

OECD Territorial Reviews  
**Competitive Cities in the Global Economy**

*Summary in Spanish*

---

*Estudios Territoriales de la OCDE*  
**Ciudades Competitivas en la Economía Global**

*Resumen en español*

**La paradoja urbana: un desafío para la economía y el sostén nacionales y mundiales.**

La aceleración de la urbanización aumentó el peso de las grandes ciudades o regiones metropolitanas. Hoy en día, más de la mitad (53%) de la población total de los países de la OCDE vive en regiones principalmente urbanas. La OCDE reúne 78 regiones metropolitanas que cuentan con más de 1,5 millones de habitantes y en las que se concentra una parte importante de su actividad económica nacional. Así, ciudades como Budapest, Seúl, Copenhague, Dublín, Helsinki, la provincia de Randstad en los Países Bajos, y Bruselas, concentran la casi mitad del Producto Interior Bruto nacional mientras que ciudades como Oslo, Auckland, Praga, Londres, Estocolmo, Tokio y París, representan solamente el tercio del PIB nacional. Más importante todavía es que la mayoría de las regiones metropolitanas de los países de la OCDE registran un PIB per cápita y una productividad laboral superiores a la media nacional (66 y 65 respectivamente de las 78 regiones metropolitanas) y muchas de ellas tienden a tener una tasa de crecimiento más rápida que en el resto del país.

Muchos factores pueden explicar las ventajas que tienen las grandes aglomeraciones en generar un rendimiento per cápita y una productividad más importantes.

- **Las economías de las aglomeraciones** permiten a las grandes regiones metropolitanas atraer las sedes de empresas regionales o internacionales, ofrecen un importante abanico de recursos y concentran servicios a empresas e infraestructuras más especializados. Tales economías de aglomeraciones se confirman por una correlación entre **el tamaño y los ingresos** de las regiones metropolitanas especialmente cuando concentran más del 20% del PIB nacional.
- Las regiones metropolitanas proporcionan **ventajas de especialización y diversidad**. La especialización se debe a actividades con un importante valor añadido gracias a la facilidad de acceso a los conocimientos. El favorable patrón de composición industrial de las regiones metropolitanas depende también de su capacidad en

concentrar **actividades I+D y generar innovación** (más del 81% de las patentes de los países de la OCDE son depositadas por candidatos situados en zonas urbanas).

- Las regiones metropolitanas tienden a tener **mayores capacidades en capital (humano y físico)**. El índice del nivel de competencias es más elevado que la media nacional para la mayoría de las regiones metropolitanas y la estructura demográfica es más favorable. Las regiones metropolitanas tienen también importantes reservas de capital físico como lo demuestran los equipamientos de las empresas y las infraestructuras, así que mejores redes de transporte y telecomunicación.

La capacidad de crecimiento de las regiones metropolitanas no tiene, sin embargo, que ser sobrestimada ya que dichas regiones **no son siempre sinónimo de éxito**.

- **Muchas regiones metropolitanas quedan por debajo de la media nacional** incluyendo a Berlín (Alemania), Fukuoka (Japón), Lille (Francia), Nápoles (Italia) y Pittsburg (EE.UU.). Además, para muchas regiones metropolitanas, los niveles entre el rendimiento, la productividad y el empleo no presentan grandes diferencias con los niveles nacionales. Es probable también que **la capacidad de innovación de las grandes ciudades haya sido exagerada** ya que las patentes son generalmente registradas en las grandes ciudades cuando puede que hayan sido generadas en polos de investigación situados en otras regiones.

- Las regiones metropolitanas concentran grandes y persistentes **balsas de desempleo**. Un tercio de las 78 regiones metropolitanas tiene tasas de desempleo superiores a la media nacional y, curiosamente, registra además **niveles de actividad inferiores** a los de otro tipo de regiones (44,3% contra 49,7% y 44,5% en regiones intermedias y rurales respectivamente en 2003).

- **La exclusión y la pobreza** en la mayoría de los países de la OCDE se ha convertido en un fenómeno urbano, no solamente en las regiones metropolitanas menos avanzadas como es el caso de la Ciudad de México, sino que también en ciudades que han sido testigos de una fuerte reestructuración industrial (Róterdam, Lille, Detroit) así que en los suburbios de algunas de las regiones metropolitanas más ricas (París, Londres). Las desigualdades socio-económicas representan un punto común a todas las regiones metropolitanas. Una parte particularmente vulnerable de la población de las regiones metropolitanas son los inmigrantes y su descendencia que tienden a concentrarse en grandes ciudades. Muchos de ellos poseen un nivel de competencia poco elevado pero incluso los que poseen altos niveles de competencia encuentran dificultades en integrarse en las redes económicas.

- La pobreza y la exclusión social representan importantes consecuencias, incluyendo altos niveles de **criminalidad** (una media del 30% más en las zonas urbanas) y una fuerte **polarización del espacio** (en los 10 países estudiados de la OCDE, de 7 al 25% de sus poblaciones residen en barrios desfavorecidos, lo que representa más del 10% de sus poblaciones totales). Dichos barrios en general tienen un acceso más restringido a las infraestructuras públicas y a los servicios y registran niveles de inversiones per cápita inferiores a los de barrios más ricos.

En realidad, las regiones metropolitanas tienen también importantes **externalidades negativas**.

- **Los costes debidos a la congestión** son particularmente importantes (el tráfico, la polución del aire y del agua, los niveles de ruido y la degradación de las áreas verdes) en las regiones metropolitanas de los países de la OCDE con un reciente y rápido desarrollo (Seúl, Estambul), pero también en grandes ciudades como París, Tokio y Londres y hasta en algunas partes de regiones con menor densidad como Helsinki y Estocolmo.
- Debido a los costes de manutención, **infraestructuras de baja calidad** pueden también ver el día en algunas regiones metropolitanas. Zonas con una concentración de viviendas sociales o zonas en las que las actividades económicas se ven asociadas al ruido y otros efectos ambientales indeseados son las más expuestas.
- Mega-ciudades pueden también experimentar una **deseconomía de aglomeración**. Más grande significa más rico hasta cierto límite (alrededor de 7 millones), *i.e.* la correlación entre el tamaño de la región metropolitana y el ingreso es negativo, (por ejemplo Seúl, Ciudad de México, Estambul y Tokio).

### **Aumentar el papel de las grandes ciudades: ¿que deben hacer los dirigentes?**

La combinación entre las ventajas económicas y las dificultades planteadas por el auge de las regiones metropolitanas presenta una serie de **decisiones estratégicas** o **dilemas** a los que se ven enfrentados los dirigentes.

#### ***Dilema I. ¿Excedentes positivos o negativos?***

¿Son las regiones metropolitanas la causa o la consecuencia del crecimiento económico? Si son la causa, tienen que ser fomentadas; si son la consecuencia, ¿la tendencia que tienen de atraer los recursos de otras regiones causa beneficio o más bien perjuicio?

- **La relación fortuita entre los niveles de urbanización y los ingresos per cápita, no son obvios.** A pesar de ser áreas con una considerable diversidad interna, las regiones metropolitanas tienen más posibilidades de convertirse en zonas de innovación que en pequeñas áreas más especializadas o menos pluralistas.
- **El impacto de las regiones metropolitanas en otras partes de un mismo país tampoco es muy claro.** A pesar de que las riquezas y economías de escala generadas en una región metropolitana son propicias a desbordar a un nivel territorial más amplio, es posible que las regiones metropolitanas drenen otras áreas de su capital (especialmente las aptitudes).
- **Reconciliar los intereses nacionales y los de las regiones dominantes** requiere una nueva estrategias que va más allá de la típica dicotomía "centro contra periferia". Las experiencias de las políticas de contención practicadas en países de la OCDE (París, Tokio, Londres y Seúl) han revelado una mezcla de resultados. Las medidas más efectivas no consisten en distribuir directamente los subsidios a las regiones más desfavorecidas ignorando al mismo tiempo las que tienen más rendimiento, sino que aprovechar las ventajas competitivas regionales.

- **Los efectos de sinergia pueden ser generados con la construcción de redes de intercambio cooperativo** entre las grandes ciudades y las otras regiones (por ejemplo, programas de hermanamientos de universidades, situar en dos sitios diferentes aspectos de importantes proyectos tecnológicos).

### **Dilema II. ¿Que visión estratégica publica en un contexto de mercado?**

Es necesario adoptar una visión estratégica para fomentar la competitividad de las regiones metropolitanas. Sin embargo, ¿pueden las autoridades dar este paso sin intentar una planificación económica directa y sustantiva que no puede funcionar en una economía dinámica y cambiante?

- **Un enfoque en racimo y diversificado puede ayudar a limitar los riesgos de una visión estratégica.** Una de las ventajas más importantes de las grandes aglomeraciones es su diversidad económica compuesta por varios racimos de especialidades. Especialización y diversidad tienen que ser ambas mejoradas a través de políticas hechas a medida y tomando en cuenta los diferentes pasos del desarrollo de los racimos, sin sacrificar las ventajas de la diversidad.
- **Es esencial construir recursos para relaciones y proporcionar bienes colectivos locales** Las redes son una ventaja clave para el desarrollo de las regiones metropolitanas. Las políticas deberían concentrarse en la construcción de lazos sectoriales específicos entre los departamentos de investigación de las universidades y las industrias científicas o servicios de corredores para promover los lazos entre empresas y favorecer la participación de las PYMEs. Otros bienes colectivos como los transportes y otras infraestructuras públicas son también esenciales.
- **No todas las regiones metropolitanas se convertirán en líderes mundiales en actividades de alta tecnología.** Hace falta buscar un camino seguro y viable fuera de este campo. Los dirigentes a nivel de las regiones metropolitanas intentan a menudo fomentar nuevos sectores que presentan pruebas de un éxito anterior; hasta las innovaciones más radicales se desarrollan a menudo a partir de capacidades ya existentes y de potenciales reconocidos.
- **Implicar un gran número de actores puede ayudar a reducir el riesgo de una visión estratégica.** Las autoridades públicas en las regiones metropolitanas deberían identificar las relaciones críticas de entre varios agentes que son susceptibles de formar el futuro desarrollo de un territorio.

### **Dilema III. ¿Dinamismo económico o ciudades habitables?**

La concentración de la población, que forma en parte el dinamismo de las regiones metropolitanas, es también la causa de la congestión, de la pobreza del entorno, de la escasez del alojamiento y de la formación de guetos. ¿Hay que elegir entre el dinamismo económico y disfrutar una ciudad habitable?

- **Un entorno atractivo contribuye al éxito económico.** Los problemas son a menudo mucho más complicados y costosos de resolver cuando se han desarrollado que cuando hubieran podido ser evitados. Así, los guetos, una vez que se han desarrollado, son casi imposibles de erradicar sin que la vida de sus habitantes se vea desbaratada, lo que causa nuevos problemas.

- ***Un enfoque más sostenible del espacio favorece la mejora de la vida y el atractivo en una ciudad.*** Ejemplos de dichas estrategias incluyen el desarrollo de espacios verdes (Seúl), un enfoque multi-nodal (Melbourne), así como el establecimiento de peajes para el acceso a ciudades en coche (Londres, Estocolmo, Singapur). Estrategias para un renacimiento urbano basado por ejemplo en el desarrollo de recursos culturales en áreas desfavorecidas (Glasgow, Bilbao, Cleveland y Kitakyushu) ayuda a atraer una población creativa e innovativa, fomenta el turismo y las marcas territoriales y puede jugar un papel importante en atraer las inversiones extranjeras directas.
- ***La pobreza y la polarización del espacio son probablemente el desafío más importante*** para las regiones metropolitanas. Los enfoques arriba mencionados no solucionan todos los problemas ya que el centro de las ciudades se hace más atractivo en paralelo con los barrios socialmente excluidos. A pesar de que el crecimiento económico a escala metropolitana depende de las interdependencias económicas y de la cohesión social, las políticas sociales así como las destinadas a los barrios con dificultades, han dado lugar a resultados variados. La mayoría de las autoridades ciudadanas y nacionales aceptan la responsabilidad de afrontar estas cuestiones, pero raramente existe la voluntad política de dedicar los recursos adecuados a estos desafíos.

#### ***Dilema IV. ¿Escala apropiada o acercamiento a los ciudadanos?***

La necesidad de visiones estratégicas y sobre todo de una planificación infraestructural en las regiones metropolitanas sugiere también una necesidad de autoridad pública relativamente autónoma al nivel geográfico adecuado. Sin embargo, este nivel estará lejos de las preocupaciones locales de muchos ciudadanos. ¿Como se pueden equilibrar estas tensiones?

- ***Existe una gran diversidad de modelos de gobernancias metropolitanas en el seno de la OCDE.*** Las soluciones más radicales implican el establecimiento de nuevas autoridades a nivel funcional, ya sea interponiendo en el gobierno una capa suplementaria (por ejemplo, Londres, Stuttgart, Pórtland) o bien expandiendo los límites de las ciudades ya existentes (por ejemplo, Montreal, Toronto, Busan, Estambul). Existen también varias formas de colaboración, que van de la formación de agencias especializadas o cuerpos inter-municipales, a contratos entre diferentes autoridades para que trabajen juntas, pasando por acuerdos informales de cooperación. El alcance de estas colaboraciones puede además ser muy diverso, algunas siendo multi-funcionales (por ejemplo, Vancouver, Lyon) y otras hechas para servicios individuales como los transportes (por ejemplo, Atenas, Filadelfia).
- ***Los diferentes modelos tienen considerables ventajas e inconvenientes en cuanto a beneficios y costes.*** En términos de eficacia, contar con un mecanismo de cooperación puede ser la mejor solución comparado con un órgano administrativo auto-financiado y elegido directamente, a pesar del hecho que fomenta la comunicación y limita la tendencia a la lenta misión burocrática. Asociaciones o redes de municipios locales, con posibilidades de participación o no, contribuyen a la flexibilidad del experimento permitiendo una cooperación inter-municipal de paso a paso de acuerdo con la circunstancias locales y la cultura. Instituciones formales estarían en una mejor posición para coordinar los objetivos de las políticas a través de toda un área metropolitana y de confrontarse a las disparidades espaciales. Formas de gobierno informales o con menos peso tienden generalmente a movilizar más

eficazmente las partes implicadas a nivel metropolitano alrededor de una misma visión común pero su aplicación requiere en este caso un plan de acción y un enorme financiamiento que pueda necesitar un marco de cooperación más formal.

- ***El apoyo público y la legitimidad determina el éxito de una reforma.*** A menudo, el fuerte liderazgo de un carismático e influyente individuo y/o una coalición a nivel del área (ONGs, sector privado por ejemplo) ha sido crucial para la creación del nuevo cuerpo. A pesar del hecho que los modelos impuestos o llevados a la confrontación pueden minar la reforma (por ejemplo el voto por referéndum en Ámsterdam para rechazar los planes de una fusión) o minar la estabilidad de las nuevas estructuras (por ejemplo los movimientos anti-fusión en Montreal). Por consiguiente, la participación de los actores locales es esencial para tratar los conflictos sociales y tensiones, no solo a través del voto y la representación sino también a través de las redes de políticas de actores no gubernamentales y asociaciones.

#### ***Dilema V. ¿Regiones metropolitanas contra gobierno central/de estado?***

Mientras que las autoridades públicas autónomas a nivel de las regiones metropolitanas son susceptibles de buscar un poder que les sea delegado, los niveles más altos de los gobiernos (centrales o de estado en el caso de países federados) mantienen su deseo de controlar las grandes ciudades. ¿En que medida se puede encontrar un equilibrio?

- ***Los altos niveles de gobierno juegan un papel principal en la construcción de una cooperación metropolitana.*** En la mayoría de los casos, el gobierno nacional juega un papel de líder imponiendo o promoviendo la reforma. Una base legal legitima a menudo este proceso (por ejemplo Corea y las provincias de Québec y Montreal en Canadá) o facilita la cooperación entre las autoridades locales (por ejemplo Francia, Italia, Portugal). Las ventajas (fiscales o financieras) que acompañan estas leyes son determinantes para la implementación de este proceso.
- ***Nuevas herramientas para las relaciones verticales para las regiones metropolitanas están siendo desarrolladas.*** Las estrategias adoptadas en altas esferas solamente parecen ser incapaces de generar una visión tranquilizadora del futuro en el cual se pueda construir una estrategia general de desarrollo. El punto más importante siendo las medidas legales que permiten a las asociaciones urbanas tomar la forma de contratos a través de varias autoridades (por ejemplo las grandes ciudades francesas, Estocolmo, Vancouver). Los acuerdos contractuales son más eficientes cuando existe un proceso de planificación negociado entre los diferentes niveles de gobierno, con ventajas participativas, una serie de negociaciones con objetivos claros, un calendario preciso y componentes de evaluación.

#### ***Dilema VI. ¿Participación del sector privado en la gobernanza de las regiones metropolitanas?***

Las autoridades públicas deben implicar el sector privado en la construcción de partenariados regionales para el desarrollo económico. Sin embargo, ¿puede esto impedir que surjan grupos de presión inapropiados o que las pequeñas y medianas empresas se vean estrujadas por las grandes corporaciones?

- **La implicación del sector privado en la gobernanza metropolitana supone oportunidades y riesgos.** Implicar las empresas locales en la construcción de las visiones estratégicas metropolitanas puede ayudar a las autoridades a quedarse cerca de las realidades del mercado. Aunque las empresas elegidas como interlocutores pueden aprovechar esta posición para eliminar a sus competidores (por ejemplo las empresas multi-nacionales con las PYMEs locales). Las autoridades públicas pueden remediar en parte a este problema tratando más principalmente con asociaciones profesionales que con empresas; pero esto puede favorecer los sectores ya establecidos (y posiblemente en declive) a costa de los nuevos sectores (por ejemplo en las ciudades Europeas dominadas por las industrias metalúrgicas durante los años 80 y 90)
- **El nivel metropolitano ofrece mayores oportunidades de reunir actividades** de los sectores potenciales ya existentes que un nivel local. De nuevo, nos encontramos frente a un compromiso entre asegurar la valiosa participación de los intereses comerciales en la formulación de las estrategias de desarrollo y abrir la puerta a grupos de presión privilegiados y distorsiones del mercado.

### ***Dilema VII. ¿Cargas desiguales o subvenciones distorsionadas?***

Los considerables gastos que necesitan las regiones metropolitanas crean un desafío fiscal importante. Al mismo tiempo, los objetivos nacionales - como la demanda de una igualdad regional - puede empujar las regiones metropolitanas a contribuir económicamente en el resto del país. ¿Como se puede encontrar un justo medio?

- **El desafío específico de las regiones metropolitanas requiere un enfoque urbano de las finanzas públicas locales.** El sistema tributario local tiene que ser mejor adaptado a las regiones metropolitanas que ofrecen a menudo una mayor variedad de servicios que otras regiones del país. *En la parte ingresos*, se tiene que dar una autonomía suficiente a las regiones metropolitanas para que puedan decidir de los impuestos y tasas locales y establecer las prioridades locales. Se puede crear una caja para diversificar los ingresos fiscales e introducir "tasas inteligentes" como pueden ser las tasas de congestión y otras tasas ambientales. *En la parte gastos*, asignar funciones al nivel de gobierno más apropiado puede mejorar la eficiencia de los gastos. Los principios generales, quieren que las prestaciones de los servicios locales, como la gestión de residuos y el mantenimiento de las carreteras, debe de ser delegado a niveles locales mientras que los servicios públicos con mayor externalidad como la polución ambiental o la gestión de las aguas, tienen que ser atribuidos a entidades más importantes que la Ciudad.
- **Los esquemas de equalización pueden tener algunos efectos perversos.** Un importante dilema para los gobiernos centrales es como llegar a obtener suficientes ingresos de las regiones metropolitanas para asegurar algunos objetivos de igualdad territorial sin deteriorar su capacidad económica.
  - *Equalizaciones Intra-metropolitanas* son utilizadas para combatir los efectos negativos de la expansión urbana y tratar con la polarización de los ingresos. estos mecanismos están aplicados por varios gobiernos metropolitanos (por ejemplo Estambul, Tokio y Seúl), así como en algunas regiones metropolitanas muy fragmentadas (*por ejemplo* Miniápolis-St. Paul). En Francia, el gobierno central atribuye subvenciones adicionales a los municipios que aceptan una forma de esquema de equalización intra-metropolitana

–*Los esquemas nacionales de ecualización* que tienen como objetivo la redistribución de los recursos de las regiones más ricas a las regiones más pobres, son a menudo debatidos y controvertidos. En algunos casos, ciertos elementos de gastos no son tomados en cuenta, como los costes más elevados de la mano de obra (por ejemplo Estocolmo) o los costes más elevados de los terrenos (por ejemplo Helsinki). En otros casos, algunos municipios con un alta capacidad tributaria, reciben más transferencias de ecualización (por ejemplo Ámsterdam). Los esquemas de ecualización pueden también crear desventajas para incrementar el esfuerzo tributario lo que no es beneficioso a las regiones metropolitanas que realizan grandes esfuerzos tributarios (*por ejemplo*, Seúl).

### ***En resumen: repensar las estrategias urbanas nacionales***

Las ciudades son un componente clave en una estrategia de desarrollo territorial. Sin embargo, las políticas urbanas nacionales, en el pasado, han sido reactivas y de recuperación y no pro-activas y dinámicas. No solo se tiene que dar a las cuestiones urbanas mayor visibilidad y prioridad en la política nacional, sino que también se pueden necesitar nuevas políticas a niveles nacional, regional y local. Los gobiernos a todos los niveles tienen que volver a examinar su papel y responsabilidad y explorar maneras de fomentar las sinergias en un marco de trabajo colaborativo.



© OCDE 2006

El presente resumen no es una traducción oficial de la OCDE.

Se autoriza la reproducción del presente resumen, siempre y cuando se mencionen la nota de copyright de la OCDE y el título de la publicación original arriba indicado

**Los resúmenes multilingües son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE publicados originalmente en inglés y en francés.**

Se pueden obtener en línea de forma gratuita en el OECD Online Bookshop [www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)

Si desea más información, póngase en contacto con la unidad de Derechos y Traducción de la Dirección de Relaciones Públicas y Comunicaciones OECD.

[rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org)

Fax: +33 (0)1 45 24 99 30

OECD Rights and Translation unit (PAC)  
2 rue André-Pascal  
75116 Paris  
Francia

Visite nuestro sitio web [www.oecd.org/rights/](http://www.oecd.org/rights/)

