

OECD Territorial Reviews

Competitive Cities: A New Entrepreneurial Paradigm in Spatial Development

Summary in Spanish

Estudios Territoriales de la OCDE

Ciudades competitivas: Un nuevo paradigma empresarial en desarrollo espacial

Resumen en español

La agenda de competitividad ha modificado profundamente el modo de gobernanza urbana...

La globalización económica y la posterior intensificación de la competencia interurbana han provocado un profundo cambio en la gobernanza de las ciudades. Es el cambio en el modo de planificar, desde el gerencialismo, que fundamentalmente se preocupa por la prestación eficaz de servicios de bienestar social a la ciudadanía, hasta el empresarialismo, que se distingue plenamente por enfoques estratégicos de crecimiento proeconómico, asunción de riesgos, innovación y una orientación hacia el sector privado.

El cambio ha sido muy evidente en el desarrollo espacial urbano, que durante mucho tiempo se ha preocupado por el modo empresarial de la formulación de políticas, pretendiendo a la larga administrar de manera eficiente las diversas necesidades de espacio mediante el control del uso de suelo y la provisión de infraestructura. En el decenio de 1970 empezaron a surgir cambios fundamentales; al principio, en las políticas para problemas del casco urbano, que cada vez eran más obvios en muchas ciudades importantes, sobre todo en ciudades industriales antes prósperas. La respuesta en materia de políticas a esos problemas ha sido durante mucho tiempo la “prestación de servicios públicos extra a personas con necesidades especiales”.

Sin embargo, cuando la causa fundamental de los problemas empezó paulatinamente a diagnosticarse como el fracaso de la infraestructura económica allá, el enfoque en materia de políticas empezó a cambiar de manera drástica; de dirigir más y más recursos públicos a esas áreas para satisfacer necesidades “especiales” o “extra” pasó a crear nueva industria y nuevos empleos, atrayendo a una población económicamente activa para que volviera a las áreas del interior, y reformando las infraestructuras económicas.

El empresarialismo también ha sido un enfoque dominante en antiguas ciudades industriales que luchaban por reestructurar su base económica. Sin embargo, se ha propagado más en las ciudades más boyantes con industrias en desarrollo, e incluso en las urbes más exitosas del mundo, como Nueva York, Londres y Tokio, convirtiéndose en la corriente dominante en la planificación de políticas urbanas. Ese giro ha sido propiciado por el dinamismo en la jerarquía urbana creado por la globalización económica, y por una aguda inseguridad en todos los niveles de la jerarquía urbana, donde no se garantiza que el éxito de hoy continúe mañana. Con la tendencia irreversible de la integración económica mundial, hay un creciente reconocimiento entre los planificadores de políticas de que la única forma en que las ciudades pueden asegurar las ventajas competitivas sobre sus competidores percibidos en una competencia interurbana que se intensifica constantemente es seguir estrategias empresariales. En esas circunstancias, el empresarialismo se está convirtiendo en un rasgo clave de las políticas urbanas, y ya se reconoce que el grado en que una ciudad pueda lograr ese giro de paradigma determinará su competitividad en el mercado global.

Los enfoques empresariales tienen características inconfundibles...

Los nuevos enfoques en desarrollo espacial urbano, a los que usualmente se alude como “empresarialismo urbano”, tienen ciertas características inconfundibles. Primera, a la larga éste se propone fomentar y estimular el desarrollo económico local. Por consiguiente, es crecimiento proeconómico e intrínsecamente introductorio, al tratar de iniciar el crecimiento económico en vez de controlarlo y administrarlo. En el contexto de una política de desarrollo espacial, toma la forma de “planificación positiva”, que trata de crear el crecimiento económico por medios proactivos, comparado con la “planificación pasiva” tradicional, que se ocupa más de la administración del uso de suelo.

Segunda, si bien los enfoques previos eran fundamentalmente dirigidos por el sector público, los nuevos enfoques son regidos cada vez más por el mercado, proponiéndose hacer un uso pleno de los mecanismos del mercado para alcanzar metas públicas con menos intervención pública.

Tercera, el empresarialismo urbano implica un cambio fundamental en las actitudes y la relación con el sector privado, al estar ambas a favor del sector privado y dispuestas a colaborar con él. Se constituyeron alianzas estratégicas entre los sectores público y privado, y la colaboración pública-privada proporciona el marco institucional indispensable para que las ciudades compitan en el mercado global combinando recursos privados y conocimientos especializados con capacidades gubernamentales locales.

Por último, la planificación de políticas en los nuevos enfoques muestra características marcadas que alguna vez distinguieron a las empresas privadas, como la asunción de riesgos, la inventiva, el afán promocional y el lucro. Muchos métodos empleados por los planificadores de políticas se originaron en el sector privado. Sobre todo, la planificación estratégica constituye la columna vertebral de los nuevos enfoques, como un instrumento para planificar con eficacia y administrar para el futuro, en una época en que el futuro mismo parece cada vez más incierto.

Los enfoques empresariales han producido innovaciones diversas en materia de políticas en desarrollos espaciales urbanos...

Este giro hacia el empresarialismo urbano dio a conocer una nueva dimensión en el desarrollo espacial urbano al introducir diferentes innovaciones en materia de políticas, que se han logrado al aplicar metodología empresarial de planificación estratégica a la planificación de políticas públicas. Se han distribuido recursos de manera estratégica para el desarrollo espacial a fin de aprovechar al máximo los efectos positivos de la creación de valor y promoción de las ciudades. De hecho, las medidas en materia de políticas para la renovación económica urbana se han concentrado cada vez más en torno a iniciativas que mejoren la imagen y comercialicen el lugar, para proyectar a las ciudades como lugares atractivos para vivir, trabajar e invertir. Las medidas llamadas “ingeniería de imagen” y “re-diseño de marca” se han usado de manera exhaustiva para redefinir y crearles una nueva imagen a ciudades que tenían imágenes negativas heredadas de la era industrial. Las urbanizaciones sobresalientes se han usado como “creación de valor irrefutable” para producir un efecto significativo en la imagen de la ciudad con un diseño en gran escala, destacado e innovador realizado por arquitectos de fama internacional.

Los enfoques empresariales identificaron y explotaron un nuevo potencial para la renovación económica urbana en esas políticas, como política cultural y sede de eventos, que tradicionalmente no pertenecen a la cartera de políticas urbanas. Mientras que la política cultural solía proseguirse en lo fundamental como un servicio social para proporcionar acceso a patrimonios artísticos y culturales a grupos sociales más amplios, ahora ha adquirido la categoría de herramienta estratégica para promover a las ciudades, basada en la premisa de que posee el potencial para mejorar la imagen y el atractivo de la ciudad, así como para promover el turismo urbano. También se espera que contribuya a la diversificación de la base económica local estimulando su producción cultural para que llegue a convertirse con los años en industrias del conocimiento de gran importancia.

En las políticas de construcción y vivienda, que constituyen la estructura física del espacio urbano, los enfoques empresariales tienen por objetivo aprovechar las capacidades del sector privado para el desarrollo espacial urbano, y explotar el potencial del mercado al máximo al introducir nuevos modos de medidas de fiscalización para estimular la innovación privada y fortalecer el funcionamiento del mercado.

Fragmentación en formas diversas...

La rápida integración del empresarialismo urbano **como aspecto dominante** causó cambios importantes en el desarrollo espacial urbano en los últimos años. Los cambios se caracterizan por la fragmentación, en una u otra forma.

De gobierno a gobernanza

La fragmentación ocurrió en el marco institucional para el desarrollo espacial y tomó la forma de cambio de gobierno a gobernanza. Se han formado nuevos tipos de asociaciones entre los participantes en gobiernos oficiales, así como entre los gobiernos oficiales y la economía y la sociedad civil; la política de desarrollo espacial está constituida cada vez más por una amplia gama de organismos y sus asociaciones, en vez de por gobiernos locales que actúen como el único y más importante agente para planificar

y poner en práctica estrategias de desarrollo espacial, como ha sido el caso tradicionalmente.

La verdadera capacidad para modelar estrategias de desarrollo espacial estriba en una coalición más amplia de fuerzas dentro de la cual el gobierno y la administración sólo desempeñen una función de coordinación y facilitación. En este esquema, la planificación de políticas ya no es un proceso de gobierno jerárquico, sino un proceso complejo que entraña la formación de coaliciones y la negociación. Esta forma de gobierno poco precisa y con múltiples facetas y diversos actores se ha convertido en la característica predominante del esquema institucional que apoya al empresarismo urbano en el desarrollo espacial.

Enfoques basados en proyectos

La insistencia en fomentar la inversión privada creó la tendencia de que la planificación urbana se fragmentara en proyectos individuales, con la planificación urbana integral cediendo su puesto a las prácticas regidas por proyectos.

También se formaron asociaciones y coaliciones basadas en un proyecto específico. Esas prácticas en muchos casos dieron lugar a un enfoque poco sistemático para el desarrollo urbano que no disponía de previsión estratégica ni de planificación a largo plazo, haciendo difícil que los ciudadanos vieran a dónde iban sus ciudades.

Ideologías de planificación fragmentada

Diversos grados de insistencia en la importancia de los objetivos de competitividad entre ciudades, niveles de gobiernos, planificadores de políticas y ciudadanos crearon la fragmentación en la forma de una agenda de políticas marcadamente distinta entre los participantes en el desarrollo espacial, como en los casos en que la fuerte presión del gobierno central está en agudo contraste con los gobiernos locales que aún consideran su función desde el punto de vista del prestador de servicios públicos tradicional.

Las dificultades en políticas deben evitarse...

El empresarismo urbano ha producido resultados espectaculares en casos exitosos, demostrando su potencial para la renovación económica urbana. Sin embargo, en otros casos salió a relucir que apenas era adecuado para atacar los problemas urbanos antiguos para los que había sido concebido. En casos peores ha sido criticado por haber ampliado las diversas formas de división en las ciudades. Esos resultados heterogéneos parecen indicar que el empresarismo urbano no es una panacea, y las experiencias en políticas durante el último decenio han demostrado que existen obstáculos para que el empresarismo urbano desarrolle todo su potencial y se prepare para el nuevo contexto de políticas del siglo XXI superando ciertas dificultades.

Construcción de activos excepcionales

Primero, demasiada dependencia de los planificadores en un puñado de casos exitosos como “buenas prácticas” dio lugar a una situación irónica en que la comercialización de un lugar, que originalmente aspiraba a diferenciar a una ciudad de las demás, de hecho ha socavado gravemente el carácter y la originalidad de muchas urbes y ha creado “ciudades

análogas”, situación en la que es difícil distinguir una ciudad de otra tanto en formas físicas reales como en relatos de comercialización de un lugar. Las campañas de los planificadores para recurrir a imágenes estereotipadas de conocer los gustos de los trabajadores también contribuyeron a la creación de entornos construidos que se caracterizan plenamente por semejanzas en gustos y por su naturaleza pensada para el consumo, que favorece a grupos sociales selectos con muchísimo dinero para gastar.

Las similitudes no sólo han sido obvias en la política de renovación física, sino también en los incentivos promocionales ofrecidos a los inversionistas externos. La adopción de modelos similares para estrategias de promoción de urbes que participen en la competencia del lugar desencadenaría una competencia por “ofrecer más de lo mismo”, la que a su vez crearía un mercado de compradores y socavaría la eficacia de tales estrategias, que acarrearán cargas financieras considerables para los contribuyentes.

El empresarialismo urbano se ha propuesto ser creativo en la planificación de políticas; sin embargo, el surgimiento de ciudades análogas y de estrategias análogas parece arrojar dudas sobre las estrategias que intentan seguir estrategias similares a las ya empleadas de manera más exitosa en otras ubicaciones, y de manera rotunda señalan la necesidad de reelaborar la futura planificación de políticas en torno a la idea de identificar y acrecentar activos locales excepcionales en vez de centrarse demasiado en la creación de imagen. La promoción de un lugar sin activos locales excepcionales no lograría causar efectos permanentes en la economía local.

Evitar la práctica del corto plazo

La experiencia anterior en políticas indica de manera convincente que, a fin de que el empresarialismo urbano ataque con eficacia problemas urbanos permanentes, es necesario integrar medidas que conviertan los efectos temporales obtenidos mediante estrategias promocionales urbanas en efectos duraderos sobre las economías locales. Un proceso de ese tipo exige capacidad local para integrar los beneficios económicos temporales en una reestructuración económica duradera. Por consiguiente, son indispensables las tareas en materia de políticas para acrecentar la capacidad económica, y son éstas precisamente las que a menudo han sido descuidadas por los planificadores de políticas a quienes se los presiona para que aprovechen al máximo los beneficios temporales atrayendo elementos externos.

La práctica del corto plazo que surge de los afanes de maximización de beneficios en los enfoques empresariales crea el riesgo de descartar perspectivas de largo plazo para la competitividad urbana. De hecho, muchos gobiernos locales están distribuyendo presupuestos cada vez más altos para estrategias de promoción urbana como manifestación de su empresarialismo. Sin embargo, la ocupación excesiva en los aspectos exactos de objetivos promocionales urbanos oculta a veces la importancia de tareas de largo plazo para la creación de capacidad local. Cuando las restricciones fiscales sobre los programas locales de creación de capacidad —como educación, capacitación laboral y desarrollo tecnológico de empresas locales— empeoren por urbanizaciones sobresalientes no rentables, que de entrada se promueven como lucrativas, los efectos perjudiciales sobre la economía local serán considerables. La naturaleza en extremo volátil de los mercados inmobiliarios intensificará aún más los riesgos implicados. Los planificadores de políticas deben reflexionar de manera sensata en lo que está en juego al adoptar esas estrategias de alto riesgo y en dónde debe estar el equilibrio.

El abandono de una política de largo plazo podría desembocar en una dualidad de imagen y realidad en que la estrategia de promoción urbana sencillamente se convierta en una “máscara de carnaval” que cree la impresión de renovación y dinamismo en las ciudades pero que, en realidad, no haga nada para atacar los problemas subyacentes que habían exigido que hubiera programas de renovación. Una situación de ese tipo es lo que los planificadores urbanos deben evitar.

Enfoque integral

A los planificadores de políticas urbanas se les exige cada vez más que aborden objetivos de políticas más amplios; no sólo las políticas económicas sino también las sociales y ecológicas están exigiendo la atención de los planificadores en materia de políticas. También se espera que desempeñen una función positiva en la agenda total de políticas en vez de simplemente reaccionar ante ella. Este cambio radical tendrá implicaciones para el empresarialismo urbano.

Lo que es evidente a partir de la experiencia pasada es que lo óptimo en determinados objetivos de políticas no necesariamente corresponde a lo óptimo en otros. Por consiguiente, las estrategias basadas en objetivos de políticas minuciosamente definidos no darán por resultado una mejora en resultados totales, con objetivos sociales, culturales y ecológicos más amplios, en muchos casos convertidos en residuos o diluidos porque tienden a ser cancelados por una agenda de objetivos económicos centralizada.

Por lo tanto, el empresarialismo urbano debe adoptar enfoques más integrales incorporando objetivos de políticas más amplios en forma de estrategias complementarias y coherentes. Por ejemplo, los enfoques dirigidos por el mercado, que se han convertido en el principio rector por su capacidad para reaccionar a los cambios rápidos, deben aspirar a lograr metas de políticas más amplias interactuando de manera concluyente con las fuerzas del mercado, no simplemente siguiéndolas.

Proceso de aprendizaje mediante una participación más amplia

La alianza pública-privada proporcionó un esquema de colaboración que es flexible y eficiente. Sin embargo, la estrecha libertad de acción de los interesados directos que participan en el proceso ha dificultado en muchos casos que los residentes compartan las estrategias surgidas de esas alianzas. El modo corporativista de toma de decisiones creó en ocasiones la imagen de que se tomaban decisiones importantes a puerta cerrada en un círculo elitista al cual los ciudadanos comunes y corrientes no tenían un verdadero acceso. La falta de medios eficaces de garantizar la rendición de cuentas se ha criticado como “la administración privada de políticas públicas”, y además dificultó que los ciudadanos compartieran la filosofía empresarial ejercida en ese proceso. Esa crítica indica que el empresarialismo urbano no ha logrado en muchos casos asegurarse el apoyo ciudadano, que es decisivo para la viabilidad y eficacia duraderas, así como la legitimidad democrática, de las estrategias empresariales.

Una economía urbana empresarial sólo surgirá mediante un proceso activo que cultive una cultura empresarial entre los residentes. Todos los que intervienen en la economía local, incluidos residentes, ejecutivos de empresas y funcionarios del gobierno, deben aprender cómo ser empresariales. Sin embargo, pensar y actuar empresarial o competitivamente no es algo que sepan hacer en forma automática. Para engendrar un empresarialismo generalizado entre los residentes debe aumentarse la capacidad de éstos

para un pensamiento estratégico mediante un proceso de políticas incluyente. Se les debe permitir la posibilidad de pensar estratégicamente en los problemas económicos que los planificadores de políticas encaran. Para crear esa capacidad en los residentes es indispensable el aprendizaje, y esa oportunidad la ofrecerá un proceso abierto e incluyente en la planificación de estrategias con una amplia gama de participantes.

Aprender a colaborar en un proceso de “planificación comunicativa y colectiva” de ese tipo fomentará una comprensión más abundante y de tipo más general mediante la cual puedan surgir enfoques colectivos para la solución de conflictos. Asegurar una participación más amplia en el proceso de planificación de estrategias debe proporcionar esa experiencia de aprendizaje. El empresarialismo urbano futuro debe estar apoyado por un marco institucional que represente dicha rendición de cuentas, autonomía y colaboración.

Nuevo papel de los gobiernos locales

El ampliado campo de acción de los participantes planteará un desafío a los gobiernos locales. Hay una inquietud generalizada por la eficacia de las tradicionales estructuras y prácticas en planificación de los gobiernos locales ante el giro de gobierno a gobernanza. Para seguir desempeñando una función dominante necesitan diseñar nuevos estilos de operación que se avengan a los modos contemporáneos de la gobernanza. Eso exigirá un cambio respecto a prácticas jerárquicas y decididas burocráticamente, regidas por normas y reglamentos y que son lentas para reaccionar a las nuevas demandas que surjan.

Cada vez más se estructurarán nuevos modos de gobernanza urbana empresarial mediante formas organizativas que incluyan redes negociativas que se desplieguen a través de gobiernos, órganos públicos, el sector privado y el sector terciario, y habrá un cambio significativo en el modo y la cultura de interacción entre ellos. A fin de prepararse para ese cambio, los gobiernos locales necesitan operar en una forma más pluralista que en el pasado, junto a una amplia variedad de participantes públicos y privados. Su tarea será promover y ayudar a otros participantes a desempeñar su papel, en vez de sólo asegurarse su propio porvenir. En otras palabras, la insistencia en el papel de los gobiernos locales cambiará de “proporcionando gobiernos” a “habilitando gobiernos”. Esto crea un nuevo orden de prioridades en la negociación y los conocimientos prácticos para la creación de redes en el sector público.

Esas capacidades permitirán a los planificadores de los gobiernos locales movilizar redes eficaces que podrían trabajar en forma integrada para alcanzar objetivos explícitos en materia ecológica, económica, social y cultural. Al fortalecer esas capacidades, los gobiernos locales seguirán desempeñando el papel dominante en el proceso de aplicación y formulación de políticas como mediadores y catalizadores, con su extraordinaria perspectiva general estratégica, conocimientos especializados locales y sensibilidad para los intereses locales. Es decisivo un liderazgo fuerte y congruente de los gobiernos locales para que el empresarialismo urbano prospere en la estructura fragmentada de gobernanza urbana.

Pregunta final...

La esencia del empresarialismo urbano es aplicar un pensamiento innovador a la planificación de políticas en forma estratégica, basado en una visión de largo plazo. Esa actitud es un atributo indispensable no sólo de las empresas privadas competitivas en el

mercado global, sino también de las ciudades competitivas en la competencia interurbana a escala mundial. El empresarialismo urbano debe manifestarse identificando y acrecentando activos locales excepcionales, aprovechando las “herramientas de las políticas antiguas” con perspectivas totalmente nuevas y movilizándolo el potencial colectivo de todos los participantes en la economía local, motivándolos y habilitándolos.

La pregunta que debe hacerse siempre un planificador de políticas que aplica un enfoque empresarial es cuán verdaderamente empresarial es su enfoque en ese sentido.

© OCDE 2007

Este resumen no es una traducción oficial de la OCDE.

Se autoriza la reproducción de este resumen siempre y cuando se mencionen el título de la publicación original y los derechos de la OCDE.

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

Pueden obtenerse en forma gratuita en la OECD Online Bookshop www.oecd.org/bookshop/

Si desea más información, comuníquese con la Unidad de Derechos y Traducciones, Dirección de Asuntos Públicos y Comunicación de la OCDE en: rights@oecd.org o por fax: +33 (0)1 45 24 99 30

Unidad de Derechos y Traducciones de la OCDE (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
París, Francia

Visite nuestro sitio www.oecd.org/rights/

