

CIUDADES COMPETITIVAS PARA EMPLEOS Y CRECIMIENTO

QUÉ, QUIÉN Y CÓMO



Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

CIUDADES COMPETITIVAS PARA EMPLEOS Y CRECIMIENTO

Una 'ciudad competitiva' con éxito facilita que sus empresas e industrias generen empleos, incrementen su productividad y eleve los ingresos de sus ciudadanos. Mejorar la competitividad de una ciudad es un camino para erradicar la pobreza e incrementar la prosperidad compartida. Aunque las tres cuartas partes de las ciudades crecieron mucho más rápido que sus economías nacionales desde principios de la década del 2000, todavía hay espacio para mejorar: millones de empleos adicionales se podrían generar todos los años si más ciudades funcionaran al mismo nivel que la mayoría de las ciudades competitivas del mundo. Este informe busca entender lo que hace que una ciudad sea competitiva, y cómo más ciudades pueden ser competitivas.

QUE, QUIEN Y COMO

LAS CIUDADES COMPETITIVAS FOMENTAN LA GENERACION DE EMPLEOS DE MANERA DESPROPORCIONADA E INCREMENTAN LOS INGRESOS Y LA PRODUCTIVIDAD

Analizar los datos de 750 ciudades entre 2005-2012:



El 10% de las principales ciudades alcanzó un 9.2% en generación de empleos, comparado con el 1.9% en el restante 90% de los países.



Con frecuencia estas ciudades mantienen un bajo perfil: son ciudades secundarias, en vez de ciudades reconocidas.

El éxito de estas ciudades competitivas no estaba garantizado: muchas de ellas lograron el éxito a pesar de las adversidades – e.g. sin acceso al mar y ubicadas en regiones deprimidas del país. ¿Qué podemos aprender de su crecimiento?

¿QUÉ HACEN ESTAS CIUDADES?

Las ciudades competitivas promueven intervenciones claves para incrementar la competitividad

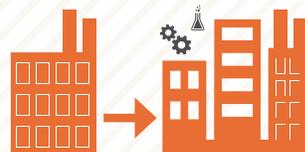
A

Las ciudades no siempre necesitan reestructurar sus economías – a veces lo único que se debe hacer es seguir haciendo lo que ya se hace, pero hacerlo mejor.



De ciudades mercantiles a industriales

Las ciudades con un PIB per cápita por debajo de \$2,500 generalmente son clasificadas como "ciudades mercantiles" que necesitarán industrializarse y transformarse para incrementar sus ingresos;



Aumentar los centros de producción

Las ciudades con un PIB per cápita por encima de \$2,500 generalmente son clasificadas como "centros de producción", que pueden crecer a niveles de \$20,000 del PIB per cápita al incrementar el valor de su actual composición industrial;

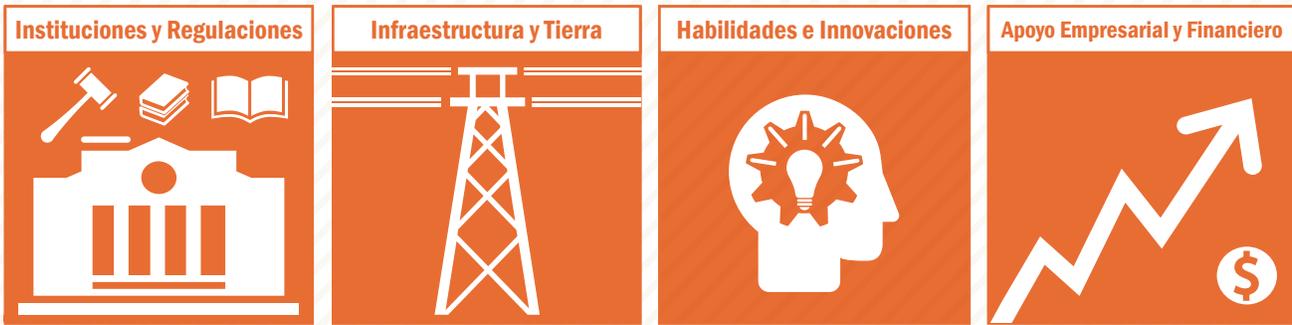


Incrementar los servicios creativos y financieros

Para superar el PIB per cápita de \$20,000, las ciudades regularmente tendrán que moverse hacia servicios creativos y financieros de mayor valor.

B

Las ciudades pueden facilitar la generación de empleos, productividad e ingresos, implementando cuatro categorías de intervenciones:

**C**

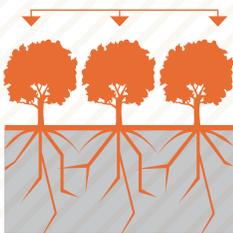
Las ciudades se hacen competitivas:

Aprovechando sus ventajas comparativas, especialmente en los sectores transables que se pueden vender en otras ciudades y exportadas a otros países.

2.5

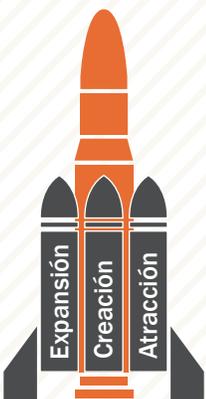
En las ciudades de mayor crecimiento los sectores transables crecieron 2.5 puntos porcentuales más que los sectores no transables;

Industrias específicas



Lograr reformas generales así como iniciativas específicas (dirigidas a industrias e inversionistas específicos);

En toda la economía



Enfocarse en las tres fuentes de crecimiento: ampliación de las industrias en existencia; creación de nuevas industrias; y atracción de inversionistas.

¿QUIÉN LO HACE Y CÓMO?

Las ciudades competitivas utilizan tres canales para lograr sus objetivos:

Las ventajas del alcalde Convertir el desarrollo económico en una prioridad explícita. Las ciudades necesitan enfocar sus esfuerzos y priorizar, dependiendo de los resultados que más les preocupan. (También necesitan el poder y la capacidad para garantizar intervenciones exitosas).

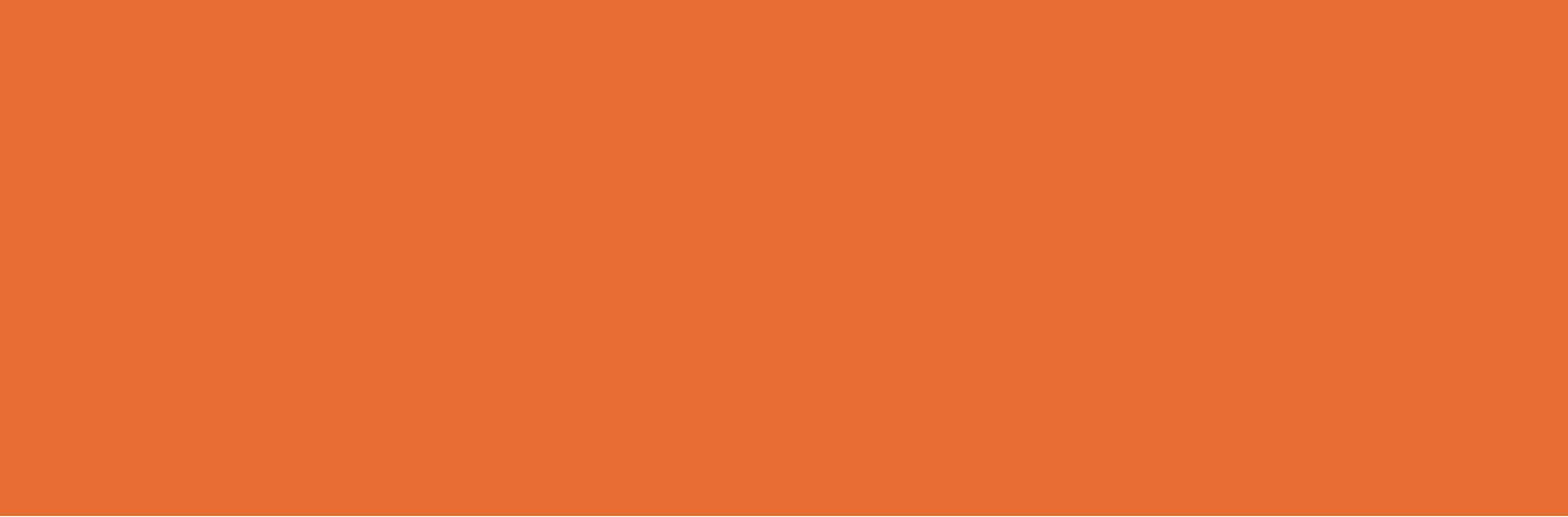
Coaliciones de crecimiento Fomentar las coaliciones público-privada para resolver problemas específicos. No importa quién lleva a cabo las intervenciones claves, siempre y cuando alguien lo haga.



Relaciones inter-gubernamentales Aprovechar las palancas externas con las jurisdicciones cercanas y otros niveles del gobierno. Estas pueden ampliar la influencia de la ciudad e involucrarse en problemas que la ciudad no puede resolver por sí sola.

Las ciudades competitivas se enfocan en convertir las estrategias en acciones reales, a través de:

- 1. Presupuestos estratégicos**
- 2. Resolución de problemas durante la implementación**
- 3. Garantizar la calidad a través de la rendición de cuentas**



ANTECEDENTES Y RECONOCIMIENTOS

Esta investigación fue elaborada conjuntamente por la Práctica Global Social, Urbana, Rural y Resiliencia, y la Práctica Global de Comercio y Competitividad del Grupo del Banco Mundial. Su objetivo es crear una base de conocimientos sobre los factores que contribuyen a que las ciudades sean competitivas, y así entender mejor la creación de empleos a nivel urbano y establecer las bases para una comunidad de prácticas sobre este tema para los empleados del Grupo del Banco Mundial, el sector académico, los socios del desarrollo y otros profesionales.

El equipo desea agradecer a la Comisión Europea, al Secretario del Grupo de Países de África, del Caribe y del Pacífico, y a los gobiernos de Austria, Noruega y Suiza el financiamiento de este estudio a través del Programa de Industrias Competitivas e Innovación.

El comité directivo de esta investigación estuvo conformado por Stefano Negri, Cecilia Sager, Sameh Wahba y Somik Lall. La investigación fue dirigida conjuntamente por Megha Mukim y Austin Kilroy, como jefes de equipo. Este documento resumen fue preparado por un equipo dirigido por Austin Kilroy, Megha Mukim, y Stefano Negri. El equipo conjunto incluye a Kenan Fikri, Drilon Gashi, Z. Joe Kulenovic, Elisa Muzzini, Sharmila Railkar, Dmitry Sivaev, Daniel Stock, Joanna Watkins, y Juni Tingting Zhu. La administración ejecutiva de las dos prácticas globales proporcionó orientación y un sólido apoyo durante toda la investigación. Los managers participantes fueron Ivan Rossignol, Klaus Tilmes, y Anabel González para el Comercio y la Competitividad, y Ede Jorge Ijjasz-Vásquez y Marisela Montoliu-Muñoz de Asuntos Sociales, Urbano, Rural y Resiliencia. Los gerentes de práctica para la investigación fueron Stefano Negri, Sameh Wahba, y Cecilia Sager. Las contribuciones adicionales fueron facilitadas por la Práctica Global de Gobernabilidad del Grupo del Banco Mundial, el Área de Solución de Empleos Transversales, y la Iniciativa de las Ciudades de la Corporación Financiera Internacional. El equipo le agradece a Karolina Ordon y a Christopher Colford por su apoyo editorial y gráfico, y a Imtiaz Ahmad Sheikh por su buen humor en la rápida resolución de problemas administrativos.

El equipo agradece las revisiones realizadas por otros homólogos y las aportaciones realizadas por los siguientes colegas del Grupo del Banco Mundial: Bill Dorotinsky, Emiliano Duch, Thomas Farole, Xavier Forneris, Ejaz Ghani, Mary Hallward-Driemeier, Bill Maloney, Vincent Palmade, Martin Rama, Ivan Rossignol, Valerie Santos, Parth Tewari, Hyoungh Pistola Wang, Roland Blanca, Robert Whyte, y Ming Zhang. Además, a los jefes de equipo y a los líderes del programa de operaciones del Grupo del Banco Mundial quienes ayudaron a configurar la investigación y contribuyeron con sus opiniones durante el trabajo del equipo, incluyendo a Marcus Lee y a Paul Procee (Asia Oriental y el Pacífico); Stephen Karam, Jean Louise Racine, y José Guilherme Reis (Europa y Asia Central); Dean Cira, Lucy Fye, Smita Kuriakose, Onur Ozlu, y David Sislen (África Subsahariana); Andrea Liverani y Philippe de Méneval (Oriente Medio y África del Norte); José Luis Acero, Leonardo Iacovone, Thomas Kenyon, y Agustín María (América Latina y el Caribe); y Bertine Kamphuis, Yue Li, Barjor Mehta, y Fátima Shah (Asia del Sur). El equipo está especialmente agradecido por los comentarios de sus colegas externos del Grupo del Banco Mundial: Cara Camacho (Tesoro de los EE.UU.), Roland Hunter (Tesoro Nacional de Sudáfrica), Christian Ketels (Escuela de Negocios de Harvard), Jaana Remes (Instituto Global McKinsey), Andrew Stern (Dalberg), Gilles Durantón (Escuela de Negocios Wharton, Universidad de Pennsylvania), y Shahid Yusuf (*Growth Dialogue*).

Este resumen se elabora con las conclusiones detalladas contenidas en varios documentos complementarios, tal y como se describe en la siguiente sección titulada “Metodología, Enfoque, y Resultados”.

@2015 El Grupo del Banco Mundial
1818 H Street NW
Washington, DC 20433
Teléfono: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

Todos los derechos reservados

Este volumen es un producto del personal del Grupo del Banco Mundial. El Grupo del Banco Mundial comprende las siguientes instituciones: El Banco Mundial (Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo); Corporación Financiera Internacional (IFC); y El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) que son entidades legales separadas y distintas organizadas bajo sus respectivos convenios constitutivos. Alentamos el uso de este material para uso educativo y no comercial.

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en este volumen no necesariamente reflejan los puntos de vista de los Directores y los Directores Ejecutivos de las respectivas instituciones del Grupo del Banco Mundial o de los gobiernos que representan. El Grupo del Banco Mundial no garantiza la precisión de los datos incluidos en este trabajo.

Derechos y Permisos

El material en esta publicación tiene derechos de autor. Copiar y/o transmitir partes o la totalidad de este trabajo sin permiso puede ser una violación de la ley aplicable. El Grupo del Banco Mundial alienta la disseminación de su trabajo y normalmente dará permiso para reproducir porciones del mismo de forma inmediata.

Para obtener permiso para fotocopiar o copiar cualquier parte de este trabajo, se ruega por favor enviar una solicitud con la información completa al Copyright Clearance Center Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA; teléfono: 978-750-8400; fax: 978-750-4470; Internet: www.copyright.com.

Cualquier otra consulta sobre derechos y licencias, incluyendo derechos subsidiarios debe ser dirigida a la Office of the Publisher, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2422; email: pubrights@worldbank.org.

Sobre el Programa de Industrias Competitivas e Innovación (CIIP)

La colaboración de CIIP se creó para mejorar el crecimiento de los países y las perspectivas de empleo a través del apoyo de políticas públicas e inversiones que promuevan la competitividad y la innovación dentro y a través de las industrias. Los recursos de la colaboración se centran en apoyar los esfuerzos de los gobiernos en llevar a cabo proyectos de desarrollo económico transformacional y agregar conocimientos avanzados que pueden ser implementados como parte de iniciativas de crecimiento focalizadas. Como el Fideicomisario y el Administrador de CIIP, El Grupo del Banco Mundial es responsable del desarrollo del programa, implementación, evaluación y monitoreo. Para más información visite www.theciip.org

CONTENIDOS

Antecedentes y Reconocimientos 5

Metodología, Enfoque, y Resultados 8

Abreviaturas 11

Resumen Ejecutivo 12

Introducción: El desarrollo de ciudades competitivas: Urgente, complejo, y con grandes rendimientos potenciales 17

Capítulo 1: ¿Cómo son las ciudades competitivas? 25

Conclusiones claves del Capítulo 1 32

Capítulo 2: ¿Qué han hecho las ciudades competitivas para alcanzar el éxito? Pruebas y Análisis 35

¿Qué necesita el sector privado de las ciudades? 36

¿Qué pueden hacer las ciudades por las empresas? 39

¿Cuáles son las intervenciones utilizadas por las ciudades competitivas? 40

¿Quién crea la competitividad de la ciudad? 49

¿Cómo se secuencian y entregan las estrategias del desarrollo económico? 55

Conclusiones claves del Capítulo 2 56

Capítulo 3: ¿Cómo pueden las ciudades ser más competitivas? 61

Qué: Senderos de crecimiento y priorización 63

Quién: Coaliciones de crecimiento 66

Cómo: Organizar para la ejecución 67

Conclusiones claves del Capítulo 3 72

El papel del Grupo del Banco Mundial en las ciudades competitivas 73

METODOLOGÍA, ENFOQUE, Y RESULTADOS

El objetivo de esta investigación ha sido crear un cuerpo robusto de conocimiento para hacer frente a las preguntas formuladas por las ciudades sobre la evaluación comparativa de sus desempeños, analizando lo que ha, y no ha, funcionado, y en entender cómo organizarse para obtener resultados, dependiendo del contexto. Este enfoque ha utilizado varias metodologías para hacer frente a estas interrogantes sobre la base de las mejores prácticas, la disponibilidad de datos, la repetibilidad, y la simplicidad. En muchos casos, el equipo de investigación evaluó nuevas y existentes fuentes de datos para arrojar luz en las preguntas aún sin respuestas; en otros casos, el equipo llevó a cabo una investigación primaria debido a la falta de datos confiables. La investigación involucró analizar las tendencias mundiales y regionales, comparar las diferentes tipologías de ciudades- por ingreso, sector, región y composición industrial. El equipo reforzó estos hallazgos con “inmersiones profundas” econométricas y los estudios de casos de diversos países y ciudades. En la medida de lo posible, el estudio cita los recursos existentes (investigaciones, análisis, herramientas y expertos) dentro de la extensa literatura disponible sobre cada tema.

Para complementar y suplementar este documento se han resumido varios documentos complementarios que proporcionan las bases para las conclusiones. Estos documentos, disponibles en la página electrónica www.worldbank.org/competitivecities, son los siguientes:

DOCUMENTO ACOMPAÑANTE 1

“Análisis de la ciudad”

Este documento identifica los elementos comunes existentes en el funcionamiento de la ciudad mediante la evaluación del estado en que se encuentran las ciudades de hoy, y de los factores que parecen estar correlacionados con mejores resultados económicos. El documento también muestra cómo las herramientas de bases de datos y de análisis pueden ser utilizadas en otros contextos, tales como en inmersiones econométricas regionales profundas. Fue preparado por Kenan Fikri y Juni Tingting Zhu, con aportaciones sustanciales de Anca Bogdana Rusu y la orientación de Megha Mukim.

DOCUMENTO ACOMPAÑANTE 2

“Estudios cuantitativos a profundidad” combinados estudios: (a) “Empoderando ciudades; ¿Bueno para el crecimiento? Evidencia de China” y (b) “Descentralización en Etiopía ¿Quién se beneficia?”

Ambos estudios utilizan datos longitudinales, a nivel de empresas, para proporcionar evidencia econométrica y causal de la manera, y cómo, las ciudades impulsan el crecimiento económico y la creación de empleos. (a) Fue preparado por Juni Tingting Zhu y Megha Mukim, y (b) elaborado por Ritam Chaurey y Megha Mukim.

DOCUMENTO ACOMPAÑANTE 3

“Seis casos de estudio de ciudades exitosas: ¿Qué hemos aprendido?”

Los estudios de caso se prepararon en colaboración con los equipos regionales, incluyendo los líderes de los programas pertinentes. Este documento sintetiza los resultados de los seis estudios individuales realizados en Bucaramanga, Colombia; Coimbatore, India; Kigali, Ruanda; Changsha, China; Gaziantep, Turquía; y Tánger, Marruecos. Estos casos analizan las similitudes y diferencias entre ellos y se identifican los temas transversales. El documento destaca las instituciones y estrategias en quienes las ciudades exitosas han confiado para impulsar el desarrollo económico, las condiciones en las que se han producido tales éxitos, y las lecciones aprendidas de estas experiencias y que podrían ser aplicables a los formuladores de decisiones en otras ciudades. Fue preparado por un equipo dirigido por Joe Z. Kulenovic con contribuciones de Alexandra Cech, Drilon Gashi, Lucas Jordan, Austin Kilroy, Megha Mukim, y Juni Tingting Zhu.

DOCUMENTO ACOMPAÑANTE 4

“Guía del usuario para la implementación de intervenciones que apoyen la economía de la ciudad”

Este trabajo apoya a las ciudades en la identificación de los enfoques de gestión que pueden ayudar a los formuladores de decisiones a implementar intervenciones que apoyen la economía de la ciudad. Fue preparado por Drilon Gashi y Joanna Watkins.

DOCUMENTO ACOMPAÑANTE 5

“¿Qué esperan las empresas multinacionales de las ciudades?”

Este artículo revisa lo que las empresas multinacionales esperan de las ciudades desde la perspectiva de las empresas intermediarias de consultorías y de intermediarios urbanos o regionales que promueven la inversión. Fue preparado por Juni Tingting Zhu, Valerie Joy Santos y Yago Aranda Larrey, en consulta con Robert Whyte y Stefano Negri.

DOCUMENTO ACOMPAÑANTE 6

Sendas para el crecimiento: Metodología de diagnóstico para la competitividad de la ciudad,” y herramienta de diagnóstico de una instantánea urbana

Este documento proporciona una metodología para generar una instantánea de una economía urbana en relación con el desempeño de diversos sectores y tipos de empresas - y para la identificación de potenciales vías de crecimiento. Estos diagnósticos ayudan a los tomadores de decisiones evaluar cuán competitiva es la economía de la ciudad, entender cuáles son las ventajas competitivas de la ciudad, e identificar cuáles son las principales barreras que enfrenta el sector empresarial de la ciudad. Fue preparado por Dmitry Sivaev en consulta con Austin Kilroy y Stefano Negri.

DOCUMENTO ACOMPAÑANTE 7

“Diálogo Público-Privado para la competitividad de las ciudades”

Este artículo ofrece un marco para la formulación de diálogos estructurados a nivel de la ciudad, incluyendo los objetivos, las analíticas y los participantes. Fue preparado por Dmitry Sivaev, Benjamin Herzberg y Sumit Manchanda, en consulta con Steve Utterwulghe.

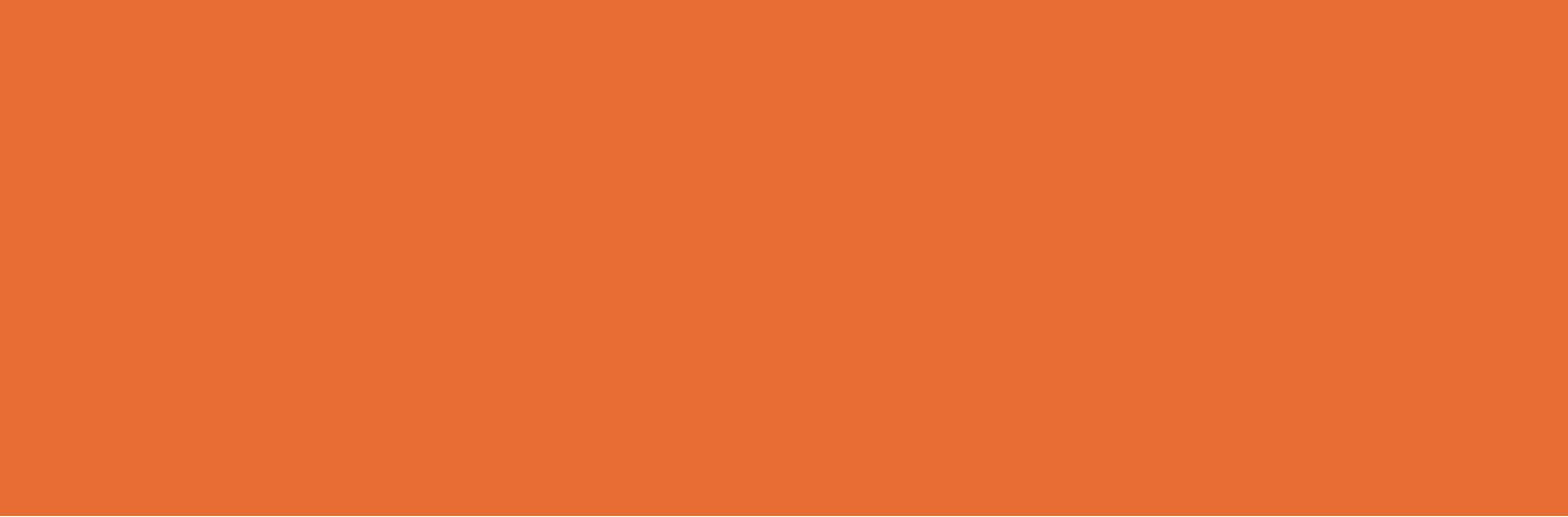
DOCUMENTO ACOMPAÑANTE 8

“Qué hace que una estrategia para la ciudad sea buena”

Este artículo revisa varios enfoques para determinar la estrategia de ajuste de la ciudad, e identifica errores comunes de estrategias de desarrollo económico basado en una revisión de la evidencia teórica y empírica. Fue preparado por Dmitry Sivaev, en consulta con Sameh Wahba, Soraya Goga, y Austin Kilroy.

Note

A menos que se describa de otra forma, en este trabajo el término región se refiere a las regiones del Grupo del Banco Mundial: Africa, Asia Oriental y el Pacífico, Europa y Asia Central, América Latina y el Caribe, Oriente Medio y Africa del Norte, y Asia del Sur.



ABREVIATURAS

CID	Centro de Investigación para el Desarrollo
EIU	Unidad de Inteligencia The Economist
IED	Inversión extranjera directa
PIB	Producto interno bruto
SIG	Sistema de Información Geográfica
GMCA	Autoridad Combinada del Gran Manchester
VBA	Valor bruto agregado
CFI	Corporación Financiera Internacional
IPI	Intermediarios de promoción de la inversión
DEL	Desarrollo económico local
MICE	Reuniones, Incentivos, Conferencias y Eventos
CM	Corporación multinacional
IDU	Instituto de Desarrollo de Ultramar
OE	Oxford Economics
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ZEO	Zonas económicas organizadas
DPP	Diálogo público-privado
CCR	Comisión de la Competitividad Regional
ZEE	Zona económica especial
PYME	Pequeñas y medianas empresas
TEU	Unidad equivalente a veinte pies
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
FEM	Foro Económico Mundial

Todos los importes monetarios se presentan en US\$, al menos que se indique lo contrario.

RESUMEN EJECUTIVO

Mejorar la competitividad de las ciudades forma parte del camino para erradicar la pobreza y mejorar la prosperidad compartida. Millones de trabajos se podrían crear cada año si todas las ciudades rindiesen al nivel de las ciudades más competitivas.

Una ciudad competitiva es una ciudad que de manera exitosa facilita que sus empresas e industrias puedan crear puestos de trabajo y aumentar la productividad e ingresos de sus ciudadanos a través del tiempo. A nivel mundial, mejorar la competitividad de las ciudades es el camino que lleva hacia la eliminación de la pobreza extrema y promueve la prosperidad compartida. Desde principios de la década del 2000 las tres cuartas partes de las 750 ciudades más grandes del mundo han crecido más rápido que sus economías nacionales. Sin embargo, cada año se podrían crear millones de nuevos puestos de trabajo si más ciudades funcionaran al mismo nivel que las mejores del mundo. La principal fuente de creación de empleos ha sido el crecimiento de las empresas del sector privado, las cuales representan – en general - alrededor del 75 por ciento de nuevos puestos de trabajo. Por ende, los líderes de las ciudades tienen que estar familiarizados con los factores que contribuyen a atraer, retener y expandir el sector privado. Este documento tiene como objetivo analizar los factores que contribuyen a que una ciudad sea competitiva, y la manera en que más ciudades pueden llegar a serlo.

¿Cómo son las Ciudades Competitivas?

Las ciudades varían en cuanto a su desempeño económico, y las ciudades competitivas están muy por encima de la norma. Utilizando datos del 2005-2012, el informe revela lo siguiente:

- Crecimiento económico acelerado. El 10 por ciento de las ciudades más importantes alcanzó un crecimiento anual de un 13.5 por ciento en su producto interno bruto (PIB) per cápita, en comparación con un 4.7 por ciento de una ciudad promedio.
- Crecimiento laboral excepcional. El 10 por ciento de las ciudades más importantes alcanzó un crecimiento anual de un 9.2 por ciento en la creación de nuevos puestos de trabajo, en comparación con el 1.9 por ciento del restante 90 por ciento de las ciudades.
- Crecimiento en los ingresos y la productividad. El 10 por ciento de las ciudades más importantes incrementó el ingreso disponible promedio de los hogares en un 9.8 por ciento anual.
- Imanes para la inversión extranjera directa (IED). El 5 por ciento de las ciudades más importantes obtuvo tanto IED, como el 95 por ciento del resto de las ciudades combinadas.

Aunque el 72 por ciento de las ciudades logró superar a sus economías nacionales en cuanto al crecimiento del PIB, sólo el 18 por ciento de las ciudades superó los niveles alcanzados por sus economías nacionales en cuanto a empleos, crecimiento y la productividad de manera simultánea. Por ende, parece que por lo general estos resultados económicos se llegan a negociar, y que la competitividad de la ciudad conlleva no sólo riesgos sino también oportunidades.

Las ciudades competitivas incluyen mucho más que simples nombres comunes, ciudades capitales o centros mundiales del comercio. A menudo son ciudades secundarias, y están experimentando un rápido proceso de industrialización. Según los datos de este estudio, algunas ciudades competitivas incluyen Saltillo, México; Meknes, Marruecos; Coimbatore, India; Gaziantep, Turquía; Bucaramanga, Colombia; y Onitsha, Nigeria. El éxito de estas ciudades competitivas no suponía una conclusión previsible: muchas de ellas consiguieron el éxito en medio de la adversidad como, por ejemplo, el hecho de que muchas no tienen salida al mar y están ubicadas en regiones rezagadas del país.

¿Qué hicieron las ciudades competitivas para alcanzar el éxito?

Estructura económica

La transformación estructural vino primero, seguido por el aumento de la eficiencia y la productividad. Las ciudades no siempre transforman sus economías para ser competitivas. Ellas simplemente aprenden a hacer mejor las cosas que normalmente hacen. En los niveles más bajos de ingresos, las ciudades suelen ser ciudades mercantiles que se enfrentan al desafío de transformarse de un centro de servicios a un centro de producción a través de un proceso rápido de industrialización. En los niveles de ingresos medios (entre \$2,500 y \$20,000), las ciudades son típicamente centros de producción que se esfuerzan por aumentar la productividad y aprovechan las oportunidades de mercado en lugar de transformar dramáticamente su combinación de industrias. En los niveles de más altos ingresos, las ciudades normalmente se convierten en centros para las industrias financieras y creativas, y tienen un nuevo reto de transformarse desplazando la actividad económica hacia sectores de mayor valor agregado.

Un tema común en cada una de estas etapas es que el crecimiento de empleos a largo plazo en las ciudades suele estar impulsado por los sectores comerciales.

Las ciudades competitivas han encontrado nichos de productos y mercados comerciales de bienes y servicios, en lugar del comercio al por menor o el sector público. En las ciudades de mayor crecimiento (el 10 por ciento del PIB en crecimiento per cápita), la creación de puestos de trabajo en el sector comercial superó el crecimiento del sector no comercial en un promedio de 2.5 puntos porcentuales por año. Los sectores comerciales también motivan la creación de empleos en sectores no comerciales: las ciudades donde los empleos en el sector comercial crecieron con mayor rapidez registraron un crecimiento de un 6.6 por ciento en las industrias no comerciales. Por el contrario, en las ciudades menos competitivas, los empleos en los sectores comerciales y no comerciales crecieron de manera equitativa en un 2 por ciento anual.

El éxito económico sostenido a largo plazo en la mayoría de las ciudades estudiadas ha ocurrido en los tres canales de crecimiento empresarial: el crecimiento

de las empresas existentes, la atracción de inversionistas extranjeros, y la creación de nuevas empresas.

Las ciudades exitosas no sólo dependen de atraer la inversión extranjera para impulsar el crecimiento económico. Estas ciudades logran equilibrar el reclutamiento de nuevos negocios brindando apoyo al crecimiento de las empresas ya existentes, las cuales normalmente representan la mayor proporción de nuevos puestos de trabajo en la mayoría de las economías. Asimismo, contribuyen a crear nuevas empresas.

Políticas de apalancamiento

Las ciudades competitivas utilizan una serie de intervenciones para aumentar la competitividad, incluyendo instituciones y regulaciones, infraestructuras y la tierra, capacidades e innovación, y ofrecen apoyo y finanzas a empresas. Cada ciudad adapta sus opciones e intervenciones en un área específica, dependiendo de sus circunstancias locales, su economía política, las oportunidades económicas y las necesidades de sus empresas. En los niveles más bajos de ingresos, las instituciones, regulaciones y la infraestructura básica suelen ser los conductores determinantes de la competitividad. En los niveles más altos de ingresos, el capital humano, una infraestructura avanzada y los sistemas de innovación se tornan cruciales para el crecimiento económico sostenido y la creación de empleos.

Las ciudades competitivas enfocan estas políticas de apalancamiento en intervenciones generales de la economía, así como en sectores industriales específicos.

En la práctica, esta estrategia implica la creación de un clima de negocios favorable y la concentración en sectores individuales con el fin de llevar a cabo iniciativas proactivas de desarrollo económico. Los estudios específicos realizados en algunas ciudades no revelaron desequilibrios entre estos dos tipos de iniciativas; las ciudades competitivas con frecuencia implementaban ambas. Las ciudades utilizaban un amplio diálogo y una base sólida de datos para minimizar el riesgo siempre presente del “apoderamiento” por parte de intereses especiales y la distorsión del mercado (tales como subsidios y medidas proteccionistas), y para mostrar, eventualmente, la capacidad necesaria que tienen de dejar ir cuando se determina que algunos sectores no eran competitivos a nivel global.

Varios factores críticos de éxito diferenciaron el uso de esas políticas de apalancamiento en algunas ciudades competitivas en comparación con la mayoría de otras ciudades. Por ejemplo, (a) se consultó a los empresarios sobre sus necesidades y las limitaciones a las que se tuvieron que enfrentar en sus operaciones; (b) se realizaron inversiones en infraestructura en colaboración con las empresas e industrias a las que tenían como objetivo servir; se diseñaron iniciativas (c) en colaboración con las empresas, asegurando que los programas estuviesen dirigidos a satisfacer sus necesidades prácticas; y (d) las industrias recibieron apoyo en aquellos lugares donde tenían un potencial comercial real, a través de iniciativas colectivas con el sector privado en vez del sector público.

Coaliciones de crecimiento

Las ciudades competitivas le prestaron atención al quien - el poder de las coaliciones de crecimiento. En la ciudad, las coaliciones de crecimiento de los sectores público y privado en el desarrollo económico fueron una constante en todos los estudios de casos exitosos examinados. Más allá de los límites de la ciudad, las ciudades competitivas encontraron maneras ingeniosas para aprovechar las capacidades de sus vecinos y de otros niveles gubernamentales cuando carecían de las capacidades necesarias o del financiamiento. Estos mecanismos ayudaron a introducir estrategias en las realidades económicas locales y en la resolución de problemas compartidos.

Implementación y ejecución

Las ciudades competitivas le prestan atención al cómo- convirtiendo las estrategias en acción. Las ciudades eligieron una estrategia para el desarrollo económico, alinearon su presupuesto para financiarlo, resolvieron problemas existentes durante su ejecución, y lograron movilizar suficiente personal y captar la atención en torno a la calidad de la implementación. Su foco estaba orientado explícitamente hacia el desarrollo económico explícito, complementando su visión social y medioambiental. También motivaron la participación de otras agencias e involucraron diversos niveles del gobierno municipal.

Cuando las ciudades no cuentan con los poderes adecuados o la capacidad para ejecutar estas funciones, los gobiernos nacionales y provinciales pueden tener que invertir en la descentralización, incluyendo la construcción de la capacidad de los gobiernos locales para que actúen de manera eficiente. Debido a que los ingredientes para la competitividad de la ciudad se distribuyen entre los distintos niveles de gobierno y otras entidades las ciudades competitivas necesitarán saber cómo complementar sus propios conocimientos en el desarrollo económico, aprovechando la participación de otros socios del gobierno y del sector privado para generar resultados que serán más que la suma de sus partes.

No existe una receta única para convertirse en una ciudad competitiva, pero algunos patrones comunes se pueden identificar y algunas técnicas pueden ser recomendadas a aquellas ciudades que están diseñando e implementando estrategias de desarrollo económico. Las ciudades, en todos los niveles de ingreso y con diferentes estructuras industriales y regímenes políticos, han encontrado maneras de incrementar sus niveles de empleo, los ingresos, y fortalecer la productividad, beneficiando así a sus ciudadanos. Su trayectoria dependerá de su punto de partida, su tamaño, recursos, vocación económica, estructura económica y su capacidad administrativa. Las ciudades pueden mejorar su desempeño poniendo en práctica el uso de un proceso único para diseñar e implementar una estrategia y utilizando herramientas que ya están disponibles. Estas herramientas incluyen el análisis estratégico de la economía local y las tendencias y oportunidades del mercado externo, el diálogo público-privado, y las técnicas para el aprovechamiento de la economía política durante su ejecución. Las ciudades competitivas examinadas en este documento utilizan, de manera explícita o implícita, algunas de estas herramientas para tomar decisiones informadas de acuerdo a sus necesidades específicas.



“GAZIANTEP ES LA CIUDAD NÚMERO UNO EN LA PRODUCCIÓN DE MOQUETAS DE LANA HECHAS A MÁQUINA. QUEREMOS ALCANZAR A BÉLGICA EN LA PRODUCCIÓN DE MOQUETA. SI CONSEGUIMOS EL ÉXITO A PESAR DE LAS DURAS CONDICIONES EN LA REGIÓN, ESTO ES UN BUEN MODELO.”

— Mehmet Aslan, Presidente del Consejo Directivo, Camara de Comercio de Gaziantep



INTRODUCCIÓN

El desarrollo de ciudades competitivas

Urgente, complejo, y con grandes rendimientos potenciales

Gaziantep es la sexta ciudad más grande de Turquía. En la década de 1970, tenía una población de alrededor de 120,000 personas. Hoy, la población de la ciudad se sitúa en 1.54 millones, sin contar los aproximadamente 300,000 refugiados sirios. Gaziantep cuenta con recursos naturales limitados y su tierra es árida y no apta para la agricultura; no es una ciudad portuaria; no es una ciudad capital; no cuenta con clústeres de alta tecnología; su nombre no es muy conocido ni es una ciudad grande, primaria.

Sin embargo, las empresas de manufactura ligera de Gaziantep venden sus productos en 175 países alrededor del mundo. Sus exportaciones aumentaron diez veces en sólo 11 años, yendo de \$620 millones en 2002 a \$6.2 mil millones en el año 2013. La ciudad ocupó el noveno lugar a nivel mundial en crecimiento económico durante la década de 1999-2009. Registró un promedio de un 6.3 por ciento en el crecimiento anual de su producto interno bruto (PIB) entre los años 2005- 2012, y un 3.6 por ciento en el crecimiento anual de empleo.

Gaziantep es una ciudad competitiva.

INTRODUCCIÓN

Una ciudad competitiva es una ciudad que facilita con éxito que sus empresas e industrias puedan crear fuentes de empleo, aumentar la productividad, y aumentar los ingresos de sus ciudadanos a través del tiempo.

Las ciudades exitosas y atractivas tienen muchas dimensiones, incluyendo el desarrollo social y humano, la sostenibilidad ambiental y las libertades políticas. Este documento se centra en los resultados económicos de las ciudades: el crecimiento en su producción y en la generación de empleos, la productividad laboral, y los ingresos disponibles de los hogares. Los objetivos de este informe son entender que factores impulsan los resultados económicos de las ciudades e identificar un enfoque que esté basado en evidencias de estrategias de desarrollo económico que maximicen los resultados.

La generación de empleos en las ciudades está a la vanguardia como un importante desafío para el desarrollo económico a nivel mundial (Banco Mundial 2013a). Muchos países en desarrollo están experimentando una transición demográfica y espacial, con millones de nuevos participantes en el mercado laboral (Término del Sistema de Tarea de la ONU, Post-2015 de la Agenda de Desarrollo de las Naciones Unidas de 2012; Banco Mundial 2013b). La rápida generación de oportunidades de empleo en las zonas urbanas es esencial si los países quieren aprovechar su “bono demográfico”, y así evitar un desastre social creado por el desempleo y la desigualdad. Las ciudades necesitan empleos y oportunidades para sus ciudadanos, así como los medios para generar ingresos fiscales con los que podrán financiar proyectos que satisfagan la creciente demanda de su población sobre los servicios básicos.

La literatura existente muestra que la urbanización y el crecimiento económico van de la mano, y que los niveles más altos de desarrollo se correlacionan con una mayor concentración de la producción y de la población en las ciudades (Hyttenget 2011; Glaeser y Joshi-Ghani 2015; *McKinsey Global Institute* 2012; Banco Mundial 2009). La investigación de este proyecto confirma que las ciudades han sido los motores del crecimiento en la mayoría de los países, y que las ciudades de los países en desarrollo crearon empleos y sacaron a los hogares de la pobreza:

- De las 750 ciudades más grandes analizadas entre el 2000-2012, el 72 por ciento superó a sus economías nacionales en términos de crecimiento económico.² La mayoría de las excepciones entre estos países son los países ricos en recursos, con altas tasas de urbanización.

- Esas 750 ciudades crearon 87.7 millones de puestos de trabajo dentro del sector privado, representando el 58 por ciento de todos los nuevos empleos del sector en 140 países, a pesar de ser – de manera colectiva - el hogar de sólo una cuarta parte de los empleos generados por el sector privado. Yakarta, Beijing y Chongqing crearon, cada una, más de 2 millones de nuevos puestos de trabajo.³

Un número desproporcionalmente alto de las ciudades de mayor crecimiento, desde el año 2000, eran ciudades de ingresos bajos y medios, una circunstancia que arroja evidencia de la convergencia global y regional. En la escala de la ciudad, la evidencia también sugiere la convergencia de ingresos a través del desarrollo económico. Durante el desarrollo de las ciudades se provoca una afluencia de inmigrantes, lo que conlleva a un aumento en los niveles de desigualdad interurbana. Sin embargo, los niveles de desigualdad luego tienden a disminuir en la medida que las ciudades empiezan a incorporar gradualmente a los inmigrantes en la fuerza laboral.⁴

Incluso para las ciudades que disfrutaban de trayectorias económicas positivas, surgen obstáculos en el camino. La urbanización no reproduce de manera automática el éxito económico (Glaeser 2009; Puga 2010; Banco Mundial 2009). Las ciudades cuyos líderes no reevalúan de manera continua su enfoque de crecimiento pueden perder impulso. Existen ejemplos bien conocidos en los países desarrollados, como las ciudades de Detroit, Michigan, y Cleveland, Ohio, en los Estados Unidos. Las ciudades en países de rentas baja o media también deben reavivar su crecimiento. De las 750 ciudades estudiadas en este proyecto, un tercio experimentó tasas de crecimiento en su PIB de menos del 2 por ciento anual entre el 2000-2012 (como Valparaíso en Chile, Bloemfontein en Sudáfrica, y Kuching en Malasia). Por el contrario, los líderes de las ciudades que de manera realista reevalúan sus oportunidades económicas y actúan para implementar iniciativas estratégicas, pueden lograr introducir cambios exitosos, incluso en situaciones realmente difíciles. Algunos buenos ejemplos son ciudades como Bilbao, en España, Pittsburgh, Pennsylvania, y Ciudad Oklahoma, en Oklahoma, Estados Unidos (KPMG 2014).

Frente a estos desafíos, los líderes de las ciudades se han planteado interrogantes fundamentales sobre los procesos:

- ¿Qué debo hacer para crear más puestos de trabajo para mis ciudadanos?
- ¿Cómo elijo entre las prioridades e intervenciones que compiten entre sí?
- ¿Cómo puedo hacer que las cosas sucedan de verdad?

Los líderes urbanos se han dado cuenta de que su tarea ya no se limita a la prestación de servicios eficientes para sus ciudadanos. Ahora también deben tratar de posicionar las empresas locales para que puedan competir en el mercado global. Los líderes también están empezando a reconocer que una estrategia de desarrollo económico por sí solo no es suficiente. Los mecanismos de implementación y los sistemas de entrega son igualmente (y quizás más) importantes para alcanzar los resultados deseados.

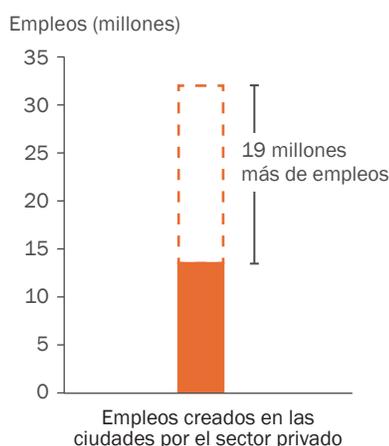
No existen fórmulas milagrosas. Existen innumerables ejemplos donde se ha tratado de encontrar estas fórmulas por medio de inversiones en grandes proyectos de infraestructura, en eventos emblemáticos, o en nuevos sectores industriales. Algunas de esas inversiones son impulsadas por las prioridades de la economía política, y no toman en cuenta la competitividad. Desafortunadamente, en la mayoría de los casos, las intervenciones de arriba hacia abajo no son suficientes para la creación de los empleos deseados y el crecimiento económico, a veces lo que generan son “elefantes blancos” caros (Zimbalist 2015). Una sola receta no garantiza el éxito en todos los ámbitos. Mejorar la competitividad es, en

cambio, un proceso largo y complejo que involucra múltiples actores públicos y privados. Algunos de estos enfoques se resumen en el capítulo 3.

Sin embargo, y particularmente, las ciudades se pueden adaptar para solucionar los desafíos del desarrollo económico. La escala de una ciudad tiende a coincidir con la escala natural del desarrollo económico de dos maneras:

- *Economías de aglomeración.* El desarrollo económico ocurre a través del crecimiento de las empresas e industrias, y existen abundantes investigaciones empíricas que indican que los efectos de la aglomeración (las eficiencias productivas que resultan de la colocación de las empresas) son parte integral de ese desarrollo. Una industria puede tener un impacto geográfico amplio, pero los efectos de la aglomeración tienden a tener límites espaciales. Por lo general, los geógrafos económicos consideran que la escala natural de la aglomeración está dentro de un área metropolitana (por ejemplo, véase Drucker 2012), donde los trabajadores se trasladan a sus puestos de trabajo, existe una destacada fuente de mano de obra, la infraestructura es compartida, y el conocimiento se puede extender hacia otras empresas. La proximidad tiende a ser más importante para las industrias que dependen de las interacciones cara a cara y el intercambio de conocimientos.
- *Alcance administrativo.* La implementación de políticas tiende a ser más manejable a nivel de ciudad que a nivel nacional, donde los líderes municipales ejecutan una serie de políticas y adoptan enfoques relativamente

Figura I.1: La creación de empleo en una ciudad media llevada al nivel del cuartil superior hubiese supuesto 19 millones más de empleos, 2012.



Fuente: Oxford Economics Dataset 2012.

Cuadro I.1: Las oportunidades de la competitividad

En todas las regiones del mundo, las ciudades se manejan de manera desigual. Por ejemplo, las ciudades en el cuartil superior de Africa Subsahariana (por ejemplo, Onitsha, Nigeria; Dar es Salaam, Tanzania; Kumasi, Ghana) generaron empleos a una tasa de 4.5 puntos porcentuales más rápido que el resto. Para cada una de las otras regiones del mundo, esta brecha es de por lo menos 3 puntos porcentuales.

Los autores calcularon los beneficios que se podrían lograr si la tasa promedio de crecimiento de empleos en el cuartil superior de las ciudades de cada región fuese alcanzada por todas las ciudades en la región, con tasas de crecimiento por debajo de ese promedio. La brecha global entre ese potencial nivel de crecimiento en el sector laboral y la actual tasa de creación de empleos fue de 19 millones sólo en el 2012 (Figura I.1).

más pragmáticos para el manejo de problemas (Glaeser y Joshi-Ghani 2014; WEF 2014) – trascendiendo la parálisis política que con frecuencia se experimenta a nivel nacional. Sin embargo, los gobiernos municipales a menudo tienen dificultades por la falta de recursos, y menor capacidad de manejo. La capacidad de poder implementar las políticas correctas desde un principio tendrá importantes implicaciones en la competitividad de la ciudad y porque las zonas urbanas contribuyen con la mayor parte del crecimiento económico de los países, para la creación de riquezas a nivel nacional y la reducción de la pobreza.

En general, la oportunidad de que la ciudad pueda ser competitiva es enorme (cuadro I.1). Si todas las grandes ciudades hubiesen podido aumentar su tasa de crecimiento de empleos al nivel del 25 por ciento de las mejores ciudades en su región, se hubiesen creado casi 20 millones de empleos adicionales sólo en el año 2012.⁵ En la práctica, no será posible que todas las ciudades puedan desempeñarse como lo han hecho las mejores ciudades del mundo, pero las lecciones y experiencias de esas ciudades competitivas del mundo pueden contribuir a que otras puedan desempeñarse mejor.

¿Por qué estudiar las ciudades?

Este estudio explora el “qué”, “quién” y el “cómo” de las ciudades competitivas. El objetivo es tratar de ofrecerle respuestas a las preguntas más apremiantes de los líderes municipales:

- **Capítulo 1**, “El rendimiento y sus características,” pinta un cuadro numérico de cómo son las ciudades competitivas y sus resultados, utilizando datos descriptivos.
- **Capítulo 2**, “Las evidencias y el análisis”, examina lo que el sector privado, como el principal generador de empleos, necesita de las ciudades. El capítulo analiza los factores determinantes del éxito, presenta evidencias de los estudios de caso, y presenta el marco de las políticas utilizadas por las ciudades competitivas.
- **Capítulo 3**, “La implementación”, presenta una guía del usuario para los líderes municipales que se están abriendo el difícil camino hacia la competitividad. Se centra en las herramientas de diagnóstico, el diálogo público-privado, y las técnicas adecuadas.

En un mundo de múltiples y superpuestos niveles de administración pública y muchas estructuras de gobiernos descentralizados, ¿Por qué se concentra este informe exclusivamente en las ciudades como su tema principal? La pregunta es especialmente pertinente en los países que no tienen fuertes gobiernos municipales y, en su lugar, dependen de una concentración de poderes en el ámbito estatal (por ejemplo, la India y Nigeria), o en el ámbito provincial o de condado (como Kenia). ¿Entonces, sigue siendo relevante un informe sobre las ciudades?

Hasta cierto punto, la palabra *ciudad* es una conveniente abreviación del gobierno local. Algunas de las reflexiones planteadas en este informe serán relevantes para cualquier gobierno sub-nacional que está considerando implementar una estrategia de desarrollo económico, sin importar si el área administrativa termina en los límites de la ciudad, abarca una zona rural, o de hecho incluye varias zonas urbanas. Los administradores públicos de todas esas áreas tendrán que considerar las fuerzas que motivarán el desarrollo económico sub-nacional (“qué”), las partes interesadas en ese proceso (“quiénes”), y las técnicas de diagnóstico, diseño e implementación (“cómo”). Otros aspectos podrían requerir ajustes, adaptándose a los poderes legales disponibles en cada nivel administrativo o en la medida en que existen agrupaciones espaciales reconocibles de empresas e industrias (debido a que el objetivo central de un enfoque de ciudades competitivas es entender y participar de manera coherente con la economía local).

En general, el informe se centra en entender la dinámica subyacente y la práctica del desarrollo económico en las ciudades, y no en definir exactamente lo que diferencia a una ciudad de otras unidades administrativas locales y sub-nacionales. La etiqueta *ciudad* se utiliza como un término que los lectores pueden identificar con mayor facilidad, aun cuando los autores reconocen que los planteamientos serán adaptados a contextos locales.

Una nota sobre los datos

Los datos a nivel municipal son muy difíciles de obtener. Incluso cuando los datos están disponibles, generalmente se asocian preocupaciones bien definidas con los datos (por ejemplo, la definición de una ciudad para resultados administrativos o económicos). Aunque los autores de este informe ponderaron todas estas interrogantes, el conjunto de datos de *Oxford Economics* (OE) fue considerado como el más completo, con algunas salvedades.⁶

En pocas palabras, las ciudades en la base de datos se pueden describir de la siguiente manera:

- *Selección de la muestra.* Las 750 ciudades incluidas en el conjunto de datos son las aglomeraciones urbanas más grandes del mundo o áreas metropolitanas con poblaciones de al menos 400,000,⁷ según la lista elaborada por la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas. Algunas ciudades “de importancia estratégica” fueron añadidas a la lista, tales como las capitales de los países que no llegaron al umbral de una población de 400,000.
- *Distribución regional.* Las 750 ciudades están ubicadas en 140 países en todas las regiones. La distribución de la muestra cubre Asia Oriental-Pacífico, 27 por ciento; América Latina y el Caribe, 13 por ciento; el sur de Asia, 12 por ciento; Europa del Este y Asia Central, 9 por ciento; África Subsahariana, 9 por ciento; Oriente Medio y

África del Norte, 6 por ciento; y los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 23 por ciento.⁸

- *Distribución del ingreso.* La distribución de la muestra por nivel de ingresos, utilizando las líneas de corte del PIB per cápita del Grupo del Banco Mundial, a partir de 2012, es el siguiente: bajos ingresos (<\$1,035), 9 por ciento; renta baja-media (\$1,036- \$4,085), 33 por ciento; renta media-alta (\$4,086- \$12,615), 26 por ciento; y de ingresos altos (> \$12,615), 32 por ciento.
- *Distribución según tamaño de la ciudad.* La distribución de la muestra por tamaño de población, utilizando las líneas de corte de ONU-Hábitat, es la siguiente: ciudades pequeñas (<500,000), 5 por ciento; ciudades intermedias (500,000-1 millón), 25 por ciento; ciudades grandes (1 millón-5 millones), 48 por ciento; ciudades grandes (>5 millones), 22 por ciento.⁹

Aproximadamente el 40 por ciento de los puntos de datos, provenientes del conjunto de datos de OE, son estimaciones, en lugar de observaciones reales. Por regiones, los países de la OCDE tienen la mejor cobertura de datos municipales, casi alcanzando el 100 por ciento; para ciudades en África y el Medio Oriente se utilizan más estimaciones. La disponibilidad de datos para las ciudades a lo largo y ancho de Asia y América Latina se encuentra en un lugar intermedio. Para las variables, la serie de mercados demográficos y laborales tienen los datos más completos, con más del 90 por ciento de la serie basada en datos publicados, seguidos de las variables de rendimiento económico. El detalle de los gastos del consumidor y las variables estratificadas de ingreso son las menos completas.

La construcción de la base de datos fue impugnada por tres categorías de datos que faltaban en un principio. Estos datos ausentes se calcularon de la siguiente manera:

- Para las series de datos con valores no disponibles (pero donde los datos históricos están disponibles a nivel municipal en ciertos años), las técnicas avanzadas de datos, como la extrapolación o interpolación, se utilizan para rellenar los huecos. Por ejemplo, los datos del censo por lo general se incluyen en esta categoría, ya que la mayoría de los países realizan un censo sólo cada cinco años, por lo que los puntos de datos anuales tienen que ser extrapolados o interpolados.¹⁰
- Para las series de datos que sólo incluyen un año, o sin observaciones algunas a nivel municipal, las estimaciones se logran utilizando datos regionales o de país conjuntamente con supuestos económicos específicos. Por ejemplo, cuando no se dispone de los datos del PIB a nivel municipal, la OE reduce los datos regionales del PIB - o a nivel de país - utilizando una proporción modificada de la población de la ciudad con la población regional o nacional.

- Para las series de datos con observaciones, ya sea a nivel de ciudad o de país, las estimaciones se realizan mediante el análisis de países similares en cuanto a desarrollo económico y región.

Las ciudades competitivas: ¿un consenso emergente?

Las ciudades competitivas y la competitividad de la ciudad son términos que los profesionales, los líderes políticos, investigadores, y otros, están utilizando con mucha frecuencia. Sus definiciones varían, pero algunos hilos comunes subyacentes pueden ser observados. Este informe define una ciudad competitiva como una que facilita con éxito que sus empresas e industrias puedan crear puestos de trabajo, aumentar la productividad y aumentar los ingresos de los ciudadanos a través del tiempo. Se propone un marco que propicie una ciudad competitiva (a) priorizando el rendimiento de las empresas, (b) teniendo en cuenta los puntos determinantes de ese rendimiento, (c) determinando las políticas que están disponibles para mejorar el rendimiento, y (d) combinando el alcance y la capacidad de la administración pública de la ciudad con asociaciones privadas y relaciones inter-gubernamentales. (En la página 38 se ofrece una explicación completa).

Al revisar literaturas similares de organizaciones como el Foro Económico Mundial, la OCDE, el *McKinsey Global Institute*, Brookings, KPMG y literaturas anteriores del Banco Mundial, varios patrones se pueden observar (*Brookings Institution Metropolitan Policy Program* 2007, 2011, 2012, 2013; *Center for Cities* 2013, 2014A, 2014b, 2014c, 2015; *Cities Alliance* 2006; *McKinsey Global Institute* 2013; OCDE 2006, 2013; WEF 2014; Banco Mundial, 2006):

- Gran parte de la literatura toma en cuenta las cuatro categorías principales de los instrumentos políticos (instituciones y reglamentos; infraestructura y terrenos; habilidades e innovación; apoyo a las empresas y finanzas) como parte integral de la competitividad de la ciudad. Desde cierto punto de vista los líderes de las ciudades tienen que maniobrar las complejas y múltiples áreas de la política y las inversiones para facilitar la competitividad de la ciudad.
- Los mensajes sobre lo que se debe hacer dentro de estas cuatro categorías son, en gran medida, consistentes en todos los informes. Es raro que los informes sobre la competitividad de la ciudad se contradigan entre sí, como muestran los siguientes ejemplos:
 - *Instituciones y regulaciones.* Los informes tienden a resaltar la importancia de un sistema impositivo y regulatorio que promueve el comercio y la inversión, una administración pública transparente y eficiente, y el uso de algunas medidas especiales para hacer frente a la degradación del medio ambiente, la cohesión social y la gestión del tráfico.

- *Apoyo empresarial y finanzas.* Los informes tienden a destacar la importancia de sostener conversaciones regulares con empresas, celebración de exposiciones itinerantes para atraer inversionistas, asociaciones público-privada, capacitación y redes de mentores para las pequeñas y medianas empresas (PYMEs), y capital inicial.
- *Capacitación e innovación.* Los informes tienden a resaltar la importancia de sólidas instituciones educativas, la alineación de los programas de formación a las necesidades de la industria local, y las artes y la cultura para atraer talento y la inversión internacional.
- Sin embargo, no parece haber consenso sobre cómo equilibrar estas políticas e inversiones, dados los escasos recursos, incluyendo los procesos para la toma de decisiones, la selección de los socios, y las técnicas para su implementación.
 - Algunos informes enfatizan un enfoque de colaboración entre los diferentes sectores en una ciudad, y con otros niveles de gobierno (por ejemplo, la OCDE, el Banco Mundial, la *Cities Alliance*, Brookings).
 - Otros informes enfatizan la necesidad de que los alcaldes más atrevidos y los líderes municipales puedan imaginar e impulsar una agenda de desarrollo frontal (por ejemplo, el Foro Económico Mundial, el *McKinsey Global Institute*).
 - Algunos informes enmarcan el desarrollo económico como un esfuerzo estratégico a largo plazo, que requiere de una sólida base de financiación, plazos de ejecución, apropiación del proceso por parte de los sectores interesados, y un enfoque colaborativo (por ejemplo, la OCDE, *Cities Alliance*, el Banco Mundial).
 - Otros informes destacan un enfoque más oportunista para alcanzar “éxitos” en el desarrollo económico, a través de una adaptación y un enfoque pragmático que evoluciona de acuerdo a las necesidades (por ejemplo, Brookings, *McKinsey Global Institute*, y FEM).

Notas

¹ El término ciudades competitivas ha llegado a ser ampliamente utilizado, y aparece en una serie de informes de alto nivel y artículos académicos. Sin embargo, no hay consenso sobre el significado preciso del término ciudades competitivas, tal y como ha señalado Harris (2007) y otros. Para este informe, los autores han combinado una serie de elementos que aparecen en la literatura económica para reflejar mejor su comprensión de la competitividad de una ciudad. Los componentes incluyen las prioridades duales de creación de empleos y crecimiento de la productividad, tal y como lo identifica la Comisión Europea (2007); un enfoque en las empresas, según lo sugerido por Storper (2013), Parkinson y otros, 2004; y el reconocimiento de la “ciudad” como una combinación de actores locales público, privado y de la sociedad civil, como ha señalado el FEM (2014) y Zhang (2009).

² Medido como el crecimiento del PIB durante el período de investigación (2000-2012, o el primer año que los datos estuvieron disponibles para ciertas ciudades). A menos que se indique lo contrario, los datos aquí presentados se obtuvieron de *Oxford Economics* y analizados por el Banco Mundial.

³ Ver Fikri y Zhu (2015). Debido a que la mayoría de los datos sobre los trabajos a nivel de ciudad comienzan a partir del año 2005 en los datos de *Oxford Economics*, las cifras que aquí aparecen son del 2005-2012.

⁴ Se utilizó un modelo fijo de tiempo y de regresión de la ciudad para probar el efecto Kuznets a nivel de ciudad: a medida que aumenta el ingreso, la desigualdad aumentará antes de que comience a caer. El conjunto mundial de datos de OE no tiene observaciones sobre la desigualdad a nivel de cada ciudad por cada año. Algunas observaciones fueron extrapoladas por los modelos. Un chequeo robusto realizado por los autores incluyó algunas ciudades, utilizando sólo observaciones actuales (que por sí están sujetas a la muestra aleatoria), y el mismo efecto Kuznets todavía se lleva a cabo, a pesar de que ya no es estadísticamente significativo.

⁵ Esta cifra se calcula aplicando la tasa media del crecimiento de empleos en el cuarto superior de las ciudades de cada región, a todas las ciudades de la región donde el crecimiento cayó por debajo de ese promedio, y luego comparar el incremento neto resultante en puestos de trabajo en el incremento real.

⁶ Para más información sobre Oxford Economics, consulte: <http://www.oxfordeconomics.com>.

⁷ Para ser precisos, este conjunto de datos incluye al menos las 500 ciudades más grandes del mundo. Para el resto de las ciudades en el conjunto de datos que están cerca del umbral de los 400,000 habitantes, si es el más grande dependerá de cómo se establecen en las zonas metropolitanas.

⁸ No alcanza la suma del 100 por ciento debido al redondeo.

⁹ Al tratar de determinar los límites estadísticos exactos para cada aglomeración, o área metropolitana, la OE utiliza la lista de las Naciones Unidas sobre aglomeraciones urbanas como el punto de partida. Luego, compara la cifra poblacional urbana publicada por las Naciones Unidas con la cifra de población urbana publicada en las estadísticas oficiales de cada país. Si son similares, entonces los límites utilizados por las estadísticas oficiales serán utilizados. Si son significativamente diferentes, en general la OE adopta los límites estadísticos (ya sea por las Naciones Unidas o por cada país) que incluye el número mayor de la población.

¹⁰ La cifra del 40 por ciento del valor perdido excluye los casos en los que la OE tuvo que estimar los valores entre años, o más allá de la serie histórica disponible, a través de la interpolación o extrapolación (por ejemplo, mediante datos del censo) debido a que la mayoría de estas estimaciones anuales se hacen sobre la base de observaciones reales.

REFERENCIAS

- Programa de Política Metropolitana de la *Brookings Institution*. 2007. "Metro Nation: How U.S. Metropolitan Areas Fuel American Prosperity". Blueprint for American Prosperity report, Brookings Institution, Washington, DC.
- . 2011. "Metropolitan Business Plans: A New Approach to Economic Growth". Brookings/RW Ventures Metropolitan Business Planning Initiative report, Brookings Institution, Washington, DC.
- . 2012. "Metro Trade: Cities Return to Their Roots in the Global Economy". Informe sobre iniciativa ciudades globales, Brookings Institution, Washington, DC.
- . 2013. "The 10 Traits of Globally Fluent Metro Areas: International Edition". Informe sobre iniciativa ciudades globales, Brookings Institution, Washington, DC.
- Centre for Cities. 2013. "Beyond the High Street: Why Our City Centres Really Matter". Documento de trabajo, Centre for Cities, Londres.
- . 2014a. "Delivering Change: Making Transport Work for Cities". Documento de trabajo, Centre for Cities, Londres.
- . 2014b. "Small Business Outlook 2014". Documento de trabajo, Centre for Cities, Londres.
- . 2014c. "Breaking Boundaries: Empowering City Growth through Cross-Border Collaboration". Documento de trabajo, Centre for Cities, Londres.
- . 2015. "A Century of Cities: Urban Economic Change Since 1911". Documento de trabajo, Centre for Cities, Londres.
- Cities Alliance. 2006. "City Development Strategy Guidelines: Driving Urban Performance". Documento de trabajo, Cities Alliance, Washington, DC.
- Drucker, Joshua M. 2012. "The Spatial Extent of Agglomeration Economies: Evidence from Three U.S. Manufacturing Industries". Center for Economic Studies Paper CES-WP-12-01, Buró del Censo de los EE.UU., Washington, DC.
- Comisión Europea. 2007. State of European Cities: Adding Value to the European Urban Audit. Bruselas: Comisión Europea.
- Fikri, Kenan, y Juni Tingting Zhu. 2015. "City Analytics". Documento acompañante para "Ciudades Comparativas para Empleos y Crecimiento: ¿Qué, Quiénes y Cómo? Banco Mundial, Washington, DC.
- Glaeser, Edward L. 2009. "The Death and Life of Cities". In *Making Cities Work: Prospects and Policies for Urban America*, editado por Robert P. Inman, 22–62. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Glaeser, Edward L., y Abha Joshi-Ghani. 2014. "The Urban Imperative: Toward Shared Prosperity". Documento de investigación 6875, Banco Mundial, Washington, DC.
- , eds. 2015. *The Urban Imperative: Towards Competitive Cities*. Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Harris, Nigel. 2007. "City Competitiveness". Investigación para el Banco Mundial y colocada en línea por DPU Associates, Londres. <http://www.dpu-associates.net/system/files/City+Competitiveness+09.pdf>.
- Hyttenget, Eva. 2011. "The Impact of Urbanization on GDP Per Capita: A Study of Sub-Saharan Africa". Tesis de maestría, Universidad Jönköping, Suecia.
- KPMG. 2014. *Magnet Cities: Decline, Fightback, Victory*. Londres: KPMG.
- McKinsey Global Institute. 2012. "Urban World: Cities and the Rise of the Consuming Class". Documento de trabajo, McKinsey Global Institute, Washington, DC.
- . 2013. "How to Make a City Great". Documento de trabajo, McKinsey Global Institute, Washington, DC.
- OECD (Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD)). 2006. *Competitive Cities in the Global Economy*. Washington, DC: OECD.
- . 2013. "Enhancing Competitiveness: Better Governance for Metropolitan Areas by Getting Cities Right". In "Regions and Cities: Where Policies and People Meet: Policy Briefs," OECD, Marsella, Francia.
- Parkinson Michael, Mary Hutchins, James Simmie, Greg Clark, y Hans Verdonk. 2004. "Competitive European Cities: Where Do the Core Cities Stand?" Informe para la Oficina del Vice Primer Ministro, Londres.
- Puga, Diego. 2010. "The Magnitude and Causes of Agglomeration Economies". *Journal of Regional Science* 50 (1): 203–19.
- Storper, Michael. 2013. "Keys to the City: How Economics, Institutions, Social Interaction, and Politics Shape Development". Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Término de Tarea del Sistema de la ONU sobre el Programa de Desarrollo de la ONU 2012. "Sustainable Urbanization Thematic Think Piece". Documento de trabajo, Naciones Unidas, Nueva York.
- FEM (Foro Económico Mundial). 2014. "The Competitiveness of Cities". Informe del Consejo sobre la agenda global sobre competitividad, FEM, Cologny/Ginebra, Suiza.
- Banco Mundial. 2006. *Local Economic Development: A Primer—Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plans*. Washington, DC: Grupo del Banco Mundial.
- . 2009. *Informe Mundial de Desarrollo 2009. Reshaping Economic Geography*. Washington, DC: Grupo del Banco Mundial.
- . 2013a. *Informe Mundial de Desarrollo. 2013: Jobs*. Washington, DC: Grupo del Banco Mundial.
- . 2013b. *Planning, Connecting, and Financing Cities—Now: Priorities for City Leaders*. Washington, DC: Grupo del Banco Mundial.
- Zhang, Ming. 2009. *Competitiveness and Growth in Brazilian Cities: Local Policies and Actions for Innovation*. Banco Mundial. Washington, DC.
- Zimbalist, Andrew. 2015. *Circus Maximus: The Economic Gamble Behind Hosting the Olympics and the World Cup*. Washington, DC: Brookings Institution Press.



COIMBATORE NO ES UN NOMBRE MUY CONOCIDO FUERA DE LA INDIA A PESAR DE QUE ESTA CIUDAD EN AUJE DE MÁS DE DOS MILLONES DE HABITANTES HAYA CRECIDO DESDE EL 2000 AL MISMO RITMO QUE HYDERABAD Y BANGALORE Y MÁS RÁPIDO QUE SUS HOMÓLOGAS GRACIAS A LA FABRICACIÓN DE DOS TERCIOS DE LOS MOTORES PRODUCIDOS EN EL PAÍS.

CAPÍTULO 1

¿Cómo son las ciudades competitivas?

Las ciudades varían enormemente según su rendimiento económico. Mientras que el 72 por ciento de las ciudades crecen más rápido que sus países, estos beneficios no ocurren uniformemente a través de todas las ciudades. El 10 por ciento de las mejores ciudades mejoran el PIB casi tres veces más que el 90 por ciento restante. Crean empleo de cuatro a cinco veces más rápido. Sus residentes se benefician de ingresos y productividades más altas y son imanes para la inversión extranjera.

Las ciudades competitivas incluyen más que nombres comunes, ciudades capitales o centros mundiales del comercio. Con frecuencia son ciudades secundarias que están experimentando una rápida industrialización. De acuerdo a los datos de este estudio, las ciudades competitivas incluyen Saltillo, México; Mequinez, Marruecos; Coimbatore, India; Gaziantep, Turkía; Bucaramanga, Colombia; y Onitsha, Nigeria. El éxito de estas ciudades competitivas no es una conclusión previsible: muchas de ellas consiguieron el éxito en medio de la adversidad como, por ejemplo, el hecho de que muchas no tienen salida al mar y están ubicadas en regiones rezagadas del país.

CAPÍTULO 1

No existe una única receta para llegar a ser una ciudad competitiva pero se pueden identificar patrones comunes y a las ciudades que estén diseñando e implementando estrategias de desarrollo económico se les puede recomendar algunas técnicas.

Las ciudades difieren en muchas dimensiones: **en tamaño; orientación económica; ubicación geográfica y características** (puerto, sin salida al mar, ricas en recursos, áridas); **en los niveles de ingresos; su historia** (nuevas, antiguas, planificadas, no planificadas); **en sus sistemas políticos** (las altamente federales contra las centralizadas); **entre otros puntos**. Como se destaca en la figura 1.1, el rendimiento económico de las ciudades también varía de manera dramática.

Asimismo, cada ciudad tiene su propio conjunto de problemas de desarrollo que le dan forma a su perspectiva y a sus objetivos. Por ejemplo, varias ciudades de Europa del Este se están reduciendo en tamaño debido

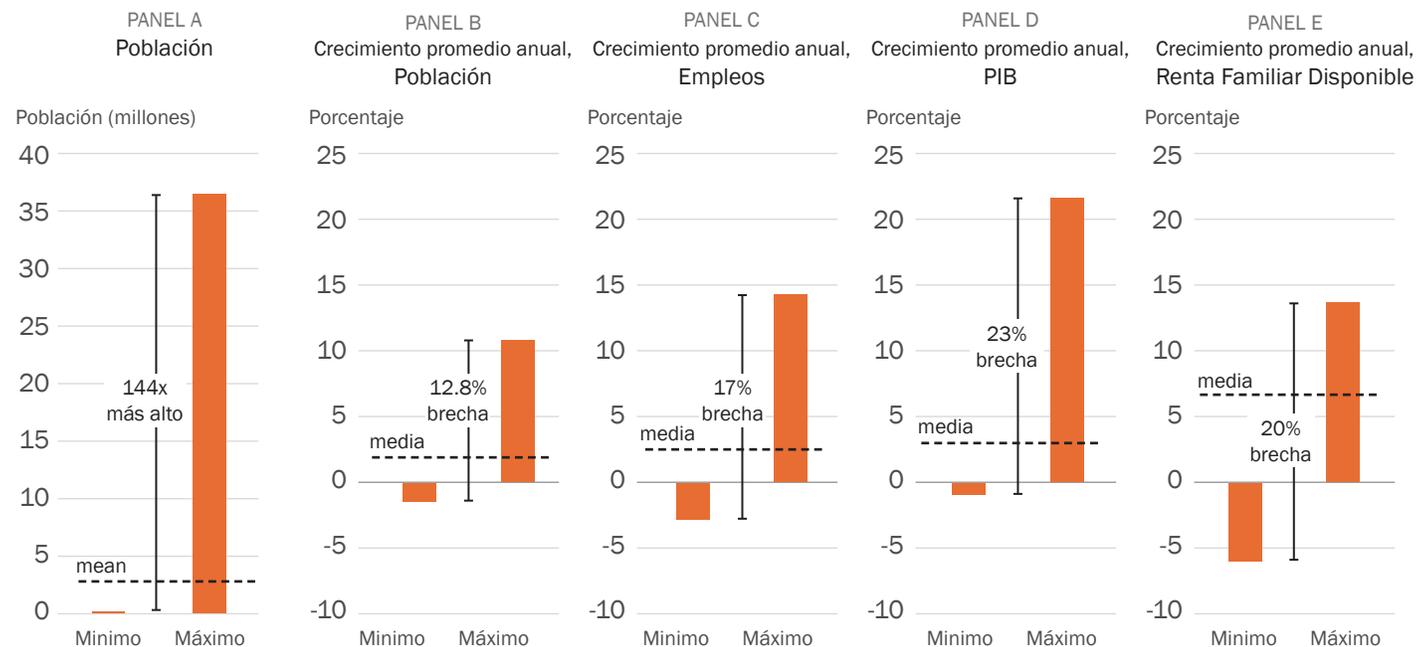
al declive de sus industrias. En África y Asia, las ciudades están tratando de integrar una avalancha de inmigrantes a sus mercados laborales y estructuras sociales. En algunas ciudades del mundo desarrollado, la responsabilidad recae en atraer y retener el talento; en algunos casos, tratan de prevenir la salida masiva de personas.

Las ciudades parecen caer en tres categorías, en relación con la composición de sus sectores económicos.¹

Las categorías están definidas utilizando los datos que aparecen en la figura 1.2. Los datos reflejan patrones que sugieren la existencia de las siguientes tres categorías de ciudades:

- Ciudades mercantiles con un PIB per cápita de alrededor de \$2,500 o menos. Los servicios al consumidor (como

Figura 1.1: El desempeño económico de las ciudades varía mucho alrededor del mundo



Fuente: Análisis del Banco Mundial, proveniente de datos obtenidos de Oxford Economics Data 2000-12. Ver Fikri y Zhu 2015.

Nota: PIB = Producto Interno Bruto; Disp. = Disponible; Min. = Mínimo; Max. = Máximo.

la venta al por mayor y al por menor, los servicios de *catering* y recreativos) representan una gran parte de la economía de estas ciudades, en consonancia con su función como centros comerciales y ciudades mercantiles que apoyan las economías rurales que las rodean. El sector industrial representa una creciente proporción de sus economías en aquellas ciudades donde la escala salarial se encamina hacia los \$2,500. El reto principal de estas ciudades es cómo facilitar la creación de empleos a través de la industrialización y, por lo tanto, cómo convertirse en un centro de producción.

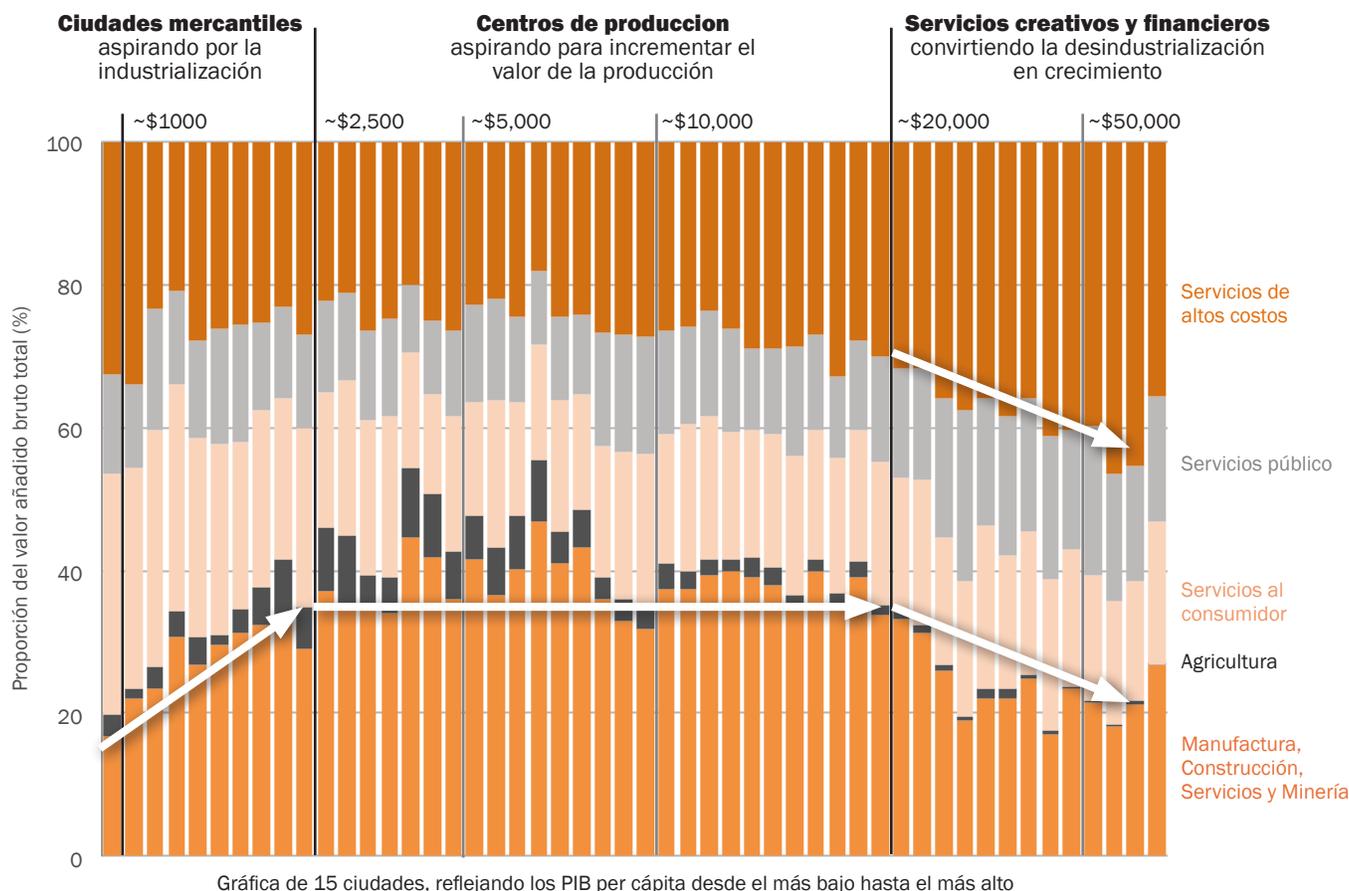
- *Centros de producción con un producto interno bruto (PIB) per cápita entre \$2,500 y \$20,000.* Estas ciudades cuentan con una amplia gama de ingresos, a pesar de contar con una sorprendente mezcla de industrias similares. La manufactura, la construcción y la minería representan la mayor parte de la actividad económica de estas ciudades. Durante esta fase del desarrollo de centros de producción, las ciudades alcanzan grandes beneficios en cuanto a valor por tornarse cada vez más sofisticadas y productivas en lo que ya están haciendo: mejorando la productividad de las empresas e industrias a través de la

innovación de procesos y productos, y captando nichos más rentables en sus cadenas de valor. El reto principal de estas ciudades es cómo crear las condiciones para aumentar la eficiencia y la productividad de sus empresas, y cómo aprovechar las oportunidades de mercado.

- *Centros de servicios creativos y financieros con un PIB per cápita de unos \$20,000 y más.* Los servicios de alto nivel representan una parte cada vez mayor de la economía de la ciudad en aquellas ciudades con ingresos de \$20,000 o más, y el sector industrial tiene una participación cada vez menor. El reto principal de estas ciudades es cómo apoyar a que sus empresas sigan siendo competitivas pese al aumento en los costos de producción y, por ende, cómo facilitar el desplazamiento de la actividad económica hacia sectores de mayor valor añadido.

En los datos de 750 ciudades examinados por el Banco Mundial, 150 son ciudades mercantiles, 405 son centros de producción, y 495 son centros de servicios creativos y financieros. Las 750 ciudades están estratificadas en bandas de 15 ciudades cada una, según indica la figura 1.2.

Figura 1.2: Las diferentes estructuras de la industria y las diferentes necesidades de las ciudades en los diferentes niveles de ingresos



Fuente: Análisis del Banco Mundial de Oxford Economics Data 2000-12. Ver Fikri y Zhu 2015.
Nota: VBA=Valor añadido bruto

Las ciudades competitivas están muy por encima de la norma

La investigación se centró en entender lo que es una ciudad competitiva y qué la hacía exitosa. La tarea era identificar un conjunto de las ciudades más competitivas y con buenos rendimientos² e identificar lo que parecía tenían en común y estar conscientes de sus diferencias estructurales. Los datos revelaron cuáles eran aquellas ciudades en cada región del mundo que habían superado sus economías nacionales en cuanto a la generación de empleos, el crecimiento en los niveles de ingresos, y el crecimiento en los niveles de productividad.³ Entre las ciudades más grandes, entre las 750 ciudades en el conjunto de datos de *Oxford Economics* (OE), 130 cumplen con este estándar. Desde el comienzo del milenio estas ciudades competitivas han experimentado un rápido crecimiento, sus economías han creado un número desproporcionado de empleos dentro del sector privado, y la renta familiar disponible de los hogares creció más rápido que la de sus homólogos.

Muchas de las ciudades competitivas no tienen nombres sonoros ni son ciudades primarias famosas del mundo. Se encuentran en todas las regiones, y en todos los continentes. A juzgar por los resultados económicos, las ciudades competitivas son lugares como Bucaramanga en

Cuadro 1.1: La economía informal

En todas las regiones del mundo, pero especialmente en los países de menores ingresos, una proporción sustancial de la economía está constituida por las actividades informales. Las actividades económicas informales son aquellas que no están reguladas y registradas, y por lo tanto no aparecen en los datos económicos oficiales.

Los datos utilizados en este capítulo no hacen una distinción entre empleos formales e informales. Para las ciudades de África y de la India, el conjunto de datos Oxford Economics hizo algunos ajustes para tomar en cuenta el empleo informal. Para otros países, el grado de ajuste depende de si las estadísticas oficiales se ajustan a los empleos informales.

Para este informe, el Banco Mundial no exploró específicamente el papel de la economía informal en la competitividad de la ciudad. Un amplio cuerpo existente de la literatura explora la dinámica de las actividades económicas informales, y sus vínculos entre la economía formal e informal. Por ejemplo, surgen algunas pruebas de que el sector informal, al igual que su contraparte formal, se siente atraído por las ciudades y por los beneficios de sus economías urbanas y un mejor acceso a la infraestructura (Ghani, Goswami, y Kerr 2012; Ghani, Kerr y O'Connell 2014; Ghani, Kerr y Segura 2015).

Colombia, Coimbatore en la India, y Onitsha en Nigeria. Ellas patrocinan las empresas e industrias que generan crecimiento y empleos, y que mejoran los niveles de ingresos de su pueblo. Lo han logrado de diversas maneras.

Cuando se toman en cuenta la diversidad de circunstancias y las necesidades mencionadas anteriormente, las ciudades con mejores parte resultados muestran que cuando se trata de resultados económicos están por encima de la norma. Ellas presentan las siguientes características:

Crecimiento económico

El crecimiento anual per cápita del PIB en una ciudad promedio ya impresiona con un 4.7 por ciento,⁴ pero el 10 por ciento de las ciudades más importantes alcanzó el 13.5 por ciento anual entre el 2005 y el 2012. Los centros de producción lograron el PIB de mayor crecimiento per cápita, promediando un 6.3 por ciento por año. Esa tasa de crecimiento se compara con el 5.3 por ciento en ciudades mercantiles promedio poco desarrolladas, y sólo el 1.0 por ciento en los centros financieros y creativos con mayor madurez. Más de las dos terceras partes de las ciudades de más rápido crecimiento en sus PIB per cápita eran ciudades con ingresos bajos o medianos, confirmando así la existencia de una convergencia global o una historia "actualizada" en cuanto al nivel de la ciudad. Se observa una tasa de convergencia condicional de un 1.4 por ciento a un 9.0 por ciento por año para las 750 ciudades más grandes del mundo entre los años 2000-2012. En otras palabras, las ciudades con un menor PIB per cápita se están poniendo al día a un ritmo de 1.4-9.0 por ciento al año.⁵ La evidencia que proviene de África es particularmente interesante: el 10 por ciento de las ciudades africanas dentro del conjunto de datos alcanzó una tasa de crecimiento anual de un 11 por ciento, fortaleciendo las esperanzas históricas de crecimiento del continente. Desafortunadamente, el 10 por ciento sufrió una caída en el PIB per cápita de un 1.7 por ciento por año, subrayando la gravedad del desafío competitivo de África y la necesidad de introducir intervenciones de crecimiento focalizadas en los centros urbanos de África para así aprovechar plenamente los beneficios de la urbanización.

Creación de empleos

El 10 por ciento de las ciudades más importantes alcanzó el 9.2 por ciento de crecimiento anual en cuanto a puestos de trabajo, en comparación con el 1.9 por ciento del 90 por ciento restante de las ciudades entre el 2005 y el 2012. En términos generales el crecimiento de las tasas de empleo fue más rápido en las ciudades mercantiles y en los centros de producción (promedios anuales de 3.5 por ciento y 3.3 por ciento, respectivamente), que en los centros de servicios creativos y financieros. Aun así, las metrópolis más competitivas lograron generar un impresionante crecimiento de empleos en el sector privado, y lograron recuperarse rápidamente de la crisis financiera de 2008 y la consiguiente recesión.

Ingresos medios

El 10 por ciento de las ciudades más grandes incrementó el ingreso promedio disponible de sus hogares en un 9.8 por ciento anual.

Algunos de los actores más destacados en esta métrica fueron las ciudades mercantiles, pero fueron en los centros de producción donde se registró el mayor incremento medio de ingresos, de un 4.6 por ciento. Por el contrario, muchos centros creativos lucharon para elevar sus niveles de vida: la renta familiar disponible aumentó un promedio de sólo un 0.7 por ciento, y subió un insignificante 0.1 por ciento en el 10 por ciento de las ciudades. Las economías avanzadas no fueron las únicas que tuvieron que lidiar con el estancamiento o la caída en los niveles de vida: en el África subsahariana, aun cuando la décima parte de las ciudades más importante creció en un 11 por ciento al año, mientras que la décima parte inferior presencié las caídas de los ingresos familiares en casi un 4 por ciento.

Productividad⁶

En el 2012, el 70 por ciento de las ciudades en la base de datos superó a sus países en cuanto a productividad.

En los tres tipos de estructuras industriales identificadas, las ciudades mercantiles y los centros de producción experimentaron el mayor crecimiento en productividad (de 4.4 por ciento y 4.1 por ciento anual, en promedio), en comparación con los centros de servicios creativos y financieros en un 1 por ciento al año. Sin embargo, se presentan variaciones considerables en todas las regiones, a través de los países, y a lo largo de ciudades ubicadas dentro de estos países:

- Oriente Medio y Asia del Sur. El 10 por ciento de las principales ciudades incrementaron su productividad en 3 puntos porcentuales más rápido que sus homólogos.
- África. El 10 por ciento de los actores principales de las ciudades aumentaron la productividad en 1.7 puntos porcentuales más rápido que sus homólogos.
- Estados Unidos. Incluso en este país, que cuenta con un sistema urbano maduro, el promedio enmascara amplias variaciones: el rendimiento de un trabajador en San José, California, la ciudad estadounidense más productiva, es más del doble de Buffalo, Nueva York, la ciudad menos

productiva, en más de \$210 mil por trabajador en comparación con \$87,500.

- China. En este país de rápido crecimiento urbano, los resultados son aún más sesgados, con ciudades de un alto rendimiento como Tangshan (Hebei) y Dongguan (Guangdong), con un promedio siete veces más que la productividad media nacional. Esta disparidad se debe a, entre otras cosas, las diferencias en las estructuras económicas de la ciudad y las especializaciones de la industria. Sin embargo, sigue siendo un crudo recordatorio de por qué la competitividad es importante.

Curiosamente, no se encontró una estrecha relación entre la productividad y otros indicadores de desempeño económico.

La creación de empleos, el crecimiento de los ingresos, y la productividad, no necesariamente van de la mano. El conjunto de datos indica que algunas ciudades experimentan un crecimiento a nivel de empleos, pero no un crecimiento en la productividad; un crecimiento en los niveles de ingresos pero no en el crecimiento de empleos; el crecimiento de la productividad, pero no un crecimiento del ingreso, y así sucesivamente. Estos patrones aparecen en la tabla 1.1. En sólo el 69 por ciento de las ciudades se registró el crecimiento de empleo similar al crecimiento de la productividad y el aumento en el ingreso promedio de los hogares. Durante el mismo período, sólo el 18 por ciento de las ciudades, o menos de una de cada cinco, tuvieron un mejor resultado que sus economías nacionales en las tres medidas.

Sectores transables

En el 10 por ciento de las ciudades donde el PIB per cápita creció más rápido entre el 2005-2012, el crecimiento de fuentes de trabajo en el sector transable superó el crecimiento de empleos en el sector no transable en un promedio de 2.5 puntos porcentuales al año – 6.2 por ciento en comparación con el 3.7 por ciento.

La literatura económica a menudo determina que los sectores transables – los bienes y servicios que son geográficamente móviles y, por lo tanto, están sujetos al comercio regional e internacional – son los más importantes motores de una alta tasa de productividad y de salarios (Atkinson 2013; Porter 1990; *U.S. Cluster Mapping Project* n.d.). Por lo tanto, no debe ser una sorpresa que las ciudades competitivas exhiban

Tabla 1.1. Ingresos, empleos, y productividad en las 750 ciudades más grandes, 2005-12

	Sólo crecimiento de ingresos	Sólo crecimiento de empleos	Sólo crecimiento en productividad	Crecimiento simultáneo en los tres
Promedio de 750 ciudades donde se registró el crecimiento	85	85	90	69
Promedio de 750 ciudades que sobrepasaron sus propios países	50	73	42	18

un énfasis particular en la producción de bienes y servicios transables como una manera de impulsar su crecimiento económico y la creación de empleos (Fikri y Zhu 2015). De manera significativa, los sectores comerciales suelen disparar la creación de empleos en otros sectores no transables dentro de la economía de una ciudad. El 10 por ciento de las ciudades donde la creación de empleos en el sector transable creció más rápido entre el 2005-2012 (9.8 por ciento anualmente), registró un 6.6 por ciento de crecimiento en empleos dentro del sector de industrias no transables. En cambio, en las ciudades menos competitivas las industrias transables y no transables crecieron a una tasa mucho más lenta. Por el contrario, en las ciudades menos competitivas las industrias transables y no transables crecieron en efecto a un menor ritmo: justo por encima de 2.0 por ciento. Este contraste es especialmente marcado en los centros de producción, donde las ciudades más competitivas alcanzaron casi el 11 por ciento promedio anual de crecimiento de empleos transables y un 9.1 por ciento del crecimiento del empleo total, en comparación con un promedio mundial de un 3.2 por ciento.

Una advertencia aquí es que los sectores no transables casi siempre conformarán el grueso de los puestos de trabajo de la economía de una ciudad, incluyendo la mayor parte de sus empleos – por lo que no deben ser descuidados. La idea es más bien que los sectores transables serán fundamentales en determinar el camino a seguir en torno al desarrollo económico general de una ciudad, fortaleciendo el crecimiento en los ingresos y proporcionando impactos indirectos en otros sectores. Un enfoque de desarrollo económico que nutre tanto a los sectores transables y no transables se describe en la página 49.

Inversión extranjera directa (IED)

El 5 por ciento de las ciudades más importantes obtuvo tanto IED⁷ desde el inicio de la década previa al 2012, como el 95 por ciento inferior combinado⁸. Esta estadística representa el dilema del “huevo y la gallina”: ¿Pudo el IED generar crecimiento, o fueron las ciudades de rápido crecimiento las que atraieron la IED? Los grandes centros de servicios de altos ingresos (como Singapur y Londres), y los centros de producción (como Guangzhou, China, y Bucarest, Rumania) dominan esta lista en términos absolutos. Sin embargo, la normalización de los flujos - dependiendo del tamaño de la economía de una ciudad - presenta una imagen completamente diferente. En la IED la inversión de capital, en relación con el PIB de la ciudad, en las ciudades mercantiles de bajos ingresos representan el 45 por ciento de las ciudades entre el 10 por ciento más importante de los actores. África Subsahariana pobló la parte superior con el mayor número de ciudades como las regiones de Asia Oriental y el Pacífico, liderado por Abuja, Nigeria, y Addis Abeba, Etiopía. Estas ciudades le han encestado un golpe contundente por encima de su peso en la competencia mundial por el capital móvil orientado a la producción.

Sin embargo, el potencial de desarrollo económico de la IED no debe ser sobreestimado. Aunque la atracción de inversionistas extranjeros de alto perfil a menudo provoca mucha atención, la mayoría de los puestos de trabajo son creados, en realidad, por el crecimiento de las empresas nacionales existentes. La IED debe ser vista como un medio para activar la actividad económica, motivar la transferencia de la tecnología, y su contenido local, y no como un fin. En las ciudades promedio que recibieron IED en el 2012, los inversionistas extranjeros crearon 1,400 empleos directos. Esos empleos representaron el 0.1 por ciento de la base de empleo, o sólo una pequeña fracción del 2 por ciento del crecimiento neto que registraron estas ciudades (Fikri y Zhu 2015). Algunos trabajos recientes sobre América Latina ponen de relieve el hecho de que la IED no es la panacea de la competitividad (Banco Mundial 2014). Para que el tan cacareado aumento de la productividad y los beneficios indirectos se materialicen, las empresas extranjeras deben integrarse en las redes nacionales de producción y en las cadenas de suministro.⁹

Dicha integración también amplifica el efecto multiplicador local de una inversión. Por ejemplo, en la industria automotriz de la India por cada 100 empleos generados en la fabricación de automóviles, otros 300 puestos más de trabajo se pueden generar en la industria de componentes automovilísticos y en la fabricación de carrocerías de automóviles (Bhasker 2013). Otros puestos adicionales de trabajo se generan a través de los servicios automovilísticos (como concesionarios de vehículos, financiación de automóviles y seguros de auto).

Ventajas comparativas

Las ciudades exitosas aprovechan lo poco que tienen a su favor para superar las ventajas de sus competidores. Un tema común que aparece en todas las ciudades del estudio de caso es que los líderes de la ciudad encontraron una ventaja competitiva y la aprovecharon. (Algunos ejemplos incluyen mano de obra calificada, su geografía, el idioma, los lazos culturales, conocimientos técnicos, la base industrial existente, y los conocimientos del mercado y de los productos.) Se debe tomar en cuenta, por ejemplo, lo siguiente:

- En Kigali, Ruanda, la ciudad aprovechó sus instalaciones para la observación de gorilas con el objetivo de construir un sector MICE (reuniones, incentivos, congresos y eventos), desarrollando una visión nacional para sus parques nacionales, y diseñando un plan maestro mundial para atraer inversionistas en los sectores de hotelería y turismo.
- En Bucaramanga, Colombia, la ciudad utilizó los ingresos de la industria petrolera para invertir en las universidades con el objetivo de que realizaran investigaciones sobre la industria petrolera, una estrategia que ha creado conocimientos técnicos más amplios que se han extendido a nuevas industrias.

Estas ciudades, y muchas otras, aprovecharon las oportunidades cuando se les presentaron y forjaron su propio camino en vez de imitar o seguir las últimas tendencias de desarrollo económico (como la biotecnología, software y tecnología limpia). Muy parecido a lo que ocurre en los mercados con las empresas privadas, las ciudades que dan el primer paso y sus empresas pueden obtener un mayor retorno de sus inversiones cuando se las arreglan para detectar un nicho de mercado donde tendrán una clara ventaja comparativa.

Los caminos hacia el éxito difieren dependiendo de la ciudad, pero las ciudades exitosas pueden ofrecer lecciones a otras ciudades. Documentar el éxito de ciudades como Nueva York, Londres, Dubái y Singapur ayuda a fijar estándares en cuanto a las mejores prácticas, pero experiencias valiosas se pueden obtener de aquellas ciudades que no son tan conocidas pero que lograron superar desafíos comunes a los que con frecuencia se tienen que enfrentar las ciudades del mundo en desarrollo.

Para una explicación sobre cómo se utilizan los datos sobre la economía informal en este capítulo, véase el recuadro 1.1.

CONCLUSIONES CLAVES DEL CAPÍTULO 1

En este capítulo, describimos el aspecto general de las ciudades competitivas y cómo funcionan. Estas son las principales conclusiones:

Las ciudades varían enormemente de características y funcionamiento en todo el mundo, y a través del tiempo. Por ejemplo, el 10 por ciento de las ciudades más importantes alcanzó un 9.2 por ciento de crecimiento en empleos entre el 2005-2012, en comparación con el 1.9 por ciento del 90 por ciento restante. El 10 por ciento de las ciudades más importantes logró un PIB anual de un 13.5 por ciento de crecimiento per cápita, en comparación con un 4.7 por ciento anual en la ciudad promedio.

Las ciudades que son competitivas son notablemente diferentes de sus contrapartes. Crecen más rápido; apoyan los sectores transables; exhiben su éxito en cuanto a la IED, así como el crecimiento de sus empresas nacionales; y crean un número desproporcionado de empleos dentro del sector privado. Por ejemplo, en el 10 por ciento de las ciudades más importantes donde el PIB per cápita tuvo un rápido crecimiento entre el 2005-2012, el crecimiento de empleos en el sector transable superó el no transable en un promedio de 2.5 puntos porcentuales al año. El 5 por ciento de las ciudades obtuvo tanto la IED, como el 95 por ciento inferior combinada en la década que terminó en 2012.

Las ciudades competitivas no son sólo las más reconocidas. Con frecuencia son las ciudades secundarias de un país. No son exclusivas de una región o de un país en particular; en cambio, se encuentran dispersas por todo el mundo.

Analizar las ciudades por sus niveles de su PIB per cápita, y por los resultados de su composición económica, da como resultado tres grandes categorías: pueblos mercantiles pobres, cuyas economías consisten principalmente en servicios de mayoristas y de minoristas; centros de producción pequeños

y medianos, donde la actividad industrial tiende a dominar; y los centros creativos y financieros más ricos, donde los servicios de alta calidad son cada vez más importantes. Las ciudades no siempre necesitan para reformar sus economías aumentar sus ingresos; en particular, parece que las ciudades con niveles de un PIB per cápita entre \$2,500 a \$ 20,000 tienen típicamente una combinación similar de industrias. Sin embargo, las que están en el extremo superior han sido capaces de aumentar en gran medida el valor de esas actividades económicas. En otras palabras, a veces es suficiente hacer lo que ya están haciendo, pero hacerlo mejor.

La lucha por alcanzar la competitividad podría implicar negociaciones entre el crecimiento de los ingresos económicos de alta calidad, la creación de empleos y la productividad. Sólo el 18 por ciento de las ciudades que aparecen en los datos, o menos de una de cada cinco ciudades, son capaces de superar su economía nacional en las tres medidas. Es posible que las ciudades tengan que escoger entre más empleos, mejores empleos, o puestos de trabajo inclusivos en los diferentes horizontes de planificación: ahora, pronto, y después.

Se necesitarán realizar más investigaciones sobre algunos de esos factores. Por ejemplo, este capítulo analizó la proporción de los sectores transables en las economías de las ciudades, pero no investigó la relación entre los resultados entre el intercambio comercial y la competitividad regional o mundial. En este caso, la medida de la productividad es la productividad del trabajo, que no logra captar el factor total de productividad que es la fuerza predominante que impulsa el crecimiento económico a nivel nacional. Los datos del Banco Mundial nos permiten analizar toda una década o más en el tiempo (2005-12), arrojando poca luz sobre la cuestión de la dependencia de esta trayectoria en los resultados durante décadas o períodos aún más largos en el tiempo. Los investigadores tendrán como objetivo hacer frente a algunas de estas lagunas en fases posteriores de trabajo.

REFERENCIAS

- Atkinson, Robert D. 2013. "Competitiveness, Innovation, and Productivity: Clearing up the Confusion". Documento de trabajo, Information Technology and Innovation Foundation, Washington, DC.
- Barro, Robert J. 2015. "Convergence and Modernisation". *Economic Journal* 125 (585): 911–42.
- Bhasker, Velury Vijay. 2013. "Foreign Direct Investment (FDI) in Indian Automobile Industry: Impact on Employment Generation". *Research Journal of Management Sciences* 2 (2): 14–22.
- Fikri, Kenan, y Juni Tingting Zhu. 2015. "City Analytics". Documento complementario de "Ciudades competitivas para empleos y crecimiento: Qué, Quién y Cómo". Banco Mundial, Washington, DC.
- Gennaioli, Nicola, Rafael La Porta, Florencio López De Silanes, y Andrei Shleifer. 2014. "Growth in Regions". *Journal of Economic Growth* 19 (3): 259–309.
- Ghani, Ejaz, Arti Grover Goswami, y William R. Kerr. 2012. "Is India's Manufacturing Sector Moving Away from Cities?" NBER Documento de trabajo 17992, *National Bureau of Economic Research*, Cambridge, MA.
- Ghani, Ejaz, William R. Kerr, y Stephen D. O'Connell. 2014. "Spatial Determinants of Entrepreneurship in India". In "Entrepreneurship in a Regional Context". Edición especial, *Estudios Regionales* 48 (6): 1071–89.
- Ghani, Ejaz, William R. Kerr, y Alex Segura. 2015. "Informal Tradables and the Employment Growth of Indian Manufacturing". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 7206, Banco Mundial, Washington, DC.
- Görg, Holger, y David Greenaway. 2003. "Much Ado about Nothing? Do Domestic Firms Really Benefit from Foreign Direct Investment?" *Institute for the Study of Labor (IZA)* Documento de debate Serie No. 944, IZA, Bonn, Alemania.
- Javorcik, Beata Smarzynska. 2004. "Does FDI Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages". *American Economic Review* 94 (3): 605–27.
- Porter, Michael E. 1990. "The Competitive Advantage of Nations". *Harvard Business Review* 68 (2): 73–93.
- Banco Mundial. 2009. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2009: "Reshaping Economic Geography". Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2014. "International Flows to Latin America: Rocking the Boat?" Informe semi-anual de la Oficina del Economista en Jefe, Banco Mundial, Washington, DC.
- U.S. Cluster Mapping Project. n.d. Página electrónica: <http://www.clustermapping.us/cluster>.

Notas

¹ Las tres categorías de ciudades – ciudades mercantiles, centros de producción, y ciudades de servicios creativos y financieros – son similares a las categorías que aparecen en el *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2009: Reestructurando la Geografía Económica* (Banco Mundial 2009). Aquí incluimos datos para catalogar los niveles de ingreso y distribución típica que involucran a estos sectores.

² Para destacar los niveles de las ciudades más competitivas y cuyo desempeño las destacaba entre las demás, el Banco Mundial identificó algunas ciudades que se destacaron por encima de sus países en tres sectores importantes: crecimiento de empleos en el sector privado, crecimiento en la productividad, y crecimiento de los ingresos disponibles per cápita desde el 2000 (el primer año donde los datos se hicieron disponibles).

³ Varios países exhiben muchas ciudades que cumplen con estos criterios – especialmente China (18), India (24), México (9), Nigeria (14), la Federación Rusa (8), y los Estados Unidos (7).

⁴ Análisis del Banco Mundial de datos OE para los años 2005-12.

⁵ Los resultados se hacen sobre la base de un modelo rezagado de cinco años, similar al que se utilizó en Barro (2015). Consistente con la literatura regional sobre el crecimiento, parece que la velocidad de la convergencia urbana va más rápido que la convergencia del país, contribuyendo al argumento de que las ciudades son líderes en el crecimiento económico y en

la convergencia para reducir la pobreza. La tasa del 1.4 por ciento proviene de un modelo sin impacto fijo, y la tasa de un 9 por ciento proviene de un modelo con efectos fijos (además de controles adicionales la educación, inversión directa extranjera, y otras provisiones sobre servicios públicos). La convergencia incondicional también se pone a prueba, y se observan las tasas de comparaciones positivas y significativas a un intervalo de 1.9 por ciento (sin efectos fijos) y 4.5 por ciento (con efectos fijos). Para comparar este ejercicio de convergencia, ver Barro (2015) y Gennaioli y otros (2014).

⁶ Aquí, la productividad se analiza como un valor bruto agregado por trabajador. Esta definición de la productividad se basa básicamente en datos disponibles. Aunque la definición captura los elementos de la producción laboral, sigue siendo sesgada debido a la incapacidad de justificar los efectos del cambio en la productividad del capital y del factor total de la productividad.

⁷ Este informe se refiere sólo a las inversiones pioneras del FDI, ya que sólo éstas son monitoreadas por los datos de *fDi Markets*, *subyacente en este análisis*.

⁸ Análisis del Banco Mundial de (*fDi Markets*, un servicio del *Financial Times*, Londres, <http://www.fdimarkets.com>).

⁹ Ver, entre otros trabajos, Javorcik (2004) de Lituania. Para una revisión completa de las ambigüedades de la literatura, ver Gorg y Greenway (2003).

EN SOLO UNA DÉCADA EL PUERTO ANTIGUO DE TÁNGER HA PASADO DE ESTAR ADORMECIDO A SER DOMINANTE. HOY EN DÍA **TÁNGER** TIENE UNO DE LOS PUERTOS MARÍTIMOS MÁS GRANDE DE AFRICA ASÍ COMO FÁBRICAS DE AUTOMÓVILES, MÚLTIPLES ZONAS LIBRES DE COMERCIO, PARQUES INDUSTRIALES, MIENTRAS QUE PROSPERA COMO DESTINACIÓN TURÍSTICA.



CAPÍTULO 2

¿Qué han hecho las ciudades competitivas para alcanzar el éxito? Pruebas y Análisis

En este capítulo se presentan las pruebas y el análisis sobre lo que han hecho las ciudades para ser competitivas. Aquí se cubren tres áreas de pruebas:

- ¿*Cuáles* fueron las intervenciones utilizadas?
- ¿*Quiénes* fueron los actores involucrados?
- ¿*Cómo* se aplicaron las secuencias y los procesos?

Los alcaldes y los líderes de la ciudad a través del mundo están tratando de entender cuáles podrían ser las intervenciones más exitosas para alcanzar el crecimiento económico y la creación de empleos. ¿Cuáles son las intervenciones que tienen el potencial de generar el mayor retorno para el crecimiento de una ciudad? ¿Quiénes deben tener a su cargo el diseño e implementación de las intervenciones? ¿Cómo se deben priorizar y secuenciar las inversiones y las políticas de reforma, utilizando cada ciudad como punto de partida?

Este capítulo procede bajo la premisa de que las empresas privadas son las principales generadoras de empleos (CFI 2013), y por lo tanto el rendimiento empresarial es, pues, el corazón de una ciudad competitiva. Si la creación de empleos y el crecimiento han de mantenerse a través del tiempo, las oportunidades de empleo, el aumento de la productividad, y el crecimiento deben venir del sector privado porque depender sólo de los fondos del gobierno no es factible. Entender lo que influye en el rendimiento de las empresas y comprender lo que las atrae a lugares específicos es por lo tanto el centro de esta investigación.

CAPÍTULO 2

La creación de empleo y el crecimiento económico en las ciudades están ligados al éxito de las ciudades para atraer y expandir empresas del sector privado. Los líderes de las ciudades necesitan comprender cuales son los factores que ayudan a atraer, retener y expandir las empresas que crean empleo y estimulan el crecimiento económico.

¿Qué necesita el sector privado de las ciudades?

Esta pregunta es importante debido a la centralidad del crecimiento del sector privado en la creación de puestos de trabajo y en el aumento de los ingresos. Entre el 2002- 2012, el sector privado generó aproximadamente el 75 por ciento de nuevos empleos y el 80 por ciento del valor añadido bruto en las 750 ciudades registradas en la base de datos *Oxford Economics* (OE). Por lo tanto, es imprescindible que los líderes municipales se familiaricen con los factores que contribuirán a atraer, retener y promover la expansión de las empresas, tanto empresas nacionales pequeñas y medianas (PYMES) como empresas multinacionales (EMN). Las PYMES nacionales generalmente representan la mayor proporción de empleos en cualquier ciudad, por lo que su éxito es esencial para el desempeño económico general de cada ciudad. Las grandes empresas multinacionales, en su mejor momento, contribuyen a que las PYMES puedan entrar a las cadenas globales de valor, y también contribuyen a catalizar la innovación técnica de los sectores comerciales. Debido a que las empresas multinacionales pueden elegir dónde invertir y se pueden mover de una ciudad a otra, ofrecen una visión a través de la cual se puede evaluar lo que hace que las ciudades sean atractivas para las empresas. Ambos tipos de empresas son tratados aquí.

PYMES

De acuerdo con estudios anteriores, las PYMES normalmente prefieren lugares cercanos a proveedores y consumidores, una infraestructura bien conectada, y servicios básicos. Los ejemplos incluyen García (2014), Mazzarol y Choo (2003), Urata y Kawai (2000), y van Noort y Reijmer (1999). Esos estudios también demostraron que las PYMES prefieren quedarse cerca de la ciudad donde está ubicado el hogar del dueño del negocio y se resisten a perder el valioso capital humano moviéndose lejos de una ubicación en particular. Esto sugiere que las PYMES son menos móviles que las empresas multinacionales. En efecto, al tomar decisiones de inversión, las PYMES a menudo no cuentan con los recursos necesarios para contratar a empresas consultoras con las cuales tratar decisiones que involucran la ubicación de la empresa, como tampoco cuentan con la capacidad interna para llevar a cabo evaluaciones extensas.

Dentro de un determinado lugar, los empresarios tienen más probabilidades de establecer o ampliar sus empresas en entornos regulatorios y financieros favorables (Gonzales Rocha 2012). Por lo tanto, los funcionarios municipales pueden trabajar para mejorar las leyes laborales, los códigos impositivos, las restricciones comerciales, el acceso limitado al crédito, y otras restricciones cuya eliminación o reducción podrían beneficiar tanto a las multinacionales como a las PYMES (Audrestch 2012). En los países en vías de desarrollo, donde el sector empresarial tiene menos arraigo, los mercados laborales calificados son más pequeños y el crédito escaso. Por lo tanto, las PYMES inevitablemente tienen que enfrentarse a diferentes consideraciones (Lingelbach, de la Vina y Asel 2005). Las empresas “gacela” – un pequeño número de PYMES que crecen rápidamente – resultan ser una fuente importante de nuevos puestos de trabajo (Audrestch 2012). Las agrupaciones de empresas pueden ser particularmente ventajosas, ya que las PYMES son más dependientes de las redes y los conocimientos personales de sus ejecutivos que las empresas de mayor tamaño (Kuah 2002).

Empresas multinacionales

Para las empresas multinacionales, los atributos fundamentales de las ciudades suelen determinar la mayoría de las decisiones de ubicación de las inversiones.

La literatura existente sobre las decisiones que influyen sobre la inversión extranjera directa (IED), utilizando datos sobre las preferencias, destaca que la presencia de instituciones sólidas, la estabilidad del gobierno (Sánchez-Martín, de Arce y Escribano 2014), la infraestructura (Cheng y Kwan 2000), el capital humano y el impacto de inversionistas similares (Nunnenkamp y Mukim 2012), y la ausencia de corrupción (Wei 2000) son detalles significativos cuando las empresas multinacionales quieren ampliar y tomar decisiones de ubicación. Los estudios sobre las preferencias de las empresas en los resultados de la encuesta¹, incluyendo entrevistas recientes con empresas consultoras especializadas en localizaciones, confirman estos hallazgos los cuales han sido econométricamente probados y ofrecen un panorama más completo de los factores que son importantes para las empresas, algunas de los cuales no son identificadas fácilmente por los datos existentes.

Sin embargo, otros factores “más suaves” - como la profesionalidad y la capacidad de respuesta de los directivos de la ciudad a las necesidades de los inversionistas y la imagen general y de calidad de vida que las ciudades ofrecen a las empresas líderes, pueden inclinar la balanza entre lugares que compiten. La milla final en la toma de estas decisiones consiste en la interacción entre las empresas y las ciudades en la etapa final del proceso de toma de decisiones. Estos llamados factores del 10 por ciento con frecuencia inclinan la balanza a favor de una ciudad y de sus competidores más cercanos en la obtención de una inversión.

El Banco Mundial estimó que la importancia percibida de esos factores varía entre las categorías de los inversionistas, tal y como se resume en la figura 2.1.

En la elaboración de este estudio, los investigadores entrevistaron a cinco grandes empresas consultoras, especializadas en ubicación de empresas, y a 10 funcionarios municipales o de agencias regionales de promoción de la inversión sobre lo que las empresas multinacionales quieren de las ciudades. Sus comentarios hicieron hincapié en dos áreas principales: en primer lugar, las necesidades de los inversionistas que buscan

lugares de producción de bajo coste son diferentes a los que buscan grandes mercados y, a su vez, son diferentes de los que buscan activos estratégicos y recursos naturales. En segundo lugar, las ciudades no tienen el control total de todos los factores que le preocupan a las empresas. Por lo tanto, se debe tener en cuenta la necesidad de contar con un conjunto más amplio de actores gubernamentales.

La literatura sobre la inversión extranjera directa resume las necesidades que tienen las empresas multinacionales para su expansión en cuatro categorías:

(a) búsqueda de mercados, búsqueda de nuevos consumidores para los bienes o servicios de una empresa; (b) la búsqueda de la eficiencia, de mano de obra barata o la racionalización de sus operaciones para disminuir los costos de producción; (c) la búsqueda de activos estratégicos, en busca de activos tangibles o intangibles para fortalecer su posición de líder en el mercado; y (d) la búsqueda de recursos, búsqueda de recursos naturales y de materia prima (Dunning 1993).

Teniendo en cuenta las diversas necesidades de los inversionistas, las ciudades deben desarrollar una estrategia de atracción de la inversión y una pro- puesta

Figura 2.1: ¿Qué necesitan los inversionistas del sector privado de las ciudades?

Categoría	Factor	Nivel de influencia de la ciudad	FIRM TYPE			
			Búsqueda de Eficiencia	Acceso al mercado	Búsqueda de adquisición de activos	Búsqueda de recursos
Donación de locaciones	Proximidad a mercados/distribuidores principales	○	✘	✓		
	Recursos naturales	●	✘			✓
Relación con la ciudad	Conexiones personales entre la empresa y la ciudad	○	✓			
	Imagen de la ciudad de “poder blando”, alcalde proactivo, IPIs proactivas y sensibles	●	✓	✓		✓
Ambiente empresarial general	Estabilidad macroeconómica y potencial de crecimiento	○	✓	✓	✓	✓
	Ambiente institucional y regulador	●	✓	✓	✓	✓
	Disponibilidad laboral, habilidades y costo	●	✓	✓		✓
	Infraestructura y disponibilidad de tierra	●	✓	✓		✓
	“Edulcorante”: incentivos fiscales y no fiscales	●	✓			
Nivel de desarrollo del sector	Nuevas oportunidades debido a un país vecino o ciudad que está escalando en la cadena de valores	○	✓	✓	✓	
	Presencia de empresas ascendentes y descendentes	●	✘	✘		✓
	Presencia de empresas/competidores similares	●	☀	☀	✓	

- La ciudad no ejerce ningún tipo de influencia
- La ciudad tiene influencia pero no el control total
- La ciudad tiene gran influencia o control total

✓ Valorado por todas las empresas (búsqueda de adquisición de activos y la búsqueda de recursos no fueron eliminados por el tipo de empresa)

☀ Valorado únicamente por empresas de servicios (búsqueda de la eficiencia se refiere a los servicios de “back office”,

✘ Valorado únicamente por las empresas manufactureras

Fuente: Zhu, Santos, y Larrey 2015.

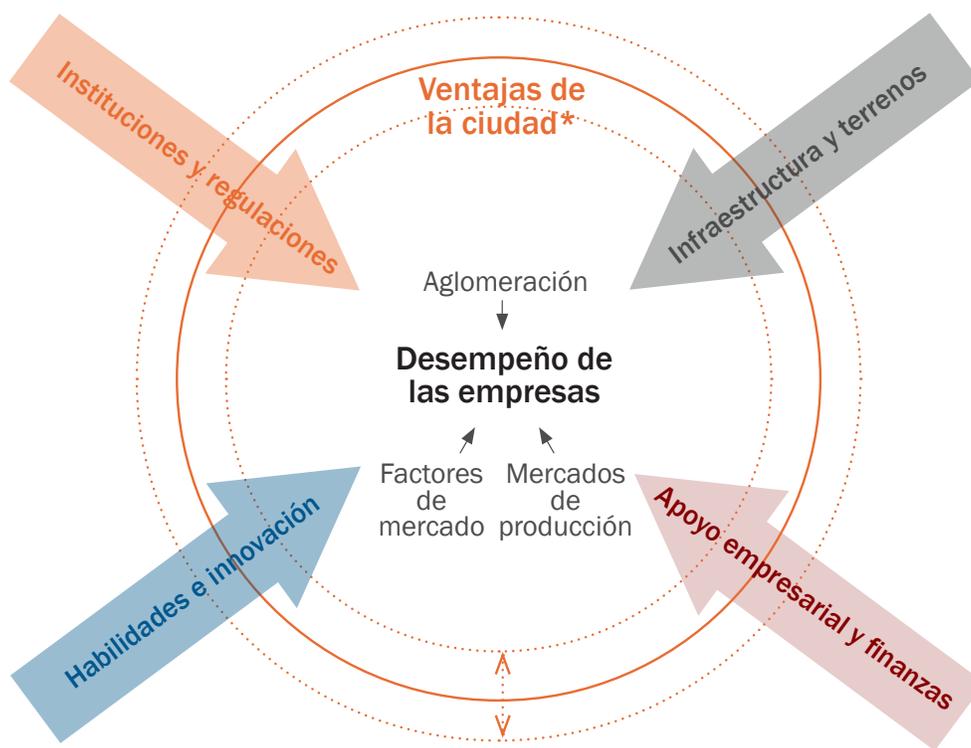
Nota: IPI=Intermediarios para la promoción de la inversión.

de valor que sea consistente con la ventaja comparativa de la ciudad, y que se adapte al tipo de inversionista (de acuerdo a su tamaño e industria, por ejemplo) que se quiere atraer. Asimismo, las ciudades necesitan, en primer lugar, entender su propuesta de valor existente (como sus recursos y entorno empresarial) y las cosas que hay que hacer para mejorarlo (como invertir en la infraestructura o motivar una reforma regulatoria de negocios). Las ciudades también deben tratar de identificar qué tipos de inversionistas podrían estar más interesados en la propuesta de valor de la ciudad. Tal y como se indica en la figura 2.1, las empresas manufactureras que buscan la eficiencia buscan otras cosas en las ciudades, diferentes a las empresas de servicios que buscan nuevos mercados. Los esfuerzos de promoción que se llevan a cabo para atraer inversionistas entonces se podrán concentrar en identificar y comunicar las ventajas compar-

ativas de la ciudad a los futuros inversionistas. Algunas de las inversiones o reformas necesarias pueden ser promulgadas directamente por las ciudades, pero otras requieren de negociaciones con otros niveles del gobierno y de asociaciones con el sector privado. Enfocarse en aquellas industrias cuyas necesidades van acorde con la autoridad administrativa de la ciudad, o dentro de la capacidad de la ciudad de llevar a cabo ciertos cambios, es una manera más eficaz y mejor que tienen los líderes municipales de demostrarle a los inversionistas que no sólo son capaces de identificar la base competitiva de la ciudad, sino que también son capaces de *cumplir* con lo que aseguran son los beneficios de la ciudad.

Los incentivos o exenciones fiscales no constituyen la principal prioridad para la mayoría de los inversionistas potenciales, y el grado en que los incentivos

Figura 2.2: Las ciudades competitivas se enfocan en la ejecución de la empresa como la fuente principal de creación de empleos y crecimiento.



Fuente: Banco Mundial.

Nota: Esta figura ilustra un marco sobre cómo pensar en ciudades competitivas. El rendimiento empresarial se coloca en el centro del marco, porque los empleos, los salarios y la productividad son elementos que dan origen a las empresas del sector privado. El rendimiento empresarial es una función de los mercados de factores, de la capacidad empresarial, de los mercados de productos, todos los cuales son facilitados por los efectos de aglomeración. Las cuatro flechas representan los factores facilitadores (o ventajas) en el proceso de aglomeración. Las ciudades pueden mantener estos mecanismos de desarrollo económico mediante la brecha municipal.

*El término "ventaja municipal" se refiere al espacio disponible para las políticas y la influencia que diversos actores de la ciudad pueden utilizar para modificar las condiciones fundamentales del entorno de negocios de la ciudad, formados en gran medida por fuerzas externas, incluyendo las tendencias del mercado y las políticas nacionales.

son útiles es objeto de debate. Las entrevistas con los consultores especializados en ubicación de empresas, sin embargo, sugirieron que cuando la competencia para la inversión es feroz en la etapa final, los incentivos pueden inclinar la balanza (Zhu, Santos y Larrey 2015). Estos, obviamente, son tomados en cuenta, sobre todo por los inversionistas que buscan la eficiencia pero, por lo general, se considera que son un buen bono y se tornan cruciales sólo después de que otras intervenciones estructurales se hayan puesto en marcha, como la disminución en el costo de producción a través de una mejor conectividad.

¿Qué pueden hacer las ciudades por las empresas?

En esta sección se presenta un marco que permitirá pensar sobre las ciudades competitivas. El marco general está representado en la figura 2.2 y se deriva del análisis anterior, combinado con una revisión de la teoría económica y de la investigación empírica.

Se deben tener en cuenta los siguientes puntos:

- **El rendimiento empresarial se coloca en el centro del marco, porque los empleos, los ingresos y la productividad son, fundamentalmente, generadas por empresas del sector privado.**
- **El rendimiento empresarial es una función de los mercados de factores, la capacidad empresarial, los mercados de productos, y los efectos de aglomeración:**
 - *Los mercados de factores.* Ciertos factores, tales como la tierra, la mano de obra y el capital, se configuran a través de la capacidad empresarial, convirtiendo la materia prima en productos.
 - *Los mercados de productos.* Los productos son transportados y vendidos en mercados particulares, lo que hace necesario un transporte y una logística que estén bien conectados, además de la facilidad para el intercambio comercial.
 - *Aglomeración.* Este proceso es catalizado por la presencia de empresas similares cercanas que juntas formarán grupos locales de mano de obra calificada, crearán una masa crítica para una infraestructura compartida, y generarán efectos secundarios entre las empresas y los empleados.
- **Las ciudades ofrecen varios factores facilitadores en el proceso de aglomeración: (a) las instituciones y las regulaciones, (b) la infraestructura y la tierra, (c) las capacidades y la innovación, y (d) el apoyo empresarial y financiero.** Esas cuatro categorías tratan de abarcar el conjunto de políticas e intervenciones disponibles para los gobiernos municipales, y se agregaron de acuerdo a una larga lista de factores identificados tras una extensa revisión de la literatura.²

Cada una de las categorías incluye políticas e iniciativas importantes:

- *Instituciones y regulaciones:* impuestos, licencias, aranceles, regulaciones, promoción y marcas (*branding*)
- *Infraestructura y tierras:* carreteras, electricidad, agua, saneamiento, transporte, comunicaciones, y tierra (incluidos los acuerdos de colocación para empresas similares)
- *Capacidades e innovación:* educación básica, formación profesional y desarrollo del personal, redes de innovación
- *Apoyo empresarial y financiero:* acceso a capital, subsidios, incentivos, asistencia con las exportaciones, y el desarrollo de capacidades para las actividades operacionales (legales, financieras, administrativas)

Por lo tanto, las ciudades competitivas son más que simplemente un espacio geográfico donde las empresas competitivas y las industrias crecen. Son entornos que le permiten a las empresas desarrollarse de manera efectiva, proporcionando factores y condiciones tales como regulaciones, infraestructura, servicios, calidad de vida, talento y una sólida gobernabilidad.

Estos factores son de naturaleza similar a los disponibles en el país, o en los niveles sub-nacionales³ de gobierno, pero difieren en el alcance y la capacidad de la ciudad para ejecutarlos. No todos los factores y las acciones forman parte de las facultades legales y de la capacidad administrativa del gobierno local. Por ejemplo, una ciudad puede establecer una ventanilla única para agilizar la aprobación y el registro de empresas, pero si las empresas tienen que someterse a más trámites a nivel nacional, el impacto en la competitividad sería limitado.

- **Las ciudades pueden hacer valer los factores que conllevan al desarrollo económico utilizando tres brechas, que en conjunto llamamos la *ventaja municipal*:**
 - Ventajas del alcalde – el ámbito interno y la *capacidad* de la administración de la ciudad en comparación con otros niveles de gobierno
 - Ventajas para el crecimiento de coaliciones – establecer *alianzas* con otros grupos municipales (especialmente con el sector privado y la sociedad civil)
 - Ventajas en las relaciones intergubernamentales – influencias externas con jurisdicciones vecinas y otros niveles de gobierno

Este capítulo explora cada uno de estos elementos. El primero en ser abordado será las cuatro categorías de intervenciones (cómo); segundo, los actores involucrados (quiénes); y tercero, los procesos desarrollados (cómo).

¿Cuáles son las intervenciones utilizadas por las ciudades competitivas?

Una revisión de los recursos disponibles que pueden ayudar a los líderes municipales a orientar sus decisiones e intervenciones reveló que hay varios disponibles. Los índices de la ciudad forman parte de las medidas más conspicuas de la competitividad de la ciudad, ya que su intención es clasificar las ciudades en los aspectos significativos de su entorno empresarial y el atractivo que pueden tener para las empresas. Los índices de la ciudad son producidos por diversas organizaciones, y por lo general son puestos en marcha con gran fanfarria y publicidad. Sin embargo, no está claro si el buen desempeño en el índice de la ciudad en realidad se traduce en un buen desempeño en el mundo real, en términos de crecimiento de ingresos y de generación de empleos. Por lo tanto, como primer paso, el presente informe trata de comprobar si los distintos índices de la ciudad están bien correlacionados con los resultados económicos que tanto preocupan a los políticos: el producto interno bruto (PIB) y la generación de empleos, los niveles disponibles de ingresos, y la productividad de la mano de obra de la ciudad.

En la investigación, parece que los índices de la ciudad son mejores predictores del nivel de desarrollo de la ciudad que los predictores de crecimiento. La EIU (Unidad de Inteligencia *The Economist*), así como las encuestas *Hot Spots* y *Livability*, la encuesta A.T. Kearney sobre Ciudades Globales, y el Índice de Prosperidad de la Ciudad ONU-Hábitat, están altamente correlacionadas tanto con la productividad de la ciudad como con la renta disponible de los hogares, dos resultados de la competitividad que varían con el nivel general de desarrollo pero que logran mantenerse bastante estables año tras año.

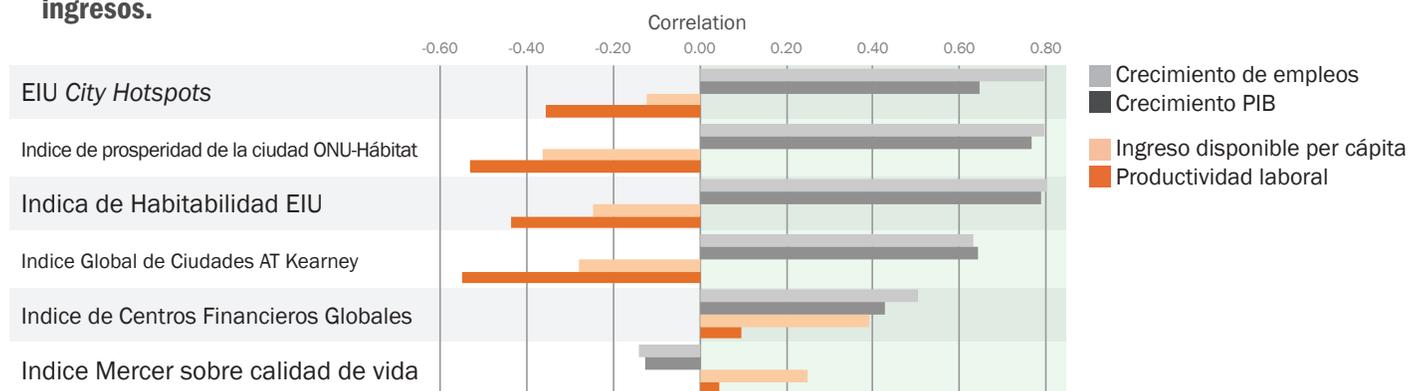
Ninguna de las clasificaciones identificadas fue lo suficientemente fiable para predecir cambios en la producción o en los empleos. Una de las razones subya-

centes podría ser que los índices de nivel de la ciudad tienden a tener un sesgo a favor de los países ricos (los datos a nivel de la ciudad suelen estar más disponibles cuando se trata de los países ricos). Este sesgo limita las capacidades de los índices para predecir los resultados económicos para las ciudades que se encuentran en diferentes etapas de desarrollo. No se encontró ningún índice en particular que tuviese una capacidad predictiva universal sobre los resultados a través de las regiones.⁴

Se obtiene una mejor respuesta con la desagregación de los índices y al tratar de completarlos con datos nuevos. Varios índices populares de las ciudades pueden ser desagregados para permitir un análisis detallado, centrándose en los cuatro factores que influyen en la competitividad de la ciudad⁵. Los datos sobre los resultados económicos de las 750 ciudades provienen de la base de datos de OE.⁶ La figura 2.3 resume los resultados de una correlación de pares para probar si ciertos factores de la competitividad de la ciudad tienden a ser observados en aquellas ciudades con buenos resultados económicos.

Los resultados implican que las ciudades pueden utilizar una secuencia de intervenciones para maximizar los resultados económicos. Uno de los objetivos del proyecto fue identificar si ciertos factores determinantes son más importantes que otros, y si las diferentes dimensiones entran en juego de manera secuencial en diferentes tipologías de ciudades.⁷ Parece ser que los componentes básicos de la competitividad- las instituciones y la infraestructura física y social básicas en los ingresos más bajos, y luego la capacidad- pueden ser secuenciados para construir la base de capital humano necesaria para competir, crecer y prosperar como una ciudad de altos ingresos.⁸ (Véase la figura 2.4.) Este resultado es en gran medida coherente con la literatura existente (Banco Mundial y la RDC del Consejo de Estado de 2014; Moretti 2004; Samad, Lozano-Gracia y Panman 2012; Shapiro 2006; Banco Mundial 2009). En la medida en que los dirigentes políticos locales le dan prioridad a este tipo de intervenciones,

Figura. 2.3: Los índices de la ciudad predicen mejor los niveles de desarrollo que el crecimiento y niveles de ingresos.



Fuente: Fikri y Zhu 2015.

Nota: EIU = Unidad Inteligencia The Economist; PIB = producto interno bruto.

también deben tomar en cuenta cuál es la principal estructura industrial de la ciudad y sus ventajas competitivas.

Estos resultados estadísticos de alto nivel se complementan con estudios detallados de casos de ciudades exitosas.

Los resultados econométricos son útiles para identificar patrones generales, pero las ciudades requieren una orientación más detallada al hacer elecciones reales en las intervenciones. El Banco Mundial comisionó seis estudios de casos de ciudades para entender a un nivel más detallado cuáles eran las intervenciones que se perseguían y los efectos que se generaron. Las seis ciudades fueron seleccionadas al clasificar las ciudades con mejores resultados en rendimiento económico, e identificando una ciudad en cada región del mundo que en términos generales representara los desafíos típicos a los que enfrentan la mayoría de las ciudades que se encuentran en países de ingresos bajos y medios-superiores, de tamaño mediano, y que carecen de una abundancia de recursos naturales.⁹ Los resultados detallados de este trabajo se presentan en un documento de antecedentes que acompaña este informe (Kulenovic y otros 2015).

Las seis ciudades estudiadas representan, de alguna manera, el éxito en medio de la adversidad, y sus experiencias pueden ser utilizadas por otras ciudades para entender algunas lecciones sobre cómo iniciar el camino hacia el éxito. Los siguientes son ejemplos:

- Bucaramanga, Colombia, está ubicada a cientos de kilómetros de la capital del país y de los principales centros industriales. Sin embargo, esta ciudad se ha convertido en un centro de investigación e innovación.
- Changsha, China, ha diseñado una exitosa estrategia industrial proactiva en la capital provincial.
- Coimbatore, India, no tiene salida al mar y está ubicada en un país que tiene muchas ciudades de tamaño similar con las que puede competir. Sin embargo, ha logrado alcanzar niveles de ingresos que duplican la media nacional y se ha convertido en un centro de manufactura de precisión, de ingeniería mecánica, y de textiles.
- Gaziantep, Turquía, no tiene salida al mar y se encuentra en una de las zonas más pobres del país. No obstante, ha logrado un crecimiento fenomenal en sus exportaciones, el crecimiento de su PIB per cápita fue de alrededor de un 6 por ciento anual entre 2005- 2012, y produce el 57 por ciento de la manufactura de alfombras mecanizadas a nivel mundial.
- Kigali, Ruanda, ha salido de la guerra civil con un impresionante renacimiento económico.
- Tánger, Marruecos, ha aprovechado su puerto para construir su base industrial en torno a la logística, trans-

Figura 2.4: Las correlaciones con los buenos resultados económicos varían dependiendo del nivel económico de la ciudad y se mueven de manera secuencial.

Categoría	Métrica	Pueblos mercantiles < \$2,500 PIB per cápita			Centros de producción \$2,500-\$20,000 PIB per cápita			Centros creativos y financieros >\$20,000 PIB per cápita		
		Ingreso Disp.	Rent. Lab.	Crec. Empl.	Ingreso Disp.	Rent. Lab.	Crec. Empl.	Ingreso Disp.	Rent. Lab.	Crec. Empl.
Instituciones y regulaciones	Índice de facilidad para hacer negocios (DB)	+	<i>Iniciar con infrast básica y reg...</i>		+	<i>... luego mejorar infraest....</i>			+	
Infraestructura y tierra	Infraestructura física ¹			+		+		+	+	
	Infraestructura social ²		-			+		+	+	
Habilidades e Innovación	Capital humano ³							+	+	+
	Innovación ⁴					+	<i>...y invertir en capital humano y la innovación.</i>			+
Apoyo empresarial y finanzas	Infraestructura financiera ⁵					+			+	

¹ Capital físico (EIU), Índice de Infraestructura (ONU), Costo de electricidad (DB) **+** Correlación significativa y estadísticamente positiva a nivel del 10%
² Capital social y cultural (EIU), Salud (EIUL, Calidad de vida (ONU)
³ Capital humano (EIU), Educación (EIUL)
⁴ Número de patentes (GUC)
⁵ Cobertura de Buró de Crédito Privado (DB), Madurez financiera (EIU)

Fuente: Fikri y Zhu 2015.

Nota: DB = Índice Doing Business del Banco Mundial; EIU = Unidad de Inteligencia The Economist; City Competitive Hotspot; EIUL = The Economist Intelligence Livability Index; PIB = producto interno bruto; GUC = Informe de la Academia China de Ciencias Sociales sobre la Competitividad Global Urbana; ONU = ONU-Hábitat Índice de Prosperidad de la Ciudad.

porte, ingeniería mecánica, productos químicos, textiles, metales, y la industria automotriz.

Si se analizan de manera conjunta, estos seis estudios de caso demuestran que no existe una receta única para el éxito económico. Cada una de estas ciudades ha seguido su propio camino hacia la prosperidad, de forma consciente o inconsciente, a través de sus propias ventajas competitivas únicas, las limitaciones existentes, políticas nacionales, aspectos locales y capacidad, tendencias generales del mercado, y hasta las tradiciones administrativas y culturales. En algunos casos, el sector público no lideraba en absoluto el desarrollo económico local; más bien, los actores del sector privado intervinieron para formular estrategias de desarrollo económico proactivas y promulgar su ejecución. Estas seis ciudades son tan diferentes entre sí como exitosas.

Las iniciativas de las ciudades competitivas fueron examinadas bajo las cuatro categorías de intervención propuestas en el marco de ciudades competitivas descrito anteriormente en este capítulo. El resumen de este análisis se presenta en la tabla 2.1 y se complementa con hallazgos adicionales detectados tras una revisión de la literatura. En particular, los análisis se centraron en las condiciones y en los factores que permitieron esas iniciativas para producir resultados positivos dado que muchas otras ciudades han intentado aplicar, sin éxito, iniciativas similares a las que aquí aparecen. Por lo tanto, el mayor desafío es identificar qué circunstancias especiales las llevaron al éxito mientras que tantas otras han fracasado.

Tabla 2.1: Las diferentes iniciativas competitivas que se intentaron — ¿y por qué fueron exitosas?^a

	Iniciativas		
	Horizontal (a nivel económico)	Vertical (específico por sector)	Factores críticos exitosos
Instituciones y regulaciones	<p>Permisos acelerados (incluyendo sistemas de “ventanilla única”) y apoyo a las empresas para manejarse con las regulaciones municipales.</p> <p>Políticas pro-empresas en cuanto a normas de regulación y políticas sobre el uso de la tierra.</p> <p>Servicios gubernamentales en línea, mayor transparencia y responsabilidad de las agencias gubernamentales (incluyendo toma de decisiones sobre el personal y las compras públicas).</p>	<p>Regímenes especiales sobre gobernabilidad para zonas económicas especiales o parques industriales.</p> <p>Asistencia a las empresas para que puedan cumplir con los estándares de calidad del sector.</p>	<p>Consultas con líderes empresariales locales y con cámaras de comercio sobre sus necesidades, y las dificultades que encontraron en la operación cotidiana de sus empresas. Los alcaldes y otros funcionarios locales se centraron en las limitaciones que podrían afectarlos de manera realista y directa (tales como suministro de agua o uso de la tierra).</p> <p>Atención constante para evitar los sobornos: “Los gobiernos deben ser amigables hacia el sector empresarial, y no amigos de las empresas”^b.</p>
Infraestructura y tierra	<p>Entrega de servicios básicos. Esfuerzo concertado para garantizar que los servicios esenciales estuviesen disponibles para las industrias (como caminos vecinales, agua y electricidad).</p>	<p>Terrenos o espacios de oficina gratis o altamente subsidiados para industrias prioritarias.</p> <p>Subsidio o suministro público de infraestructura específica del sector (tales como logística para proyectos de manufactura y agrícolas; fibra óptica para la tecnología de la información y comunicaciones).</p>	<p>Inversión en infraestructuras realizadas tras consultar con sectores y empresas específicas (en vez del esquema de construye y ellos vendrán).</p>
Capacidades e innovación	<p>Mejoría general en el sistema de educación. Estas medidas tenían como propósito desarrollar y fomentar la próxima generación de capital humano, como estrategia a largo plazo.</p> <p>Programas para atraer talentos. Por ejemplo, ofrecer compensación por traslados y posiciones atractivas a la diáspora; mejorar la habitabilidad de la ciudad mejorando la seguridad, limpieza, bajo costo de vida, y bajos niveles de congestión; atrayendo universidades extranjeras a abrir sucursales y ofertar programas de posgrado a los estudiantes locales.</p>	<p>Programas de entrenamiento para los trabajadores. Por ejemplo, regular y promover las escuelas vocacionales para que mejoren la calidad y aplicabilidad del entrenamiento; diseñar y auspiciar programas para entrenamiento específico como respuesta a las necesidades de las industrias; apoyar enlaces entre la industria y la academia, incluyendo vínculos entre las empresas privadas con fines de lucro y escuelas vocacionales (o universidades) para mejorar el currículo.</p>	<p>Las iniciativas de capital humano fueron diseñados en colaboración con empresas con fines de lucro, garantizando que el currículo tomara en cuenta las necesidades del sector empresarial y mantuviese un enfoque práctico y altamente aplicable.</p> <p>Los fondos de los programas estuvieron vinculados a los resultados, evaluados periódicamente, y donde los grupos involucrados fueron consultados.</p>
Apoyo empresarial y financiero	<p>Facilidad de la inversión: reclutamiento empresarial, expansión y retención, incentivos, servicios para la selección de ubicación (facilidades de zonificación y permisos, facilidades empresariales, otras infraestructuras), entrenamiento para mano de obra específica, atención posterior al inversionista.</p> <p>Inteligencia de mercado e información empresarial: análisis competitivo, planificación, análisis, investigación de mercado, liderazgo generacional, <i>branding</i> y mercadeo, marketing, enfoque empresarial.</p>	<p>Incentivos financieros enfocados a las industrias prioritarias o sectores, incluyendo reembolso de impuestos, subsidios para industrias específicas, donaciones en efectivo, programas para acceso al crédito (líneas crediticias, garantías crediticias, crédito de exportación), incluyendo el apoyo de herramientas nacionales de apoyo.</p> <p>Ubicación de empresas similares (tales como fabricantes de calzados, artesanos, fabricantes de alfombras) apoyadas con entrenamientos empresariales y servicios no convencionales.</p>	<p>Apoyo empresarial debido a un verdadero potencial comercial según los análisis de mercado (en vez de juicios arbitrarios). Presencia de instituciones para protegerse de los riesgos del cabildeo y captura de subsidios. Mecanismos efectivos para involucrar a los actores claves y facilitando la acción colectiva.</p>

a. La Tabla 2.1 está basada en los hallazgos de los equipos a través de las investigaciones realizadas en los estudios de caso, complementado por literatura anterior.

b. Gilles Duranton, decano del departamento de bienes raíces de The Wharton School, Universidad de Pennsylvania.

Instituciones y regulaciones: Ejemplos de ciudades

KIGALI, Ruanda, moderniza su política de ventanilla única para solventar los obstáculos a los que se enfrentaban los inversionistas extranjeros, al mismo tiempo que introduce un ingenioso plan maestro bien diseñado y promocionado para atraer a los inversionistas (Estudio de caso de Kigali, anexo en Kulenovic y otros, 2015, 6, 12, 15).^c

¿Cómo lo hicieron?

Líderes municipales

- Crearon el Foro de Inversiones de Kigali, un foro del sector privado, para colaborar con el gobierno e identificar las reformas específicas.
- Diagnosticaron los obstáculos con un asesor especializado en el área comercial (Doing Business) (a través del Banco Mundial) y a través del Foro de Inversiones de Kigali, destacando los siguientes obstáculos: ineficacia y falta de coordinación entre agencias sobre los permisos de construcción.
- Establecieron una ventanilla única en el 2010, que logró juntar todas las agencias que se necesitaban para aprobar los permisos de construcción. En el 2011, la ciudad también creó una plataforma electrónica para la construcción de permisos con el apoyo de la Corporación Internacional de Finanzas y el Banco Africano de Desarrollo para reducir aún más los trámites burocráticos. La ciudad emuló el proyecto de uno parecido que tuvo éxito en Nairobi, Kenia, y lo pagó con fondos del presupuesto municipal.

Lo que lograron

Los inversionistas ahora tramitan sus permisos en un solo lugar, y reciben su permiso de construcción en 30 días. Hoy, la ciudad ocupa el 34avo. lugar a nivel mundial, en el manejo de permisos de construcción, según los sondeos realizados por Doing Business.

Lo que las ciudades pueden aprender

El clima de reforma empresarial fue identificado como un verdadero obstáculo, según indicó el sector privado, pero luego se pudo resolver coordinando de manera efectiva con el gobierno nacional.

GAZIANTEP, Turquía, mejoró su ambiente empresarial al reducir los trámites burocráticos y mejorando las prácticas regulatorias.

¿Cómo lo hicieron?

Líderes municipales

- Diferenciaron la ciudad de Gaziantep en cuanto a los principales obstáculos: la ciudad ofrecía tierra (incluyendo tierra para fines industriales) a un costo relativamente bajo y crearon un proceso administrativo de ventanilla única en las zonas económicas especiales para la obtención urgente de permisos.
- Racionalizaron la burocracia municipal: el alcalde de la ciudad redujo la administración municipal de 2,700 a unos 100 empleados como parte de la reducción de los procesos burocráticos, limitando las oportunidades de corrupción y el clientelismo político.

Lo que lograron

Las exportaciones de Gaziantep se han multiplicado por diez desde el 2002, exportando \$6.2 mil millones anualmente desde el 2013, y la ciudad exporta productos a 164 países.

Lo que las ciudades pueden aprender

Una ubicación comercial competitiva se logra al combinar varias actividades inter-relacionadas y de mutuo apoyo. Asimismo, una fuerte voluntad política para la implementación de reformas radicales puede contribuir a cambiar el ambiente comercial local a corto plazo.

COIMBATORE, India, permitió el desarrollo privado de una zona económica privada (el estudio del caso de Coimbatore aparece como anexo en Kulenovic y otros 2015, 32–33). El constructor creó una estructura de clientes durante la etapa de construcción, construyó la zona gradualmente mientras entraban nuevos clientes, y luego adecuó las facilidades y los servicios a sus necesidades.

¿Cómo lo hicieron?

Miembros del personal de la empresa constructora KgiSL,^d asumieron un análisis extensivo y sistemático de las tendencias de mercado y de los actores que participan en el mundo de las empresas extraterritoriales y, en particular, las actividades de las empresas multinacionales (EMN) en la India. Observaron que algunas empresas ya no tenían espacio para ampliar sus operaciones en lugares como Bangalore y Chennai. El constructor hizo claros planteamientos sobre la viabilidad y alternativa que presentaba Coimbatore, debido a su fuerza laboral altamente educada y angloparlante, y cuyas demandas salariales estaban muy por debajo de las ciudades de Primer Nivel.

Lo que lograron

La zona ha podido atraer empresas tales como Cognizant, Dell, y Bosch, creando unos 20,000 empleos.

Lo que las ciudades pueden aprender

El desarrollo industrial motivado por el mercado, con el apoyo y la asesoría apropiada del gobierno municipal, garantizará proyectos más exitosos y únicos, evitando así nuevas construcciones que se quedarán vacías.

^c Datos provienen también de indicadores que aparecen en Doing Business 2015 (base de datos), Banco Mundial, Washington, DC (accedidos el 27 de febrero, 2010), <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/rwanda>.

^d KGiSL significa K Govindaswamy Information Systems Private Limited. Hoy es un conglomerado de empresas, pero inició como una empresa de comercio de algodón por Shri.K Govindaswamy Naidu en el 1932.

Tabla 2.1 *continúa*

Infraestructura y tierra: Ejemplos de ciudades

GAZIANTEP y sus zonas industriales organizadas (ZIO), se han desarrollado dependiendo de las necesidades de sectores específicos o tomando en cuenta el tamaño de la empresa en cuestión, desde el tipo de infraestructura que se construirá dependiendo del tamaño del terreno. (El estudio de caso de Gaziantep aparece como anexo en Kulenovic y otros 2015, 42–43). Es posible que esta estrategia las haya colocado en un lugar muy diferente de otras zonas industriales menos exitosas en Turquía y otros lugares.

¿Cómo lo hicieron?

- Las dos primeras ZIO de la ciudad eran más genéricas, ofrecían servicios más genéricos a PYMES y, eventualmente, a empresas más grandes. Las primeras ZIO tenían terrenos pequeños para inquilinos, contribuyendo así a la formalización de las PYMES y facilitando el crecimiento de sus operaciones. Más adelante, las ZIO atrajeron a grandes empresas fabricantes de alfombras así como a empresas medianas y pequeñas productoras de productos relacionados.
- El proceso de implementación de las ZIO fue el mismo que se implementó en Turquía, pero Gaziantep se ha beneficiado de un mayor intercambio con las empresas específicas y ha recibido un mayor apoyo de las agencias gubernamentales. La municipalidad y la oficina del gobernador colaboraron muy de cerca en la construcción de las ZIO. Además, las regulaciones buscaban evitar la especulación: los títulos de propiedad de los terrenos sólo se transfieren cuando los inquilinos inician sus operaciones.

Lo que lograron

Gaziantep cuenta hoy con cinco ZIO que funcionan a una capacidad plena, con una quinta ya en construcción, y una sexta que ya está en etapa de planificación. Se espera que la sexta zona que se está planificando sea tan grande como todas las zonas construidas anteriormente.

Lo que pueden aprender

Gaziantep evitó el enfoque de “construye ahora que después ellos vienen” y construyó sus parques industriales según las necesidades. Este enfoque se hizo posible tras la sólida colaboración entre las agencias gubernamentales y las empresas interesadas.

TANGIER, Marruecos, motivó la inversión a nivel nacional tras la construcción de un gran puerto que atrajo la inversión extranjera de la industria automotriz e industrias relacionadas, las cuales pagaban mejores salarios que los promedios salariales antes registrados (El estudio de caso de Tánger aparece como anexo en Kulenovic y otros 2015, 6, 25, 32).

¿Cómo lo hicieron?

- El gobierno de Marruecos patrocinó la construcción de un nuevo puerto, el Tánger-Med, a 35 kilómetros de la Ciudad de Tánger. El nuevo puerto tenía la capacidad de acomodar grandes barcos contenedores y proveer acceso vía tierra y así ampliar el volumen de intercambio comercial (algo que era muy limitado en el viejo puerto).
- También se hicieron grandes mejoras en las conectividades entre las carreteras y ferrocarriles de Marruecos. Las conexiones entre las carreteras y los ferrocarriles facilitó la rápida transferencia de los contenedores, de carga a granel, y de vehículos de motor y rápido acceso desde el puerto a centros urbanos regionales, ofreciendo acceso al mercado para la manufactura e industrias de logística.
- Los actores municipales trabajaron con ahínco para atraer la inversión extranjera, incluyendo empresas tales como la Renault. Combinaron esfuerzos motivados por la agencia nacional de promoción de la inversión (AMDI), con la oficina de desarrollo económico de la ciudad (TMSA). Una de las principales medidas adoptadas en este proceso fue la oferta del sector público de establecer un centro para el entrenamiento automotriz para garantizar un buen flujo de obreros especializados, con las herramientas necesarias identificadas a través de los grupos de trabajo de la industria.

Lo que lograron

El Tánger-Med es hoy una de las facilidades inter-modales en la Costa Mediterránea y el mayor puerto de contenedores de África, con una capacidad anual de 3.2 millones de TEU (unidad equivalente a veinte pies). El Puerto ha motivado un rápido incremento en las inversiones en la región Tánger-Tetouan —por ejemplo, la Renault inició con 5,500 en el lugar, apoyando unos 30,000 empleos indirectos adicionales en la región.

Lo que pueden aprender

Las iniciativas de inversiones en proyectos de infraestructura de gran escala pueden dar origen a nuevos proyectos en una ciudad, si se aprovechan bien. Tánger se benefició de grandes beneficios tras la construcción de este nuevo puerto porque estaba bien conectado y administrado por una agencia dedicada que entendía y apoyaba las oportunidades de crecimiento para el beneficio de las empresas locales.

BUARAMANGA, Colombia, presionó, de manera exitosa, para lograr las mejoras en infraestructuras que más necesitaba la economía de la ciudad. (El estudio de caso de Bucaramanga aparece como anexo en Kulenovic y otros 2015, 13). Formó una colación de empresarios locales para persuadir al gobierno nacional que financiara la infraestructura.

¿Cómo lo hicieron?

- La cámara de comercio identificó la conectividad como una limitación en un estudio de 2004. El transporte fue también una limitación importante para el crecimiento de las empresas locales.
- El estudio se utilizó como un documento para motivar al gobierno nacional. Los resultados del estudio podrían estar vinculados a necesidades específicas de la infraestructura. Por ejemplo, la reconstrucción del aeropuerto y su expansión en particular busca también apoyar el sector turístico así como los servicios de salud y las exportaciones de manufacturas especializadas.

Lo que lograron

El gobierno nacional respondió canalizando nuevas inversiones, incluyendo la construcción de nuevas carreteras (la carretera Ruta del Sol y un nuevo aeropuerto (Aeropuerto Palo Negro). Asimismo, el Plan Regional de Competitividad de Bucaramanga 2012 incluyó mejoras planificadas para todas las vías de transporte en el Estado de Santander.

Lo que las ciudades pueden aprender

Las necesidades de las ciudades pueden parecer como una lista de deseos para los gobiernos de alto nivel. Bucaramanga apoyó estas solicitudes con un estudio y vincula el estudio con los sectores industriales que podrían beneficiar a la mayoría. Identificó la propuesta de valor para la inversión del gobierno nacional en proyectos de infraestructura.

Capacidades e innovación: Ejemplos de ciudades

CHANGSHA, en China, mejoró la calidad de los programas vocacionales de entrenamiento al estimular la competencia entre las escuelas y fortaleciendo los vínculos entre las escuelas y las empresas (El estudio de caso de Changsha aparece en el anexo en Kulenovic y otros 2015, 22–23).

¿Cómo lo hicieron?

- La competencia fue motivada entre las escuelas vocacionales. El gobierno municipal motivó la competencia pidiéndole a las escuelas que publicitaran las notas finales de los exámenes nacionales y las tasas de empleos, y permitió la participación de competidores del sector privado y público.
- Los incentivos y los vínculos se fortalecieron entre las escuelas y las empresas. El gobierno le otorgó fondos a las escuelas tomando en cuenta el número de estudiantes inscritos, y ofreció créditos fiscales si enviaban a los participantes a programas de entrenamiento laboral. Los datos sobre los resultados de las escuelas vocacionales fueron distribuidos entre los negocios. Se canalizaron fondos para las oficinas de entrenamiento y ferias.

Lo que lograron

Las empresas de Changsha han indicado que se les ha hecho relativamente fácil la contratación de mano de obra, y este hecho ha permitido el continuo flujo de nuevas inversiones.

Lo que las ciudades pueden aprender

El entrenamiento vocacional es muy común en la ciudad, debido a los esfuerzos que ha realizado el gobierno municipal para mejorar la calificación de la mano de obra. La ciudad de Changsha garantizó que el entrenamiento fuese efectivo. Sus métodos son replicables: ciertos obstáculos en la entrada de las escuelas garantiza la calidad y los incentivos motivan la competencia entre las escuelas.

COIMBATORE y el crecimiento de su sector privado, está directamente vinculado con el floreciente número de instituciones vocacionales que entrenan a una mano de obra que cubre las necesidades de la industria.

¿Cómo lo hicieron?

- Las instituciones educativas superiores de Coimbatore fueron creadas por empresas familiares y, por ende, cumplen de manera directa con las necesidades actuales de las industrias locales, además de contribuir con el desarrollo de un futuro potencial en áreas nuevas. En términos prácticos ofrecen un programa de orientación técnica desarrollado en consulta con empresas con fines de lucro.
- Los estudiantes locales de ingeniería pasan parte de cada día escolar en una tienda así como en la clase. Este régimen es diferente a otras escuelas en Tamil Nadu. Los estudiantes se gradúan con habilidades aplicadas relevantes y con amplia experiencia en manufactura.
- Las escuelas de ingeniería de Coimbatore's producen ingenieros y gerentes, así como supervisores de talleres y operadores de máquinas. La ciudad cuenta con 10 universidades, 60 escuelas de ingeniería, y 30 institutos politécnicos e industriales que preparan a los graduados con las herramientas técnicas y se especializan en las disciplinas fundamentales, tales como la física y las matemáticas.

Lo que lograron

Las universidades de Coimbatore producen "150,000 graduados listos para emplear todos los años", según explica un conglomerado municipal líder. Alrededor de 1 de 10 universidades con departamentos de ingeniería de la India se encuentran en Coimbatore, lo que la coloca a la par o por encima de muchas ciudades de mayor tamaño, incluyendo Pune y Jaipur.

Lo que pueden aprender

El crecimiento de la ciudad puede centrarse en las instituciones de entrenamiento que preparan una mano de obra con habilidades prácticas para cumplir con las actuales necesidades y al mismo tiempo ser relevantes para el crecimiento en otras áreas. Este entrenamiento dirigido se logra de manera eficiente involucrando al sector privado en la planificación del currículo, patrocinando pasantías y, como en Coimbatore, administrando universidades o departamentos dentro de las universidades.

CHANGSHA atrajo talento (personal altamente calificado) en China al identificar las necesidades de las empresas, negociando con los programas nacionales y participando en esfuerzos adicionales de reclutamiento realizados tanto a nivel nacional como internacional (El estudio de caso de Changsha aparece como anexo en Kulenovic y otros 2015, 21–22, 24).

¿Cómo lo hicieron?

Líderes municipales

- Organizaron un "Grupo líder" para atraer nuevos talentos, formado por empleados públicos provenientes de diversos departamentos municipales. La formación del grupo le permitió a la ciudad coordinar las responsabilidades entre los departamentos municipales y con otros niveles superiores del gobierno —y, más importante aún, resolver los problemas de implementación durante el proceso. Las iniciativas claves eran identificar la necesidad de talento de las empresas existentes y emergentes, con el objetivo de negociar programas nacionales y esquemas de financiamiento para atraer nuevos talentos, e involucrarse en los esfuerzos de reclutamiento tanto a nivel nacional como internacional.
- Atrajeron talento nacional utilizando el programa "1,000 Talentos", programa que ofrecía paquetes de compensación para nacionales chinos altamente calificados que querían reubicarse en China. Las principales empresas de Changsha, Sany y Zoomlion, lograron reclutar talento altamente calificado a través de este programa.
- Utilizaron las redes de la diáspora para atraer nuevos solicitantes a industrias específicas, ofreciéndoles empleos e incentivos para que pudiesen empezar sus propios negocios en Changsha.

Lo que lograron

Unos 10,000 profesionales fueron reclutados por medio de los programas nacionales, entre el 2009 y el 2011, y la ciudad ha reservado Y30 millones para auspiciar programas futuros para atraer más talentos. La ciudad reclutó 102 "talentos de alto nivel" y 17 nuevas empresas en un periodo de dos años de estos programas municipales.

Lo que pueden aprender

Las ciudades deben estar al tanto y utilizar estos programas nacionales para atraer nuevos talentos y, hasta donde sea posible, utilizar la lógica de estos programas para desarrollar iniciativas locales. Los individuos con talento necesitan garantías e incentivos para reubicarse, y tal como descubrió la ciudad de Changsha, pueden ser atraídos por las buenas oportunidades o hasta para iniciar sus propios negocios.

Tabla 2.1 *continúa*

Apoyo a las Empresas y Finanzas: Ejemplos de ciudades

CHANGSHA desarrolló un sistema y medidas para atraer industrias nuevas y diversificar la economía. La ciudad ofreció incentivos para favorecer a industrias específicas, desarrollar relaciones con inversores y mejorar la comunicación entre las empresas y los oficiales del gobierno.

¿Cómo lo hicieron?

- El gobierno de la ciudad ofreció atractivos incentivos a los inversores que incluyeron políticas fiscales preferenciales, financiación (tales como créditos fiscales por actividades de investigación y desarrollo de alta tecnología) y ventajas de localización en los parques industriales (ubicación de proveedores y productores de componentes).
- La atención y coordinación del gobierno de Changsha llamaron la atención de los inversores. Los comités organizadores del parque industrial y estructuras de gestión independientes proporcionaron apoyo a las empresas arrendatarias (por ejemplo, haciendo frente a las necesidades de oferta laboral mediante la realización regular de eventos de reclutamiento).
- Changsha también apoyó a las empresas a través de un mecanismo de coordinación intergubernamental conocido como el Grupo Líder para una Economía Abierta, un comité dirigido a coordinar los diversos departamentos gubernamentales, comités organizadores del parque industrial, y funcionarios de alto nivel y mantenerlos al tanto de los avances y problemas.

Lo que lograron

La producción industrial del automóvil se duplicó entre 2008 y 2012, llegando a \$4950 millones. Actualmente, las empresas de esta industria incluyen Bosch, GAC Fiat, Hitachi, y Lihong Automobile Design. Una nueva planta de Volkswagen está en construcción; esa planta aumentará en 300.000 la producción de automóviles para 2016.

Lo que las ciudades pueden aprender

La combinación de herramientas en Changsha - parques industriales, las políticas fiscales preferenciales, conexiones entre proveedores locales, y un apoyo coordinado del gobierno - ha sido un elemento clave para atraer a los inversores a la ciudad en vez de hacia competidores con dotaciones similares.

La cámara de comercio de **BUCARAMANGA** ayudó a la ciudad a tener éxito prestando asistencia incluida la asistencia en la selección y aplicación de fondos a las empresas que trataban de recibir apoyo nacional, (estudio de caso de Bucaramanga anexo en Kulenovic y otros 2015, 15-16)

¿Cómo lo hicieron?

- La cámara convocó a 70-80 líderes de negocios del gobierno y académicos para adaptar y buscar nuevas áreas de crecimiento para ayudar a la ciudad a sobrevivir en la economía global.
- El Gobierno Nacional, por su parte, creó comisiones regionales de competitividad (RCCs) para servir a este propósito - Santander Competitivo en el caso de Bucaramanga. El nuevo RCC hizo mucho de lo que la cámara de comercio había hecho antes: identificando fuentes nacionales de apoyo (para el desarrollo de tecnología, capacitación, financiación, ayudas a la exportación, etc.) y enviando solicitudes adecuadas en nombre de sus miembros.
- La cámara ofreció su asistencia y espacio de oficina para ayudar a poner la RCC en funcionamiento. El equipo de cuatro personas a tiempo completo del RCC fue financiado por fondos públicos y privados y dirigido por un director ejecutivo

Lo que lograron

El RCC y la cámara de comercio proporcionan un mecanismo para que las empresas aprovechen los programas y el apoyo nacional, en particular para financiar las actividades descritas en el plan de competitividad regional de la RCC (como fondos para apoyar a sectores específicos a nivel nacional). La iniciativa consiste en trabajar con el SENA, la agencia nacional de aprendizaje, en los programas de formación de los trabajadores y con Proexport, la agencia nacional de promoción de las exportaciones, para proporcionar ayuda a la exportación a las empresas locales.

Lo que las ciudades pueden aprender

La cámara de comercio asistió a sus miembros y a la ciudad mediante la identificación de apoyo nacional y financiando programas y enviando solicitudes adecuadas en nombre de sus miembros.

El sector privado de **COIMBATORE** entró a llenar el vacío cuando el organismo de promoción de inversión regional no representaba plenamente los intereses de la ciudad (Coimbatore estudio de caso en el anexo Kulenovic y otros 2015, 22, 30-32).

¿Cómo lo hicieron?

- KG Group, un conglomerado privado que ofrece tecnología de la información, soluciones empresariales de servicios de tecnología de la información, servicios de subcontratación de procesos de negocio, desarrollo inmobiliario, y educación superior, fue el creador de un gran parque de las oficinas en la ciudad. Para atraer a los inversores, sugirió Coimbatore a las multinacionales como una alternativa viable a Bangalore y Chennai, que presentaban crecientes costos laborales y de terrenos y un menor potencial de crecimiento. La ciudad se presentó como una ciudad con una fuerza laboral altamente educada, de habla inglesa con conocimientos de ingeniería y formación práctica.
- KG realiza funciones de desarrollo económico típicos: la analítica para la contratación de negocios; la industria y la identificación de firmas; y la focalización, la expansión del negocio, y la atención posterior de los inversores. KG también organizó una cena entre los posibles inversores y la comunidad empresarial de Coimbatore, mostrando el espíritu emprendedor y la colaboración de la ciudad.

Lo que lograron

KG Group ha sido capaz de atraer a Cognizant, Dell, y Bosch a su zona económica especial, acumulando 20.000 puestos de trabajo. Cognizant, que emplea a 10.000, está considerando agregar espacio para emplear hasta 60.000 personas en los próximos tres a cinco años.

Lo que las ciudades pueden aprender

KG Group ocupó el papel tradicionalmente desempeñado por una agencia de desarrollo económico porque a Coimbatore le faltaba una. KG Group trabajó para crear nuevas inversiones gracias a un extenso y sistemático análisis, no sólo para encontrar y reclutar a los inversores, sino también para proporcionar un menú de apoyo al desarrollo económico.

De estos estudios se pueden destacar algunas ideas clave:

- *Las ciudades competitivas buscaron intervenciones horizontales (a nivel económico), así como intervenciones verticales (focalizadas en sectores).*¹⁰ Las seis ciudades priorizaron la provisión de las infraestructuras y los servicios necesarios para atraer y retener la inversión, y promover la creación y el crecimiento de las empresas. Dondequiera que fuese práctico y ubicado dentro del entorno de la ciudad, las burocracias se simplificaron, los permisos y las licencias también se simplificaron y agilizaron, y los servicios disponibles se pusieron en línea. Al mismo tiempo, la mayoría de las ciudades también se enfocaron en sectores específicos para el desarrollo económico, a través de programas de entrenamiento, esfuerzos mercadológicos, infraestructuras específicas, o iniciativas para la promoción de las exportaciones. Por ejemplo, casi todas las ciudades estudiadas colocaron capital humano entre sus principales prioridades, reconociendo su importancia para el logro de metas a corto y largo plazo, el crecimiento de industrias clave, y la atracción de inversionistas. En lugar de sólo tener como objetivo mejorar el sistema educativo en general, estas ciudades también se centraron en el desarrollo de habilidades especializadas y conocimientos en áreas como la tecnología automotriz y la ciencia médica para fomentar el crecimiento de las industrias por encima de otras. Estos esfuerzos fueron en ocasiones liderados por entidades del sector público y, a veces dirigidos por entidades del sector privado.

Cuadro 2.1: Conexión con los sectores transables y no transables en Barcelona, España

Los **sectores transables** fueron asignados a una agencia de nombre 22 @ Barcelona, cuyo mandato era ayudar a los sectores a competir e innovar al más alto nivel. Por ejemplo, se construyó un clúster tecnológico en un sitio abandonado cerca del puerto. La colaboración con las empresas locales produjo el movimiento de una masa crítica de instituciones tecnológicas y de investigación a ubicarse en el clúster, con el apoyo del gobierno, que facilitó el uso del suelo y los regímenes de zonificación, y proporcionó infraestructura básica, la pavimentación de calles y fibra óptica. Entre 2003 y 2009 el número de empresas en el clúster se triplicó.

Los **sectores no transables** fueron asignados a otra agencia, Barcelona Activa, cuyo mandato era ofrecer apoyo empresarial básico y asesoramiento con el fin de ayudar a las empresas a administrarse de manera eficiente. Se establecieron centros físicos donde los empresarios podían asistir a clases y recibir orientación sobre sus negocios.

Cuando más adelante se combinaron las agencias, ambas funciones sufrieron.

- *Para minimizar el riesgo de la “captura del regulador” y la distorsión del mercado (como los subsidios y las medidas proteccionistas), las ciudades utilizaron un amplio diálogo y una base sólida de datos para centrar sus prioridades en verdaderas ventajas comparativas.* Su base de datos las ayudó a tomar decisiones basadas en el mérito técnico y no en los intereses políticos o juicios arbitrarios. Los líderes de las ciudades también mostraron una habilidad para “dejar que los perdedores se vayan” en aquellos casos donde se determinó que algunos sectores no eran competitivos a nivel mundial. Estas tendencias son consistentes con estudios de caso de ciudades realizados por otros investigadores. Por ejemplo, estudios realizados en algunas ciudades de los Estados Unidos que han llevado a cabo exitosos procesos de recuperación han demostrado que dichas ciudades combinaron amplias intervenciones a nivel de infraestructura de transporte y en las comunicaciones con inversiones realizadas en sectores específicos (Kodrzycki y Muñoz 2009).
- *Las ciudades competitivas se beneficiaron de los tres canales para el crecimiento de empresas: el crecimiento de las empresas existentes, la atracción de los inversionistas externos, y la creación de nuevas empresas.* Las ciudades no se enfocaron en sólo uno de estos canales, equilibraron la captación de inversionistas con el apoyo a las empresas existentes -que normalmente representan la mayor proporción de nuevos puestos de trabajo en la mayoría de las economías. Asimismo, contribuyeron con la creación de nuevas empresas.
- *El crecimiento de las ciudades competitivas estuvo motivado, en términos generales, por lo menos por dos o tres sectores transables.* En Coimbatore, los sectores fueron la ingeniería mecánica, los textiles, y los alimentos; en Gaziantep, fueron las alfombras, los alimentos y los calzados; en Kigali, se concentraron en los servicios turísticos y comerciales; en Changsha, en la ingeniería de la construcción y algo de manufactura. En ciudades de alto rendimiento, los sectores transables normalmente suelen crecer alrededor de 2.5 puntos porcentuales más que los sectores no transables. Por tanto, los sectores transables parecen ser un motor de crecimiento de los ingresos de la ciudad porque abren el camino para la inyección de nuevos ingresos provenientes de las exportaciones, al tiempo que reducen las pérdidas de ingresos debido a las importaciones.¹¹

Los sectores transables y no transables se pueden tratar como dos oportunidades distintas, con dos enfoques diferentes para apoyar la industria. Los sectores no transables (como las cafeterías, los centros comerciales, las peluquerías, y los servicios de mantenimiento) pueden ser utilizados como herramientas de redistribución espacial del ingreso dentro de una ciudad y como un medio para crear empleos en las zonas marginadas. No necesitan estrategias industriales sofisticadas para fines de competencia global. Los sectores transables (como la manufactura y los servicios exportables) requieren de un análisis estratégico y priorización del sector ya que están sujetos a la competencia externa, y son exitosos cuando un nicho competitivo se ha identificado dentro de las cadenas mundiales de valor. Un ejemplo de este enfoque distintivo es Barcelona, España, y su experiencia se resume en el cuadro 2.1.

¿Quién crea la competitividad de la ciudad?

La literatura popular sobre la competitividad de la ciudad ha hecho hincapié, en términos generales, en el papel central que juegan los alcaldes exitosos, las personalidades importantes o los presidentes (KPMG 2014b, 28-29; WEF 2014, 49) como fuerzas que impulsan el éxito de la ciudad. Aunque este relato puede reflejar la realidad de varias historias de éxito urbano, el énfasis en el papel que juega el liderazgo personal no sugiere muchas recomendaciones viables. El énfasis en el liderazgo de un alcalde también excluye a un espectro más amplio de líderes municipales, como otros actores de los sectores público, privado y sin fines de lucro. En los estudios de caso, el liderazgo provino de diferentes combinaciones de actores que trabajaron en y para la ciudad. Por otra parte, el liderazgo personal carecerá de tracción al menos que no esté acompañada de una estructura institucional para convertir las intenciones y las aspiraciones en acción y entrega.

El equipo de investigación encontró que no tenía importancia, precisamente, quién jugase un papel particular en el desarrollo económico de una ciudad siempre y cuando alguien lo hiciera. Ciertos instrumentos políticos, como las reformas regulatorias, las disposiciones legales y los incentivos fiscales son prerrogativas que sólo atañen a los gobiernos. Sin embargo, una amplia gama de actores civiles pueden llevar a cabo otras iniciativas (incluyendo apoyo para el entrenamiento y la innovación, las inversiones en infraestructuras e instrumentos financieros). Esta conclusión contradice la opinión de algunos gobiernos municipales que insisten en que ellos lo tienen que hacer todo para lograr el desarrollo económico. Los estudios de caso de ciudades exitosas demuestran que este no es el caso.

Las diferentes configuraciones del liderazgo proactivo de la ciudad se pueden enmarcar como una *ventaja municipal*, donde los líderes de la ciudad buscan el desarrollo económico por medio de tres vías diferentes:

- Ventaja del alcalde - el *alcance* y la *capacidad* de la administración municipal, comparada con otros niveles de gobierno
- Ventaja de las coaliciones de crecimiento - *asociaciones* con las partes interesadas, en especial con el sector privado
- Ventaja con las relaciones intergubernamentales – negociaciones con jurisdicciones vecinas y otros niveles del gobierno

Idealmente, el compromiso proactivo de una ciudad en cuanto a la competitividad incluye estas tres ventajas u oportunidades. Las ciudades exitosas aprovechan todas sus ventajas municipales, utilizando su alcance y capacidad, creando coaliciones de desarrollo con el sector privado, y relacionándose con otros niveles de gobierno y jurisdicciones vecinas. Todas las ciudades objeto de estudio emplearon algún mecanismo de diálogo público-privado que tuvo una influencia visible en sus resultados económicos. Lo que resultó ser más crítico fue si los actores principales tenían la capacidad de liderar el desarrollo económico local, incluyendo (pero no limitados a) la capacidad de negociar con las partes interesadas, desarrollar las estrategias efectivas, identificar industrias claves, mejorar el entorno empresarial, y hacer frente a las necesidades de los negocios locales.

En la práctica, el que toma las riendas suele variar de un caso a otro, dependiendo de la política y de la capacidad del sector público en comparación con el sector privado. Los actores principales en este proceso dependerán de la historia y de la fortaleza relativa de las instituciones, como se ilustra en la figura 2.5.

En las siguientes tres subsecciones, se describen los hallazgos sobre cada una de las “ventajas”. Un documento acompañante provee más detalles sobre cada brecha (Gashi y Watkins 2015).

Figura 2.5: Liderazgo del desarrollo económico – de lo público a lo privado, y muchos puntos intermedios

Espectro público-privado

Un **modelo público** predominante, una agencia municipal dedicada al desarrollo económico o departamento del gobierno municipal (responsable para la atracción de la inversión, asistencia empresarial, o fortalecimiento de las capacidades) parece lo más apropiado en condiciones de un sector privado local subdesarrollado o donde el Estado ya juega un papel fundamental en la economía. *Kigali, Tanger y Changsha utilizaron este modelo.*

Un **modelo mixto público-privado**, con responsabilidades compartidas entre el gobierno local (desempeñando un papel de apoyo para el diálogo público-privado e inversiones públicas) y asociaciones empresariales e instituciones privadas (ofreciendo apoyo al sector y asistencia a las empresas) parece ser más apropiado donde las industrias locales ya tienen una base y algunos promotores del sector privado están emergiendo. *Gaziantep y Bucaramanga utilizaron este modelo.*

Un **modelo predominantemente del sector privado**, donde el gobierno local se centra en proveer bienes públicos como infraestructuras inter-urbanas y seguridad física (pero no interviene directamente en la atracción de la inversión y crecimiento de las empresas) parece lo más apropiado, donde el gobierno local carece del alcance legal para las intervenciones o no tiene la capacidad institucional para ejercer sus poderes administrativos. *Coimbatore utilizó este modelo.*

Las ventajas del alcalde: Manejo interno de la ciudad

El alcance y la capacidad de los gobiernos municipales varían enormemente dependiendo de las ciudades y los países. La figura 2.6 resume algunas de las cifras de gastos a nivel mundial, donde se indica la proporción de los gastos gubernamentales totales administrados por los gobiernos locales. La gran variación entre estos números ilustra la imprudencia de generalizar sobre el papel que desempeñan los gobiernos municipales.

Por lo tanto la capacidad de los gobiernos municipales para actuar estará condicionada por sus poderes y su margen de maniobra, es decir, el alcance del alcalde.

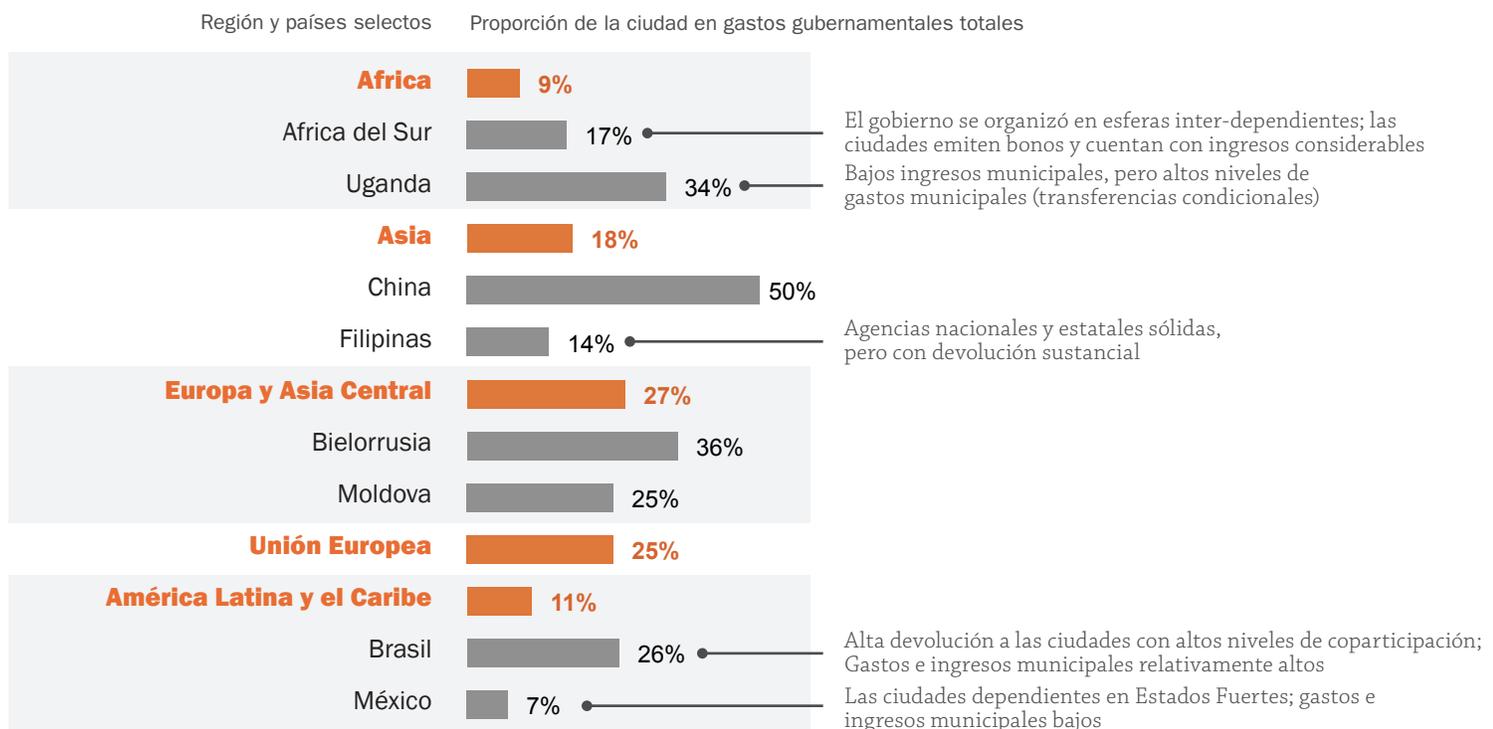
La Figura 2.7 ofrece una tipología ilustrativa de qué poderes y responsabilidades pueden asignarse a diferentes niveles de gobierno y a los sectores público y privado, teniendo el gobierno de la ciudad solamente una parte de los mismos.

En varios casos, las ciudades fueron capaces de priorizar las intervenciones en función de sus competencias. Dónde carecían de la competencia administrativa o los recursos financieros, las ciudades fueron capaces de facilitar las coaliciones de crecimiento con el sector privado y de presionar a los gobiernos nacionales de manera coherente y coordinada para hacer frente a la falta de inversión. Esos patrones se examinan más a fondo en las secciones posteriores de este documento.

Para los formuladores de políticas nacionales, una pregunta clave es si el incremento en el alcance y la capacidad de las ventajas de los alcaldes son importantes en la determinación de los resultados económicos. El Banco Mundial investigó econométricamente si el alcance, la autonomía financiera, y la capacidad de los gobiernos locales en realidad influyen sobre el PIB y los empleos. El indicador utilizado para medir el alcance del gobierno local es la parte local del gasto público total. El indicador utilizado para medir la autonomía financiera es la parte de los ingresos recaudados en la ciudad. Los indicadores utilizados para medir la capacidad de los gobiernos locales son el tamaño del gobierno local, la capacidad de extracción de los impuestos locales, y la productividad de los empleados públicos.¹² Las conclusiones son las siguientes:

- Un mayor alcance del gobierno de la ciudad se asocia con un mayor crecimiento del PIB y de los niveles de empleo, a nivel mundial. En este caso, el *alcance* se refiere a las responsabilidades administrativas de los gobiernos municipales. El alcance se midió utilizando datos sobre la proporción del gasto público total del gobierno gastado por los gobiernos locales. A nivel mundial, el aumento del alcance del gobierno de la ciudad se asocia con resultados económicos positivos (como se muestra en la figura 2.8). Los resultados de esta figura se han calculado sobre la base de un modelo de regresión que controla por año y por los efectos fijos de la ciudad.
- Por el contrario, el aumento de la autonomía financiera se asocia con una *disminución* del PIB y el crecimiento en

Figura 2.6: Existen grandes variaciones entre los recursos que tienen las ciudades a su disposición



Fuente: Datos de gasto de UCLG y el Banco Mundial de 2009; resultados cualitativos de Smoke 2013.

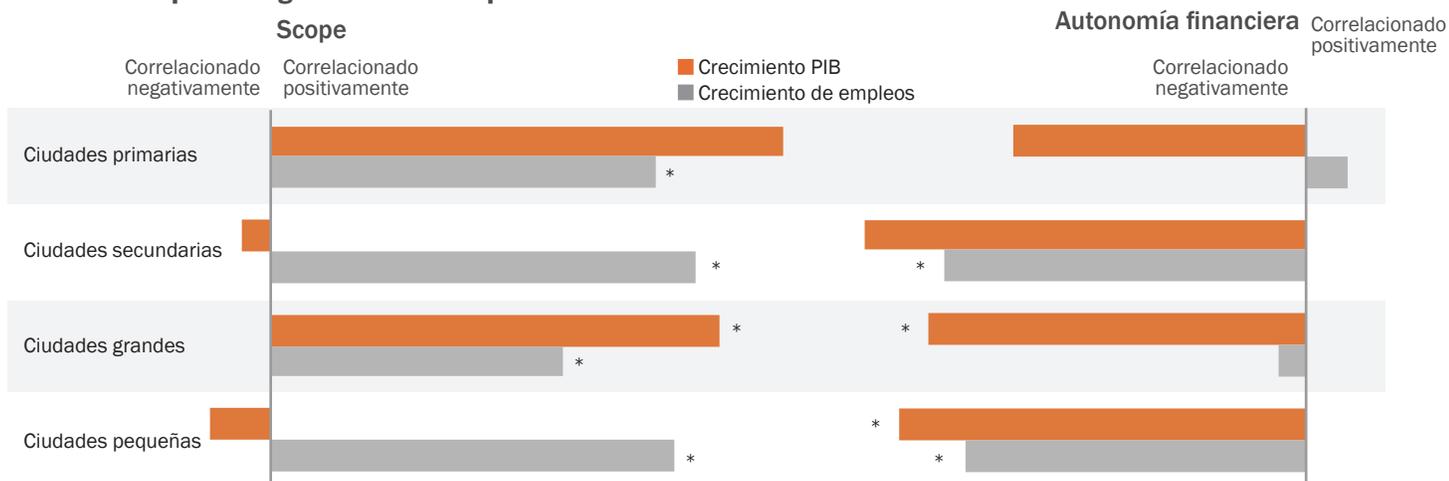
Figura 2.7: Las ciudades competitivas conocen muy bien sus propias competencias en relación con otros actores, y en este sentido priorizan sus esfuerzos

	Instituciones y Regulaciones	Infraestructura y Tierra	Capacidades e Innovación	Apoyo empresarial y Financiero
Gobierno nacional	Gerencia Macroeconómica Políticas de inversión nacional y comercio Marco legal y protección de propiedad Impuestos y regulaciones de la industria	Carreteras, caminos, aeropuertos, puertos Redes eléctricas Regulaciones para normas de infraestructuras, e.g. leyes PPP	Sistema de educación pública Políticas migratorias para atraer talentos Fondos para I & D, apoyo de esquemas Salud	Facilidades para exportación y comercio Apoyo para acceso a esquemas financieros
<i>Ventajas del alcalde</i>				
Gobierno municipal	Impuestos municipales e incentivos Políticas de zonificación y uso de terrenos Permisos de construcción; licencias de negocios	Carreteras metropolitanas y transporte público Agua y saneamiento Seguridad pública	Programas de atracción de talentos Apoyo para desarrollo de clústeres Vincular las empresas con academia	Servicios de apoyo empresarial Políticas de inversión, promoción y post-cuidado Facilitar capital para iniciar, catapultar y/o de riesgo
Sector Privado	Estándares y asociaciones de certificación	Infraestructura adicional y servicios compartidos	Programas vocacionales de entrenamiento I & D	Asociaciones empresariales y redes de apoyo Inteligencia mercadológica e información empresarial Capital y deuda

Fuente: Banco Mundial

Nota: APP=Alianza público-privada; I & D = Investigación y desarrollo

Figura 2.8: Los efectos de los resultados económicos del incremento del alcance administrativo y la autonomía financiera para los gobiernos municipales



(las barras revelan la magnitud relativa y la dirección de la relación)

* denota significación estadística al nivel del 10 por ciento..

Fuente: Fikri y Zhu 2015.

Nota: PIB=producto interno bruto.

los niveles de empleo. Estos resultados son más impactantes en las ciudades pequeñas y secundarias que en las ciudades primarias y de mayor tamaño.¹³

- Este rompecabezas se explica tras el hallazgo de que la capacidad del sector público es el motor subyacente de los resultados positivos. En otras palabras, el alcance y la autonomía financiera no son influyentes a menos que vayan acompañados de la capacidad de implementación. Al utilizar datos más detallados provenientes de la Unión Europea y de China (Zhu y Mukim 2015), el análisis examinó lo que ocurrió con los resultados a nivel de empresa cuando se proporcionó a las ciudades con un alcance administrativo. La investigación reveló que una gran competencia administrativa sí se traducía en mejores resultados para las empresas ya establecidas y, en particular, por las que estaban en proceso de iniciar: ofreciendo mayores niveles de ingresos y rentabilidad operativa, y mejores salarios para los empleados. Esto ocurre sólo cuando el proceso va acompañado por aumentos proporcionales en la capacidad del gobierno local.

Cuadro 2.2: Brecha de la Alcaldía en la Práctica

Las ventajas de un poderoso alcalde

La ciudad de **Bilbao, en España**, es única porque su política fiscal está completamente descentralizada del gobierno central. La ciudad utilizó ese poder a su favor al subir un impuesto directo para financiar la regeneración de un activo crítico de la ciudad, el Río Nervión, necesaria para el despegue urbano y económico. La ciudad también solidificó su entorno de desarrollo económico mediante la creación de dos nuevas agencias: la Bilbao Ría 2000, una corporación pública creada para volver a desarrollar la orilla del río y zonas industriales abandonadas, y la Bilbao Metrópoli-30, una asociación de desarrollo económico sin fines de lucro para crear estrategias de revitalización económica de la ciudad (Resumen en Gashi & Watkins 2015 de KPMG, Magnet Cities, 2014: 34, 39-42, 50-53).

Las finas ventajas de un alcalde

Tánger, en Marruecos, cuenta con un gobierno municipal con una capacidad administrativa limitada en intervenciones dirigidas al desarrollo económico, aunque en la práctica juega un papel de facilitador activo. El gobierno participa en intervenciones que incluyen “hacer espacios” para mejorar la calidad de vida de sus residentes, visitantes e inversionistas; realizar eventos para promocionar las inversiones (entrantes y salientes); y trabajar para mejorar el clima empresarial y simplificar los procedimientos administrativos. El gobierno de la ciudad ha formado una coalición de crecimiento regional conjuntamente con el gobierno regional (la Wilaya de Tánger), así como con otros actores locales.

Aumentar el alcance sin contar con la capacidad necesaria no era suficiente.

- Mayores niveles de alcance y capacidad a nivel municipal también crean mejores canales para la implementación de las reformas a nivel nacional. En Etiopía, la descentralización a través de proclamas de la ciudad (una repentina ampliación de la brecha del alcalde en todo el país) se tradujo en una mejor implementación de las actuales políticas fiscales a nivel nacional, lo que llevó a mejores resultados económicos para los beneficiarios del sector privado (Chaurey y Mukim, próximamente). Estas revelaciones sugieren que los actores locales, con capacidad adecuada, están muy bien posicionados para transmitir las reformas institucionales y del sector empresarial de una manera más eficiente y de acuerdo a las necesidades y particularidades locales.

En resumen, mientras más grande sean las ventajas o facilidades del alcalde, mayor será el potencial para lograr resultados positivos en torno a la competitividad pero sólo si se acompaña con una capacidad proporcional de parte del gobierno local. (El cuadro 2.2 muestra dos ejemplos que reflejan las ventajas del alcalde en acción). Este resultado confirma la hipótesis de otras publicaciones.¹⁴ Los hallazgos son particularmente relevantes en momentos en que los administradores de las ciudades, en muchos países están asumiendo nuevos poderes y responsabilidades, incluyendo la responsabilidad del desarrollo económico, pero no siempre con la preparación adecuada. En varios ejemplos, el poder se delega en las ciudades sin ningún esfuerzo realizado para la devolución de recursos, gobernabilidad, y fortalecimiento de las capacidades. Por ejemplo, en Kenia, un país que en la actualidad está involucrado en un ambicioso proceso de descentralización, los gobiernos locales tienen las arcas vacías y por lo tanto corren el riesgo de no tener la capacidad de llevar a cabo iniciativas a favor del desarrollo económico. Situaciones similares están ocurriendo en varios países de América Latina y el sur de África.

Una coalición de crecimiento conformada por actores públicos y privados

Con todas sus diferencias, una característica común que comparten los estudios de caso es la existencia de una coalición efectiva de crecimiento. La coalición combinó actores públicos y privados para el establecimiento de una dirección estratégica y la contribución al desarrollo económico.

Ese patrón contrasta con la experiencia de muchas ciudades, donde diversos grupos de intereses de la ciudad trabajan a favor del desarrollo económico, pero con propósitos cruzados. Tanto los gobiernos municipales como las agencias, las cámaras de comercio, asociaciones sectoriales, universidades, centros de formación, y los sindicatos tienen una participación en el desarrollo económico. Sin embargo, todas exhiben estrategias paralelas, duplicidad de funciones y a veces mandatos que compiten entre sí. Dentro del sector público, estas ineficiencias suelen ser síntomas de la falta de coordinación. Entre los sectores público y privado, por lo general se reflejan los síntomas de la falta de confianza.

En las ciudades exitosas, la colaboración y la coordinación van de la mano. En algunos casos, los empresarios de la ciudad fueron reconocidos en otros lugares del país por ser pensadores, al pensar con “mentes de colmena”. La transformación de la ciudad se debió al trabajo realizado entre personas del gobierno, de la industria, y del mundo académico. Todos trabajaban juntos para el progreso de su ciudad, y no dependiendo sólo de las acciones de un alcalde visionario. Los actores no gubernamentales no sólo son consultados en estas ciudades: a menudo se convierten en el motor de todo el proceso, como co-creadores y co-implementadores. Crearon una *coalición de crecimiento*. Los ejemplos se destacan en el cuadro 2.3.

El proceso de participación de los interesados a menudo se formaliza. En Kigali, la planificación participativa se llevó a cabo en cada nivel de gobierno, dándole a los ciudadanos una mayor voz en la identificación de las prioridades. En Bucaramanga, los actores gubernamentales y no gubernamentales interactuaron a través de mesas redondas y comités regionales. De manera colectiva, desarrollaron una estrategia regional. En Gaziantep, el diálogo se llevó a cabo a través de

Cuadro 2.3: Las coaliciones de crecimiento en la práctica

En **Bucaramanga, Colombia**, la Cámara de Comercio convocó a 70-80 empresarios, académicos y líderes gubernamentales en el 2006 para buscar nuevas áreas de crecimiento, motivados por el riesgo de que la ciudad se podía quedar atrás en la economía global. Posteriormente, las comisiones regionales de competitividad fueron comisionadas por el gobierno nacional para planificar la economía del país a escala provincial; en el caso de Bucaramanga, sólo una cuarta parte de los miembros de la comisión eran del gobierno.

En **Gaziantep, Turquía**, en el 2006 se fundó una asamblea municipal con 225 miembros (a), de las cuales sólo el 20 por ciento eran del gobierno y el 80 por ciento provenían de las organizaciones locales del sector privado y de la sociedad civil. La asamblea delega en los subcomités para analizar y proponer soluciones específicas a los problemas de la ciudad (como el transporte, las pequeñas empresas, visibilidad internacional, un mayor desarrollo económico), que luego se pueden implementar de manera colectiva por el gobierno municipal y las asociaciones del sector privado. Cuando el equipo de investigación llegó por primera vez a Turquía, las personas entrevistadas en Estambul y Ankara les dijeron, “Es increíble cómo la gente de Gaziantep habla con una sola voz”. Pero después de visitar Gaziantep, el equipo se dio cuenta de que esa sola voz no tenía nada de extraordinaria: tiene sus raíces en la institucionalización de una coalición de crecimiento.

Sialkot, Pakistán, es conocida por su clúster de manufactura de exportación, consistente en artículos deportivos, instrumentos quirúrgicos y productos de cuero. Sin embargo, el clúster enfrentó la crítica necesidad de contar con un mejor sistema de transporte y logística. Consultó con su cámara de comercio local y le solicitó ayuda. La Cámara de Industria y Comercio de Sialkot se asoció con el gobierno local para conformar una asociación público-privada con el objetivo de crear un mecanismo institucional – City Package Association – la cual construyó varios kilómetros de carreteras y el primer aeropuerto del sector privado en el sur de Asia, donde operan 27 vuelos por semana (Gashi y Watkins 2015; Zaheer 2012).

Las universidades en **Pittsburgh, Pennsylvania**, contribuyó a diversificar el corazón de la industria del acero de los Estados Unidos en una nueva economía. En el clúster de alta tecnología, el gobierno estatal reconoció los esfuerzos realizados por las universidades, particularmente por la Universidad Carnegie Mellon, de establecer fuertes vínculos entre la investigación universitaria, el desarrollo, y el crecimiento económico de la ciudad. El gobierno estatal apoyó la creación de la institución Ben Franklin Technology Partners, la cual ofrecía espacios de oficinas y apoyo a nuevas empresas y la inversión de capital de riesgo. Desde 1989, a esta iniciativa se le atribuye la creación de 80,160 empleos (KPMG 2014b).

^aLa colaboración público-privada en Gaziantep era una realidad antes de la creación del Consejo en el 2006, pero fue formalizada dentro de la estructura del concejo de la ciudad tras la promulgación de la legislación nacional sobre ayuntamientos ese mismo año.

un foro (el Concejo Municipal) que reunió a líderes empresariales, académicos, y representantes de la sociedad civil y del gobierno.

Relaciones inter-gubernamentales

El alcance de la ciudad está limitado por los poderes administrativos, las fronteras geográficas y los recursos fiscales. Ejemplos:

- *Poderes administrativos:* Lucknow, una ciudad de 4 millones de personas en el estado indio de Uttar Pradesh, no pudo responder a los crecientes desafíos que presentaba el crecimiento rápido de la población debido a los limitados poderes administrativos de las ciudades en la India. El alcalde de la ciudad tiene autoridad sobre los proyectos de construcción de carreteras, pero no puede tomar decisiones sobre los puentes - lo que limita lo que se puede hacer en una ciudad que bordea un río (Barata y Pokharel 2009).

- *Límites geográficos:* La ciudad de Denver, en los Estados Unidos, deseaba expandir su servicio de transporte público a través de la iniciativa “FasTracks”, pero no tenía suficiente alcance geográfico para cubrir toda la red. El área metropolitana se divide en el distrito central de la ciudad y los distritos sub-urbanos, con un liderazgo político fragmentado (Katz y Bradley 2013, 56-61).
- *Recursos fiscales:* En todo el mundo las ciudades por lo general necesitan recibir transferencias de parte del gobierno nacional para financiar grandes proyectos. La ciudad de Amsterdam, Países Bajos, financia sus grandes proyectos a través de las reservas creadas a nivel nacional. Ciudades como Ciudad del Cabo, Sudáfrica, y Brisbane, Australia, dependen de recursos comunes, compartidos por niveles de ciudad-provincia-y nación (OCDE 2013, 31).

Por ende, las ciudades competitivas utilizan su influencia para movilizar a otros a hacer lo que no pueden hacer por

Cuadro 2.4: Relaciones inter-gubernamentales en la práctica

Sobre la cooperación inter-jurisdiccional, las ciudades de **Bucaramanga, Colombia, y Gaziantep, Turquía**, aseguraron la cooperación inter-jurisdiccional dentro de sus respectivas áreas metropolitanas, colaborando con los gobiernos municipales y con las coaliciones de desarrollo público-privadas. El Área Metropolitana de Bucaramanga está formada por cuatro municipios individuales, y cuenta con un órgano de coordinación manejado por un pequeño equipo de profesionales. Aunque la institución se centra principalmente en los proyectos de desarrollo metropolitano de importancia, tales como el transporte, la movilidad, el abastecimiento de agua y alcantarillado y vivienda, también participa en el desarrollo económico proactivo a través de su participación en la coalición de crecimiento de los sectores público y privado de la zona (la Comisión Regional de Competitividad). Del mismo modo, los tres municipios de Gaziantep que están ubicados dentro de su área metropolitana, juegan un papel en las obras públicas (mantenimiento de carreteras secundarias), manejo de saneamiento y tierras, y expropiaciones. Participan en el Consejo Municipal de Gaziantep, donde se involucran con los actores gubernamentales y externos para tratar los temas más apremiantes de la ciudad, incluyendo el desarrollo económico (estudio de caso de Bucaramanga aparece como anexo en Kulenovic y otros 2015, 13-14; estudio de caso de Gaziantep aparece como anexo en Kulenovic y otros 2015, 30-31).

En el Reino Unido, las 10 autoridades locales del **Gran Manchester** tienen un legado de exitosa colaboración y estaban dispuestos a hacer los cambios institucionales necesarios para su devolución. La cooperación entre las autoridades locales de Manchester se inició a través de la Asoci-

ación de Autoridades del Gran Manchester. La Autoridad Combinada del Gran Manchester formalizó estos acuerdos de colaboración y se instauró como un órgano estatutario para manejar el transporte, el desarrollo económico, y las funciones de regeneración (Wilcox, Nohrová, y Williams 2014, 12). La Autoridad Combinada fue, en efecto, la creación de un nivel adicional dentro de la estructura del gobierno para Manchester, un gabinete de 10 líderes con poderes para ofrecer programas conjuntos. Asimismo, las autoridades establecieron el Fondo de Transporte de Manchester, para combinar las diversas contribuciones para los gastos de infraestructura (KPMG 2014A, 12).

Entre los diferentes niveles de presión y cooperación, las ciudades de **Bucaramanga, Colombia y Coimbatore, India**, al igual que muchas otras ciudades, presionaron con un propósito ante sus gobiernos nacionales para lograr obtener importantes inversiones en sus infraestructuras. La Cámara de Comercio de Bucaramanga identificó en un estudio que la conectividad era una limitación para el crecimiento de sus empresas locales, y utilizó dichos resultados para abogar por las infraestructuras necesarias. Del mismo modo, la Cámara de Industria y Comercio de Coimbatore presentó una “agenda de 10 puntos” (respaldada por 110 grupos de interés de la ciudad) para articular las 10 principales necesidades de infraestructura de la ciudad. Los líderes de la ciudad promovieron la agenda durante las elecciones locales y nacionales, presionando a los políticos con propuestas específicas de sus proyectos (Gashi y Watkins 2015, 24).

sí mismos. En respuesta a sus limitaciones, las ciudades competitivas trabajan en estrecha colaboración con sus compañeros líderes de la zona metropolitana, y crean mecanismos y canales para acceder a otros niveles superiores de financiamiento y de apoyo. Esto podría involucrar lo siguiente:

- La cooperación inter-jurisdiccional – con ciudades vecinas y distritos
- Presión y cooperación entre diversos niveles del gobierno (estatal, provincial, nacional y federal)

Cuadro 2.4 proporciona ejemplos seleccionados sobre cómo estos dos mecanismos pueden funcionar en la práctica.

¿Cómo se secuencian y entregan las estrategias de desarrollo económico?

Muchas estrategias de desarrollo económico de la ciudad, por muy sofisticadas que sean, no pueden demostrar que son eficaces. Una revisión de las razones más comunes para su fracaso reveló los siguientes patrones (Sivaev 2015). En resumen, es notable que la mayoría de los fallos presentados se refieren al *proceso* de diseño e implementación de estrategias, el *quién* y el *cómo* de los ajustes de las estrategias, y no sólo el *qué*. Los siguientes son algunos de los escollos comunes:

- Gastar enormes recursos en la recopilación de datos y su descripción - a veces según lo dispuesto por requisitos a nivel nacional¹⁵ - en lugar de centrarse con firmeza en los objetivos más urgentes de la ciudad (*Boiling the Ocean*)
- Utilizar el enfoque de la lista de verificación para seleccionar las intervenciones, en vez de un proceso analítico derivado de las pruebas (*Cookie Cutter*)
- Presentar muchas iniciativas de manera simultánea sin priorizarlas (*99 Priorities*)

- Elaborar una lista de deseos de las intervenciones ideales que no reflejan el alcance administrativo de las ciudades, sus responsabilidades y capacidad de ejecución (*Straight to Utopia*)
- Limitar la participación del sector privado a consultas, desarrollando primero un borrador de estrategia y acercarse luego al sector privado (*Consulting Not Cocreating*)
- Contratar consultores externos para que realicen el ejercicio analítico, presenten sus resultados, y luego se vayan (*Fly-in/out*)
- Responder ante una iniciativa de desarrollo económico local iniciada por una asociación del sector privado, asumiendo después el control (*Control Freak*)
- Asumir una estrategia, parecida a la recaudación de fondos, para atraer fondos a lo largo de la fase de implementación (Por ende, sólo los proyectos seleccionados podrán ser implementados, y la estrategia termina con brechas enormes). (*Visión Without a Budget*)
- Abolir los proyectos de una administración anterior sin determinar cuáles estaban funcionando (*New Leader/ New Strategy*)¹⁶

Para este último tema – el *cómo* de la competitividad de la ciudad – los resultados de la investigación se han combinado con una orientación sobre la planificación de estrategias, su implementación y entrega. Los planteamientos son presentados en el capítulo 3.

Para este último tema – el *como* de la competitividad de la ciudad – los resultados de la investigación se han combinado con orientación sobre la elaboración de estrategias, implementación y entrega. Los enfoques se presentan en el capítulo 3.

CONCLUSIONES CLAVES DEL CAPÍTULO 2

La generación de empleos y el crecimiento económico en las ciudades están claramente vinculados al éxito de las ciudades en la atracción y en la ampliación de las empresas del sector privado. Los líderes de la ciudad tienen que entender cuáles son los factores que ayudan a atraer, retener y ampliar las empresas y que crean puestos de trabajo y estimulan el crecimiento económico. Los líderes de la ciudad tienen que entender cuáles factores ayudan a atraer, retener y ampliar las empresas que crean puestos de trabajo y estimulan el crecimiento económico.

Se deben considerar cuatro categorías clave de políticas públicas. Los componentes básicos de la competitividad pueden ser secuenciados en: las instituciones y la infraestructura en los ingresos más bajos, luego la capacidad de innovación y la base de un capital humano necesaria, conjuntamente con el apoyo empresarial y financiero proporcionado a las empresas para que puedan competir, crecer y prosperar como una ciudad de ingresos altos. Una secuencia cuidadosa de estas intervenciones también va a depender de la principal estructura industrial de la ciudad, y sus ventajas competitivas. Las ciudades competitivas a menudo perseguían intervenciones verticales y horizontales. (Ellas trabajaron para mejorar su clima de negocios y también se enfocaron en los sectores individuales para iniciativas de desarrollo económico proactivas.)

El compromiso proactivo de una ciudad en cuanto a la competitividad incluye el uso de todas las ventajas particulares de la ciudad, utilizando su ámbito interno y su capacidad (la ventaja del alcalde), la creación de coaliciones de desarrollo con el sector privado (la ventaja del sector privado), y su vinculación con otros niveles de gobierno y jurisdicciones cercanas (la ventaja inter-gubernamental). Algunos mecanismos políticos son la prerrogativa de los gobiernos (como las reformas normativas, disposiciones legales y los incentivos fiscales), pero otros (las habilidades y el apoyo a la innovación, las inversiones en infraestructuras y los instrumentos financieros) pueden ser utilizados por actores públicos o privados. En los estudios de caso, no importaba precisamente quién desempeñara un papel especial en el desarrollo económico, siempre y cuando alguien lo hiciera.

Se requiere un delicado equilibrio entre el alcance y la capacidad. El incremento en el alcance de la alcaldía (en comparación con otros niveles de gobierno) no es suficiente para mejorar los resultados económicos. El poder tiene que estar acompañado de la capacidad para lograr resultados de la competitividad de la ciudad.

Se necesita prestar atención crítica para pagar por la implementación y los resultados. Las ciudades competitivas eligieron una estrategia para el desarrollo económico, alinearon su presupuesto para financiarla, se organizaron para presentarla a través del tiempo de los ciclos electorales, y proporcionaron suficiente personal capacitado y prestaron atención a la calidad de la ejecución.

Aunque es imposible replicar el camino iniciado por otras ciudades competitivas, cada ciudad puede mejorar su desempeño mediante el aprendizaje de estos hallazgos y mediante el uso de un proceso único para diseñar e implementar estrategias que utilicen las herramientas que ya están disponibles. Estas herramientas incluyen el análisis estratégico de la economía local, y las tendencias y oportunidades del mercado externo; el diálogo público-privado; y las técnicas para el aprovechamiento de la economía política durante la ejecución. Las técnicas se describen en el capítulo 3.

Notas

¹ Algunas encuestas populares en esta área son la encuesta empresarial del Banco Mundial y la encuesta sobre las perspectivas mundiales de inversión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

² La bibliografía incluye documentos académicos e informes de organismos multilaterales y organizaciones no gubernamentales que abordan el tema de la competitividad de la ciudad. Estas fuentes incluyen Choe y Roberts (2011), Kamiya (2013), Nollen (2011), la OCDE (2006), Parkinson y otros (2003), Rodríguez-Pose, Farole y Dowson (2007), y Zhang (2010). Además, se revisaron más de 30 estudios empíricos sobre los determinantes individuales del desempeño económico de las ciudades, incluyendo Acemoglu, Johnson y Robinson (2001); Aghion, Howitt y Mayer-Foulkes (2007); Barro (2002); Bloom y Van Reenen (2007); Boulhol, de Serres y Molnar (2008); Branstetter y otros (2010); Calderón y Servén (2004); Escribano y Guasch (2005); Glaeser y Kerr (2009); Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2008); Mauro (1995); y otros.

³ A menos que se defina lo contrario, el término sub-nacional que aparece en este documento se refiere al nivel gubernamental que existe entre la ciudad y el gobierno nacional.

⁴ El Índice de Competitividad EIU (utilizado para *Hot Spots*), por ejemplo, hace un mejor trabajo de predicción de los resultados en Asia Oriental y el Pacífico y de las ciudades de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, que en las ciudades de América Latina, el Caribe o del Sur de Asia, y hace un mejor trabajo en las ciudades de altos ingresos que en las de bajos ingresos. El Índice Global de Ciudades de A.T. Kearny funciona mejor con las ciudades principales, y el Índice de Vida Mercer funciona mejor en las ciudades secundarias. Por lo tanto, es difícil saber a priori que índice es una medida útil para determinar la competitividad de cualquier ciudad.

⁵ Los datos en bruto provenientes de los índices de cobertura utilizados popularmente – los cuales cubren temas que van desde la competitividad hasta la habitabilidad, sostenibilidad, e infraestructura – se combinó con los Indicadores de “Doing Business” del Grupo del Banco Mundial, los del Informe de la Academia China de Ciencias Sociales sobre el Reporte Global de Competitividad Urbana sobre datos de patentes, y el del Fondo Monetario Internacional sobre Estadísticas Anuales las Finanzas Gubernamentales.

⁶ La base de datos OE cubre 750 ciudades en 140 países. El conjunto de datos contiene 12 años de datos históricos, que abarca el período de 2000-2012, e incluye 90 variables con datos demográficos, producción y empleo (cada uno por sector), ingresos de los hogares, el gasto de los consumidores, y las ventas minoristas, entre otros.

⁷ Los resultados se dan en el contexto de investigaciones previas, tales como Duranton y Puga (2013), que determina que en las economías desarrolladas el (transporte) físico e infraestructura social (ofertas de viviendas y otros servicios), así como el capital humano, la emprendeduría, y los choques tecnológicos, son factores claves del crecimiento entre la población de las ciudades.

⁸ Hay un resultado compensatorio aquí, donde se observa que la infraestructura social se encuentra en una relación inversa con la productividad laboral a tasas más bajas de ingresos, como se muestra en la figura 2.4. Este informe no se detiene en esta anomalía porque el patrón predominante es el que se describe: la infraestructura disfruta, en términos generales, de una relación positiva con los resultados económicos en todos los niveles de ingreso, con esta sola excepción. (La excepción también puede ser debido al pequeño tamaño del muestreo y por el ruido de los datos, que parecen afectar más los datos de infraestructura social que otros datos de la serie).

⁹ Las economías metropolitanas de alto crecimiento estudiadas abarcan una gama de niveles de ingresos y estructuras económicas, pero ninguna de ellas tiene una economía basada principalmente en las industrias extractivas (riqueza de recursos naturales), grandes instalaciones militares, y otras ventajas económicas no replicables.

¹⁰ Esta combinación de intervenciones horizontales y verticales es de naturaleza similar a lo que los estudiosos han empezado a denominar como la *nueva política industrial*.

¹¹ Los sectores no transables representan la mayor parte de la economía y son importantes para el sector empleo y la prestación de servicios. Los sectores transables proporcionan un motor de crecimiento para la economía de una ciudad. Una exposición accesible de este principio está disponible en Jacobs (1969).

¹² Los intentos de medir directamente la capacidad del gobierno local, de manera sistemática entre países, confrontaron obstáculos metodológicos. Para tratar de manejar estos temas globales, se exploró el rendimiento de la capacidad en dos contextos institucionales: China y la Unión Europea. En China, se utilizaron dos referencias para medir la capacidad de: (a) el número de empleados públicos pagados a través de la financiación pública de la población total de la ciudad (es decir, el tamaño del gobierno local), y (b) los ingresos fiscales recaudados localmente del PIB de la ciudad (es decir, la capacidad de recaudación de los impuestos locales). En la Unión Europea, la productividad de los empleados públicos fue capturada en el conjunto de datos, lo que probablemente es una mejor representación global para medir la capacidad del gobierno.

¹³ De hecho, la literatura muestra que los efectos de la descentralización fiscal han producido resultados encontrados entre países. Este efecto probablemente se produce porque la descentralización fiscal tiene que ir acompañada de la descentralización política y administrativa cuando se evalúa, porque un enfoque sistemático que tome en cuenta el diseño de la descentralización fiscal es más relevante que sólo la dimensión fiscal. Ver Martínez-Vázquez, Lago-Peñas, y Sacchi (2015).

¹⁴ Ver Lall (2013). El informe señala que poner demasiado énfasis en la financiación, sin una planificación cuidadosa primero, podría retrasar el desarrollo de una ciudad durante décadas. A su vez, la planificación requiere de una alta capacidad razonable del gobierno local, lo que puede determinar el grado en que la infraestructura y los servicios financiados son exitosos y sostenibles.

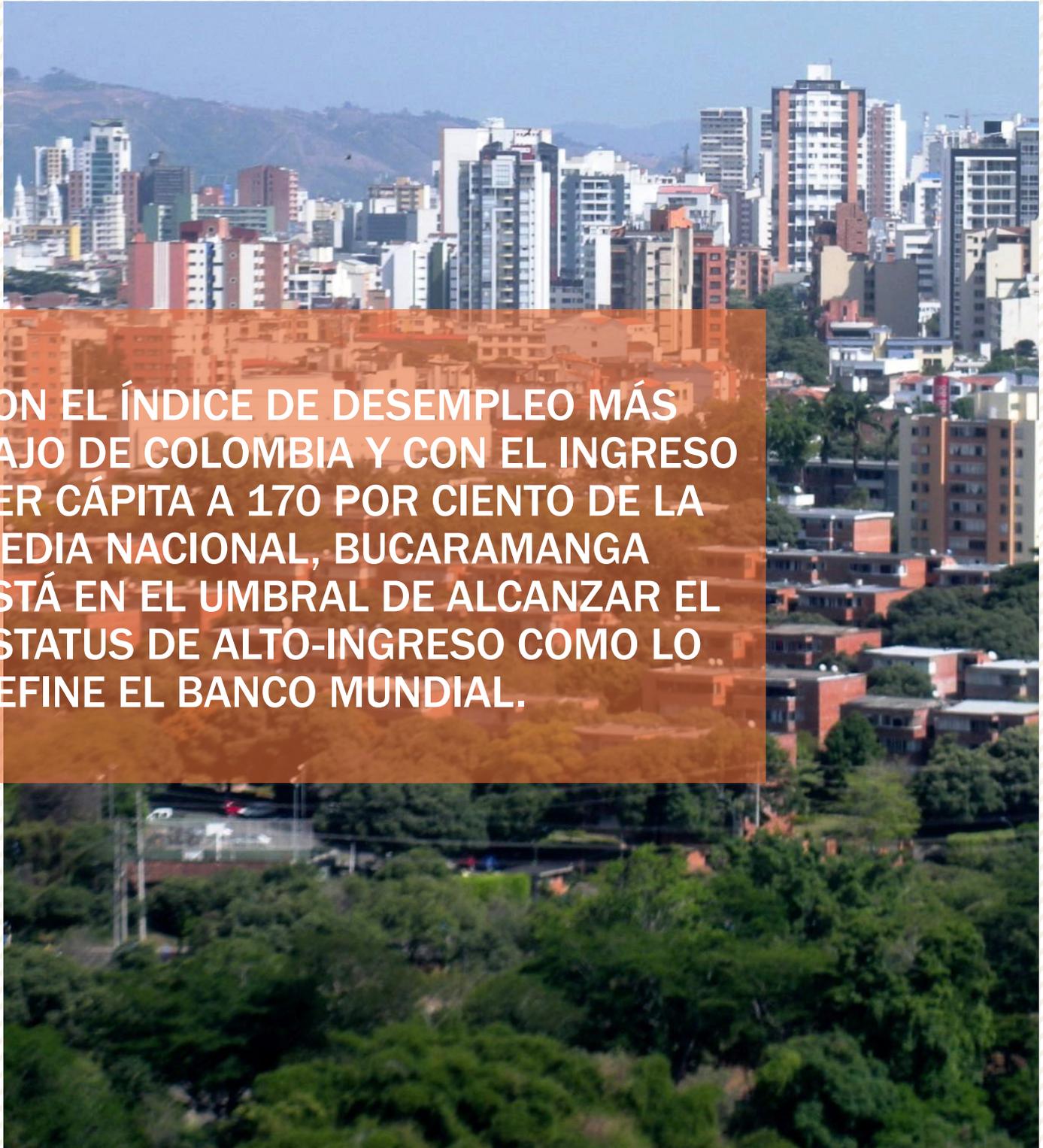
¹⁵ Varios países exigen que las ciudades y los gobiernos locales produzcan grandes documentos estratégicos para acceder al financiamiento nacional. Como resultado, se producen los documentos más como un deber que con el objetivo de maximizar su utilidad para los resultados económicos.

¹⁶ El equipo también hizo algunas observaciones incidentales: (a) la literatura sobre el desarrollo económico local (DEL) es producida de manera predominante por organizaciones que realizan operaciones DEL, y los estudios de caso son sesgados hacia casos exitosos que apoyan sus propias metodologías, y (b) la mayoría de las metodologías DEL se enfocan los gobiernos locales como el cliente, con el sector público local desarrollando el papel principal. Los casos donde el sector privado facilita los ejercicios estratégicos a nivel de toda la ciudad parecen estar sub-representados.

REFERENCIAS

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, y James A. Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation". *American Economic Review* 91 (5): 1369–401.
- Aghion, Philippe, Peter Howitt, y David Mayer-Foulkes. 2007. "The Effect of Financial Development on Convergence: Theory and Evidence". *Quarterly Journal of Economics* 120 (1): 173–222.
- Audrestch, David B. 2012. "Determinants of High-Growth Entrepreneurship". Informe preparado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, y el Taller Internacional Danés sobre Oportunidades de Negocios sobre "Empresas de alto crecimiento: Políticas locales y determinantes locales", High-Growth Firms: Local Policies and Local Determinants", Copenhague, Marzo 12.
- Barata, Patrick, y Krishna Pokharel. 2009. "Megacities Threaten to Choke India". *The Wall Street Journal*, Mayo 13.
- Barro, Robert J. 2002. "Education as a Determinant of Economic Growth". En *Education in the Twenty-First Century*, editado por Edward Lazear, 9–24. Stanford, CA: Hoover Institution Press.
- Bloom, Nicholas, y John Van Reenen. 2007. "Measuring and Explaining Management Practices across Firms and Countries". *Quarterly Journal of Economics* 122 (4), 1351–408.
- Boulhol, Hervé, Alain de Serres, y Margit Molnar. 2008. "The Contribution of Economic Geography to GDP Per Capita". Documento de trabajo del Departamento de Economía 602, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Paris.
- Branstetter, Lee G., Francisco Lima, Lowell J. Taylor, y Ana Venâncio. 2010. "Do Entry Regulations Deter Entrepreneurship and Job Creation? Evidence from Recent Reforms in Portugal". Documento de trabajo NBER 16473, Buró Nacional de Investigación Económica, Cambridge, MA.
- Calderón, César, y Luis Servén. 2004. "The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution". Documento de trabajo sobre la investigación de políticas 3400, Banco Mundial, Washington, DC.
- Chaurey, Ritam, y Megha Mukim. Próxima publicación. "Decentralization in Ethiopia: Who Benefits?" Documento de trabajo de investigación, Banco Mundial, Washington, DC.
- Cheng, Leonard K., y Yum K. Kwan. 2000. "What Are the Determinants of the Location of Foreign Direct Investment? The Chinese Experience". *Journal of International Economics* 51 (2): 379–400.
- Choe, Kyeong Ae, y Brian H. Roberts. 2011. *Competitive Cities in the 21st Century: Cluster-Based Local Economic Development*. Manila: Banco Asiático de Desarrollo.
- Dunning, John H. 1993. *Multinational Enterprises and the Global Economy*. Wokingham, Reino Unido y Reading, MA: Addison Wesley.
- Duranton, Gilles, y Diego Puga. 2013. "The Growth of Cities". Documento de discusión CEPR DP9590, Centro para la Investigación Económica y Política, Washington, DC.
- Escribano, Alvaro, y J. Luis Guasch. 2005. "Assessing the Impact of the Investment Climate on Productivity Using Firm-Level Data: Methodology and the Cases of Guatemala, Honduras, and Nicaragua". Documento de trabajo sobre la investigación de políticas 3621, Banco Mundial, Washington, DC.
- Fikri, Kenan, y Juni Tingting Zhu. 2015. "City Analytics". Documento acompañante para Competitive Cities for Jobs and Growth: What, Who, and How. Banco Mundial, Washington, DC.
- García, Andrés Barreneche. 2014. "Analyzing the Determinants of Entrepreneurship in European Cities". *Small Business Economics* 42 (1): 77–98.
- Gashi, Drilon, y Joanna Watkins. 2015. "A User's Guide to Implementing City Competitiveness Interventions". Documento acompañante para Competitive Cities for Jobs and Growth: What, Who, and How. Banco Mundial, Washington, DC.
- Glaeser, Edward L., y William R. Kerr. 2009. "Local Industrial Conditions and Entrepreneurship: How Much of the Spatial Distribution Can We Explain?" *Journal of Economics and Management Strategy* 18 (3): 623–63.
- Gonzales Rocha, Erick A. 2012. "The Impact of the Business Environment on the Size of the Micro, Small, and Medium Enterprise Sector: Preliminary Findings from a Cross-Country Comparison". *Procedia Economics and Finance* 4: 335–49.
- CFI (Corporación Financiera Internacional). 2013. *Estudio de empleos de la CFI: Assessing Private Sector Contributions to Job Creation and Poverty Reduction*. Washington, DC: CFI.
- Jacobs, Jane. 1969. *The Economy of Cities*. New York: Random House.
- Kamiya, Marco. 2013. "Asian and Latin American City Competitiveness". Resumen Económico, Diálogo Inter-Americano, Washington, DC.
- Katz, Bruce, y Jennifer Bradley. 2013. *The Metropolitan Revolution*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 56–61.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, y Massimo Mastruzzi. 2008. "Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996–2007". Documento de trabajo sobre la investigación de políticas 4654, Banco Mundial, Washington, DC.
- Kodrzycki, Yolanda K., y Ana Patricia Muñoz. 2009. "Reinvigorating Springfield's Economy: Lessons from Resurgent Cities". Documento de discusión sobre asuntos comunitarios 2009-03, Banco de la Reserva Federal de Boston, MA.
- KPMG. 2014a. "Introducing U.K. City Deals. A Smart Approach to Supercharging Economic Growth and Productivity". Canberra, KPMG. <https://www.kpmg.com/AU/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/uk-city-deal-economic-growth-productivity.pdf>.
- . 2014b. *Magnet Cities: Decline, Fightback, Victory*. London: KPMG.
- Kuah, Adrian T. H. 2002. "Cluster Theory and Practice: Advantages for the Small Business Locating in a Vibrant Cluster". *Journal of Research in Marketing and Entrepreneurship* 4 (3): 206–28.
- Kulenovic, Z. Joe, Alexandra Cech, Drilon Gashi, Luke Jordan, Austin Kilroy, Megha Mukim, y Juni Tingting Zhu. 2015. "Six Case Studies of Economically Successful Cities: What Have We Learned?" Documento acompañante for Competitive Cities for Jobs and Growth: What, Who, and How. Banco Mundial, Washington, DC.

- Lall, Somik V. 2013. *Planning, Connecting, and Financing Cities—Now: Priorities for City Leaders*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Lingelbach, David C., Lynda de la Vina, y Paul Asel. 2005. “What’s Distinctive about Growth-Oriented Entrepreneurship in Developing Countries”? Documento de trabajo 1, College of Business Center for Global Entrepreneurship, Universidad de Texas en San Antonio.
- Martínez-Vazquez, Jorge, Santiago Lago-Peñas, y Agnesse Sacchi. 2015. “The Impact of Fiscal Decentralization: A Survey”. Documento de trabajo GEN A 2015-5, GEN-Red de Investigación de Gobernabilidad e Investigación Económica, Universidade de Vigo, Vigo, España.
- Mauro, Paolo. 1995. “Corruption and Growth”. *Quarterly Journal of Economics* 110 (3): 681–712.
- Mazzarol, Tim, y Stephen Choo. 2003. “A Study of the Factors Influencing the Operating Location Decisions of Small Firms”. *Gerencia de propiedad* 21 (2): 190–208.
- Moretti, Enrico. 2004. “Human Capital Externalities in Cities”. In *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 4, editado por J. Vernon Henderson y Jacques Thisse, 2243–91. Amsterdam: Elsevier.
- Nollen, Stanley. 2011. “Improving City Competitiveness: City Management and the Business Climate”. Policy/Practice Note 1, Banco Mundial, Washington, DC.
- Nunnenkamp, Peter, y Megha Mukim. 2012. “The Clustering of FDI in India: The Importance of Peer Effects”. *Applied Economics Letters* 19 (8): 749–53.
- OCED (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2006. *Competitive Cities in the Global Economy*. Washington, DC: OCED.
- . 2013. *Delivering Local Development: New Growth and Investment Strategies*. Washington, DC: OCED.
- Parkinson Michael, Mary Hutchins, James Simmie, Greg Clark, y Hans Verdonk. 2004. “Competitive European Cities: Where Do the Core Cities Stand?” Informe a la Oficina del Vice Primer Ministro, Londres.
- Rodríguez-Pose, Andrés, Thomas Farole, y Laura Dowson. 2007. *Understanding Your Local Economy: A Resource Guide for Cities*. Washington, DC: Cities Alliance.
- Samad, Taimur, Nancy Lozano-Gracia, y Alexandra Panman, eds. 2012. *Colombia Urbanization Review: Amplifying the Gains from the Urban Transition*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Sánchez-Martín, Miguel E., Rafael de Arce, y Gonzalo Escribano. 2014. “Do Changes in the Rules of the Game Affect FDI Flows in Latin America? A Look at the Macroeconomic, Institutional, and Regional Integration Determinants of FDI”. *European Journal of Political Economy* 34: 279–99.
- Shapiro, Jesse M. 2006. “Smart Cities: Quality of Life, Productivity, and the Growth Effects of Human Capital”. *Review of Economics and Statistics* 88 (2): 324–35.
- Sivaev, Dmitry. 2015. “What Makes a Good Local Economic Development (LED) Strategy”? Companion paper for *Competitive Cities for Jobs and Growth: What, Who, and How*. Banco Mundial, Washington, DC.
- Smoke, Paul. 2013. “Metropolitan Cities in the National Fiscal and Institutional Structure”. In *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, editado por Roy W. Bahl, Johannes F. Linn, y Deborah L. Wetzel. Cambridge, MA: *Lincoln Institute of Land Policy*.
- CUGL (Ciudades Unidas y Gobiernos Locales) y el Banco Mundial. 2009. *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report by United Cities and Local Governments, 2008*. Washington, DC: CUGL.
- Urata, Shujiro, y Hiroki Kawai. 2000. “The Determinants of the Location of Foreign Direct Investment by Japanese Small and Medium-Sized Enterprises”. *Small Business Economics* 15 (2): 79–103.
- Van Noort, Edwin, e Inge Reijmer. 1999. “Location Choice of SMEs: The Most Important Determinants”. Estudio estratégico, EIM Small Research and Consultancy, Zoetermeer, Países Bajos.
- Wei, Shang-Jin. 2000. “How Taxing Is Corruption on International Investors”? *Review of Economics and Statistics* 82 (1): 1–11.
- Wilcox, Zach, Nada Nohrová, y Maire Williams. 2014. “Breaking Boundaries: Empowering City Growth through Cross-Border Collaboration”. Documento de trabajo, Centre for Cities, Londres.
- Banco Mundial. 2009. *Informe sobre Desarrollo Mundial 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial y Centro de Desarrollo de la Investigación del Consejo Estatal, China. 2014. *Urban China: Toward Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization*. Washington, DC: Banco Mundial.
- FEM (Foro Económico Mundial). 2014. “The Competitiveness of Cities”. Informe de la Agenda Global de la Competitividad, FEM, Cologny/Ginebra, Suiza.
- Zaheer, Farhan. 2012. “Private Sector Airport Opens Up New Avenues of Businesses”. *Express Tribune*, Febrero 27.
- Zhang, Ming. 2010. *Competitiveness and Growth in Brazilian Cities: Local Policies and Actions for Innovation*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Zhu, Juni Tingting, y Megha Mukim. 2015. “Empowering Cities: Good for Growth? Evidence from China”. Documento de trabajo sobre investigación de políticas 7193, Banco Mundial, Washington, DC.
- Zhu, Juni Tingting, Valerie Joy Santos, y Yago Aranda Larrey. 2015. “What Do Multinational Firms Want from Cities?” Companion paper for *Competitive Cities for Jobs and Growth: What, Who, and How*. Banco Mundial, Washington, DC.



CON EL ÍNDICE DE DESEMPLEO MÁS BAJO DE COLOMBIA Y CON EL INGRESO PER CÁPITA A 170 POR CIENTO DE LA MEDIA NACIONAL, BUCARAMANGA ESTÁ EN EL UMBRAL DE ALCANZAR EL ESTATUS DE ALTO-INGRESO COMO LO DEFINE EL BANCO MUNDIAL.

CAPÍTULO 3

¿Cómo pueden las ciudades ser más competitivas?

Este capítulo se presenta como una guía pragmática para el usuario sobre la competitividad de la ciudad. Está escrito para los administradores municipales y sus líderes - alcaldes, administradores municipales, directores de desarrollo económico, funcionarios públicos y líderes del sector privado y de asociaciones. Está diseñado para apoyar los esfuerzos que se realizan para aumentar la competitividad como un atributo dinámico. No contiene recetas para el éxito garantizado. En su lugar, se proporcionan herramientas y procesos, enfoques alternativos y sistemas de organización que pueden ayudar a los líderes de la ciudad a identificar y poner en práctica estrategias para luego desarrollarlas y adaptarlas para que puedan apoyar las decisiones que contribuirán en el proceso de descubrimiento de cada ciudad.

CAPÍTULO 3

No hay una receta única para convertirse en una ciudad competitiva pero algunos patrones comunes se pueden identificar y algunas técnicas específicas pueden ser utilizadas por las autoridades municipales para el diseño e implementación de estrategias de desarrollo económico.

Las técnicas presentadas en este capítulo no son nuevas, pero han tendido a ser mal utilizadas o simplemente no utilizadas. Varios conjuntos de herramientas sobre técnicas de desarrollo económico local están fácilmente disponibles a partir de una serie de organizaciones de desarrollo,¹ y los esfuerzos de desarrollo económico local que durante décadas han llevado a cabo. Sin embargo, en la práctica, los esfuerzos de desarrollo económico urbano comúnmente sufren de algunas de las trampas identificadas en la sección final del capítulo anterior, sobre todo en su incapacidad de lograr un equilibrio entre el qué, quién y cómo del diseño de estrategias e implementaciones. En algunos casos, las iniciativas de desarrollo económico se implementan como procesos aislados, sin contar con datos robustos que puedan ayudar a los líderes definir los objetivos, estructurar el proceso y tomar decisiones sobre los distintos puntos de vista y deseos. En otros casos, el desarrollo económico local se interpreta estrictamente como una necesidad de centrarse en las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y las cooperativas, en lugar de resolver los problemas particulares que involucrarían a toda la economía local para lograr mayores niveles de competitividad. En este capítulo se intenta responder a algunas de estas trampas con un enfoque consolidado.

No existe una receta única que contribuya a un entorno político tan variado y complejo como el desarrollo económico de la ciudad. Por lo tanto, presentamos una serie de enfoques diferentes, algunos menos intervencionistas y otros más intervencionistas. Incluso, en los estudios de caso de ciudades que han tenido grandes éxitos, son evidentes una serie de diferentes enfoques y recetas para la competitividad. El Banco Mundial continuará poniendo a prueba, y ajustando estas ideas, en una serie continua de compromisos con las ciudades.

El capítulo 2 explica que las ciudades exitosas se centran en el quién y el cómo de la competitividad, y no sólo en el qué. Centrándose en la competitividad empresarial, una administración municipal tomaría los siguientes pasos para elaborar una estrategia::

1. Identificar fuentes de crecimiento (sección 1: “¿Qué?: Senderos de crecimiento y priorización”)
2. Colaborar con diversos sectores interesados en determinar un curso de acción (sección 2: “¿Quién?: Coaliciones de crecimiento”)
3. Organizar el papel que jugará en el proceso (sección 3: “¿Cómo?: Organizarse para la ejecución”)

En cada paso existen diferentes enfoques disponibles, y cada uno se puede adaptar a diferentes tipos de procesos de gobernabilidad y capacidad, tal y como se indica aquí.

En los casos de la vida real, el proceso descrito no es necesariamente lineal o formal. De hecho, las ciudades exitosas pueden poner en ejecución algunos elementos más que otros, o de manera reiterativa suelen regresar al principio del ciclo para, de manera continua, adaptar su estrategia utilizando sofisticados sistemas de “ubicación de mercados”. Por ejemplo, las ciudades de Bucaramanga, Colombia; Changsha, China; y Kigali, Ruanda, priorizaron sus inversiones en fortalecer el capital humano. Sin embargo, en Bucaramanga, la estrategia se basó en extensos procesos de análisis y evaluaciones comparativas (Senderos de crecimiento); en Bucaramanga y Kigali, la estrategia fue impulsada por el compromiso formal de los interesados en la planificación (Coaliciones de crecimiento); y, en Changsha, la estrategia se refinó mediante la innovación organizativa, la experimentación, y la flexibilidad en los planes a largo plazo (Organización para la ejecución). En Gaziantep, Turquía, los investigadores no encontraron estrategias escritas o sofisticadas, pero todos los actores claves de la ciudad sabían exactamente cuáles eran las prioridades y quiénes eran responsables de ejecutarlas.

Qué: Senderos de crecimiento y priorización

En esta sección se presentan una serie de herramientas de diagnóstico que pueden facilitar un proceso de priorización. Las herramientas no son nuevas. Las técnicas de análisis que aquí se resumen han sido utilizadas por los analistas estratégicos en los países desarrollados y en vías de desarrollo, así como por el sector público y privado.

El uso de las técnicas se inspira en la evidencia presentada en los capítulos anteriores. Como se ha señalado, las ciudades más exitosas toman decisiones estratégicas sobre sus gastos, convocan la participación de una coalición de grupos de interés y le dan seguimiento con una estructura y personal adecuados para la implementación. Los planes fueron desarrollados a través de diversas técnicas, incluyendo la identificación de las ventajas competitivas de la ciudad, la evaluación de las oportunidades de mercados externos, y poniendo en relieve aquellas limitaciones al crecimiento que necesitan ser abordadas.

En particular, las estrategias fueron capaces de apoyar múltiples fuentes de crecimiento. Las intervenciones no sólo apoyaron las actividades de las empresas existentes, sino que también fueron capaces de apoyar y atraer nuevas empresas a la ciudad. De ahí, se formaron las intervenciones que no sólo cumplirían con los deseos de los titulares - quienes a menudo centran sus esfuerzos de presión en la reducción de los costos de producción² -y se examinaron las oportunidades de nuevos mercados o de productos más lucrativos. Este enfoque es importante porque, tal y como se presenta en el capítulo 1, *las ciudades van a transformar la estructura de su economía a lo largo del tiempo y entre los niveles de ingreso*. La eficiencia por sí sola no es suficiente.

Este enfoque sobre la estrategia económica de la ciudad ha sido una tendencia repetitiva en las empresas del sector privado desde la década de 1950. Un énfasis anterior en la eficiencia productiva, de la época de Henry Ford y Frederick Winslow Taylor, evolucionó hacia un enfoque en el cliente y en el mercado, tal y como lo conceptualizaron Peter Drucker, Theodore Levitt y Philip Kotler (cuadro 3.1). Según la teoría, las empresas logran el éxito mediante la identificación de una ventaja competitiva para luego actuar. Esta entrega involucra grandes tomas de decisiones por parte de la empresa para llevarle la delantera a sus rivales (estrategia), y llevando a cabo sus operaciones centrales de manera eficiente (gerencia). Actualmente, muchas ciudades parecen centrarse principalmente en los esfuerzos gerenciales, presentando un conjunto genérico de infraestructuras y servicios básicos. Por el contrario, como se muestra en el capítulo 2, las ciudades que han logrado mayores éxitos en las últimas décadas han desarrollado un conjunto básico de servicios e infraestructuras (gerencia), e intervenido estratégicamente para apoyar las oportunidades de crecimiento (estrategia).

El enfoque que se ofrece en esta sección se basa en la interpretación de una economía municipal como una interacción entre las condiciones y necesidades de las empresas que varían en torno al sector, sus tamaños y su formato de propiedad. Este enfoque se desprende directamente de las conclusiones del estudio de caso, que determina que las ciudades competitivas son aquellas que realizan amplias intervenciones de la economía y en las intervenciones específicas del sector. Para estructurar las intervenciones, el equipo de investigación consolidó una serie de técnicas analíticas en tres dimensiones:

- Una instantánea sobre la competitividad de la ciudad analiza el potencial de crecimiento y las limitaciones que ciertos tipos de empresas enfrentan. Este proceso proporciona una visión general de la economía de la ciudad.
- Las inmersiones profundas se centran en los sectores y las empresas específicas, y revelan las condiciones propias ausentes.
- Las restricciones en el diagnóstico se centran en algunas situaciones de la ciudad que representan los principales obstáculos para el crecimiento en todos los sectores industriales, y diversos tipos de negocios.

Cuadro 3.1: La evolución del pensamiento gerencial desde las eficiencias productivas a las decisiones estratégicas y la creación de mercados

- *“No le pedimos iniciativas a nuestros hombres...Lo único que queremos es que obedezcan las órdenes que les damos, que hagan lo que les decimos, y que lo hagan rápido”.*
—Frederick Winslow Taylor (del 4 de junio, 1906, conferencia, citado en Kanigel 2005, 169)
- *“No hay nada más inútil que hacer con gran eficiencia algo que nunca se debe de hacer”.*
—Peter Drucker (1963, 83)
- *“Los gerentes hacen las cosas bien. Los líderes hacen lo correcto”.*
—Warren Bennis y Burt Nanus (1985)
- *“La esencia de la estrategia es decidir lo que no se debe hacer”.*
—Michael Porter (1996, 64)
- *“Las buenas empresas cumplirán con las necesidades. Las grandes empresas crearán mercados”.*
—Philip Kotler (citado en Capstone Publishing, 2003, 268)

Figure 3.1: Tres niveles de análisis de senderos de crecimiento^a

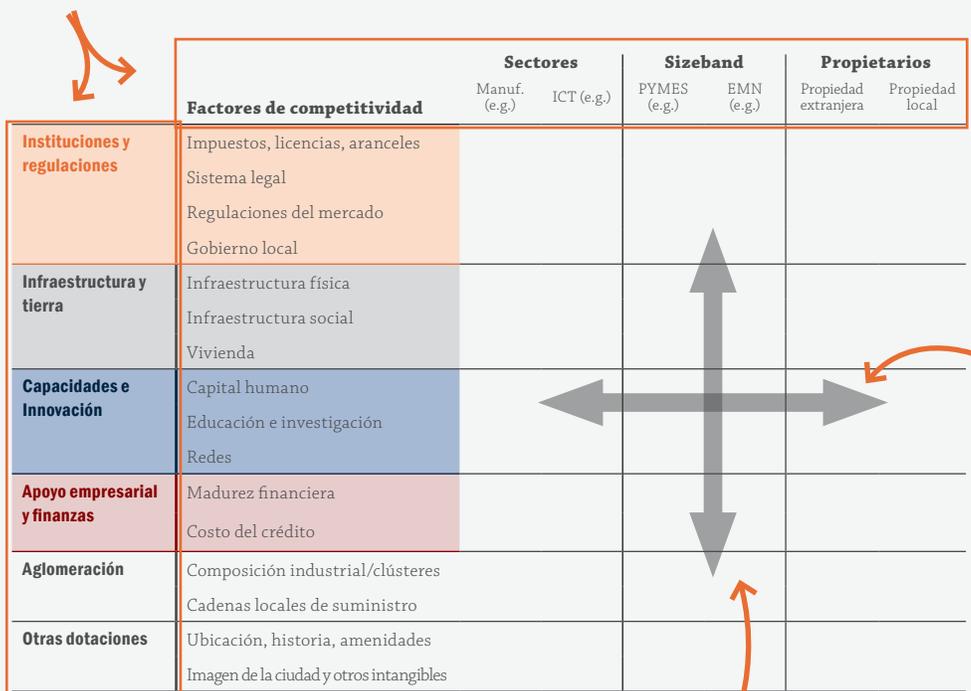
Instantáneas de ciudades competitivas

La instantánea es una visión general de la economía de la ciudad que se centra en los cambios que presentan los indicadores económicos claves, tales como los análisis comparativos del desempeño económico de la ciudad, las facilidades para las condiciones favorables – comparadas con ciudades similares – y proporciona un análisis de la estructura económica de la ciudad.

¿Por qué hacerlo?: La instantánea responde la pregunta de los líderes de la ciudad, “¿Cómo anda mi ciudad?”

Lo que ofrece: Más allá de una visión general de los resultados económicos de la ciudad, este ejercicio ayuda a formular dos tipos de hipótesis: (a) los factores que probablemente están limitando la competitividad de la ciudad y (b) las secciones de las empresas de la ciudad (definidos por sector, tamaño o tipo de propiedad) que ofrecen un potencial de crecimiento o presentan bajos niveles de rendimiento.

¿Cómo se hace?: Se puede hacer en dos partes: (1) La primera parte ofrece un panorama económico amplio y un ejercicio de evaluación comparativa. Se utilizaron datos disponibles a nivel mundial (conjuntos de datos globales, índices de la ciudad, indicadores provenientes de “Doing Business”, y datos sobre el registro de patentes). Los indicadores incluyen el producto interno bruto (PIB); el empleo y el crecimiento de los ingresos; la estructura industrial y el cociente de ubicación de amplios sectores; y los índices de la infraestructura, las instituciones, las habilidades y el acceso a la financiación. (2) La segunda parte es un enfoque personalizado. El análisis se amplía con otras fuentes de datos, como la Encuesta Empresarial del Banco Mundial, la encuesta sub-nacional “Doing Business”, y las fuentes de datos locales. El análisis detallado de la estructura empresarial se puede realizar utilizando cocientes de ubicación, análisis de cambios, y las técnicas demográficas del negocio (que por general los datos globales no lo permiten). Las técnicas cualitativas (encuestas de expertos y triangulación) se deben utilizar para complementar el análisis, verificar los resultados, e identificar las lagunas existentes en las percepciones locales.



Factores de competitividad	Sectores		Sizeband		Propietarios	
	Manuf. (e.g.)	ICT (e.g.)	PYMES (e.g.)	EMN (e.g.)	Propiedad extranjera	Propiedad local
Instituciones y regulaciones	Impuestos, licencias, aranceles Sistema legal Regulaciones del mercado Gobierno local					
Infraestructura y tierra	Infraestructura física Infraestructura social Vivienda					
Capacidades e Innovación	Capital humano Educación e investigación Redes					
Apoyo empresarial y finanzas	Madurez financiera Costo del crédito					
Aglomeración	Composición industrial/clústeres Cadenas locales de suministro					
Otras dotaciones	Ubicación, historia, amenidades Imagen de la ciudad y otros intangibles					

Limitaciones en el diagnóstico

Este nivel de análisis se enfoca en las condiciones económicas generales que aparecen en la instantánea y que representan los principales obstáculos para el crecimiento de las empresas locales, en todos los sectores industriales, y en diversos tipos de negocios.

¿Por qué hacerlo?: La investigación indicó que las ciudades exitosas utilizan tanto las intervenciones específicas y las reformas generales en el clima de negocios. Estas condiciones pueden incluir la infraestructura, las regulaciones, los temas vinculados a las capacidades y las innovaciones, apoyo al sector empresarial, y el acceso al financiamiento.

Lo que ofrece: Un conocimiento profundo de los temas relacionados con un determinante específico de la competitividad de la ciudad, y una estimación aproximada de los potenciales beneficios que podría generar la solución del problema.

¿Cómo se hace?: La selección de un gran número de herramientas disponibles de diagnósticos para utilizar en diversas áreas del entorno empresarial. Las herramientas para este fin podrían incluir el análisis normativo de impacto, la evaluación tributaria sub-nacional, las herramientas de análisis energético TRACE, el uso de la tierra y la evaluación del sector vivienda, el diagnóstico laboral y los análisis de la infraestructura financiera, entre otros.

Inmersiones profundas

Este nivel de análisis se centra en determinados sectores industriales, en el tamaño de las empresas y en los tipos de propiedades existentes, para así identificar su potencial competitivo e identificar las principales limitaciones.

¿Por qué hacerlo?: Este enfoque sobre la competitividad de la ciudad comienza con las necesidades de las empresas. Las necesidades de las empresas difieren dentro del sector industrial, de su tamaño, y del tipo de propiedad. Por ende, las intervenciones más exitosas suelen ser las que identifican y orientan las necesidades de las empresas con potencial de crecimiento dadas las ventajas comparativas de una determinada ciudad.

Lo que ofrece: Este enfoque identifica los problemas específicos que se deben tratar para apoyar determinados tipos de negocios en la ciudad.

¿Cómo se hace?: (a) La priorización detallada utiliza la inteligencia de mercado y las técnicas de análisis industrial (tales como las “cinco fuerzas” y el análisis de diamantes) para entender el potencial de crecimiento de determinados grupos de empresas. Estos ejercicios dependen de la recopilación de datos cualitativos, entrevistas y grupos de discusión, además de otros datos cuantitativos relacionados. (b) Las evaluaciones comparativas de circulación se apoyan en la revisión de la literatura existente, en las consultas con expertos y en el análisis del sector (como el análisis de la cadena de valor) para identificar las limitaciones y oportunidades. Este análisis compara una gama de datos recopilados en la base de datos del Banco Mundial para evaluar estas condiciones en relación con ciudades similares e identificar dónde la ciudad se está quedando detrás de la mayoría. Se basa en los límites económicos en lugar de las fronteras administrativas, lo que significa que el análisis a menudo incluirá el área metropolitana en su conjunto total, y más allá, según sea necesario.

Fuente: Sivaev 2015.

Nota: TIC=Tecnología de información y comunicación; Manuf.: Manufactura; EMN= Empresa multinacional; PYMES= Pequeñas y medianas empresas. a. Para la muestra de indicadores de esta herramienta de diagnóstico, ver Sivaev 2015, anexo 1, 23-36, y el anexo 3, 35.

Una breve descripción de las herramientas sigue en la figura 3.1. También está disponible con más detalles en el documento complementario “City Competitiveness Snapshot and Growth Pathways”, que acompaña este documento (Sivaev 2015). Estas herramientas son creadas sobre la base del uso en el mundo real de las estrategias económicas de la ciudad.

Los siguientes son ejemplos:

- En las Filipinas, una iniciativa del “Ranking de Ciudades Competitivas” ayudó a las ciudades a comparar y contrastar sus fortalezas y debilidades a través de un ejercicio de evaluación comparativa (Rodríguez-Pose, Farole y Dowson 2007).
- En Toronto, Canadá, el análisis del cociente de la ubicación dio paso a la conformación de la estrategia de desarrollo Toronto 2000 (Rodríguez-Pose, Farole y Dowson 2007).
- En Glasgow, Escocia, un análisis de cambios se utilizó para orientar la estrategia de revisión de la ciudad en el 2005 (Rodríguez-Pose, Farole y Dowson 2007).
- En Nairobi, Kenia, el reciente plan de desarrollo integral combina el análisis estructural industrial, las evaluaciones comparativas (benchmarking), los sistemas de información geográfica (SIG), y una investigación detallada sobre las limitaciones, incluyendo el uso del suelo y los problemas de las infraestructuras (Condado Metropolitano de Nairobi 2014).

Estas técnicas analíticas ayudan en la elaboración de una lista de posibles intervenciones, y esa misma lista proporciona una base sólida para fines de discusión. Sin embargo, su objetivo no es ser prescriptiva, y no es lo mismo que saber por dónde empezar. El siguiente paso importante será la priorización de las intervenciones. Un enfoque para el establecimiento de prioridades es un proceso tecnocrático de selección de las intervenciones con mayor impacto, y tener el potencial para lograr victorias más rápidas. Sin embargo, las iniciativas de alta prioridad también tienen que ser políticamente viables, capaz de implementar dependiendo de las capacidades locales, y necesitan ser apoyados por los actores locales claves. El proceso descrito aquí se puede utilizar para identificar las prioridades mediante un diálogo estructurado entre los actores público y privado para desarrollar un consenso, y generar una coalición para apoyar las intervenciones seleccionadas. Un documento complementario, “El diálogo público-privado para la ciudad competitiva”, ofrece ejemplos de la aplicación del diálogo público-privado en el ámbito de la ciudad, y analiza cómo los procesos de diálogo deben ser diseñados para hacer frente a los aspectos específicos de un contexto de la ciudad (Sivaev, Herzberg y Manchanda 2015).

¿Quién?: Coaliciones de crecimiento

Una vez esté disponible la base analítica para que las conversaciones sean productivas, las ciudades pueden negociar tres ventajas para apoyar el desarrollo económico: la ventaja del crecimiento de coaliciones, las ventajas del alcalde y las ventajas que ofrecen las relaciones inter-gubernamentales (figure 3.2). Cada una de éstas aparece en detalle en el capítulo 2. Al secuenciar las ventajas, el crecimiento de la coalición se ubica en primer lugar porque definirá las prioridades a nivel interno y facilitará las negociaciones con otros niveles del gobierno.

Figura 3.2: La ventaja de la ciudad

Tres puntos principales para la negociación de las economías de las ciudades: (1) colaboración público-privada; (2) entrega interna; y (3) relaciones externas.



Fuente: Gashi and Watkins 2015.

Cuadro 3.2: El uso de un equipo económico para contribuir a la solución de los problemas de desarrollo económico

La Ciudad del Cabo, en Africa del Sur, patrocina varias organizaciones que promueven los clústeres (como la industria de la moda, petróleo y gas, tecnología de información, y la subcontratación de procesos empresariales). Cada una de éstas cuentan con estrategias diferentes, de la cual el Instituto “Cape Craft & Design” es, probablemente, el más estratégico. Una de sus principales iniciativas es comunicar un mejor entendimiento de las necesidades de los compradores en cuanto a calidad y las características de sus miembros. De esta manera, se contribuye para que los productores de manualidades puedan lograr una mejor orientación de sus productos hacia mercados comerciales y reducir la producción de las manualidades elaboradas sin tener un comprador fijo.

Esta sección se centra en los posibles enfoques que se podrían aplicar para la formación de una coalición de crecimiento productivo. El proceso a menudo se denomina el diálogo público-privado (DPP), o diálogo estructurado.³ Un documento complementario revisa conceptos clave para este proceso (Sivaev, Herzberg y Manchanda 2015). Tres preguntas claves pueden ayudar a enmarcar este enfoque:

¿Cuál es el problema a resolver?

Las coaliciones efectivas de crecimiento cambian con el tiempo, dependiendo de los problemas que intentan resolver. Varias características de las coaliciones de crecimiento productivo se mantienen constantes, tales como la clara declaración de los objetivos, la presencia de un facilitador, y una entidad organizadora. Pero, debido a que los problemas cambian con el tiempo, la composición del diálogo para resolver estos problemas también debe cambiar, incluyendo la evaluación comparativa que se hace y las iniciativas que se emprenden. El proceso DPP puede ser llevado a cabo con preguntas inteligentes sobre el problema que hay que resolver. Las preguntas subyacentes se pueden enmarcar de la siguiente manera: «¿Cómo podemos competir mejor en esta cadena de valor? ¿Y cómo llevamos a cabo los cambios necesarios?»

La flexibilidad y el ajuste son las raíces del éxito.

Como las tendencias globales evolucionan y se identifican nuevas posiciones competitivas (mercados y productos), surgirán nuevos retos y sus posibles soluciones. De ahí que las ciudades no deben tener un plan lineal de diseño e implementación, sino que deben crear mecanismos de retroalimentación y procesos cíclicos.

¿Quiénes participan?

Las coaliciones de crecimiento efectivas eligen a sus participantes sobre la base de un análisis económico y estratégico. Cuando el clúster de mariscos se estaba organizando en la ciudad de Hull, Reino Unido, la mayoría de los participantes representaba empresas procesadoras de pescado y de pesca. Pero, como se vió después, la mayor restricción al clúster de mariscos fue la logística, no los peces (Duch y otros 2011). Este problema se hizo evidente sólo después de llevar a cabo diversos análisis sobre la industria y se realizaron evaluaciones comparativas. Por ende, los procesos DPP no deben elegir a sus participantes hasta que no se hayan realizado análisis estratégicos.

¿Cómo se estructura el diálogo?

Hable con las empresas, pero venga preparado con datos. Los profesionales del desarrollo económico con frecuencia le preguntan a las empresas lo que necesitan. Paradójicamente, es posible que las empresas no tengan una idea clara de lo que realmente las está frenando. (Es posible que todas digan que sean los impuestos y las regulaciones, aun cuando una evaluación comparativa de la industria formal revele que el trabajo improductivo es lo que está contribuyendo al alza en los costos.) Por lo tanto, el diagnóstico y el análisis pueden

ser un requisito previo fundamental para la celebración de reuniones productivas.

Las discusiones deben estructurarse y ser filtradas de acuerdo a los insumos analíticos. Los facilitadores desempeñan el papel de consultores de estrategia, elaborando el análisis estratégico con los participantes y preparando al grupo para un proceso similar al de un cambio gerencial. Las líneas de acción se preparan mediante un diálogo intensivo y entrevistas individuales. Por ejemplo, en Bucaramanga, la comisión de competitividad fue conformada con cuatro empleados, a tiempo completo, para realizar esta función. Los empleados fueron encargados de llevar a cabo el proceso de análisis y dirigir el diálogo.

Asimismo, el proceso tendrá que ser respaldado por los miembros del equipo económico estratégico. Existen ejemplos exitosos de miembros del personal que son contratados por diversas organizaciones - la ciudad, una agencia de desarrollo económico, la cámara de comercio, entre otros. En general, su influyente papel, capacidad y función son más importantes que el lugar que puedan ocupar dentro de la estructura burocrática. Sus funciones claves generalmente incluyen lo siguiente⁴:

- *Investigar cadenas específicas de valor para identificar dónde se crea el valor y cómo las empresas de la ciudad pueden colocarse en esas posiciones.* Esta información será específica para cada subsector de la economía, y por lo general requiere de una investigación especializada en lugar de la revisión de información secundaria. Por ejemplo, ninguna economía es competitiva a lo largo y ancho de los macro-sectores, tales como la “tecnología de la comunicación e información” o la “manufactura”. En cambio, las oportunidades y las limitaciones son específicas para determinados productos y mercados particulares. (Ver cuadro 3.2.)
- *Traer el conocimiento y el pensamiento estratégico desde fuera de la ciudad.* Los miembros estratégicos del equipo económico deben interactuar no sólo con las empresas de la ciudad, sino también con empresas ubicadas en las ciudades de la competencia y con compradores avanzados en otros lugares. Al hacerlo, se generarán más pensamientos estratégicos sobre las fuentes de ventajas competitivas. Al dialogar con esta amplia gama de actores interesados en la cadena de valor se producen con frecuencia respuestas más diversas y mejores.
- *Configurar el diálogo público-privado para lograr estas ventajas competitivas.* La realización de este diálogo refleja, por sí mismo, una gran experiencia ya que implicará la presentación de un caso comercial viable y la construcción del apoyo del sector privado para nuevas actividades en la cadena de valor. Por lo general, estas actividades tendrán que ser distribuidas entre los actores representantes de los sectores público y privado. Si se requieren nuevas inversiones (por ejemplo, en los servicios compartidos o en la infraestructura compartida), éstos pueden ser estructurados a través de asociaciones público-privadas.

Cómo: Organizar para la ejecución

Esta sección explora las técnicas que las ciudades competitivas han utilizado para hacer cosas. El énfasis está en los procesos subyacentes, más que en las recetas de la organización. Tradicionalmente, el desarrollo económico en las ciudades ha sido la responsabilidad de un departamento o agencia (Clark, Huxley y Mountford 2010). Sin embargo, en la práctica la mentalidad es más importante que la estructura organizativa y la forma institucional. Las ciudades exitosas logran orientar todos sus departamentos para que cumplan con una agenda productiva. Las ciudades chinas demuestran este patrón de manera espectacular: el desempeño y la promoción del alcalde se basa en el logro de los objetivos de crecimiento económico de la ciudad. Por lo tanto, los mismos alcaldes son, de hecho, la cabeza del desarrollo económico o los directores generales en sus ciudades, y todo el gobierno municipal es responsable de la entrega de dichos objetivos. *Los grupos de liderazgo* (una estructura organizacional que se detalla más adelante en este capítulo) son los que gestionan las iniciativas inter-departamentales, y ayudan a agilizar las iniciativas priorizadas.

¿Cómo puede una estrategia de ejecución evitar las trampas clásicas de la implementación? Los continuos problemas generados por la implementación tienen mucho que ver con la falta de claridad en cuanto a los objetivos, la falta de claridad en cuanto a prioridades contrapuestas, la falta de rendición de cuentas para el logro de los objetivos, la información imperfecta en el progreso, y la falta de coordinación entre las grandes organizaciones multisectoriales.

Con frecuencia las administraciones municipales están estructuradas de acuerdo con su función. Por ejemplo, un departamento para el transporte, otro para la infraestructura y los servicios públicos, otro para la vivienda, otro para el desarrollo económico, y así sucesivamente. Sin embargo, los objetivos de la ciudad a menudo abarcan múltiples departamentos. Por ejemplo, la reducción de la delincuencia involucrará intervenciones en el área de vigilancia, de la seguridad en el transporte, en el diseño de viviendas públicas y en los programas de empleos. Las iniciativas de desarrollo económico, más que cualquier otra función, tienden a abarcar varios departamentos y requieren la coordinación de los programas, proyectos y decisiones.

Las siguientes tres técnicas internas claves han demostrado su eficacia para facilitar la aplicación en las ciudades de todo el mundo:

Alineación de presupuesto e iniciativas en torno a los resultados estratégicos

No me digas lo que valoras. Muéstrame tu presupuesto y te diré lo que valoras

— Joe Biden, Vicepresidente de los EE.UU.

Las ciudades competitivas toman decisiones estratégicas sobre sus inversiones, alineando así sus gastos presupuestados y sus iniciativas diarias con las prioridades generales de la ciudad. ¿Qué procesos se pueden utilizar para esta priorización? No hay un mejor modelo, pero los siguientes son ejemplos notables de las ciudades que emplean un proceso de presupuesto sobre la base de los resultados esperados:

- En Baltimore, Maryland, en los Estados Unidos, todos los departamentos y agencias deben proponer con exactitud por qué merecen una asignación presupuestaria, y cómo el trabajo a realizar se relaciona con las seis prioridades acordadas por la ciudad. Implícitamente, el punto de partida para el presupuesto del próximo año es cero a menos

que se presente una justificación clara para el gasto. Las propuestas son consideradas por los “Equipos de resultados”, conformados por miembros del público, y cuando la justificación no es lo suficientemente sólida, se pueden eliminar programas completos (Kamensky 2013). La ciudad redujo y reasignó su presupuesto en varios cientos de millones de dólares con esta técnica, como una forma de navegar por la economía política y los intereses creados asociados a tales discusiones.

- En Lagos, Nigeria, durante el proceso de transformación de la ciudad, se creó un plan de 10 puntos con metas específicas para la infraestructura, el empleo, la seguridad, la salud y la mejora de los ingresos. Las metas fueron luego traducidas a un marco de gastos a medio plazo, que enlazó los proyectos a los recursos disponibles en un horizonte de tres años. Cada meta y objetivo fue disecionada en un conjunto de proyectos con presupuestos específicos que les fueron asignados.⁵

El principio subyacente aquí es centrarse en iniciativas verdaderamente estratégicas, con capacidad para resolver los problemas en lugar de enfocarse en presupuestos que resultan “pegajosos” entre uno y otro año, y que se centran en llevar a cabo los negocios como si todo estuviese normal. Estas técnicas, familiares para los directivos de las empresas del sector privado, también pueden ser utilizadas por las ciudades. De hecho, muchas de las ciudades examinadas que han logrado dar “un giro completo” a su situación colocaron un fuerte énfasis en priorizar estrictamente sus gastos de acuerdo a las prioridades estratégicas de la ciudad. Algunos procesos de alineación presupuestaria es esencial para evitar errores costosos y también para asegurar que todos los programas estén bien configurados hacia objetivos comunes de la ciudad.

Por lo menos dos tipos de innovaciones organizacionales se tendrían que poner en práctica para lograr este enfoque:

- Es posible que las administraciones municipales tengan que organizar un equipo conformado por personal de diversos departamentos para que puedan trabajar en las intervenciones en lugar de asignar las intervenciones a departamentos particulares, que podrían funcionar independientemente como silos. Uno de los problemas más comunes en un gobierno municipal se deriva de la falta de coordinación, donde los diferentes departamentos no ejecutan políticas previamente acordadas o deciden darle seguimiento a una serie de políticas conflictivas (Tavakoli y otros 2013, 16-17). Mediante el uso de un equipo inter-departamental, para que trabajen juntos en las intervenciones, los fondos se pueden manejar según las necesidades del proyecto, como por ejemplo garantizar el pago de las horas del personal, los servicios y los bienes.
- Más allá de las administraciones municipales, se pueden conformar agencias especiales tales como agencias de desarrollo económico, agencias de promoción de la inversión, y organizaciones de gestión de clústeres. Estas

Cuadro 3.3: La continuidad a través de períodos electorales

La “Boston World Partnerships”, en Massachusetts, está presidida por el alcalde y está conjuntamente conformada y financiada por los sectores público y privado. La junta de alto nivel incluye al ex director de desarrollo económico de Boston y a altos representantes de la Escuela de Negocios de Harvard y a empresas como “Bain Capital Ventures”. Así, el alcalde, un actor clave, también forma parte de una junta de partes interesadas que han invertido en el éxito de la ciudad y tiene un marcado interés en su horizonte futuro.

Celal Dogan, el alcalde de Gaziantep, Turquía, durante 15 años, fijó las prioridades sobre el desarrollo económico de la ciudad, y realizó esfuerzos que se centraron en mejorar su infraestructura, el entorno empresarial, su habitabilidad y calidad de vida, y la promoción de la ciudad. Sus sucesores continuaron con sus lineamientos, y desarrollaron un sistema ligero de trenes, un programa para el tratamiento de aguas residuales, y mejoras en el abastecimiento de agua en general. Asimismo, introdujo proyectos de infraestructuras en los barrios marginales de la ciudad. Una de las razones para esta consistencia ha sido la estrecha colaboración público-privada en todo, proceso que se formalizó con la creación en el 2006 de un concejo municipal conformado en su mayoría por representantes del sector privado. Los concejos municipales en Turquía, los cuales actúan como parlamentos metropolitanos de facto, trabajan conjuntamente con el gobierno municipal y los funcionarios electos. Asimismo, trabajan como un sistema de chequeos y balances ante las acciones municipales. En este caso, garantiza la continuidad del trabajo en las necesidades de desarrollo económico de la ciudad (estudio de caso de Gaziantep, en el anexo Kulenovic y otros 2015, 11, 28-30, 32).

agencias le permiten a las ciudades subcontratar iniciativas de alta prioridad y superar algunas limitaciones estructurales, tales como políticas de recursos humanos de la administración pública o reglamentos para adquisiciones onerosas, que no tienen el poder de cambiar.

Una disciplina que podría ayudar a fomentar la priorización estratégica sería la de publicar y consultar con más detalles las finanzas y los gastos de la ciudad.

La técnica más sencilla y directa consiste en difundir el presupuesto público, televisar las audiencias del ayuntamiento sobre el presupuesto, o transmitir las revisiones mensuales del desempeño departamental⁶. Por ejemplo, en Phoenix, Arizona, la ciudad publica y distribuye ampliamente un resumen de su propuesta de presupuesto en un suplemento de 16 páginas que se publica en un periódico local (Denhardt y Denhardt 2001, 7-8). Una técnica más completa implicaría un presupuesto participativo, un método introducido por primera vez en una serie de ciudades brasileñas. El presupuesto participativo es un enfoque inclusivo a la asignación de fondos públicos a nivel municipal a través de la consulta directa con las comunidades.⁷ La ciudad de Porto Alegre, reconocida líder de este proceso desde finales de la década de los ochenta, ha establecido un ciclo anual de consultas (Banco Mundial 2003). En la mayoría de los casos, el presupuesto participativo representa una parte relativamente pequeña del gasto público de la ciudad en áreas estrechamente definidas. Sin embargo, se ha reconocido como una herramienta poderosa para mejorar la prestación de servicios, mejorar la confianza en la credibilidad de los gobiernos y promover una activa participación ciudadana activa y la responsabilidad social.

A más largo plazo, las ciudades se enfrentan al problema de tener que garantizar la continuidad de las iniciativas estratégicas en diferentes administraciones políticas. La falta de continuidad es un problema especialmente relevante en el desarrollo económico, una disciplina donde las industrias tardan años en desarrollarse en plenitud. Por lo tanto, para lograr los objetivos a largo plazo, las ciudades requieren una continuidad de las políticas y estrategias de inversión a través de los ciclos electorales. Sin embargo, los funcionarios electos asumen sus funciones con el mandato de cumplir sus promesas y la necesidad de “ponerle su sello” a una ciudad, lo que a veces conduce a nuevas iniciativas, incluso si eso significa dejar de lado lo que se ha hecho anteriormente.

¿Cómo se pueden mejorar las posibilidades de darle continuidad a los procesos? La implementación de iniciativas a través de los ciclos electorales es inherentemente difícil porque depende de la *siguiente* administración, lo que está fuera del control de los líderes actuales. No existe una respuesta correcta para lograr la continuidad, pero una técnica notable implica el establecimiento de una estructura institucional para el desarrollo económico que tiene como mandato proporcionar asesoramiento externo y a largo plazo.

Las juntas de asesores económicos son utilizadas por algunas ciudades para mejorar la continuidad y calidad de las actividades de desarrollo económico. Las

juntas se conforman para proporcionar información, ofrecer consultas y contribuir a asegurar que los funcionarios de la ciudad cumplan con sus responsabilidades. Algunos ejemplos son el Consejo Económico de Ámsterdam, en los Países Bajos, la “Boston World Partnership” en los Estados Unidos, la Asociación Local del Gran Manchester, Reino Unido, y el Oslo Teknopol en Noruega (véase el cuadro 3.3). Estas estructuras público-privada son relativamente inusuales: De hecho, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) considera que menos de una décima parte de las instituciones del gobierno incluye a los miembros de otros grupos de interés de la ciudad y del sector privado (OCDE 2014, 88). Estas juntas permiten la toma de decisiones sobre las iniciativas de desarrollo económico que se tomarán en consulta con los agentes económicos. También reflejan los beneficios de los diálogos estructurados sobre ciertas cadenas de valor específicas (véase la sección sobre las coaliciones de crecimiento en este capítulo), la construcción de un consenso sobre las estrategias, programas y proyectos para la ciudad. Las nuevas administraciones políticas estarán menos propensas a abolir iniciativas si continúan siendo respaldadas por los principales actores de la ciudad.⁸

Resolución de problemas durante la implementación

Con \$20,000 y programas de computadoras comunes, y algunas buenas personas, puedes revolucionar el gobierno de la ciudad.

— Alcalde Martin O'Malley, Ciudad de Baltimore
(Henderson 2003, 12-13, 15, 21-22)

El desafío subyacente de la implementación es identificar los problemas y solucionarlos. A veces los problemas son vistos como patologías; sin duda, son una parte inevitable de un mundo complejo debido a acontecimientos inesperados y muchos protagonistas entrelazados. Muchos de los problemas no se pueden resolver simplemente consultando un plan predeterminado porque involucran múltiples departamentos, personalidades y acontecimientos externos imprevistos.

La solución de problemas depende, en su centro, en tres ingredientes fundamentales: las reuniones, la información y el personal. El equipo de investigación examinó cuatro estructuras bien consideradas y estructuras efectivas para la implementación: CitiStat en Baltimore; Pemandu en Malasia; Grupos de Liderazgo en China; y la administración del estado de Pernambuco en Brasil (Jordan 2015). Los cuatro casos ilustraron que la forma institucional precisa puede variar sustancialmente, pero que se comparten algunas características y comportamientos fundamentales. Los tres ingredientes principales fueron los siguientes:

- *Reuniones productivas.* En particular, las reuniones existen para tomar decisiones o, como segunda opción, para descubrir nuevas informaciones que mejorarán la decisión de la reunión a un nivel superior. Los temas de la agenda están constituidos por las excepciones que requieren de una decisión. A esas reuniones se les da el seguimiento a través de un sistema de gestión institucional, y cualquier

tema pendiente se deberá resolver en la próxima reunión. Este patrón contrasta con reuniones en muchas ciudades que, en cambio, se centran en el intercambio de información (escuchar informes) o en considerar las aprobaciones que ya han sido dadas por un nivel administrativo subordinado.

- *Enfoques relevantes e información.* Los enfoques efectivos son deliberadamente diseñados para que sean difíciles de lograr, lo que mejora el rendimiento y motiva a la organización a descubrir los problemas y a aprender de ellos (cuadro 3.4). Por lo general, los objetivos producirán resultados en toda la ciudad, así como resultados intermedios y resultados en actividades individuales. Estos tres niveles estarán enlazados por la teoría del cambio (desde la producción a los resultados). La recopilación de datos suele ser frecuente por medio del tacto ligero - donde los indicadores claves de rendimiento pueden ser actualizados semanalmente pero que se obtienen directamente de un sistema automatizado, como una empresa o centro de llamadas de registro de *software* (en vez de requerir un mayor nivel de trabajo para recolectar y reportar estos datos).
- *Una unidad de apoyo general.* Con frecuencia esta unidad fundamental está ausente. La oficina de CitiStat emplea generalmente a cinco analistas; en Pemandu, el número es de alrededor de 100 (aunque cinco miembros del equipo son asignados a Kuala Lumpur); en las ciudades chinas se asignan entre una o dos personas por sector. Los miembros del equipo se convierten en expertos en la preparación, estructuración, y orientación de las reuniones, siempre trabajando a favor de la resolución de problemas. Los miembros del personal de la unidad ayudan en este proceso (a) preparando a los participantes con una comprensión común del problema, y el propósito de la reunión, (b) asegurando que los datos e informaciones más relevantes sean presentados durante la reunión, (c) delimitando la decisión que se ha de tomar, y (d) comunicando con claridad las expectativas para el seguimiento después de la reunión. El personal de la unidad debe tener la autoridad para tener acceso a los jefes de departamento y altos ejecutivos.

Cuando esta estructura funciona de una manera eficiente, genera una organización de aprendizaje que funciona mejor mediante la resolución de problemas. Un meta-análisis reciente sugiere que las organizaciones con sistemas de rendimiento suelen ser asociados con incrementos en los niveles de rendimiento que aquellas que no lo hacen (Gerrish 2014).

Mejorar la calidad de la ejecución a través de la rendición de cuentas y la capacidad

En el gobierno británico, si le preguntas a alguien por un plan, lo que realmente hacían era escribir un ensayo. Se trataba de un hermoso ensayo, en muy buen inglés, gramaticalmente correcto; podría aparecer un número de vez en cuando. Lo encuadernaban con una cubierta brillante, lo imprimían elegantemente, te lo enviaban, y entonces nadie lo volvía a leer. ... No estábamos hablando de ese tipo de plan. Queríamos un plan real. Solía hablar de planes con manchas de café y mermelada en las esquinas. Un plan que cuando usted se levantaba por la mañana decía: "¿Hemos hecho eso? ¿De quién es la responsabilidad de redactarlo? ¿Cuándo tiene que estar listo? ¿Y cómo puedo confirmarlo? Un verdadero plan operativo real en el que se puede garabatear.

— Sir Michael Barber, ex jefe de la Unidad de Entrega del Primer Ministro del Reino Unido (Conferencia pronunciada el 10 de abril de 2013 en el Banco Mundial, Washington DC).

La rendición de cuentas y la capacidad de los funcionarios públicos parecen ser factores claves en la ejecución efectiva. Los resultados analíticos indicaron que el incremento en el enfoque administrativo en las ciudades no parece dar lugar a resultados económicos positivos a menos que no esté acompañado de mejoras en las capacidades. En la práctica, la capacidad puede implicar múltiples habilidades, desde la gestión básica de proyectos a conocimientos técnicos sobre el desarrollo económico.

Algunos temas vinculados con la capacidad pueden ser manejados a través de programas de entrenamiento bien estructurados para asegurar que el personal esté equipado con los conocimientos adecuados para poder cumplir efectivamente con lo concertado. Sin embargo, más allá de la formación, las ciudades también han utilizado algunos cambios estructurales para mejorar el rendimiento. Aquí se destacan tres categorías de técnicas:

- *Conseguir la gente adecuada.* Las ciudades pueden mejorar sus procesos de contratación y retención de personal altamente calificado, abordando problemas de fondo como, por ejemplo, (a) la compensación y los términos y condiciones (reflejados en las distorsiones en la compensación en relación con el sector privado), (b) el uso de procesos de reclutamiento (competitivos) basados en el mérito, y (c) el desarrollo de carreras (utilizando una escala de carreras). La identificación y el reclutamiento de un personal adecuado es un requisito absoluto para el desempeño posterior (Ketelaar, Manning y Turkisch 2007). Por ejemplo, durante el proceso de transformación de Lagos, Nigeria, los profesionales del sector privado fueron designados a posiciones gubernamentales. Estos profesionales incluían los mejores abogados, banqueros y consultores, y los gobernadores Bola Tinubu y Babtunde Fashola trabajaron para inculcar una cultura de profesionalismo entre los funcionarios existentes⁹. En Gaziantep, el alcalde reformista asociado con el auge económico de la ciudad a partir de 1989 supervisó la repoblación del consejo municipal de directivos y profesionales por empresarios, que eran más ricos pero con menores nive-

les de educación. La participación de los miembros del consejo con títulos universitarios se redujo de un 70 por ciento entre 1989-1994, a un 56 por ciento entre 1994-1999, así como el 35 por ciento entre 1999-2004 (Bulut 2000, 36-38). La percepción era que el consejo se había tornado más pragmático y más empresarial.

- *Hacer que la gente haga las cosas correctas.* Las ciudades pueden mejorar el enfoque de los miembros del personal sobre las prioridades estratégicas abordando temas individuales sobre la gestión del rendimiento. La escala de esta responsabilidad va desde el alcalde de una ciudad hasta los miembros del personal de una ciudad.
 - En el más alto nivel de dirección, por ejemplo, los alcaldes chinos son evaluados formalmente de acuerdo a sus resultados en una serie de indicadores económicos clave. En Ruanda, los alcaldes reportan al presidente una vez al año sus logros vis-à-vis sus prioridades declaradas, y este informe es televisado como un evento de prensa. Durante el proceso de transformación de Lagos, el gobernador Fashola informó sobre los avances alcanzados en una reunión abierta que se televisa cada 100 días.
 - Para el personal técnico de las ciudades, las técnicas incluyen el uso de diálogos de rendimiento de calidad con miembros del personal y garantizar un seguimiento eficaz. Se pueden utilizar contratos o convenios para aclarar los objetivos y establecer responsabilidades. Por ejemplo, en Lagos, a cada comisionado (el jefe del departamento municipal) se le dio un plan de trabajo personalizado que coincidiera con la agenda de 10 puntos de la ciudad. Los funcionarios compararon su progreso con las metas trimestrales (ISS 2014, 6). Los contratos y los convenios surgieron por primera vez en el contexto de la supervisión de las empresas públicas, y se han utilizado en un número de países de la OCDE, así como en la India, la República de Corea, Pakistán y otros países. Las ciudades también podrían introducir incentivos bien diseñados para la implementación del personal y las oportunidades, reconociendo que la motivación es un producto de factores extrínsecos e intrínsecos. La motivación extrínseca es aprovechada por los incentivos que ofrecen recompensas (como bonos) para las tareas completadas o desincentivos para las tareas que quedan sin cumplir. La motivación intrínseca es fomentada para dar tiempo a los miembros del personal a encontrar su propio camino para alcanzar las metas de la organización en lugar de instruyéndolos en los detalles.
 - *Aprendiendo por medio del intercambio de conocimientos y la experimentación.* Mejorar la capacidad dependerá del contexto local específico. En el intercambio de conocimientos entre el personal de la ciudad, hay varias técnicas disponibles. Por ejemplo, a principios de la década de 2000, la administración de la ciudad de Bogotá creó “equipos transversales”, formados

por funcionarios públicos que trabajaban en temas comunes de la administración pública, pero que trabajaban en diferentes oficinas o tenían diferentes títulos. Estos equipos ayudaron a universalizar las mejores prácticas. Los equipos compartieron las mejores prácticas entre sí, y los aplicaron en diferentes oficinas. Los equipos también identificaron los departamentos que necesitaban formación, ahorrándose así el costo de las evaluaciones y el entrenamiento (Devlin y Chaskel 2010).

En cuanto a la experimentación, las ciudades pueden instituir formas de modificar iniciativas durante la implementación, ya sea para mejorar el funcionamiento de una de las iniciativas o difundir ampliamente otras que han sido exitosas – o sencillamente eliminar aquellas iniciativas que no han logrado sus objetivos. Los siguientes son ejemplos:

- En la ciudad de Nueva York, el alcalde Michael Bloomberg conformó equipos de innovación (Equipos-i) que funcionaban como consultores internos y trabajaban directamente con el ejecutivo principal de la ciudad principal y otros organismos municipales para resolver los problemas locales.¹⁰ Los Equipos-i analizaban los problemas como retos que evaluaban con mucho cuidado y trataban de hacerles frente a través de un proceso de generación de ideas. De este proceso elegían las ideas más prometedoras, creaban un plan de implementación y, por último, aplicaban el plan e iniciaban el monitoreo de los resultados (Bloomberg Philanthropies 2014, 5-7). El centro continuó funcionando bajo el actual alcalde Bill de Blasio (Puttick, Baeck, y Colligan 2014, 66-77).
- En las ciudades chinas, las técnicas de experimentación se han utilizado a gran escala. El proceso es conocido dentro de la literatura como “Punto a superficie” (Point-to-Surface).¹¹ En este paradigma, el gobierno central identifica las principales limitaciones para el crecimiento y permite que los gobiernos locales experimenten para encontrar soluciones. Los municipios y provincias locales buscan las soluciones a estas limitaciones a través de “puntos de experimentación”, consistente en amplios proyectos piloto que ponen a prueba las alternativas. Los enfoques que surgen como exitosos se transfieren desde los puntos locales del proceso de experimentación al nivel nacional de políticas generales. Una de las evidencias más conocidas de la eficacia de este proceso es la creación de las primeras cinco zonas económicas especiales en las regiones costeras de China durante la década de los ochenta, una política que luego se amplió y fue adoptada en todo el país a través del conocimiento y por medio del compartir de experiencias.

CONCLUSIONES CLAVES DEL CAPÍTULO 3

Este capítulo se presenta como una guía del usuario sobre ciudades competitivas. En consecuencia, esta sección final resume el material precedente como una lista de control para los líderes municipales.¹²

Construyendo consenso y preparando el terreno

1. Crear un análisis compartido y entender los problemas y desafíos para lograr una claridad de propósito, tanto dentro del gobierno municipal y como resultado de un diálogo público-privado.
2. Activar el liderazgo personal, para que los altos dirigentes asuman los objetivos planteados, a través de la participación de las oficinas principales del gobierno y de la formación de un concejo representativo con los líderes de los sectores público, privado y de investigación.
3. Reunir un equipo dedicado, diverso y con capacidad para conducir el programa.
4. Asegurar que una coalición público-privada le brinde apoyo a los compromisos de la ciudad en cuanto a la competitividad, con tareas compartidas entre los diferentes actores y con la participación significativa del sector privado. (Esta asociación podría ser creada a través de las juntas público-privada, o mediante la cooperación entre diversos organismos).

Calibrando para la implementación exitosa

5. Desarrollar un calendario realista basado en las ideas de los grupos responsables de su ejecución.
6. Asegurar que el programa o las políticas cuenten con suficiente financiamiento proveniente de los recursos municipales, del capital privado, y de otras altas instancias.
7. Evaluar las dimensiones políticas del programa y, en algunos casos, desentrañar algunas reformas particulares de los políticos o partidos específicos. Incluir en el programa actores privados, y de otros sectores, para asegurar que no esté identificado directamente con un político o partido en particular.

8. Adaptar los pasos a seguir y el nivel de ambición del programa para responder a las capacidades de los departamentos gubernamentales, teniendo en cuenta las preocupaciones específicas de los funcionarios claves. Si las capacidades son insuficientes, considere intervenciones específicas.
9. Asegurar que los líderes y los equipos puedan articular una visión convincente: demuestre empatía por los desafíos gubernamentales y trabaje duro y en colaboración para hacerles frente.
10. Garantizar el compromiso de los funcionarios principales que son claves para el progreso. Asegurar que haya rendición de cuentas, de arriba hacia abajo (a nivel gubernamental), y también de abajo hacia arriba, apoyando el proceso a través del sector privado con la participación de la sociedad civil.

Monitoreando y ajustando la implementación

11. Establecer normas para la supervisión continua de la ejecución y el rendimiento. Este proceso requerirá del desarrollo de medidas de resultados significativos para los programas, las agencias y la comunidad.
12. Poner en funcionamiento los protocolos para la revisión de la información de rendimiento. (Una serie de países han introducido revisiones basadas en datos para mejorar el desempeño del programa.)
13. Informar sobre los progresos rutinarios para determinar si los programas están logrando los resultados deseados.
14. Construir y mantener la capacidad de mejorar de manera continua la calidad.
15. Administrar la evolución de las situaciones para hacer correcciones sobre la marcha.

El papel del Grupo del Banco Mundial en ciudades competitivas

El Grupo del Banco Mundial ha ofrecido, a través del tiempo, un conjunto de apoyo financiero y técnico a sus clientes, basado en préstamos financieros, asistencia técnica y el trabajo analítico. Estos compromisos incluyen las operaciones orientadas hacia las ciudades, incluso a nivel nacional, mediante la participación de los temas sistémicos tales como las transferencias fiscales y la descentralización y, a nivel urbano, a través de la financiación de inversiones e infraestructuras municipales. Muchos proyectos han incluido iniciativas de desarrollo económico local.

Al trabajar con las ciudades, el Grupo del Banco Mundial a menudo llena un vacío en cuanto al conocimiento y la financiación. En el conocimiento, las ciudades en los países de ingresos bajos y medianos no suelen involucrar asesores comerciales que los orienten sobre las estrategias económicas y pueden no estar al tanto de algunos de los puntos de vista de la experiencia mundial que se presenta en este informe. Por otra parte, un proyecto típico del Grupo del Banco Mundial podría durar varios años y presentaría una visión sobre el apoyo en la implementación y asesoría técnica continua. Esto va más allá de los diagnósticos iniciales y la elaboración de estrategias. En la financiación, el Grupo del Banco Mundial ofrece una serie flexible de instrumentos, incluida la financiación de proyectos de inversión, financiamiento para políticas de desarrollo, y financiamiento por resultados.

Las percepciones planteadas en este informe resumen algunas de las dimensiones que se necesitan para lograr el desarrollo económico de la ciudad, y que pueden ser apoyadas por el Grupo del Banco Mundial a través del financiamiento, la asistencia técnica y el trabajo analítico. El canal clave para estos compromisos es proporcionado por las oficinas locales del Grupo del Banco Mundial, que a su vez involucran personal global para la entrega de proyectos a los gobiernos clientes, las empresas y otras entidades.

Investigación futura

Cada uno de los principales temas tratados en este informe-análisis como los resultados de la ciudad, las herramientas y técnicas de diagnóstico y las modalidades de implementación, podrían beneficiarse de una investigación más amplia. Sin embargo, existen lagunas en los recursos de conocimientos existentes a disposición de las ciudades un tema que debería ser prioritario para la investigación y así contribuir a ayudar a resolver los siguientes problemas:

- *Resiliencia ante los choques económicos.* Cuáles son las ciudades que manejaron mejor la crisis financiera, y cuáles son los factores que pueden ayudar a otras ciudades a mantener resultados económicos a través del tiempo?
- *Estructuras gubernamentales y el desempeño económico.* Por ejemplo, ¿los alcaldes electos tienden a generar mejores resultados económicos?
- *Desempeño administrativo de la ciudad.* ¿Cómo pueden las ciudades resolver algunos de los problemas especializados

de gestión de las ciudades, como la aplicación conjunta entre los departamentos de línea y las políticas de recursos humanos para formar y retener personal especializado?

- *Informalidad en las ciudades.* ¿Cómo pueden los gobiernos facilitar la transición de las actividades no transables de bajo valor a cadenas transables de alto valor?
- *Datos de ciudad comparables y de buena calidad.* ¿Cómo se pueden mejorar y profundizar los datos a nivel de la ciudad, incluso mediante el uso de conocimientos públicos y datos secundarios?

Notas

¹ Estos incluyen Estrategias para el Desarrollo de la Ciudad (Banco Asiático de Desarrollo), Estrategias de Desarrollo Urbano (Cities Alliance), LED a través de la Planificación Estratégica (Naciones Unidas-Hábitat), Desarrollo Económico Local (Organización Internacional del Trabajo), Desarrollo Económico Local (Organización para la Cooperación y el Desarrollo), Desarrollo Económico Local (Banco Mundial), y Planificación Estratégica Urbana (Instituto de Estudios para el Desarrollo Urbano y Vivienda).

² Las empresas ya establecidas suelen presionar para alcanzar objetivos tales como reformas de las regulaciones, la indulgencia fiscal, inversiones en infraestructuras, la mejora de las competencias laborales, y reducciones de precios en sus utilidades. Estos cambios ayudarán a las empresas ampliar sus actividades ya existentes, pero pueden perder oportunidades para transformar las actividades en nuevos productos o sectores.

³ Existen muchas definiciones y recomendaciones sobre procedimientos; este documento ofrece un resumen selectivo de algunas de las características clave.

⁴ Un marco más completo para la coreografía de este proceso está disponible en el Banco Mundial (2011).

⁵ Ver Filani (2012, 19-20, 42). Se debe tomar en cuenta que la "ciudad" de Lagos es administrada predominantemente por el gobierno estatal de Lagos (en lugar de un gobierno de la ciudad, per se). Sin embargo, este ejemplo se incluye como un ejemplo de un presupuesto sub-nacional basado en resultados.

⁶ Según el Banco Mundial, la *responsabilidad social* se define como el "alcance y la capacidad de los ciudadanos para mantener el estado de cuentas y que sea sensible a sus necesidades". El televisar audiencias del concejo municipal sobre el presupuesto, o evaluaciones del desempeño, forman un elemento crítico de la responsabilidad social - a saber, la necesidad de contar con una gran cantidad de información para fines de rendición de cuentas que el Estado debe presentar a los ciudadanos (y también de los ciudadanos al Estado). Se requiere de un esfuerzo considerable para mejorar el acceso a la información de los ciudadanos y de la sociedad civil, así como su comprensión de dicha información. Para más información sobre la responsabilidad social, vea Grandvoinet, Aslam y Raha (2015).

⁷ Ver Formulación del Presupuesto Participativo, en la página electrónica del Banco Mundial, en <http://goo.gl/KlaAaa>.

⁸ Véase, para una exposición más detallada, el estudio de caso de Rosario, Argentina (Steinberg 2002, 20).

⁹ Ver Kuris y Blair (2014, 5, 7). Debido a las reglas del sindicato de trabajo, los trabajadores improductivos fueron reasignados en lugar de despedirlos.

¹⁰ "Innovación Gubernamental: Equipos de Innovación" página electrónica de Bloomberg Philanthropies en <http://www.bloomberg.org/program/government-innovation/innovation-teams/>.

¹¹ Ver Sabel y Jordania (2015, 43). Estos puntos de experimentación se difunden a través de una amplia cobertura mediática, conferencias de alto nivel, programas "inter-visitas" (intercambios entre localidades) y apelaciones para la emulación de más y más regiones. Ver también Heilmann (2008, 2).

¹² En esta lista de verificación, las conclusiones técnicas anteriores se pueden encontrar en la literatura sobre la gestión de cambio en el sector público. Una revisión reciente es proporcionada por Panchamia y Thomas (2014).

REFERENCIAS

- Bennis, Warren, y Burt Nanus. 1985. "Leaders: Strategies for Taking Charge". New York: Harper & Row.
- Bloomberg Philanthropies. 2014. "Transform Your City through Innovation". Mini Playbook. Bloomberg Philanthropies, New York City.
- Bulut, Yakup. 2000. "Gaziantep'te Büyük Şehir Yönetimine Kentsel Alt Örgütlenmelerin Katılımına İlişkin bir Analiz". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 9 (2): 30–61.
- Capstone Publishing. 2003. "The Capstone Encyclopedia of Business". Oxford, Reino Unido, Capstone Publishing.
- Clark, Greg, Joe Huxley, y Debra Mountford. 2010. *Organizing Local Economic Development: The Role of Development Agencies and Companies*. Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- Denhardt, Janet Vinzant, y Robert B. Denhardt. 2001. "Creating a Culture of Innovation: 10 Lessons from America's Best-Run City". Serie de documentos sobre la transformación de las organizaciones, PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government, Arlington, VA.
- Devlin, Matthew, y Sebastian Chaskel. 2010. "Conjuring and Consolidating a Turnaround: Governance in Bogotá, 1992–2003". Innovations for Successful Societies paper, Princeton University, Princeton, NJ. <http://princeton.edu/successfulsocieties>.
- Drucker, Peter. 1963. *Managing for Business Effectiveness*. Boston: Harvard University.
- Duch, Emiliano, Michelle Cogan, Chris Wares, y otros. 2011. "Regional Development in Yorkshire and the Humber". Fundación Europea para la Excelencia en Clústers, Barcelona, España.
- Filani, Michael O. 2012. "The Changing Face of Lagos: From Vision to Reform and Transformation". Cities Alliance, Bruselas, Bélgica.
- Gashi, Drilon, y Joanna Watkins. 2015. "A User's Guide to Implementing City Competitiveness Interventions". Documento acompañante para "Ciudades competitivas para empleos y crecimiento: Qué, quién y cómo". Banco Mundial, Washington, DC.
- Gerrish, Edwin. 2014. "The Impact of Performance Management on Performance in Public Organizations: A Meta-Analysis". Documento de trabajo, Indiana University, Bloomington, IN.
- Grandvoinnet, Helene, Ghazia Aslam, y Shomikho Raha. 2015. *Opening the Black Box: The Contextual Drivers of Social Accountability Effectiveness*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Heilmann, Sebastian. 2008. "From Local Experiments to National Policy: The Origins of China's Distinctive Policy Process". *China Journal* 59 (2008): 1–30.
- Henderson, Lenneal J. 2003. "The Baltimore CitiStat Program: Performance and Accountability". Documento en serie sobre Gerencia para Resultados, IBM Endowment for the Business of Government, Arlington, VA.
- ISS (Innovaciones para sociedades exitosas). 2014. "Remaking a Neglected Megacity: A Civic Transformation in Lagos State, 1999–2012". Princeton University, Princeton, NJ.
- Jordan, Luke. 2015. "Some Methods in Transversal Public Management: Theory and Cases, with a Focus on Urban Contexts". Documento de trabajo auspiciado por el equipo de Ciudades Competitivas, Banco Mundial, Washington, DC.
- Kamensky, John. 2013. "How to Make a Budget: Lessons from Baltimore's Approach to Budgeting". *Ejecutivo Gubernamental*, 23 de octubre. <http://www.govexec.com/excellence/promising-practices/2013/10/how-budget-lessons-baltimores-approach-budgeting/72269/>.
- Kanigel, Robert. 2005. *The One Best Way: Frederick Winslow Taylor and the Enigma of Efficiency*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Ketelaar, Anne, Nick Manning, y Edouard Turkisch. 2007. "Performance-Based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and Other Country Experiences". Documento de trabajo de la OCED sobre Gobernabilidad Pública 2007/5, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, Paris.
- Kulenovic, Z. Joe, Alexandra Cech, Drilon Gashi, Luke Jordan, Austin Kilroy, Megha Mukim, y Juni Tingting Zhu. 2015. "Six Case Studies of Economically Successful Cities: What Have We Learned?" Documento acompañante para Ciudades Comparativas para empleos y crecimiento: Qué, Quién y Cómo. Banco Mundial, Washington, DC.
- Kuris, Gabriel, y Graeme Blair. 2014. "Remaking a Neglected Megacity: A Civic Transformation in Lagos State, 1999–2012". Documento sobre Innovaciones para Sociedades Exitosas, Princeton University, Princeton, NJ. <http://princeton.edu/successfulsocieties>.
- Condado de la Ciudad de Nairobi. 2014. *Plan de Desarrollo Integral del Condado de Nairobi*. Nairobi, Kenia: Condado de la Ciudad de Nairobi.
- Panchamia, Nehal, y Peter Thomas. 2014. *Civil Service Reform in the Real World: Patterns of Success in U.K. Reforma del Servicio Civil*. Londres: Instituto Gubernamental.
- Porter, Michael E. 1996. "What Is a Strategy?" *Harvard Business Review* (Noviembre–Diciembre): 61–78.
- Puttick, Ruth, Peter Baeck, y Philip Colligan. 2014. *I-Teams: The Teams and Funds Making Innovation Happen in Governments around the World*. London: Bloomberg Philanthropies and Nesta.
- OCED (Organización para el Desarrollo y Cooperación Económica). 2014. *ODEC Visión Regional 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*. Washington, DC: OECD Publishing. http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-regional-outlook-2014_9789264201415-en.
- Rodriguez-Pose, Andres, Thomas Farole, y Laura Dowson. 2007. "Understanding Your Local Economy: A Resource Guide for Cities". Documento de trabajo, Banco Mundial, Washington, DC.
- Sabel, Charles, y Luke Jordan. 2015. "Doing, Learning, Being: Some Lessons Learned from Malaysia's National Transformation Program". Documento de programa sobre Industrias Competitivas e Innovación, Banco Mundial, Washington, DC.

Sivaev, Dmitry. 2015. "Growth Pathways: A Diagnostic Methodology for City Competitiveness". Documento acompañante para Ciudades Competitivas para empleos y crecimiento: Qué, Quién y Cómo. Banco Mundial, Washington, DC.

Sivaev, Dmitry, Benjamin Herzberg, y Sumit Manchanda. 2015. "Public-Private Dialogue for City Competitiveness". Documento acompañante para Ciudades Competitivas para empleos y crecimiento: Qué, Quién y Cómo. Banco Mundial, Washington, DC.

Steinberg, Florian. 2002. "Strategic Urban Planning in Latin America: Experiences of Building and Managing the Future". Documento de trabajo, Institute for Housing and Urban Development Studies, Rotterdam, Países Bajos.

Tavakoli, Heidi, Rebecca Simson, Helen Tilley, y David Booth. 2013. "Unblocking Results: Using Aid to Address Governance Constraints in Public Service Delivery". Instituto para el Desarrollo de Ultramar, Londres.

Banco Mundial. 2003. "Case Study 2—Porto Alegre, Brasil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management". Social Development Note 71, Banco Mundial, Washington, DC.

———. 2011. "Public-Private Dialogue for Sector Competitiveness and Local Economic Development: Lessons from the Mediterranean Region". Documento de trabajo, Banco Mundial, Washington, DC. <http://www.publicprivatedialogue.org/>.

La financiación de este informe y de los documentos complementarios fue proporcionada por:

CIIP Competitive Industries and Innovation Program

Financed by      in partnership with  WORLD BANK GROUP

www.theciip.org

Encuentra el informe y los documentos complementarios en:
www.worldbank.org/competitivecities

