. Carecen de ventajas comparativas apreciables. La imagen proyectada como centro económico se circunscribe al ámbito subnacional. Este segmento puede corresponder a ciudades como Tegucigalpa y Managua.

Obviamente, además de las tipologías de las economías metropolitanas aquí identificadas, podrían describirse algunas más que respondieran a situaciones intermedias entre las ya expuestas. Aún siendo esto posible, las tipologías presentadas son suficientemente representativas del contexto internacional presente.



Un aspecto muy importante a tener en cuenta es que, por sus propias características y vocación, las economías metropolitanas no suelen permanecer estáticas en el tiempo, sino que experimentan un continuo proceso de evolución, que puede orientarse hacia una dinámica de progreso o estancamiento. De hecho, existen varias posibilidades de movimiento o evolución de las economías metropolitanas respecto a su posición original que ocupan en la matriz de segmentación.

Figura 2.2. Dinámica de las áreas metropolitanas



Fuente: Elaboración propia

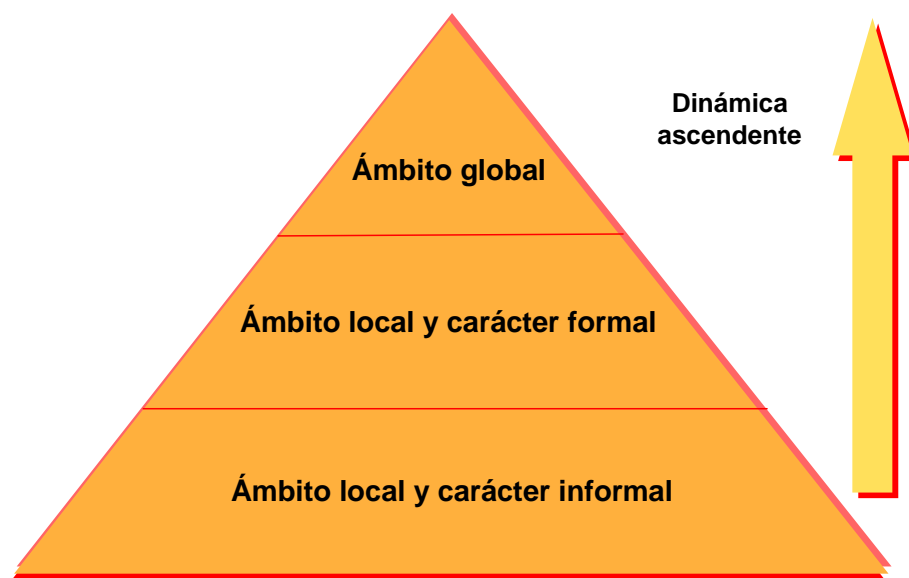
Entre todas las posibles alternativas de movimiento en la matriz, cabe destacar las tres más factibles. La primera representa un movimiento vertical y contempla la oportunidad de las metrópolis ubicadas en un nivel de desarrollo muy avanzado de superar su escala espacial de influencia y pasar al siguiente escalón. La segunda muestra un movimiento horizontal en la base de la matriz, que refleja la transformación de una ciudad con bajo desarrollo en metrópoli nacional avanzada. La tercera describe un movimiento en diagonal, según el cual las metrópolis emplazadas en niveles de desarrollo bajos y escalas espaciales de influencia restringidas pueden progresar simultáneamente en las dos direcciones.

Tres ejemplos contemporáneos ayudan a ilustrar los movimientos citados. En primer lugar, el movimiento vertical se percibe en Ámsterdam, una metrópoli avanzada de rango nacional que ha progresado económicamente en los últimos años hasta alcanzar una de las posiciones más altas en la jerarquía del sistema urbano europeo. La ciudad india de Bangalore representa el movimiento horizontal, al transformarse en poco tiempo de urbe desconocida en el panorama económico a metrópoli nacional avanzada, gracias a su desarrollo como uno de los centros tecnológicos más competitivos del continente asiático. El caso de Shanghai ejemplifica el movimiento diagonal, al haber pasado en poco más de treinta años de ser una metrópoli nacional con problemas de desarrollo a poner en cuestión la primacía económica de Hong Kong y Singapur en la región Asia-Pacífico. En suma, gracias a esta herramienta es posible identificar una serie de segmentos, dentro de los cuales las ciudades guardan cierta homogeneidad entre sí, mientras que presentan suficientes diferencias respecto a los restantes segmentos para caracterizarse con claridad.

***Dualidad global/local en las áreas metropolitanas.***

El ejercicio de segmentación anterior, por muy acertado que sea, no termina de desvelar la complejidad intrínseca de las economías metropolitanas. Para avanzar en la disección de esta

Figura 2.3 Niveles de tejidos productivos en una metrópoli



Fuente: Elaboración propia

complejidad, es preciso identificar las diferentes capas que coexisten en una economía metropolitana. Desde nuestro punto de vista, en una metrópoli es posible diferenciar tres niveles básicos de actividad económica:

- *Tejido productivo de ámbito global.* Está compuesto por grandes corporaciones multinacionales y empresas locales innovadoras, generalmente pertenecientes a sectores avanzados, que compiten abiertamente en los mercados globales.
- *Tejido productivo de ámbito local y carácter formal.* Está configurado por empresas locales pertenecientes a sectores tradicionales, que compiten a escala regional o nacional. Estas empresas operan en la economía formal.
- *Tejido productivo de ámbito local y carácter informal.* Está conformado por microempresas locales de carácter informal, que operan en la economía sumergida y que satisfacen estrictamente las necesidades de los mercados locales.

Los tres niveles expuestos no son estáticos en el tiempo y no funcionan en compartimentos estancos; por el contrario, si las condiciones del entorno así lo permiten, se pueden producir movimientos ascendentes entre los tres niveles. En otras palabras, una empresa puede comenzar su actividad en el sector informal y al cabo de cierto tiempo, si recibe los estímulos adecuados, puede pasar a operar formalmente. De igual forma, una empresa desarrollada en el ámbito local puede, gracias a la innovación y obtención de recursos, optar a posicionarse en los mercados globales. Es evidente que desde un punto de vista de la política económica interesa potenciar estos movimientos ascendentes en lugar de crear barreras fiscales y jurídicas que impidan el afloramiento de las empresas sumergidas y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.

**Recuadro 2.1****El peso de la actividad local en las economías metropolitanas**

En el momento presente, hay que enfatizar el peso que muestra la actividad 'local' en las economías de la mayor parte de las metrópolis de América Latina. A grandes rasgos y sin entrar en casos particulares, puede afirmarse que el 80% del PIB de las economías metropolitanas de la Región, es decir, del total de bienes y servicios producidos en ellas, está orientado a los mercados locales y tan sólo un 20% se dirige a los mercados exteriores, ya sean dentro del propio país o hacia otros países. A primera vista, esta distribución de la producción podría considerarse como un síntoma de bajo desarrollo económico respecto a ciudades que aparentan tener un mayor rango global. Sin embargo, dicha situación refleja un rasgo típico de las grandes áreas metropolitanas en todo el mundo.

La 'teoría de la base de exportación', referida al contexto urbano por Hoyt (1939) en los años treinta del siglo pasado y desarrollada a finales de los cincuenta y primeros sesenta por North (1955) y Tiebout (1956), considera –desde una óptica muy keynesiana– que las exportaciones de un área metropolitana o de una región cuya dimensión no es muy grande son el motor que impulsa el crecimiento local y/o regional. Las exportaciones que desde allí se produzcan a otras zonas serían, así, el factor determinante de una dinámica de crecimiento basada en el efecto multiplicador que dichas exportaciones generan en las actividades propiamente 'residenciales', particularmente los servicios y la construcción. En Economía Urbana, en concreto, esta teoría permite considerar que la dimensión y la vitalidad de la 'base exportadora' de una ciudad (producción de bienes y servicios destinados a otras ciudades, regiones y resto del mundo) constituye el indicador explicativo clave de su crecimiento económico.

Sin embargo, no es menos cierto que a medida que una ciudad prospera en términos económicos y que, paralelamente, crece desde el punto de vista demográfico y espacial, la demanda de productos y servicios generada por dicha población y por las actividades productivas allí instaladas se dinamiza enormemente, lo cual determina que lo que se consideraba como producción destinada al propio mercado 'local' se vea cada vez más auto-impulsada por la inversión y el consumo metropolitano. Todo ello da lugar, en un gran número

de casos, a que el peso relativo de los sectores 'exportadores' de dicha metrópoli se reduzca, mientras la producción destinada al propio mercado expansivo local crece.

Este planteamiento permite comprender, en definitiva, que si bien el crecimiento de algunas ciudades, áreas metropolitanas, e incluso pequeñas regiones, puede depender de su capacidad exportadora (\*), dado que ésta se vincula a una expansión de los mercados externos que absorben una parte importante de los bienes y servicios producidos, lo cual impulsa - a su vez - la demanda 'local' de bienes y servicios, no es menos cierto que la propia expansión del área metropolitana (en población, nivel de ingresos y posibilidades de gasto, nuevas necesidades colectivas a cubrir, transportes, etc.) da lugar a una ampliación y auto-alimentación del consumo y la inversión de carácter 'local'. El resultado final es que el área metropolitana en cuestión acaba justificando la expansión de las actividades productivas dedicadas gracias al mercado local, convirtiéndose por sí misma en el principal motor de su crecimiento, aunque este último pueda generar problemas y debilidades importantes.

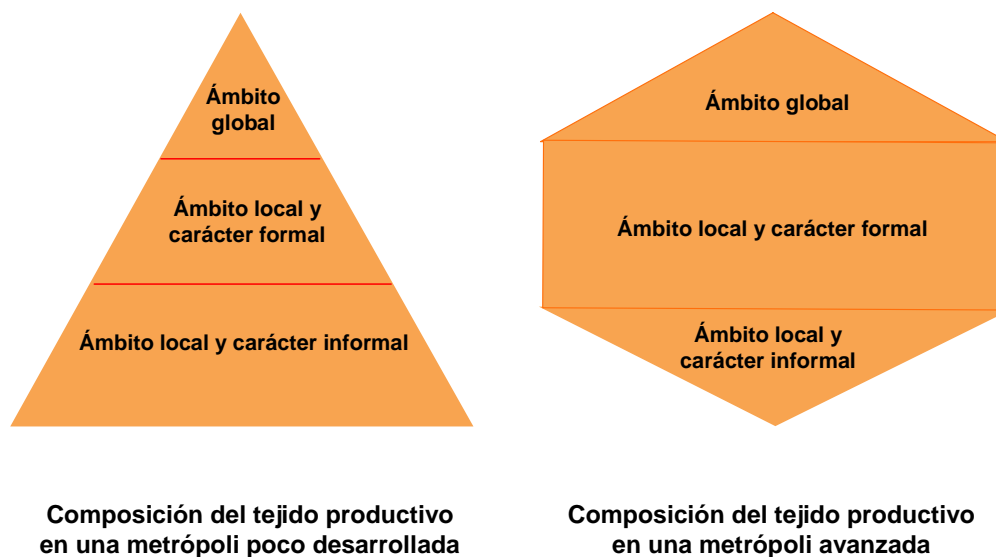
Por tanto, cuando hablamos de 'competitividad' de las áreas metropolitanas hay que dirigir la mirada no sólo a las relaciones de dichas áreas con el resto del mundo, sino a su propia dinámica 'interna', a las demandas que genera su crecimiento y a la capacidad que muestra cualquiera de dichas metrópolis para responder adecuadamente a las demandas y problemas internos.

---

(\*) Un ejemplo de ello puede encontrarse en las regiones o áreas donde el turismo se convierten en su principal actividad. La demanda exterior – en este caso vinculada al número de visitantes – se convierte en un motor básico de crecimiento, al que acompaña el mercado local (consumo e inversión de residentes).

Este mismo análisis nos permite comparar la realidad entre economías metropolitanas avanzadas y poco desarrolladas. Así, en las metrópolis más prósperas la capa global y local de carácter formal tendrán mucha más importancia que la capa local informal, mientras que en las metrópolis de los países del Tercer Mundo, la capa local informal puede llegar a constituir el tejido productivo predominante.

Figura 2.3. Diferentes modelos de tejidos productivos



Fuente: Elaboración propia

La dualización económica entre el ámbito global y local, ya sea éste último de carácter formal o informal, es un fenómeno cada vez más frecuente en las grandes metrópolis contemporáneas. Como señala De Mattos (2002), es habitual contemplar como en distintos espacios del mismo sistema metropolitano existen, sin articularse y a veces sin verse, las funciones más valorizadas y las más degradadas, los grupos sociales productores de información y acumuladores de riqueza en contraste con los grupos sociales excluidos y los marginados. En definitiva, interesa enfatizar que los tres tejidos productivos descritos suelen estar presentes en todas las economías metropolitanas, aunque con diferente intensidad. Evidentemente, el reconocimiento de esta realidad compleja y diversa obliga a diferenciar las estrategias y políticas en materia de

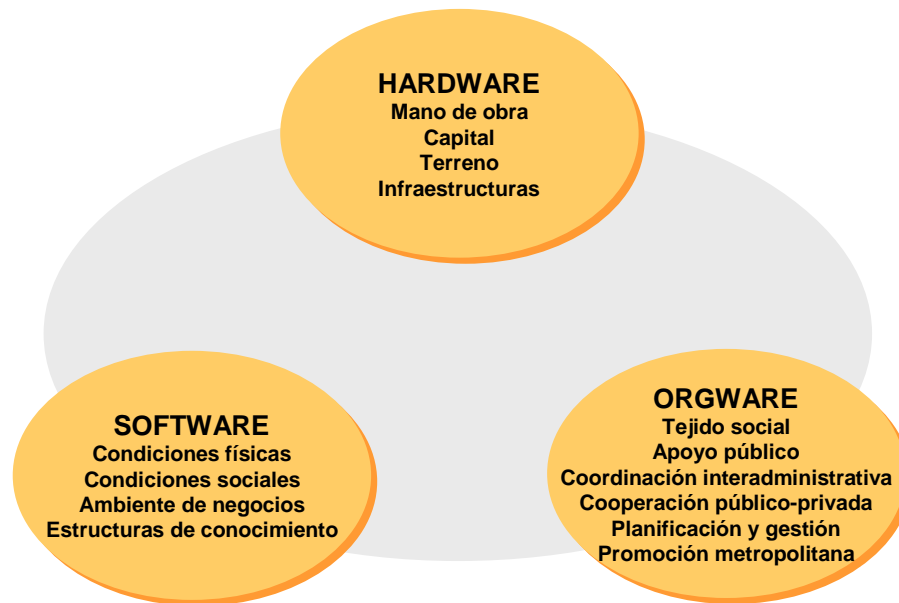
competitividad económica; de no hacerlo, pueden acentuarse los procesos de fragmentación espacial y socioeconómica que se observan en muchas metrópolis.

***Factores de competitividad.***

De acuerdo con Berg, Braun y Meer (1999), los factores que determinan la ubicación de empresas en un territorio pueden dividirse en tres categorías básicas:

- *Hardware*, corresponde a los factores concretos y tangibles para la localización, que incluyen mano de obra, capital, terreno e infraestructuras. Son los llamados factores "duros" en el proceso de localización.
- *Software*, se refiere a un conjunto de factores cualitativos e intangibles que influyen en el proceso de localización empresarial, entre los que se encuentran la calidad de vida, el ambiente de negocios y las estructuras de conocimiento. Son los denominados factores "blandos".
- *Orgware*, atañe al manejo del hardware y software, comprendiendo cuestiones tales como apoyo público, coordinación Inter.-administrativa y la cooperación público-privada.

Figura 2.4 Sistematización de los factores de competitividad



Fuente: Elaboración propia

La competencia creciente para atraer inversiones y empresas empuja a las ciudades a utilizar todo su potencial, constituido por el *hardware* y el *software*; en consecuencia, el *orgware* se está convirtiendo en un elemento vital para tomar la decisión final. Ahora bien, en nuestra opinión, el peso determinante de cada una de las tres categorías mencionadas dependerá del tipo de metrópoli considerada en el proceso de localización empresarial. En otras palabras, cada tipología de economía metropolitana tendrá una mezcla específica de factores de competitividad. Sin entrar a especificar los factores de competitividad para cada una de las tipologías identificadas anteriormente, parece conveniente diferenciar, cuando menos, los factores de desarrollo competitivo de ámbito local y el de ámbito global. No se ha considerado pertinente entrar a elaborar los factores de competitividad del ámbito local "informal" dado que no están suficientemente documentados. De acuerdo con lo anterior se ha elaborado la Tabla 1.1 en la que se recogen los matices diferenciadores de los factores de competitividad en cada ámbito de desarrollo.



Tabla 2.1 Requisitos de competitividad según el ámbito de desarrollo

FACTORES DE COMPETITIVIDAD	Desarrollo competitivo metropolitano de ámbito local	Desarrollo competitivo metropolitano de ámbito global
<b>HARDWARE</b>		
<b>Mano de obra:</b> Disponibilidad, calificación, productividad, costos laborales y movilidad del trabajador.	Mano de obra abundante, joven y con adecuada capacitación profesional. Cuadros directivos con capacidades gestoras para operar en mercados locales/nacionales. Productividad medio-alta. Costos laborales muy competitivos. Movilidad no es un factor crítico.	Mano de obra muy especializada y con dominio de las nuevas tecnologías. Cuadros directivos con capacidades gestoras para operar en mercados internacionales. Productividad elevada. Costos laborales no es un factor crítico. Importancia de la movilidad del trabajador.
<b>Capital:</b> Accesibilidad a financiación, fiscalidad, ayudas y subvenciones públicas.	Accesibilidad a productos y servicios financieros tradicionales. Fiscalidad orientada a estimular la creación de PYMEs y puestos de trabajo. Ayudas públicas directas para la atracción de nuevas empresas.	Accesibilidad a capital riesgo y a productos financieros complejos. Conexión on-line con el sistema financiero global. Fiscalidad orientada a estimular la I+D y las inversiones tecnológicas. Apoyo público indirecto para mejorar la competitividad de la base productiva.
<b>Terreno:</b> Disponibilidad de suelo productivo, precio, accesibilidad, equipamientos y servicios.	Suelo urbanizado en polígonos tradicionales con equipamientos y servicios básicos. Precio como factor crítico. Conexión a carreteras y proximidad al sistema ferroviario.	Suelo urbanizado en complejos tecnológicos y empresariales con equipamientos y servicios avanzados. Precio no es el factor más determinante. Conexión directa a vías de transporte rápidas y de alta capacidad, y proximidad al sistema aeroportuario.
<b>Infraestructuras:</b> Transportes, telecomunicaciones, infraestructuras básicas, equipamientos productivos.	Autopistas, ferrocarril convencional y aeropuerto nacional. Sistema de telecomunicaciones avanzado en polígonos productivos. Precio competitivo de la energía y los servicios públicos. Incubadoras de empresas.	Autopistas, ferrocarril de alta velocidad y aeropuerto internacional. Sistema de telecomunicaciones avanzado en toda la metrópolis. Alta calidad y fiabilidad de los servicios públicos básicos. Centros de reuniones y congresos, recintos feriales, centros logísticos, etc.
<b>SOFTWARE</b>		
<b>Condiciones físicas:</b> Vivienda, equipamientos colectivos y medio ambiente.	Oferta de vivienda social con equipamientos básicos. Medio ambiente no es un factor crítico. Valoración de la ciudad por su nivel funcional.	Amplia variedad de tipologías residenciales y de equipamientos colectivos. Medio ambiente es un factor importante. Valoración de factores más cualitativos como el diseño urbano.
<b>Condiciones sociales:</b>	Importancia de la educación básica y profesional.	Importancia de la educación universitaria y de postgrado.

Educación, sanidad, ocio, cultura y seguridad.	Nivel sanitario convencional. Ocio y cultura no son factores determinantes. Niveles de seguridad aceptables.	Nivel sanitario muy especializado. Oferta diversificada y sofisticada de ocio y cultura. Niveles de seguridad elevados.
<b>Ambiente de negocios:</b> Espíritu emprendedor, conflictividad laboral, mercado laboral, actitud local hacia las empresas.	Espíritu emprendedor en actividades productivas tradicionales. Presencia de organizaciones sindicales. Cultura de negociación colectiva. Mercado laboral estructurado y rígido. Concienciación local sobre los beneficios del desarrollo empresarial.	Elevado espíritu emprendedor en actividades productivas innovadoras. Presencia de grandes corporaciones. Debilidad de las organizaciones sindicales. Cultura de negociación personal. Alto dinamismo del mercado laboral. Fuerte apoyo local a la actividad empresarial.
<b>Estructuras de conocimiento:</b> Centros de I+D, formación, tecnológicos, y redes de difusión.	Centros de educación especializados en las ramas tradicionales del conocimiento. Centros de apoyo a la industria local financiados por el sector público. Redes de difusión del conocimiento a nivel sectorial/local.	Centros educativos e investigación de prestigio internacional. Proliferación de centros tecnológicos y de innovación, e incubadoras de empresas. Centros y redes, formales e informales, de difusión del conocimiento a nivel global.
<b>ORGWARE</b>		
<b>Tejido social:</b> Capital social, factores culturales y comportamiento social.	Establecimiento de mecanismos que generen capital social. Instrumentos que garanticen el cumplimiento de los contratos. Identificación y superación de los problemas de clientelismo y corrupción.	Desarrollo de procesos que refuercen el capital social. Realización de prácticas contractuales sometidas al derecho internacional. Práctica inexistencia de problemas de clientelismo y corrupción.
<b>Apoyo público:</b> Modernización de la Administración, agilidad administrativa, agencias de desarrollo e instrumentos de apoyo.	Administración sensible a las necesidades de los agentes económicos locales. Descentralización de la Administración. Agencias de desarrollo local para impulsar el desarrollo endógeno y la creación de empleo. Instrumentos de apoyo tradicionales (ayudas, subvenciones, exenciones fiscales, aportación de terrenos).	Administración altamente eficaz en el tratamiento de la información y muy ágil en la tramitación administrativa. Organismos público-privados para la promoción y el desarrollo económico a nivel internacional. Instrumentos de apoyo complejoss (acción de lobby ante organismos supralocales, servicios avanzados).
<b>Coordinación interadministrativa:</b> Involucración de diferentes estamentos públicos.	Coordinación de las diversas autoridades públicas locales. Establecimiento de ventanillas únicas para las PYMES.	Coordinación de las diversas autoridades públicas locales, regionales, nacionales y continentales. Creación de agencias para dirigir y coordinar las diversas acciones públicas.
<b>Cooperación público-privada:</b>	Involucración de la iniciativa privada y de organizaciones empresariales en la atracción de inversiones y creación de puestos de trabajo.	Involucración de la iniciativa privada en la financiación de infraestructuras productivas y en los procesos de toma de decisiones.
<b>Planificación y gestión</b>	Procesos de planificación y gestión liderados por las Administraciones	Procesos de planificación y gestión en los que participen activamente los

<b>metropolitana:</b>	Públicas con participación ciudadana. Agilidad de los procedimientos urbanísticos.	agentes económicos. Transparencia de los procedimientos urbanísticos.
<b>Promoción metropolitana:</b> Atracción de inversiones exteriores, captación de visitantes, campañas de imagen.	Promoción dirigida por organismos públicos con limitada intervención de agentes privados, con un claro plan de acción. Notoriedad e imagen a nivel local.	Promoción dirigida por asociaciones público-privadas que elaboran planes estratégicos, establecen redes estratégicas, configuran un claro liderazgo y consiguen apoyo político. Notoriedad e imagen a nivel global.

Como conclusión de lo expuesto y de la sistematización realizada, hay que transmitir un mensaje claro y directo: el análisis del fenómeno de las economías metropolitanas en América Latina y el Caribe debe comprender, necesariamente, la diversidad tipológica de las metrópolis, la compleja estructura del tejido productivo y la mezcla de factores de competitividad que operan en cada realidad metropolitana. En otras palabras, aunque pueden señalarse algunos rasgos y elementos que son comunes a muchas áreas metropolitanas de la Región, a la hora de encarar los problemas de la competitividad de dichas áreas es preciso estudiar cada caso en particular, definir con claridad su situación y su dinámica actual, y establecer, a partir de todo ello, el diagnóstico y los posibles objetivos a alcanzar mediante un posible plan estratégico a medio/largo plazo.

## **El fenómeno metropolitano y la competitividad en América Latina.**

### ***Caracterización de las metrópolis latinoamericanas.***

Desde un punto de vista conceptual, y como ya se ha anticipado, un área metropolitana puede definirse como un conjunto de territorios que presentan características comunes funcionales, socioeconómicas, políticas e históricas que les confieren una identidad colectiva. Los territorios metropolitanos experimentan intensas interdependencias funcionales, externalidades y efectos de desbordamiento que hacen aconsejable la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios. Aparte de cumplir estos principios generales, las metrópolis de América Latina están marcadas por unas características propias en cuanto a su estructura espacial y

socioeconómica, fruto de la génesis histórica de la región y que puede sintetizarse en los términos siguientes (Borsdorf, 2003; Janoschka, 2002; De Mattos, 2002):

- *Macrocefalia* de muchos sistemas urbanos. Este fenómeno es evidente en el caso de las grandes metrópolis de la región – Buenos Aires, Sao Paulo y Ciudad de México – pero también se observa en otras aglomeraciones de menor rango, como es el caso de Montevideo.
- *Fuerte segregación y fragmentación social* en las áreas metropolitanas.
- *Excesiva dependencia* del automóvil privado frente al transporte colectivo, potenciada por un fuerte proceso de suburbanización y alimentada por la carencia o las graves deficiencias de los servicios colectivos.
- *Dicotomía del tejido económico*. Por un lado, existen empresas de alta tecnología y muy innovadoras, integradas en los mercados globales; por otro, se encuentran multitud de microempresas con un bajo nivel de innovación y productividad, desconectadas de los mercados globales.
- *Dualización del mercado laboral*, en la que destaca el peso del sector informal. La economía informal abarca tanto ramas del sector secundario como del terciario, movilizando una gran cantidad de trabajo y capital.
- *Realimentación del tejido productivo de carácter informal* con las transferencias de recursos económicos que realizan los emigrantes a su país de origen.
- *Suburbanización de la producción industrial* o nuevo asentamiento de empresas industriales y logísticas en la periferia, sin perder los emplazamientos que las empresas poseen en los centros urbanos. Esta suburbanización industrial provoca un significativo aumento de la movilidad metropolitana.
- *Distribución de centros comerciales, de ocio y universitarios* por todo el espacio metropolitano, multiplicando así las centralidades.

A pesar de la inercia histórica que se observa en el desarrollo de los espacios urbanos, las metrópolis latinoamericanas no han quedado al margen, por supuesto, de los efectos del proceso globalizador de las economías, tal y como se expone en la sección siguiente. En cualquier caso, y antes de pasar a contemplar este último aspecto, parece evidente que este

sucinto análisis sobre la caracterización de las metrópolis latinoamericanas quedaría incompleto si no se hace una referencia, aunque breve, a los condicionantes que han lastrado el desarrollo económico de la región en las últimas décadas y que han incidido sobre las grandes aglomeraciones urbanas.

El decepcionante crecimiento económico experimentado por la región puede atribuirse a diversas causas, cuya incidencia e intensidad varían de un país a otro<sup>1</sup>. Entre las causas más destacables figuran los problemas relacionados con el funcionamiento de las instituciones públicas, que se traducen en una falta de respeto hacia la ley y en un elevado nivel de corrupción. A esto hay que añadir la limitada capacidad para recaudar impuestos, la falta de mecanismos de redistribución de la renta y la necesidad de mejorar los sistemas reguladores del mercado. Desde un punto de vista de política económica, cabe criticar el desarrollo de la competitividad basada en bajos salarios, el abandono del mercado interno a favor de la proyección internacional de las actividades productivas y la sobre explotación de los recursos naturales.

A pesar de la relevancia de los atributos negativos señalados, sería injusto olvidar las acciones que se están llevando a cabo para contrarrestarlos. En este sentido, varios países de la Región (México, Brasil, Chile) han puesto en práctica políticas que, en principio, se orientan en la dirección adecuada en materia de fiscalidad, estabilidad monetaria y presupuestaria, y a favor de la modernización del sistema financiero. En suma, resulta arriesgado generalizar la problemática en la región, dados los diferentes contextos en los que pueden desenvolverse las economías metropolitanas, tal y como se expresaba en la matriz de segmentación discutida anteriormente.

---

<sup>1</sup> Según un reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (2003,a), el bajo crecimiento económico experimentado por la región puede atribuirse a las razones siguientes:

1. Baja calidad de las instituciones públicas.
2. Inadecuadas políticas macroeconómicas.
3. Sistemas financieros con insuficiente desarrollo.
4. Baja calidad de las infraestructuras físicas.
5. Bajos niveles de capital humano.
6. Adverso clima internacional.
7. Sobre explotación de los recursos naturales.
8. Deficiente integración regional.

***Las metrópolis latinoamericanas en el contexto de la globalización. Hechos, hipótesis e interrogantes.***

Las metrópolis latinoamericanas, caracterizadas en los términos ya expuestos, están experimentando profundas transformaciones generadas por el fenómeno de la globalización y la instauración de un nuevo orden económico. Resulta, pues, interesante establecer cómo se ven afectadas y cómo están respondiendo las grandes aglomeraciones urbanas de la región ante el despliegue de este fenómeno económico.

En primera instancia, debe reconocerse que en América Latina, los espacios metropolitanos suelen ser lugares privilegiados de la nueva economía; la puerta de entrada de estos países al llamado primer mundo. Desde la época colonial, los principales núcleos urbanos de la región han sido el punto de conexión de las bases productivas nacionales con los mercados exteriores. Este patrón histórico se mantiene, e incluso se está reforzando, en los momentos actuales, cuando la economía tiende a operar bajo un sistema de redes y nodos globales. Así, las grandes aglomeraciones urbanas son el espacio preferido de las corporaciones multinacionales para emplazar sus sedes regionales y, en muchas ocasiones, sus plantas de manufactura y distribución. Es aquí, en las grandes metrópolis, donde aparentemente se produce la transferencia de conocimientos y la difusión tecnológica de las compañías globales al tejido productivo local-nacional. Asimismo, las áreas metropolitanas han sido las protagonistas por excelencia de la reestructuración de la economía, materializada por el fin del modelo de sustitución de importaciones, la liberalización y apertura de los mercados, la desindustrialización de la base productiva a favor de la terciarización y la privatización de las empresas de servicios urbanos. No obstante y en opinión de diversos autores (Artigas, 2002; Chion, 2002; de Mattos, 2002; Moura, 2003; Parnreiter, 2002), es en estos mismos espacios metropolitanos donde los efectos de la crisis son más visibles y violentos, quedando al descubierto la vulnerabilidad del modelo de ciudad global. Como señala Prévot (2002), la crisis parece haber moderado el discurso sobre las virtudes de la gran ciudad, sobre su capacidad de adaptación a la incertidumbre y a la imprevisibilidad de una economía cada vez más volátil, así como sobre su capacidad de zafarse del territorio nacional para proyectarse en el espacio globalizado. Las

transformaciones de índole económico han afectado sensiblemente a la operación y constitución de las metrópolis en tres dimensiones básicas: institucional, social y espacial.

Desde el punto de vista *institucional*, el nuevo orden económico, basado en políticas de liberalización y desregulación, ha conllevado necesariamente una reforma del Estado, que históricamente ha tenido un carácter marcadamente centralizador en la región. Así, la preocupación hacia la descentralización administrativa emerge por igual en el discurso político en casi todos los países latinoamericanos, pero el grado de implantación de la reforma es muy dispar. Por ejemplo, tanto Colombia como Argentina han favorecido el proceso descentralizador, mientras que en México el Gobierno Federal sigue concentrando la gran mayoría de las competencias que podrían delegarse a las Administraciones Locales (estados; provincias; municipios)

Desde el punto de vista social, las nuevas políticas económicas han producido una reestructuración de la relación entre capital y trabajo, el aumento de la pobreza y las desigualdades sociales en las aglomeraciones urbanas. Concretamente, la reorganización radical del mercado de trabajo sufrida por las metrópolis latinoamericanas ha dado lugar a la pérdida de empleos industriales, a la creciente terciarización de la economía y al incremento del sector informal en la economía local. Por ejemplo, en la región metropolitana de Buenos Aires, la desindustrialización se tradujo en la pérdida de numerosos empleos industriales y la privatización de las empresas de servicios urbanos en el despido masivo de más de la mitad del personal. En otras palabras, se ha producido una dualización del mercado de trabajo, una fragmentación del tejido socioeconómico y a una segmentación espacial de la economía metropolitana.

Desde el punto de vista *espacial*, la globalización ha generado una serie de claras mutaciones en el espacio metropolitano (De Mattos, 2002). En primer lugar, se está consolidando una base económica metropolitana altamente terciarizada y estructurada según un modelo de nodos y redes. En segundo lugar, la reestructuración económica ha tenido efectos significativos sobre los mercados metropolitanos de trabajo, dando lugar a una ciudad dual, marcada por la segregación residencial, la delincuencia y la conflictividad social. En tercer lugar, la creciente globalización de los mercados financieros ha impulsado la especulación inmobiliaria, la cual

considera a las metrópolis como lugares privilegiados para su valorización y reciclaje. En cuarto lugar, el incremento de la utilización del automóvil y la difusión de las nuevas tecnologías de información y comunicación han ampliado el campo de externalidades metropolitanas, favoreciendo la formación de sistemas productivos centrales conectados con otros centros urbanos ubicados en el entorno próximo de cada área metropolitana. Y, por último, en la configuración del nuevo paisaje urbano juegan un papel fundamental diversos tipos de nuevas actividades surgidas al calor de la globalización, como es el caso de los centros comerciales y los grandes centros corporativos.

Ante este cúmulo de implicaciones, en absoluto triviales, cabe preguntarse si la crisis actual pone en entredicho la capacidad de las metrópolis latinoamericanas para adaptarse con éxito al nuevo modelo económico. Una posible respuesta es que las transformaciones de índole económico se hayan acometido con gran celeridad en unos países donde el tejido social e institucional no tenía la capacidad ni los recursos requeridos para abordar con ciertas garantías los retos impuestos por el proceso globalizador. Por lo tanto, ¿tiene sentido abrir las economías metropolitanas a los mercados globales sin haber efectuado una mínima modernización y refuerzo de las instituciones públicas? Otra hipótesis barajada es que la implantación de políticas orientadas a mejorar la competitividad a escala global haya impuesto un fuerte peaje sobre el tejido económico local-tradicional. Así pues, ¿tiene sentido tratar de competir globalmente sin disponer de un tejido productivo local sólido y competitivo, que permita dar el salto subsecuente a los mercados globales?

Estas preguntas no sólo preocupan en el ámbito académico y en la esfera de política macroeconómica, sino que también gravitan sobre los responsables municipales de muchas metrópolis de la región. Esto se debe a que los municipios comienzan a asumir un nuevo rol como impulsores de la economía metropolitana, sintiéndose fuertemente presionados por volcar cuantiosos esfuerzos y recursos para atraer y desarrollar empresas que operen en la economía global. En muchas ocasiones, estos esfuerzos municipales carecen de un claro objetivo y de una estrategia viable, siendo difícil evaluar el precio final que pagan por integrarse supuestamente en la economía global.



Como sugiere Moura (2003), ante el desafío impuesto por las demandas y competencias de la globalización, el municipio es consciente de las limitaciones de su autonomía para solucionar los problemas regionales y busca alternativas que respondan a las presiones de la sociedad. En esas condiciones, el municipio asume un papel de mediador entre las intenciones locales y globales, actualizando su base técnica y su estructura normativa, elementos indisociables de los cuales dependen las empresas para la utilización de su espacio. Haciendo de la "guerra de los lugares" un nuevo aparato de gestión, los municipios describen acciones puntuales, obedientes al desafío global, desdibujando las funciones de planificación del territorio. Sería sumamente arriesgado extender esta visión crítica sobre el rol de los municipios en materia de política económica a todas las ciudades de la región. En la práctica, la preocupación por estar presentes en los mercados globales se puede circunscribir a las aglomeraciones urbanas con una fuerte base productiva y a aquellos municipios más directamente vinculados con las grandes metrópolis. De hecho, una de las mayores debilidades de las ciudades latinoamericanas es la falta de estructuras administrativas para impulsar el desarrollo económico en el ámbito local.

Este breve repaso sobre la problemática económica de las metrópolis de la región pone en evidencia la necesidad de reflexionar sobre el proceso de planificación, las estrategias y el modelo de gobernabilidad que pueden adoptar estas urbes para afrontar el reto de la competitividad.

### **Competitividad metropolitana en América Latina: Cuestiones críticas.**

A la luz de las reflexiones efectuadas en el marco conceptual de este trabajo y en la sección anterior, se despliegan una serie de cuestiones críticas que deberían ser tenidas en consideración a la hora de abordar la competitividad económica en las áreas metropolitanas de América Latina y el Caribe.

***¿Tiene sentido el fenómeno metropolitano desde un punto de vista económico? (Eficiencia económica)***

Desde el punto de vista económico, la primera cuestión que quizás llama la atención es si el fenómeno metropolitano a gran escala es un modelo eficiente y, por lo tanto, necesario y conveniente, o por el contrario, resulta que las grandes metrópolis sólo generan externalidades negativas, al sobrepasar con creces el tamaño óptimo funcional de una ciudad y, consecuentemente, es un modelo a evitar.

Un hecho ampliamente aceptado es que las áreas metropolitanas más desarrolladas generan, como ya se indicó, economías de aglomeración positivas. Como muy bien señaló Sassen (1991), las grandes metrópolis constituyen lugares estratégicos para las grandes firmas multinacionales, un medio que favorece la innovación, el aprendizaje y la flexibilidad frente a la incertidumbre y lo impredecible de la nueva economía. En esta misma línea, Vázquez Barquero (1999) afirma que las regiones urbanas más innovadoras han sido capaces de generar externalidades que permiten la aparición de rendimientos crecientes, así como la diversificación y diferenciación del sistema productivo, el fortalecimiento de las redes de relaciones entre los actores que facilitan la difusión del conocimiento, y el estímulo de los procesos de innovación y aprendizaje de las empresas. En suma, las grandes urbes son capaces de generar un amplio conjunto de efectos sinérgicos que tienden a aumentar de forma acumulativa su tamaño absoluto. Ahora bien, las externalidades negativas producidas por las grandes metrópolis también se hallan extensamente documentadas en la literatura especializada. De todos es bien sabido que las grandes aglomeraciones urbanas pueden generar costos externos significativos en forma de impactos ambientales, congestión de tráfico, especulación inmobiliaria y marginación social, entre otros. En estas circunstancias, suele producirse un fallo en los mecanismos de mercado, ya que éste reacciona únicamente a la ventaja privada y no ante los que sufren externalidades. Estos comportamientos no deseables suelen atentar a la sostenibilidad del área urbana y de su territorio circundante, amenazando no sólo la integridad presente del mismo, sino también la de futuras generaciones.

Si se pudiera conocer cuándo las externalidades negativas superan a las positivas en una metrópoli, entonces sería posible determinar su tamaño óptimo deseable y, consecuentemente, la dimensión más eficiente desde el punto de vista económico. El problema radica en que, por un lado, esa cuantificación es extremadamente compleja, aunque es posible realizar algún tipo de aproximación, y, por otro, existen una serie de aspectos intangibles que inciden sobre la dinámica urbana y que complican adicionalmente este análisis. Como ejemplo de los factores intangibles, cabe mencionar a los aspectos simbólicos que pueden explicar la exacerbada dimensión de las ciudades globales. Camagni (2003) opina que es perfectamente posible que algunas ciudades crezcan más allá de la dimensión funcional óptima a causa de la interdependencia entre las diversas dimensiones o funciones de la ciudad, y como consecuencia de procesos de carácter cognitivo no directamente ligados con los costos colectivos de la ciudad. Además, decisiones “en cascada” y sujetas a imitación o a la moda pueden reforzar estos procesos de aglomeración creciente. Por otra parte hay que plantearse también la cuestión de a quién beneficia, desde el punto de vista económico, el fenómeno metropolitano. ¿Afectan únicamente las economías de aglomeración de una metrópoli a sus residentes o se extienden más allá de sus límites produciendo desbordamientos económicos? Según Cheshire y Gordon (1992), si la economía de un área urbana crece y se desarrolla, los beneficiarios no son tan sólo los agentes directamente involucrados en la política de desarrollo, sino todos los que perciben ingresos económicos en el área considerada. Más aún, allí donde el área es una localidad con una región económica funcional mayor, los beneficios de la política de desarrollo económico se distribuirán entre todos los perceptores de ingresos en su área de influencia.

En suma, el fenómeno metropolitano conlleva impactos tanto positivos como negativos. A pesar de las externalidades negativas y las amenazas de futuro que encierra un desmedido desarrollo socioeconómico concentrado espacialmente en pocos nodos del sistema urbano global, hay que destacar la innegable inercia del sistema productivo por mantener este proceso de acumulación. Asumiendo esta premisa, de lo que se trata es que las metrópolis latinoamericanas sean capaces de reconducir este fenómeno para aprovechar las eficiencias de tipo económico y minimizar los costos sociales, medioambientales y de calidad de vida que este modelo conlleva.

## Recuadro 2.2

### Los contrastes del Gran Buenos Aires

La región metropolitana de Buenos Aires reúne a 12 millones de habitantes y concentra el 50% del PIB argentino. La metrópolis bonaerense se divide en dos espacios bien diferenciados: por un lado, el municipio central, ciudad de clases medias, y, por otro lado, los suburbios en los que predomina la pobreza y el desempleo.

Como en muchas metrópolis de América Latina, Buenos Aires ha sido la puerta de entrada de Argentina al primer mundo y a la nueva economía. Durante los años noventa, el Gran Buenos Aires fue un lugar de transformaciones rápidas y cambios espectaculares, marcados por la terciarización de la economía, privatización de los servicios urbanos y el desarrollo de nuevas formas de consumo y esparcimiento. La capital argentina, junto con Sao Paulo y Ciudad de México, alcanzaron la categoría de ciudades globales en la Región, lugares presumiblemente privilegiados en donde se ubicaban los servicios productivos más avanzados, se difundían las nuevas tecnologías y se asumían sin perjuicios los estilos de vida más refinados.

Sin embargo, estas transformaciones trajeron consigo graves desequilibrios sociales, económicos y espaciales para la metrópolis bonaerense, que han dado lugar a una crisis urbana sin precedentes. Como muestra palpable de la crisis, cabe señalar que en el año 2002 la población por debajo del límite de la pobreza representaba el 48% de las familias de la región metropolitana.

El proceso de desindustrialización experimentado más recientemente por el país ha afectado intensamente al Gran Buenos Aires, donde los empleos industriales han disminuido ininterrumpidamente desde los años ochenta. La pérdida de empleo asalariado ha venido acompañada de un fuerte avance del sector informal, particularmente arraigado en la construcción, el comercio y la restauración.

El deterioro de la situación económica ha propiciado la polarización social y fragmentación espacial. La creciente polarización entre pobres y ricos se debe en gran medida al declive de las clases medias, víctimas de las profundas transformaciones socioeconómicas. En cuanto a la fragmentación espacial, ésta se percibe claramente por el debilitamiento de la ciudad compacta

a favor de modelos suburbanos en los que priman los barrios cerrados y separados entre sí por grandes vías urbanas.

En suma, la crisis ha afectado intensamente al Gran Buenos Aires, descubriendo su relativa debilidad para hacer frente a la incertidumbre y a la imprevisibilidad de una economía más volátil, y mostrando la profunda fractura social entre la capital y los suburbios. A pesar de todo, sigue manteniéndose en pie el discurso sobre las ventajas de la gran ciudad a la hora de proporcionar nuevas oportunidades económicas y de reconvertir laboralmente a gran número de personas.

Fuente: Prévôt (2002)

### ***¿Cómo abordar la mejora de la competitividad metropolitana? (Proceso)***

Si se acepta la inevitabilidad del fenómeno metropolitano desde el punto de vista económico, así como la necesidad de efectuar ajustes y correcciones en el mismo para minimizar sus externalidades negativas, la cuestión que surge a continuación es cómo mejorar la competitividad de la economía metropolitana. En otras palabras, se trata de identificar el método de trabajo más operativo que permita abordar con ciertas garantías de éxito los tres grandes retos que afrontan las metrópolis latinoamericanas:

1. Comprensión y manejo de su creciente complejidad,
2. Creación y desarrollo de su capital social,
3. Aceptación de sus procesos de cambio y de la incertidumbre sobre su futuro.

Estos retos demandan nuevos procesos e instrumentos de planificación que puedan mejorar la competitividad de las bases productivas de las metrópolis de América Latina. En primer lugar, se encuentran los marcos jurídicos y económicos que estimulan la participación del sector privado en la provisión eficiente de los servicios públicos<sup>2</sup>. En segundo lugar, resultan cruciales los procesos de regulación o intervención de los mercados de suelo con el fin de evitar retenciones

---

<sup>2</sup> En relación con la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos en América Latina, hay que destacar el fracaso de la experiencia argentina, el largo y costoso aprendizaje chileno, así como las dificultades brasileñas para establecer unos marcos legales e institucionales para la asociación público-privada.

especulativas de suelo urbanizable que impidan la instalación de empresas o dificulten el acceso a una vivienda digna en un área metropolitana. En tercer lugar, la mejora de las condiciones ambientales pasa por el establecimiento de procesos de evaluación de impactos que permitan tomar adecuadas decisiones ex-ante sobre la localización de actividades en una aglomeración urbana. Por último, el uso de la planificación estratégica como un método que acepta la complejidad de los procesos, la diversidad de los actores y la incertidumbre del futuro como inevitable marco operativo.

Entre estas opciones complementarias y no excluyentes entre sí, cabe destacar la planificación estratégica aplicada a ciudades y territorios por su capacidad para fijar y resolver problemas, formar consensos y tomar decisiones. Son ya numerosos los autores que avalan la creciente aceptación de este instrumento de planificación (Fernández Güell, 1997; Berg, 1999; Vázquez Barquero, 1999; Camagni, 2003), que inició su andadura a principios de los años ochenta en la ciudad de San Francisco y que posteriormente se extendió a Europa y América Latina. La *planificación estratégica* puede definirse como un proceso sistemático y creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo para alcanzar una visión del futuro formulada y compartida entre los agentes sociales y económicos de una metrópoli. Este nuevo instrumento descansa en intensos procesos de participación colectiva de abajo a arriba, que persiguen un pacto entre Administraciones Públicas, agentes económicos y sociales, y ciudadanos para hacer realidad una visión a través de estrategias y proyectos específicos que construyan y mantengan ventajas competitivas. En suma, el Plan Estratégico aparece como el marco de actuación en el cual se asumen responsabilidades por parte de los diferentes agentes para implantar la estrategia metropolitana a través de acciones específicas.

De este modo, la planificación estratégica fortalece el capital social<sup>3</sup> de una metrópoli porque organiza un ámbito de discusión e interacción, hace que emerjan los valores y la identidad profunda de la ciudad, crea oportunidades para la cooperación y la confianza recíproca, define

---

<sup>3</sup> Capital social puede definirse como el conjunto de normas y valores que rigen la interacción entre las personas, las instituciones a las que están incorporadas, las redes de relaciones que se establecen entre los diferentes agentes sociales y la cohesión global de la sociedad. Para el economista esto incluye un capital de normas, hábitos y relaciones que facilitan el intercambio, la innovación y, por lo tanto, el desarrollo social. (Camagni, 2003)

normas y simplifica procedimientos, y alienta la máxima comunicación y participación. En otras palabras, puede afirmarse que la planificación estratégica representa sustancialmente creación de capital social a través de la realización de nuevas formas de gobernabilidad local, lo cual es importante para mejorar la competitividad del tejido productivo. Aparte de su relación con el capital social, la planificación estratégica aporta un cierto nivel de fiabilidad y seguridad a los diversos agentes que operan en un área metropolitana, disminuyendo, así, los riesgos que llevan implícitos los grandes proyectos. Esto es posible porque a lo largo del proceso de planificación se produce la coordinación ex-ante de decisiones privadas y públicas, que requieren el establecimiento de compromisos fiables entre todos los agentes intervinientes.

A pesar de sus aparentes ventajas, en América Latina han surgido también algunas voces críticas que ponen en cuestión determinados aspectos de los ejemplos de planificación estratégica disponibles. Por ejemplo, Moura (2003) critica la excesiva atención que los planes estratégicos prestan al proceso de globalización, pasando por encima de los efectos perversos que éste genera. Así, se reconoce que la planificación estratégica posee un innegable poder de convencimiento, pero que no incorpora la fragmentación y desigualdad acentuadas por el proceso de globalización. Esto puede deberse a que algunos planes realizan una elección selectiva de interlocutores y una definición restrictiva de prioridades, instaurando un proceso desmovilizador de las fuerzas populares y del ejercicio de la ciudadanía, y reduciendo prácticamente a la ciudad a lugar de las inversiones.

Entre las mejores prácticas en esta materia, merece ser destacado el Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano (Bilbao Metrópoli-30, 1996) El área metropolitana de Bilbao tiene 1 millón de habitantes, de los cuales 500.000 viven en la ciudad central, y se ubica en el litoral septentrional de la Península Ibérica. A finales de los años 80, Bilbao era una metrópoli que atravesaba serios problemas económicos, sociales y medioambientales. La concentración de sus actividades económicas en sectores industriales maduros y en declive había agravado la crisis económica de los años 70; su puerto perdía competitividad frente a otros puertos europeos y, por supuesto, frente al vigor de Rotterdam y Hamburgo; y padecía una elevada contaminación atmosférica y fluvial. En definitiva, se trataba de una ciudad

instalada en la “vieja economía” que deseaba transformarse e integrarse en la “nueva economía”.

Ante esta situación de grave deterioro, el Ayuntamiento, la Diputación Provincial, el Gobierno Vasco y las grandes empresas de la metrópoli crearon la ‘Asociación Bilbao Metrópoli 30’ con el fin de revitalizar el área metropolitana. La Asociación, compuesta por 130 agentes públicos y privados, realizó el Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano (1989-1992) y se hizo cargo de su implantación. Tras más de una década de andadura, los resultados del proceso de planificación estratégica son visibles para los bilbaínos y los visitantes. Como indicadores de esta mejora cabe mencionar que la tasa de desempleo en el área metropolitana ha descendido del 25% en 1995 al 10% en 2003. Asimismo, los establecimientos hoteleros en la ciudad de Bilbao han pasado de ser 28 en 1992 a 45 en 2002. En esta misma línea, el aeropuerto de Bilbao registró 2.000.000 de pasajeros en 1997, mientras que en 2003 superó los 2.800.000. Entre las realizaciones urbanas, cabe destacar el Museo Guggenheim, el Centro de Conferencias y Conciertos de Euskalduna, la Terminal del Aeropuerto, así como el saneamiento de la Ría y la recuperación de sus márgenes. Desde la óptica económica, cabe constatar la transformación de una economía industrial en una economía de servicios avanzados que potencia el desarrollo de iniciativas empresariales y que disfruta de una atractiva proyección internacional. En suma, el caso de Bilbao puede considerarse una de las experiencias más exitosas de planificación estratégica realizadas en un ámbito metropolitano.

América Latina no ha sido ajena a los procesos de planificación estratégica. Así, desde principios de los años noventa han sido varias las ciudades de la región que han abordado planes estratégicos. Entre ellas, se encuentran grandes ciudades como Río de Janeiro, Santiago de Chile, Montevideo y Bogotá, y ciudades de rango intermedio como Cartagena de Indias, Curitiba y Rafaela<sup>4</sup>. A pesar de que no existe una evaluación sistemática y rigurosa de la planificación estratégica en América Latina, puede percibirse que el nivel de aceptación, implantación y seguimiento de estos planes ha sido muy variado. Tal y como ha ocurrido en el caso europeo,

---

<sup>4</sup> Las principales ciudades de la región que han elaborado planes estratégicos forman parte del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), organización constituida en 1993 e impulsada por el Ayuntamiento de Barcelona. En la actualidad, el CIDEU cuenta con 60 miembros de 19 países latinoamericanos comprometidos en el esfuerzo de impulsar la planificación estratégica.



hay planes que han sido objeto de un esfuerzo continuado por parte de los agentes públicos y privados, mientras que otros no han pasado de ser meros ejercicios de marketing político. En cualquier caso, estos procesos de planificación han servido para que el tema de la competitividad económica metropolitana sea considerada por primera vez con cierta atención entre los agentes sociales y económicos de las urbes analizadas.

### **Recuadro 2.3**

#### **Plan Estratégico de Río de Janeiro**

El 22 de noviembre de 1993 fue firmado un acuerdo de cooperación entre el Alcalde de la ciudad de Río de Janeiro, el Presidente de la Asociación Comercial de Río de Janeiro y el Presidente de la Federación de Industrias del Estado de Río de Janeiro para llevar a cabo el Plan Estratégico de la ciudad. La decisión de acometer un proceso de planificación innovador fundamentado en una intensa participación institucional y comunitaria no tenía antecedentes en la sociedad brasileña. El acuerdo de cooperación contemplaba los procedimientos necesarios para constituir una asociación o alianza (*"joint venture"*) de empresas y organizaciones públicas con el objetivo de financiar y supervisar los trabajos técnicos del Plan. Desde el principio, se tomó la decisión de obtener fondos del sector privado para financiar el proceso de planificación. De esta forma, el 3 de febrero de 1994 se constituyó un Consorcio compuesto por 40 compañías privadas y organismos públicos.

Los trabajos técnicos del Plan comenzaron en diciembre de 1993 con el despliegue de la estructura organizativa y del proceso participativo, seguidos por el análisis de los temas críticos que afrontaba la ciudad. Como fruto del diagnóstico, se formuló el modelo deseado de ciudad, soportado por 7 líneas estratégicas, 21 objetivos y 159 proyectos que permitirían alcanzar dicho modelo. El proceso concluyó el 11 de septiembre de 1995, con la aprobación del documento final del Plan Estratégico. En la elaboración del Plan Estratégico de la ciudad de Río intervinieron directamente 760 personas, pertenecientes a organizaciones privadas y públicas, las cuales contribuyeron con su esfuerzo y compromiso a formular una serie de estrategias consensuadas y viables para el desarrollo futuro de la ciudad. El éxito de la experiencia carioca estimuló a que otras ciudades brasileñas y de la región iniciaran procesos similares de planificación estratégica durante la segunda mitad de los años noventa.

### *¿Qué tipo de estrategias son las adecuadas? (Actuaciones)*

Una vez que el método de planificación ha sido seleccionado, la siguiente cuestión a responder es qué tipo de estrategias y actuaciones requerirán las metrópolis latinoamericanas para mejorar la competitividad de sus economías. En los países más desarrollados se ha puesto en práctica en los últimos años una extensa y variada panoplia de actuaciones estratégicas para impulsar el desarrollo económico de las grandes metrópolis y mantener sus ventajas competitivas. De forma genérica, este tipo de actuaciones pueden clasificarse en cuatro grandes grupos: reforzar la competitividad de la base económica metropolitana; mejorar la oferta metropolitana; atraer la demanda metropolitana y gestionar y coordinar el desarrollo económico en las áreas metropolitanas.

Tabla 2.2 Relación de estrategias y actuaciones específicas para mejorar la competitividad de las economías metropolitanas

<b>Estrategias</b>	<b>Actuaciones específicas</b>
Reforzar la competitividad de la base económica metropolitana	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Mejora de la competitividad de los factores de producción.</li> <li>● Innovación en mercados, productos y procesos.</li> <li>● Difusión de las innovaciones y tecnologías.</li> <li>● Modernización y diversificación de la base productiva.</li> <li>● Formación continuada de recursos humanos.</li> <li>● Creación de un tejido productivo articulado e integrado mediante "clusters" industriales y de servicios.</li> <li>● Potenciación de la capacidad exportadora.</li> <li>● Cooperación interempresas.</li> </ul>
Mejorar la oferta metropolitana	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Urbanización de suelo para usos productivos.</li> <li>● Oferta de espacios productivos a precios asequibles.</li> <li>● Creación de infraestructuras tecnológicas.</li> <li>● Construcción de otras infraestructuras productivas (transporte, telecomunicaciones, agua, energía, tratamiento de residuos; etc.).</li> <li>● Mejora del apoyo público a la actividad económica.</li> <li>● Incremento de los niveles de calidad de vida en cuanto a condiciones físicas y sociales.</li> </ul>
Atraer la demanda metropolitana	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Elaboración de un plan de marketing.</li> <li>● Atracción de inversiones exteriores.</li> <li>● Localización de compañías multinacionales.</li> <li>● Establecimiento de incentivos fiscales y económicos.</li> <li>● Creación y desarrollo de PYMES locales que apoyen a las inversiones exteriores.</li> <li>● Captación de visitantes.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de reuniones, ferias y congresos.</li> <li>• Creación y refuerzo de la imagen metropolitana.</li> </ul>
Gestionar y coordinar el desarrollo económico en las áreas metropolitanas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de agencias de Desarrollo Regional y Local, sociedades y empresas públicas que fomenten el desarrollo.</li> <li>• Establecimiento de procesos participativos.</li> <li>• Coordinación interadministrativa para facilitar el desenvolvimiento de los agentes económicos.</li> <li>• Asociación de agentes públicos y privados para la ejecución de proyectos.</li> <li>• Agilización de los procesos y trámites administrativos para la puesta en mercado de suelo urbanizado.</li> <li>• Urdimbre de redes estratégicas entre sectores económicos y localidades.</li> </ul>

Aparte de estas estrategias habitualmente utilizadas para mejorar la competitividad de las economías metropolitanas, en el caso de América Latina parece oportuno tomar en consideración una serie de recomendaciones críticas.

1. Cualquier estrategia que busque la competitividad debe *articular el ámbito de desarrollo local con el global*. En una situación ideal, se trataría de equilibrar los esfuerzos dirigidos a atraer inversión exterior y a reforzar la competitividad en los mercados globales junto con aquellos orientados a fomentar el desarrollo endógeno. De esta forma, se perseguiría el crecimiento económico con estrategias diferentes en los medios, pero convergentes en los fines. En el caso de América Latina debiera prestarse atención prioritaria a reforzar y consolidar lo que denominamos desarrollo competitivo local antes de formular una estrategia ambiciosa en el ámbito global. Con ello se pretende utilizar la capacidad y los activos endógenos metropolitanos con fines de desarrollo económico, incluidos los recursos del territorio y las aptitudes productivas y empresariales de la población.
2. Las *cuestiones sociales y medio ambientales* deben integrarse en la estrategia de desarrollo económico. La metrópoli, a través de sus dirigentes y ciudadanos, debe ser consciente de los impactos que generan ciertos tipos de actividades productivas sobre el medio ambiente y el tejido social. A la hora de evaluar la localización de nuevas actividades en el territorio metropolitano, debe realizarse un análisis costo-beneficio, que no se limite a los aspectos económicos, sino que también incluya las cuestiones sociales y medioambientales. De hacerse así, será factible hablar de un enfoque de desarrollo

sostenible en el ámbito metropolitano; de lo contrario, estaremos formulando políticas unidimensionales que no perciben la complejidad del problema.

3. Ante la decisión de realizar grandes inversiones y proyectos en el espacio metropolitano, es necesario *contemplar la ciudad como un espacio que está más allá de sus límites institucionales*. De hecho, las concepciones nacionales de ciudad suelen ser dispares, inconsistentes y no comparables. En este sentido, puede ser de utilidad aplicar el concepto de las "Functional Urban Regions" (FURs) como herramienta para medir la competitividad, ya que la FUR persigue la consistencia y comparabilidad a la hora de estudiar el fenómeno urbano/metropolitano.
4. No se debe *atraer inversión extranjera a cualquier precio*. Hay que procurar elegir actividades generadoras de conocimiento, y no sólo aquellas que se limitan a la instalación de factorías dedicadas al ensamblaje de bienes manufacturados modernos, tanto de consumo como de bienes de transporte y equipo. La concesión indiscriminada de ayudas, subvenciones e incentivos fiscales a grandes empresas puede desequilibrar gravemente las finanzas locales, creando fuerte déficit público que va en detrimento de las infraestructuras y servicios sociales. En este sentido, debería evaluarse de forma rigurosa y transparente el retorno que obtiene la inversión pública en las empresas privadas en forma de puestos de trabajo directos e inducidos, ingresos fiscales, aumento de la productividad y mejora del nivel tecnológico.
5. Es preciso *reducir los costos de transacción* para atraer y retener a las actividades productivas. En muchas metrópolis latinoamericanas persisten los problemas de corrupción, inseguridad y desconfianza jurídica que dificultan los esfuerzos productivos de individuos y empresas.
6. Es necesario *clarificar el rol y la intensidad del apoyo público* en la economía metropolitana. Los retos que deben afrontar las áreas metropolitanas son de tal magnitud que no bastan las acciones de las Administraciones Locales, sino que se precisa la intervención decidida y continuada de los escalones administrativos superiores, como son los Gobiernos Regionales (donde los haya), el Estado y los organismos de integración regional. Se requiere involucrar al Estado para que se comprometa en el desarrollo de infraestructuras y servicios de rango nacional.

7. Es aconsejable *reforzar las instituciones de anclaje de la actividad económica en el territorio*. Por instituciones de anclaje entendemos aquellos organismos públicos, como universidades o centros de investigación, e industrias de cabecera que juegan un rol importante en las decisiones de localización de muchas empresas de tipo innovador. Este tipo de instituciones constituyen un factor de competitividad de primer rango para las áreas metropolitanas.

#### **Recuadro 2.4.**

##### **Política de industrialización en Curitiba**

Curitiba, ubicada en el Estado del Paraná, es una de las aglomeraciones metropolitanas brasileñas que más han crecido y de forma más acelerada en los últimos treinta años. Entre 1970 y 2000, la población de la región metropolitana de Curitiba creció de 869.837 a 2.725.505 habitantes. En gran parte, este crecimiento ha sido fruto de un agresivo programa de industrialización dirigido a las grandes empresas del sector automotriz.

Dentro de la región metropolitana, el municipio de Curitiba se ha especializado en la oferta de servicios avanzados y de actividades complejas y altamente rentables. En cuanto a la periferia metropolitana, acoge funciones secundarias, entre las que destacan los distritos industriales que conforman el polo automotriz del Estado de Paraná, así como grandes instalaciones comerciales, empresariales y de servicios. Las municipalidades menos dinámicas de la metrópolis han quedado excluidas del proceso de modernización, acogiendo solamente actividades marginales.

La política de atracción industrial de Curitiba presenta dos vertientes. Por un lado, grandes compañías de automoción, como Renault, Volkswagen/Audi y Chrysler, se han instalado en el área metropolitana creando empleos, atrayendo fuerza de trabajo cualificada, mejorando las infraestructuras y dinamizando la economía local. Por otro lado, los nuevos complejos industriales han ocasionado perjuicios en el ámbito local debido a la volatilidad de sus inversiones, a la limitada generación de puestos de trabajo por su elevada exigencia tecnológica y a la agresividad respecto al medio ambiente. Asimismo, hay que objetar la carga directa que los estímulos fiscales, financieros y físicos del programa de industrialización han supuesto para el presupuesto estatal.

Ante la experiencia de Curitiba, resulta imperiosa la necesidad de anticipar los posibles impactos que una ambiciosa política de industrialización y atracción de inversiones puede generar en un ámbito metropolitano. La anticipación de dichos impactos permitirá establecer medidas eficaces para contrarrestarlos y para redistribuir espacialmente los efectos positivos del crecimiento económico.

Fuente: Moura (2003)

### ***¿Cómo debe gobernarse la economía metropolitana? (Organización y gestión)***

No basta disponer de un proceso de planificación estratégica eficaz y de unas estrategias inteligentes para garantizar una mejor competitividad de la economía metropolitana. Todavía queda por discutir una cuestión crítica, en particular para las metrópolis latinoamericanas: la forma de gobernar a las economías metropolitanas. La necesidad de un modelo de gobernabilidad metropolitana en materia económica ha quedado patente en muchos aspectos analizados en este trabajo.

En primer lugar, destaca el tema de la *coordinación interadministrativa*. Tal y como expone Brenner (2003), las instituciones político-reguladoras de las regiones urbanas están a menudo fragmentadas en múltiples agencias y departamentos con límites jurisdiccionales relativamente estrechos. Sin embargo, los procesos de reestructuración económica están creando densas interdependencias socioeconómicas a escala urbana y regional, que generalmente superan el alcance de los niveles administrativos existentes. Los conflictos entre los intereses del capital transnacional, de las ciudades y de los estados nacionales son severamente exacerbados por una organización administrativa fragmentada que carece de autoridad metropolitana. Mientras que el capital global requiere la construcción y el mantenimiento de equipamientos e infraestructuras, la afluencia de fuerza de trabajo a la ciudad también genera necesidades enormes de carácter social (vivienda, salud, educación, transporte y servicios sociales). En la situación resultante, los costos sociales de la formación de la ciudad global exceden largamente las capacidades reguladoras del Estado local, el cual se convierte en el principal perdedor dentro de un torbellino de restricciones globalmente inducidas.

Aparte de las interferencias de origen económico, el nivel de descoordinación administrativa aparece también condicionado por los patrones de relaciones intergubernamentales existentes dentro de cada país. Concretamente, en América Latina existe un modelo administrativo fuertemente centralizado en el nivel estatal. A medida que progresa en la región el proceso de *descentralización administrativa* a favor de los organismos regionales y locales, aumentará la capacidad institucional y financiera en el ámbito local para regular el desarrollo urbano y para impulsar las economías metropolitanas. Todo esto conduce a que las grandes áreas metropolitanas sufran graves problemas de coordinación, que dificultan o impiden poner en práctica estrategias ambiciosas de desarrollo. En el mejor de los casos, sólo pequeñas piezas de estas estrategias son ejecutadas debido a la ausencia de organismos que combinen la autoridad ejecutiva, la responsabilidad estratégica y la legitimidad política para actuar en nombre de un área metropolitana.

En segundo lugar, surge la cuestión de la *extensión del fenómeno metropolitano*. Se puede entender el área metropolitana funcional como una unidad espacial, social y económica que sobrepasa claramente los límites de la ciudad central y que extiende su influencia funcional sobre un amplio territorio. Esta concepción permite percibir la frecuente fragmentación de esfuerzos a la hora de acometer políticas de desarrollo económico. No es extraño observar cómo diversos municipios dentro de un área metropolitana compiten por atraer empresas o fondos públicos para la construcción de infraestructuras y equipamientos. Esta competencia puede enturbiar las relaciones políticas y administrativas entre los municipios, dificultando la gobernabilidad metropolitana y la actuación conjunta frente a otras metrópolis competidoras.

En tercer lugar, destaca el tema de la *disparidad de perfiles económicos* entre los diversos municipios que configuran un área metropolitana. Por ejemplo tal y como señala Moura (2003), en América Latina es frecuente observar como los municipios centrales de las metrópolis se especializan en la oferta de servicios avanzados y actividades complejas de alto valor añadido, mientras que los municipios de la periferia metropolitana desarrollan funciones secundarias. Asimismo, existen municipios metropolitanos con elevadas tasas de crecimiento poblacional,

pero con escasa base productiva, por lo que manifiestan una completa dependencia de las transferencias estatales o federales para cubrir sus necesidades presupuestarias.

En cuarto lugar, hay que mencionar la gran *diversidad de agentes* que intervienen en la economía metropolitana con disparidad de intereses, en ocasiones contrapuestos entre sí. De hecho, puede haber organismos públicos y agencias privadas que persigan, en el mismo espacio y tiempo, el desarrollo económico, pero por caminos diferentes. Algunos de ellos pretenden simplemente la venta o promoción de su metrópoli; otros intentan modificar elementos físicos y económicos para atraer inversión exterior; y algunos otros abordan la transformación profunda del contexto social, económico y físico de la urbe. La legitimidad y conveniencia de estos objetivos no debe obviar la necesidad de coordinar las acciones de los diversos grupos con el fin de evitar duplicidad en los esfuerzos y contradicción en las actuaciones que causen confusión entre las empresas y los inversores.

En último lugar se encuentra el tema de la *confianza del inversor*. La empresa que se involucra en un proceso de planificación estratégica para mejorar la competitividad metropolitana exige apoyarse en planes, estrategias y proyectos fiables por parte de las autoridades de los gobiernos central y local en lo que se refiere a las condiciones territoriales en las que se desarrollan sus opciones. Bajo esas condiciones, la empresa está dispuesta a colaborar con dichas Administraciones para suministrarles sus referencias en la elaboración de los planes territoriales y para convertirse en socio estratégico.

Estas cinco reflexiones avalan la necesidad de establecer un modelo para gobernar la economía metropolitana, pero el problema reside en cómo establecer el modelo más apropiado a cada situación. En general, puede afirmarse que el patrón organizativo dependerá de muchos factores: carácter del área metropolitana, escala y alcance de sus actividades productivas, aceptación de ciertas políticas frente a otras por parte de los beneficiarios, nivel de localismo o cosmopolitismo, comprensión de la situación competitiva de la metrópoli y nivel de liderazgo local (Cheshire y Gordon, 1992).



Tomando en consideración todos estos condicionantes cabe identificar, desde un punto de vista teórico, tres modelos básicos de gobernabilidad de la economía metropolitana:

#### Modelo público centralizado.

Se trata de un modelo fuertemente dirigista por parte del sector público, en el cual las Administraciones Públicas juegan un rol predominante a la hora de organizar y gestionar la economía de la metrópoli. Este modelo es habitual encontrarlo en muchos países asiáticos. Su ventaja primordial es el alto nivel de eficacia que puede alcanzar a la hora de atraer inversiones exteriores y de impulsar el desarrollo endógeno. Su gran desventaja es su rigidez y resistencia a establecer mecanismos participativos que involucren decididamente a los agentes económicos y sociales de la metrópoli.

Quizás el caso más conocido de este modelo sea la ciudad-estado de Singapur, que cuenta con poco más de 3 millones de habitantes y una renta per cápita próxima a los 40.000 dólares. Ubicada en el corazón del Sudeste Asiático, Singapur tiene una economía abierta, diversificada y emprendedora, con fuertes sectores industriales y de servicios, y una extensa red de comercio internacional. El puerto de Singapur es uno de los más modernos del mundo y con mayor tráfico de mercancías. Sus excelentes infraestructuras productivas y su ubicación central en el litoral del Pacífico Asiático hacen de Singapur un punto de atracción para las corporaciones multinacionales. La estrategia de desarrollo competitivo de Singapur se basa en tres instrumentos: una red de agencias públicas, una serie de potentes infraestructuras tecnológicas y un conjunto de infraestructuras avanzadas de transporte y telecomunicaciones. Centrando la atención en el primer instrumento, que más interesa desde la óptica de la gobernabilidad, observamos que las agencias públicas más relevantes de la ciudad-estado son cinco (Singapore Economic Development Board, 2003):

1. *Economic Development Board (EDB)* es la agencia líder en materia de planificación industrial y promoción de inversiones. También asiste a los inversores a establecer sus operaciones en la ciudad de acuerdo con su calendario previsto.

2. *Jurong Town Corporation (JTC)* es la principal agencia inmobiliaria del estado dedicada a desarrollar y gestionar parques industriales y empresariales así como centros de I+D.
3. *National Science and Technology Board (NSTB)* es la agencia dedicada a desarrollar las capacidades científicas y tecnológicas en las áreas industriales consideradas clave para la economía de Singapur.
4. *National Computer Board (NCB)* tiene como propósito primordial convertir a Singapur en el centro de las tecnologías de información en la región. Asimismo, es la agencia encargada de difundir estas tecnologías en el tejido empresarial.
5. *Trade Development Board (TDB)* tiene como objetivo desarrollar el comercio internacional y proporcionar ayuda a aquellas empresas que deseen ubicar en Singapur sus operaciones de distribución.

La mayor fortaleza de estas cinco agencias encargadas del desarrollo económico es que trabajan estrechamente unas con otras para satisfacer rápidamente las necesidades de las empresas. Asimismo, son capaces de mantener la relevancia de sus respectivos programas estratégicos mediante su continua revisión y adaptación a las tendencias globales. Todo ello asegura que Singapur logre un crecimiento económico sostenible al permanecer como una localidad competitiva y de alto valor añadido en la región del Pacífico Asiático.

En suma, el caso de Singapur muestra un modelo de gobernabilidad de la economía metropolitana estrictamente público, claramente estructurado y dirigista, que se orienta muy eficazmente a satisfacer las exigencias de las empresas y los inversores extranjeros. Se trata de un enfoque que parece funcionar bien en un territorio pequeño y sin apenas recursos naturales, caracterizado por un régimen autoritario y con un base productiva orientada históricamente a la exportación. A pesar de sus excelencias, la exportación de este modelo a lugares con sistemas democráticos y participativos más elaborados resulta problemática.

### Modelo público fragmentado/sectorializado.

Este modelo también muestra un peso importante del sector público a la hora de apoyar el desarrollo económico en una región urbana, pero, a diferencia del anterior, las agencias públicas que operan en el territorio observan una operativa fragmentada y sectorializada. Es un modelo que suele darse con cierta frecuencia en la Unión Europea. Su ventaja primordial es que ofrece una elevada flexibilidad operativa y una elevada especialización a cada agencia. Por el contrario, este modelo conlleva un notable esfuerzo de coordinación administrativa que debe llevarse a cabo de forma negociada y no impuesta.

Un caso paradigmático es, posiblemente, el de la Comunidad de Madrid, región española en la que se ubica la capital del Estado y que ha experimentado un crecimiento económico fuerte y sostenido desde mediados de los años noventa. De acuerdo con la Constitución española de 1978 y con el Estatuto propio de la Comunidad de Madrid, ésta ha ido asumiendo un amplio número de competencias que le permiten desarrollar políticas propias en materias como: la promoción industrial, el comercio, el turismo, la educación, la sanidad, determinadas infraestructuras y las cuestiones medioambientales. Como consecuencia de ello la Comunidad de Madrid cuenta con una serie de agencias públicas y de algunas infraestructuras productivas, que permiten impulsar el desarrollo competitivo de la región en varios frentes:

- *Instituto Madrileño de Desarrollo (IMADE)* es un ente público adscrito a la Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid, que actúa como agencia de desarrollo regional. Sus principales líneas de actuación son la información, el apoyo a emprendedores, la promoción de innovaciones tecnológicas y nuevas formas de gestión, la dotación de infraestructuras y equipamientos productivos, y la presencia internacional.
- *ARPEGIO* es una empresa pública dependiente de la Consejería de Obras Públicas de la Comunidad de Madrid, cuyo objeto social es urbanizar suelo, realizar obras de infraestructuras y equipamientos, promover y comercializar instalaciones industriales y viviendas, así como proyectar, construir y explotar obras y servicios públicos.

- *Agencia para el Desarrollo de Madrid* es un organismo autónomo adscrito a la Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid, cuyo fin es promover el desarrollo del tejido productivo de la Comunidad de Madrid y apoyar especialmente a las pequeñas y medianas empresas (PYMEs) en las áreas de empleo, competitividad e innovación tecnológica.
- *Agencia Financiera de Madrid* es un organismo adscrito a la Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid, cuyo propósito es promover la adecuada financiación de las PYMEs madrileñas para mejorar su competitividad y posición en los mercados. A su vez, esta agencia con dos sociedades que le apoyan en su labor: la Sociedad de Garantía Recíproca Aval Madrid y Capital Riesgo Madrid.
- *Infraestructuras productivas*. La Comunidad de Madrid cuenta con una serie de espacios productivos que acogen a empresas estratégicas para la economía de la región: el Parque Tecnológico de Tres Cantos, el Parque Científico-Tecnológico de Alcalá de Henares, el Parque Científico-Tecnológico de Leganés, el Centro de Transportes de Coslada y el Puerto Seco de Madrid. Varias de estas iniciativas están todavía en una fase incipiente de desarrollo.

El frente de la competitividad en el ámbito global queda de alguna forma bajo la responsabilidad del IMADE, que dispone de un programa para integrar las empresas madrileñas en los mercados internacionales y para promocionar la región como lugar idóneo para establecer empresas e invertir capitales extranjeros. Asimismo, ARPEGIO tiene competencias y capacidades para ayudar a las empresas extranjeras que desean instalarse en la región y que requieran suelo urbanizado y edificios industriales o de servicios a medida. Finalmente, los parques tecnológicos existentes en la Comunidad de Madrid tratan de cubrir las necesidades de las empresas más innovadoras, mientras que los centros de transportes proporcionan modernas estructuras logísticas a las empresas. En cuanto a las necesidades que plantea la competitividad en el ámbito local, pueden quedar satisfechas por las diversas actuaciones desplegadas por las cuatro agencias descritas, que van dirigidas principalmente a las PYMEs madrileñas. A estos organismos se suman un número creciente de agencias de desarrollo local promovidas por los propios municipios integrados en el área metropolitana.

Evidentemente, este modelo requiere un organismo que coordine las acciones de las diversas agencias que operan en la región. En teoría, el Gobierno Regional de Madrid es el encargado de formular la estrategia de desarrollo económico y territorial, así como de coordinar las actuaciones de las agencias especializadas. En la práctica, el gobierno madrileño ha desarrollado sus competencias mediante actuaciones en dicha dirección, pero ha tenido dificultades para conseguir suficiente apoyo político para formular y aprobar una estrategia territorial comprensiva en los aspectos físicos, económicos y sociales. Al no existir una clara directriz política que oriente los movimientos de los diversos organismos públicos, no resulta fácil ejercer la coordinación efectiva de este modelo.

#### Modelo colaborativo público-privado.

La colaboración entre los sectores público y privado en materia de desarrollo económico resulta apropiada cuando dichos sectores comparten un claro interés común y cuando es factible apalancar los recursos públicos con el esfuerzo, la inversión y la inventiva de la iniciativa privada. En este tipo de asociación o alianza ("*joint-venture*") los recursos públicos y privados son utilizados mancomunadamente o bien las responsabilidades son divididas de tal forma que los esfuerzos realizados por ambas partes se complementan unos a otros.

Cabe distinguir tres modalidades principales a la hora de promover la economía metropolitana de forma compartida entre agentes públicos y privados. La primera es practicada habitualmente por muchas ciudades de Estados Unidos, donde organizaciones de carácter empresarial –como Cámaras de Comercio o Fundaciones Empresariales—toman la iniciativa de formular las estrategias de desarrollo económico de una metrópoli. Por ejemplo, el Plan Estratégico de San Francisco (1983) fue iniciado por la Cámara de Comercio de la ciudad; el Plan Estratégico de Dade County, Florida (1985), fue impulsado por Miami Beacon Council, un consejo que agrupaba a más de 400 líderes locales; el Plan Estratégico de Detroit (1987) fue iniciado por la Detroit Renaissance Foundation, financiada mayormente por industrias del sector de automoción de la ciudad. Este tipo de iniciativas suelen estar apoyadas por el Ayuntamiento de la ciudad y por las principales agencias federales que operan en la misma. Dentro de esta primera modalidad, también hay que reconocer el activo papel jugado por las Cámaras de Comercio

norteamericanas a la hora de atraer inversiones exteriores. Estos organismos privados esbozan la estrategia de atracción de inversiones, cuentan con departamentos de promoción comercial y disponen de equipos técnicos para ayudar a las empresas a establecerse sin dificultades en su localidad.

Existe una segunda modalidad, que ha cobrado particular fuerza en Estados Unidos durante los años noventa, a raíz de la fuerte presión para privatizar los servicios públicos. Con el fin de reducir el número de organismos públicos y disminuir gastos, algunos Estados han subcontratado con empresas privadas las actividades de marketing y promoción económica de sus territorios. Así, la creación de organizaciones como Advantage Minnesota, Arizona Economic Development Council y Enterprise Florida responde al traslado de estas actividades del sector público al privado.

La tercera modalidad suele ser más frecuente en Europa y contempla la participación con voz y voto de asociaciones empresariales en la dirección y gestión de agencias públicas encargadas de promover la actividad económica o de crear infraestructuras productivas. Por ejemplo, en España resulta frecuente ver a las Cámaras de Comercio y Asociaciones Empresariales participar en los Consejos de Administración de Empresas Públicas dedicadas a gestionar recintos feriales, zonas de actividades logísticas y centros tecnológicos.

Como todos los anteriores, el modelo colaborativo público-privado tiene sus ventajas e inconvenientes. Las ventajas principales se derivan del mayor conocimiento y experiencia que tiene el sector privado en materia de marketing, venta y orientación al cliente que el sector público. La participación de líderes corporativos en el proceso de atracción y localización de empresas en un territorio puede ser crítica dado el conocimiento que disponen acerca de los factores que impulsan estos factores. Entre los inconvenientes debe destacarse la posible pérdida de control del sector público sobre la dirección y gestión que toma la política de promoción económica en manos privadas. En otras palabras, pueden terminar prevaleciendo los intereses privados sobre los de la comunidad, lo cual puede ser muy preocupante.

En América Latina se han desplegado algunas experiencias de interés en relación con los tres modelos de gobernabilidad expuestos. En primer lugar, el modelo público centralizado puede tener una cierta materialización en el Distrito Metropolitano de Quito, entre cuyas competencias se encuentra la de desarrollar la competitividad regional (Klink, 2004). Concretamente, este organismo realiza actuaciones dirigidas a revitalizar la macro-infraestructura y el equipamiento productivo (puerto, aeropuerto, polígonos industriales, logística y telecomunicaciones, centros de convenciones e infraestructura turística) así como a promover el desarrollo económico local (promoción de la exportación, apoyo a las PYMEs, incentivos para I+D, etc.) En segundo lugar, el modelo público sectorializado se ha puesto en práctica mediante las Agencias de Desarrollo Local, que han proliferado en casi todos los países de la región en los últimos años. Estas agencias, desarrolladas en la mayoría de los casos a imagen de las europeas, contemplan entre sus objetivos la creación de puestos de trabajo a nivel local, el apoyo a las pequeñas empresas locales, la difusión de las nuevas tecnologías, programas de formación y la mejora de las infraestructuras productivas. Finalmente, aunque más escasas, también hay experiencias en la región sobre el modelo colaborativo público-privado. Como ejemplo, cabe citar el caso de la ciudad de Londrina (Brasil), donde en 1995 la Cámara de Comercio de la ciudad decidió elaborar un Plan Estratégico de Desarrollo Industrial con el propósito de potenciar la base industrial existente y atraer nuevas inversiones e iniciativas empresariales. Este plan de la Cámara de Comercio fue secundado por la Administración Local, las principales empresas de la localidad y la Universidad.

### **Recuadro 2.5**

#### **El reto de la competitividad en la Región ABC de Sao Paulo**

La región metropolitana de Sao Paulo está compuesta por el municipio central y 38 municipios periféricos, que en el año 2000 sumaban un total de 17,8 millones de habitantes. A pesar de la ausencia de un marco institucional para abordar la gobernabilidad metropolitana, existe una experiencia interesante que se inició en los años noventa.

En el sudeste de la metrópolis paulista, existe la denominada Región ABC compuesta por un conjunto de 7 ciudades que cuentan con 2,4 millones de habitantes. En el pasado, estas ciudades han desarrollado una identidad común, basada en elementos históricos, políticos y económicos. La Región ABC concentra una parte importante de las instalaciones industriales de Sao Paulo. Desde principios de los años noventa, la región ha estado sometida a un fuerte proceso de reestructuración económica, propiciada por las políticas de liberalización y por los cambios tecnológicos. Las transformaciones económicas han ocasionado un fuerte aumento de los niveles de desempleo y pobreza así como un notable deterioro en la calidad de vida de la región.

Conscientes de esta realidad, a mediados de los años noventa los líderes de la región consideraron urgente reaccionar, movilizándolo a los agentes económicos y sociales. Con este propósito, se creó en 1996 la Cámara de la Región ABC como un foro en el que se pudieran discutir temas de desarrollo regional entre empresas, sindicatos, sociedad civil y administraciones locales y estatal. Una vez creada la Cámara, se constituyeron diversos grupos de trabajo temáticos con representación de los agentes citados anteriormente. Cada grupo elaboraba propuestas para alcanzar acuerdos regionales, en las cuales se fijaban objetivos y actividades a desarrollar, se identificaban actores responsables de su ejecución y se estimaban costos económicos. Bajo esta forma de operar, desde 1997 se han firmado más de 20 acuerdos en materia de desarrollo económico, social y territorial.

En 1999, se fundó la Agencia de Desarrollo Económico con el fin de actuar como brazo operativo de la Cámara de la Región ABC y llevar a cabo los acuerdos concertados. La Agencia administra y disemina información, realiza marketing de la región, elabora e impulsa proyectos de desarrollo económico y social.



El modelo de la Región ABC corresponde a un sistema incipiente de gobernabilidad metropolitana en el que participan agentes públicos y privados, que se caracteriza por su flexibilidad, pragmatismo y orientación a la resolución de problemas. Estos mismos rasgos pueden propiciar que en el futuro este sistema se consolide y evolucione hacia una estructura más formal y sofisticada.

Una vez descritos estos tres modelos, se pueden extraer una serie de conclusiones generales, aplicables a la gobernabilidad de las metrópolis latinoamericanas. Son las siguientes:

1. La participación del sector público en la economía metropolitana proporciona un vehículo para perseguir objetivos económicos locales, probablemente como respuesta a la presión política de la comunidad. Ahora bien, las agencias públicas suelen tener sus propios intereses, ya sean electorales, fiscales o burocráticos, los cuales también influyen sobre la adopción de estrategias y políticas de desarrollo económico.
2. Los modelos con fuerte peso del sector público no tienen que ser particularmente más eficaces y eficientes. La cooperación voluntaria entre diversas agencias públicas no tiene porque ser más fácil de organizar que entre intereses privados. La acción concertada en el sector público puede ocurrir con mayor probabilidad cuando las agencias involucradas sean pocas o cuando una de ellas maneje la dirección.
3. Cuanto más avanzadas y sofisticadas son las economías metropolitanas, el proceso de desarrollo económico depende en gran parte del aprendizaje colectivo, de la habilidad para manejar conflictos y de la capacidad para diseñar estrategias adaptativas que sustituyan a modelos rígidos y cerrados.
4. Según Brenner (2003), las instituciones metropolitanas son frecuentemente justificadas como prerequisites cruciales para mantener las ventajas locacionales de las ciudades mundiales en la competencia inter-espacial del período actual. Así, una expansión en la escala de la regulación es vista como un medio para coordinar la política económica, la planificación del uso del suelo, inversiones en infraestructuras, políticas de innovación, relaciones inter-firmas, mercados de trabajo local y actividades de exportación dentro de áreas urbanas. Sin embargo, esta preocupación externamente inducida frecuentemente

se coloca en directa contradicción con presiones desde abajo en defensa de autonomías locales y con la continua fragmentación jurisdiccional del Estado.

5. Como sugirieron hace años Cheshire y Gordon (1992), las políticas para mejorar la competitividad de una metrópoli pueden ser más exitosas si se cumplen las condiciones siguientes:

- Un menor número de autoridades que representen a la región urbana funcional ayuda a establecer políticas competitivas.
- Un sentimiento de identidad cultural y/o política también ayuda.
- Las regiones económicamente más fuertes tienden a ser más activas y efectivas en la competencia territorial.
- Las ciudades con una combinación de factores favorables pueden estar más interesadas en formular un enfoque estratégico.

### ***¿Cómo aplicar los modelos de gobernabilidad económica?***

Una vez más, conviene recordar que el diseño final del modelo de gobernabilidad dependerá mucho de la tipología de economía metropolitana considerada y de sus peculiaridades específicas. Los objetivos pueden estar suficientemente claros, pero tan importante como su definición y la de la estrategia a llevar a cabo, es determinar el modelo de gobernabilidad más adecuado para tener éxito. Con el fin de reforzar la importancia de esta cuestión, es interesante formular dos breves reflexiones sobre aspectos concretos.

En primer lugar, la aplicación de un determinado modelo de gobernabilidad estará condicionada por *la tipología de estructura económica*. De acuerdo con la segmentación realizada anteriormente, la tipología más relevante para mejorar la competitividad económica en la región es la correspondiente a las denominadas metrópolis nacionales con problemas de desarrollo. Estas metrópolis son las que sufren un mayor retraso económico y en su tejido productivo tiene un peso significativo el sector informal. La posible dinámica económica de las metrópolis nacionales con problemas de desarrollo vendrá muy marcada por el peso del tejido productivo local informal. Entre las posibles evoluciones de desarrollo mostradas en la Figura 1. 2 la

trayectoria horizontal (paso de un nivel de desarrollo bajo a un nivel avanzado) parece la más adecuada y natural para esta tipología metropolitana. En este caso, la mejora de la competitividad metropolitana pasa por aflorar e integrar el máximo de actividades productivas informales en la economía formal, antes de abordar estrategias más ambiciosas de penetración en los mercados globales. Esta casuística requiere un modelo de gobernabilidad liderado por un sector público con capacidad para implantar políticas que estimulen el afloramiento del sector informal.

En segundo lugar, la aplicación de los modelos de gobernabilidad de la economía metropolitana puede diferir en *contextos de extrema fragmentación* de la gestión pública (caso de Santiago de Chile o Buenos Aires) o de mayor integración (caso de Bogotá o Ciudad de México) En el supuesto de mayor integración, puede ser razonable plantearse un modelo de tipo público centralizado que aproveche las estructuras existentes, sin menoscabar los procesos de participación de agentes económicos. En el caso de existir una gran fragmentación en la gestión pública, parece inevitable construir la gobernabilidad metropolitana a partir de fórmulas de cooperación interadministrativa y de colaboración público-privada, en las que predomine la participación en la toma de decisiones y desde las que se avance progresivamente hacia estructuras metropolitanas más consolidadas.

### **Recomendaciones finales.**

Resulta prácticamente imposible emitir recomendaciones de carácter general para impulsar la competitividad en las áreas metropolitanas de América Latina y el Caribe. Tal y como se ha expresado en repetidas ocasiones a lo largo de este trabajo, las metrópolis latinoamericanas responden a diversas tipologías, marcadas por su nivel de desarrollo y su escala espacial de influencia económica, y ofrecen una mezcla dispar de capas productivas. Frente a esta *realidad compleja y variada*, resulta preferible establecer un proceso racional para ayudar a los agentes económicos metropolitanos a *diagnosticar* su situación, a *formular estrategias exitosas* y a *elegir el modelo de gobernabilidad* más adecuado a sus necesidades. Este proceso puede enmarcarse dentro de un plan estratégico, al ser éste un instrumento que garantiza un enfoque comprensivo

y multisectorial del fenómeno metropolitano y que descansa en un sistema participativo de “abajo a arriba”.

El citado proceso debería seguir tres pasos básicos:

1. *Definir el perfil de la economía metropolitana.* Hacer un buen diagnóstico de la economía en cuestión y determinar a que tipología pertenece, de acuerdo a la matriz de segmentación desarrollada en este trabajo. Determinar la importancia relativa de los diferentes tejidos productivos (global, local-formal y local-informal) que operan en dicha economía.
2. *Adoptar las estrategias de desarrollo en función de su viabilidad política.* Una vez establecido el perfil característico de la economía metropolitana hay que formular estrategias para mejorar su competitividad e impulsar su crecimiento de cara al futuro. Las alternativas estratégicas pueden ser variadas (ver la sección que trata la dinámica de las economías metropolitanas), pero la fórmula seleccionada debe ser aceptable y viable para el estamento político, que a fin de cuentas representa a los intereses de los ciudadanos, agentes sociales y económicos.
3. *Elejir el modelo de gobernabilidad en función de las capacidades locales.* Así como las realidades metropolitanas difieren unas de otras, por la misma razón la forma de gobernar las economías metropolitanas no tiene porque seguir un patrón homogéneo. En la elección del modelo de gobernabilidad más idóneo para una metrópoli deben entrar en juego consideraciones sobre sus capacidades en materia económica, administrativa, socio-cultural y de capital humano. Asimismo, es importante establecer una gobernabilidad de “abajo a arriba” para superar las suspicacias creadas por las organizaciones metropolitanas de los años 60 y 70.

Si estas recomendaciones son puestas en práctica, puede que se evite una de las críticas más duras que puede lanzarse sobre las políticas de competitividad: su inutilidad. En más de una ocasión se tiene la sensación de que la competencia desatada entre territorios conlleva un voluminoso gasto de recursos que no tiene impacto apreciable en el desarrollo económico en el ámbito local. En estos casos, la guerra fiscal, la donación de suelo y las subvenciones a fondo perdido constituyen un juego de suma cero o incluso negativo para el desarrollo metropolitano. Cuando esto ocurra, este tipo de políticas deben ser rechazadas frontalmente. No se debe

olvidar que la competencia territorial y las políticas de competitividad deben convertir a las áreas metropolitanas en mejores lugares para vivir y con mayores oportunidades económicas y sociales para sus ciudadanos, de lo contrario, deberá replantearse el modelo general.

## BIBLIOGRAFÍA.

Aguilar, Adrián Guillermo. 2002 "Las mega-ciudades y las periferias expandidas. Ampliando el concepto en Ciudad de México" en EURE. 28 (85): 121-149

Artigas, Alicia; Chbalgoity, Manuel; García, Alejandro; Medina, Mercedes; Trinchitella, Juan. 2002 EURE. 28 (85): 151-170.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2003 (a). "Sustainable Economic Growth. Strategy Document". Washington, D.C. July

Banco Interamericano de Desarrollo 2003 (b). "Competitiveness. Strategy Document". Washington, D.C. July

Banco Interamericano de Desarrollo 2003 (c). "Regional Integration. Strategy Document". Washington, D.C. July

Banco Interamericano de Desarrollo 2003 (d) "Modernization of the State. Strategy Document". Washington, D.C. July

Banco Interamericano de Desarrollo. 2001 "Estrategia de Desarrollo Sub Nacional", Serie de Políticas Sectoriales y Estrategias N° SOC-124 Washington DC.

Berg, Leo van den; Braun, Erik; Meer, Jan van der. 1999. "Competitividad y cohesión metropolitanas: La exigencia de capacidad de organización y redes estratégicas" en *Papeles de Economía Española*, n° 80.

Berg, Leo van den; Klink, H. Arjen van. 1995. "Regional competition, city marketing and strategic urban networks" en Paul Cheshire and Ian Gordon (Editores)

Bilbao Metrópoli-30. 1996 *"Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano"*. Bilbao

Borja, Jordi; Castells, Manuel. 1997 *"Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información"* Madrid, Taurus.

Borsdorf, Axel 2003. "Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana" en EURE. 29 (86): 37-49.

Bozzi, Claudia. 1995 "Policies for territorial competition: the case of Milan" en Paul Cheshire and Ian Gordon (Editores)

Brenner, Neil. 2003 "La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista" EURE 29 (86) 5-35

Camagni, Roberto. 2003 "Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio" en *Investigaciones Regionales*, N° 2, Primavera

Camagni, Roberto. 1999 "El desarrollo urbano sostenible. Razones y fundamentos de un programa de investigación" en *Papeles de Economía Española*, N° 80.

Cheshire, Paul and Gordon, Ian (Editores). 1995 "*Territorial Competition in an Integrating Europe. Local impact and public policy*", Avebury, Aldershot,

Cheshire, Paul C. y Gordon, Ian R 1992 "European Integration: Territorial competition in theory and practice" Paper prepared for the North American Conference of the Regional Science Association, Chicago, 13-16 November 1992.

Chion, Miriam. 2002 "Dimensión metropolitana de la globalización: Lima a finales del siglo XX" EURE 28 (85): 71-87

Cuadrado-Roura, Juan R. y Rubalcaba-Bermejo, Luis. 1998 "Specialization and Competition amongst European Cities: A New Approach through Fair and Exhibition Activities" *Regional Studies* 32 (2) 1998.

Cuadrado-Roura, Juan R. Y Parellada, Martí (Editores) 2002 "*Regional Convergence in the European Union. Facts, Prospects and Policies*", Springer, Berlin, Heidelberg, New York.

Diputación Foral de Bizkaia y Gobierno Vasco. 1990 "Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano" Bilbao.

Divay, Gérard y Wolfe, Jeanne. 2002 "Metropolitan Governance Background Study: What do we need to know? A rapid foray into operational concerns. Literature review". Washington, D.C.: World Bank, December

European Commission. 1998 " *Sustainable Urban Development in the European Union: A Framework for Action*". Brussels

European Commission. 2003 " *Urban II*". <http://www.europa.eu.int>,

Fernández Güell, José Miguel. 1997 " *Planificación estratégica de ciudades*". Barcelona: Editorial Gustavo Gili.

Fukuyama, Francis. 1995 " *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*". London: Hamish Hamilton.

Gordon, Ian. 1995 "London World City: political and organisational constraints on territorial competition" en Cheshire and Gordon (Editores) 1995

Hoyt, H 1939 " *The Structure and Growth of Residential Neighborhoods in American Cities*" Washington DC, US Government Printing Office

Janoschka, Michael. 2002 "El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización" EURE 28 (85): 11-29.

Kelly, Jeremy. 2002 "World winning cities – the next generation" en *Real Estate Issues*, 27, Fall.

Klink, Jeroen. 2005 "Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En Rojas, Cuadrado-Roura y Fernandez Güell (Editores)

Kräkte, Stadt; Raum, Ökonomie. 1995 **XX** Basel: Birkhäuser Verlag.

Mattos, Carlos de. 2002 "Transformación de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización?" EURE 28 (85): 5-10

Moura, Rosa. 2003 "Inversiones urbanas en el contexto de la competitividad y globalización: los eventos en Curitiba" EURE 29 (86): 51-68.

North, D. 1955 "Location theory and regional economic growth" *Journal of Political Economy*, June, 243-258



OCDE. 1996 *"Globalisation and linkages to 2020. Challenges and opportunities for OECD countries"*. Paris, OCDE.

Parnreiter, Christof. 2002 "Ciudad de México: El camino hacia una ciudad global" EURE 28 (85): 89-119.

Porter, Michael E. 1990 *"The Competitive Advantage of Nations"*. London: Macmillan.

Prévôt Schapira, Marie-France. 2002 "Buenos Aires en los años 90: metropolización y desigualdades" EURE 28 (85): 31-50

Rojas, Eduardo y Daughters, Roberto (Editores) 1998 *"La ciudad en el siglo XXI. Experiencias exitosas de gestión del desarrollo urbano en América Latina"* Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.

Rojas Eduardo, Cuadrado-Roura, Juan Ramón, Fernandez-Güell, José Miguel (Editores) 2005 *"Gobernar las metrópolis"* Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo

Sassen, Saskia. 1991 *"The Global City. New York, London, Tokyo"*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Singapore Economic Development Board. <http://www.sedb.com.sg>, 2003

Municipalidad de Río de Janeiro 1996 *Strategic Plan for the City of Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, April.

Tebiout, C.M. 1955 "A pure theory of local public expenditures" *Journal of Political* 64:416-424

Vázquez Barquero, Antonio. 1999 "Globalización, dinámica económica y desarrollo urbano" en *Papeles de Economía Española*, 80.

Wins, Philippe. 1995 "The location of firms: an analysis of choice processes" en Cheshire and Gordon (Editores) 1995