

Territorios innovadores y competitivos

José Luis Curbelo

Mario Davide Parrilli

Francisco Albuquerque (coords.)

Territorio, innovación y clústeres



Marcial
Pons

JOSÉ LUIS CURBELO
MARIO DAVIDE PARRILLI
FRANCISCO ALBURQUERQUE
(Coords.)

TERRITORIOS INNOVADORES Y COMPETITIVOS

Alburquerque, Francisco
Aragón, Cristina
Aranguren, María José
Bianchi, Patrizio
Boisier, Sergio
Comptour, Fabrice
Costamagna, Pablo
Crespo Espert, José Luis
Cuadrado-Roura, Juan R.
Curbelo, José Luis
Delgado, Mercedes
Dini, Marco
Figueroa, Cristian
Franco Rodríguez, Susana
Ganau, Joan
García Tabuena, Antonio
Gibaja Martíns, Juan José
Iturrioz, Cristina
Karlsen, James
Ketels, Christian

Labory, Sandrine
Landabaso, Mikel
Larrea, Miren
Lazzeretti, Luciana
MacAulay, Brian
Maggi, Claudio
Mazzonis, Danielle
Murciego Alonso, Asier
Navarro Arancegui, Mikel
Pablo Martí, Federico
Parrilli, Mario Davide
Pascual Esteve, José M.^a
Perló Cohen, Manuel
Pietrobelli, Carlo
Rabellotti, Roberta
Rodríguez-Pose, Andrés
Saxenian, Anna Lee
Sesé Sarasti, Eujen
Vázquez Barquero, Antonio
Wilson, James R.

ORKESTRA - INSTITUTO VASCO DE COMPETITIVIDAD

FUNDACIÓN DEUSTO

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2011

Traducción: Ignacio Hermo - ONE FOCUS Language Services (capítulos 1, 4, 5, 6, 7, 8, 14, 16, 18, 19, 21 y 23)

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© José Luis Curbelo, Mario Davide Parrilli y Francisco Alburquerque (coords.)

© Los autores

© Instituto Vasco de Competitividad - Fundación Deusto

© MARCIAL PONS

EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.

San Sotero, 6 - 28037 MADRID

☎ (91) 304 33 03

www.marcialpons.es

ISBN: 978-84-9768-896-3

Depósito legal: M-39562-2011

Diseño de la cubierta: ene estudio gráfico

Fotocomposición: JOSUR TRATAMIENTO DE TEXTOS, S. L.

Impresión: ELECÉ, Industria Gráfica, S. L.

Polígono El Nogal - Río Tiétar, 24 - 28110 Algete (Madrid)

MADRID, 2011



Índice

	Pág.
INTRODUCCION.....	11
I. INNOVACIÓN, COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO: TENDENCIAS GLOBALES	
1. CONCEPTUALIZACIÓN, RELACIONES Y TENDENCIAS ENTRE INNOVACIÓN, COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO: LA POLÍTICA INDUSTRIAL MÁS ALLÁ DE LA CRISIS, por Patrizio Bianchi y Sandrine Labory	33
2. DECODIFICANDO EL DESARROLLO DEL SIGLO XXI: SUBJETIVIDAD, COMPLEJIDAD, SINAPSIS, SINERGÍA, RECURSIVIDAD, LIDERAZGO Y ANCLAJE TERRITORIAL, por Sergio Boisier.....	51
3. LOS TERRITORIOS INNOVADORES, ESPACIOS ESTRATÉGICOS DEL DESARROLLO, por Antonio Vázquez Barquero	75
4. CADENAS DE VALOR GLOBALES Y SISTEMAS DE INNOVACIÓN: ¿OPORTUNIDADES DE APRENDIZAJE PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO, por Carlo Pietrobelli y Roberta Rabbellotti	89
5. ¿SON LOS CLÚSTERES LA SOLUCIÓN?, por Andrés Rodríguez-Pose y Fabrice Comptour.....	113
6. CONDUCTOS DE CONOCIMIENTO GLOBAL Y FLUJOS DE CONOCIMIENTO TÁCITO: UNA NUEVA VENTANA DE OPORTUNIDAD PARA LAS ECONOMÍAS LOCALES, por Mario Davide Parrilli	131

II. TERRITORIOS, AGENTES Y REDES INNOVADORAS

- | | | |
|-----|--|-----|
| 7. | LOS NUEVOS ARGONAUTAS, BÚSQUEDA GLOBAL Y CREACIÓN DE INSTITUCIONES LOCALES, por Anna Lee Saxenian | 153 |
| 8. | EL PROCESO POLÍTICO EN LOS SISTEMAS REGIONALES DE INNOVACIÓN: IDENTIFICACIÓN DEL VALOR AÑADIDO DE LA POLÍTICA EN LA CONDUCTA DE LOS ACTORES EN GUIPÚZCOA, por Miren Larrea, María José Aranguren y James Karlsen | 175 |
| 9. | REDES PRESENCIALES Y VIRTUALES PARA LA INNOVACIÓN, por Cristian Figueroa y Claudio Maggi | 195 |
| 10. | DE LOS SERVICIOS EMPRESARIALES A LAS REDES PARA LA INNOVACIÓN DEL TERRITORIO. LA EXPERIENCIA DE RAFAELA, ARGENTINA, por Pablo Costamagna | 219 |
| 11. | LA EXPERIENCIA DE LAS CINQUE TERRE: UNA RESPUESTA INTEGRADA AL DESAFÍO DEL CRECIMIENTO SOSTENIBLE, por Marco Dini y Danielle Mazzonis | 237 |

III. CIUDADES CREATIVAS

- | | | |
|-----|--|-----|
| 12. | LA GENERACIÓN DE CAPITAL SOCIAL CREATIVO EN LAS CIUDADES: ESTRATEGIA PARA UNA CIUDAD CREATIVA SOCIALMENTE COHESIONADA, por José M. ^a Pascual Esteve | 257 |
| 13. | CREATIVIDAD Y CIUDADES INTERMEDIAS:¿MÁS RETOS QUE OPORTUNIDADES?, por Joan Ganau | 269 |
| 14. | LAS INDUSTRIAS CREATIVAS DE FLORENCIA Y SAN SEBASTIÁN: UNA VISIÓN GENERAL, por Luciana Lazzeretti y Mario Davide Parrilli | 285 |
| 15. | LIDERAZGO LOCAL EN LA ARTICULACIÓN DE REDES PARA LA INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD TERRITORIAL: APROXIMACIÓN AL MODELO DE CLÚSTERES URBANOS DE DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN, por Euken Sesé Sarasti | 299 |

IV. MEDICIÓN DE LA INNOVACIÓN: ELEMENTOS METODOLÓGICOS

- | | | |
|-----|---|-----|
| 16. | UNA METODOLOGÍA PARTICIPATIVA PARA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE CLÚSTERES DEL PAÍS VASCO, por Cristina Aragón, María José Aranguren, Cristina Iturrioz y James R. Wilson | 319 |
| 17. | METODOLOGÍA DE BENCHMARKING TERRITORIAL: NECESIDAD DE IDENTIFICACIÓN DE LAS REGIONES DE REFERENCIA, por Mikel Navarro Arancegui, Juan J. Gibaja Martíns, Susana Franco Rodríguez, Asier Murciego Alonso | 343 |

ÍNDICE

	Pág
18. EL INDICADOR DE INNOVACIÓN. MEDICIÓN DE LA INVERSIÓN DEL REINO UNIDO EN INNOVACIÓN Y SUS EFECTOS, por Brian MacAulay	375
19. LA EVALUACIÓN DE LA COMPETITIVIDAD: EL CASO DE ESPAÑA, por Mercedes Delgado y Christian Ketels	395
20. MUJER EMPRENDEDORA, INNOVACIÓN Y DINÁMICA REGIONAL, por Antonio García Tabuenca, Jose Luis Crespo y Federico Pablo Martí.....	425

V. POLÍTICAS DE INNOVACIÓN

21. POLÍTICA REGIONAL: LO QUE (PARECE QUE) HEMOS APRENDIDO DE LAS EXPERIENCIAS EUROPEAS, por Juan R. Cuadrado-Roura.....	445
22. LAS CIUDADES EN TIEMPOS DE CRISIS, por Manuel Perló Cohen.	471
23. QUÉ POLÍTICAS PUEDEN O NO CONTRIBUIR AL DESARROLLO REGIONAL, por Mikel Landabaso.....	493

Las ciudades en tiempos de crisis

La respuesta de los gobiernos locales frente a la crisis económica global: el rol de la formación de capital humano, la innovación urbana y la planeación estratégica

Manuel Perló Cohen

Investigador titular en el Instituto de Investigaciones Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México
Visiting Scholar Institute of Urban and Regional Development
Universidad de California-Berkeley

RESUMEN: *La crisis económica global, que comenzó oficialmente el 15 de septiembre de 2008 a raíz de la bancarrota del banco de inversión Lehman Brothers, se ha extendido por igual en los países y regiones más variadas del planeta, ha penetrado lo mismo en el campo que en las ciudades, se ha adueñado simultáneamente de grandes metrópolis y de centros urbanos pequeños, ha causado estragos tanto en barrios como en distritos centrales, en suma, se ha extendido sobre los ámbitos territoriales más diversos. Sin embargo, los efectos devastadores de este fenómeno difieren considerablemente cuando se realiza un análisis comparativo por grandes regiones, países, ciudades y barrios. En el caso de las localidades urbanas, centro de interés del presente trabajo, podemos identificar ciudades cuyos principales indicadores macroeconómicos (empleo, producción, inversión, consumo, gasto público) han sufrido un deterioro significativo, pero al mismo tiempo algunas de ellas han logrado mitigar los efectos más adversos y otras han tenido un buen desempeño para salir de la crisis y encontrar una vía sostenida de crecimiento. Muchos factores intervienen para generar estos diferentes resultados y si bien algunos de ellos quedan fuera del control de las propias urbes, otros tienen relación con su estructura económica y situación financiera. Igualmente ello depende de la forma cómo han reaccionado los gobiernos locales frente a la crisis, en particular para atenuar los efectos más*

negativos y, en algunos casos, realizando acciones que buscan una recuperación en el mediano y largo plazo.

Palabras clave: crisis económica; territorio; desempleo; pobreza urbana; crisis financiera; gobiernos locales; formación de capital humano; innovación urbana; planeación estratégica.

1. INTRODUCCIÓN

La participación de los gobiernos locales en el combate a la crisis parece natural e incontrovertible, sin embargo, se trata de una acción relativamente novedosa, compleja y que suscita cuestionamientos: ¿Están dotados los gobiernos locales de los poderes, recursos y capacidades para desarrollar y poner en práctica planes y programas anticrisis? ¿Sus acciones pueden verdaderamente ser efectivas para generar una diferencia y contrarrestar los efectos de la recesión? ¿No es una distracción estar pensando que los gobiernos locales pueden solucionar la actual situación cuando se sabe que las causas principales se encuentran en otros lugares y que otros actores económicos y políticos más poderosos son los que tienen la última palabra en todo este proceso?

Nuestro punto de vista concuerda con la idea de que los gobiernos locales deben y pueden involucrarse activa y responsablemente en el combate frente a la crisis, pero al mismo tiempo reconoce que esta intervención posee límites que deben ser identificados, que se trata de un ámbito de acción que exige de los gobiernos locales facultades y capacidades reales y efectivas y, por último, que los instrumentos que se vayan a aplicar deben ser los adecuados y estar diseñados para lograr objetivos precisos y específicos.

En este trabajo haremos una revisión de los principales efectos que la crisis económica mundial actual ha tenido sobre ciudades en distintas regiones del mundo y trataremos de conocer la respuesta de los gobiernos locales ante la crisis haciendo una evaluación inicial de su eficacia. En particular, nos interesa identificar aquellos gobiernos que se han comprometido con políticas de formación de capital humano, innovación y planeación estratégica del desarrollo. Este interés deriva de lo que parece ser una importante consideración, aún sujeta a comprobación sistemática y rigurosa, a saber, que las ciudades que mejor han respondido ante el reto de la crisis son precisamente las que disponen del mejor capital humano, las que más han invertido en proyectos urbanos innovadores y las que cuentan con un liderazgo político-institucional con visión de largo plazo.

No buscamos ofrecer recetas ni recomendaciones. Cada ciudad, con sus características propias, recursos y limitaciones, debe generar una respuesta propia, sea individual o colectiva, de combate a la crisis. Sin embargo, queremos cuestionar enfáticamente la idea de que los gobiernos locales no

tienen la posibilidad de hacer aportes significativos para combatir la actual recesión. Pensar que la «crisis ya pasará», que «no está dentro de mis facultades y posibilidades», o que «alguien más tiene que hacer el trabajo» sólo agravará los problemas y postergará la recuperación del crecimiento. Esta coyuntura histórica marca un momento importante de definición de los gobiernos locales. De lo que hagan o dejen de hacer en este momento, dependerá en buena medida el futuro inmediato de cada ciudad. Se trata de un momento oportuno para revisar muchas tesis comúnmente aceptadas, de revisar la historia y la teoría, de poner a prueba nuevas hipótesis. Tal vez estos esfuerzos sean de alguna utilidad para orientar la acción de los ciudadanos, las empresas y los gobiernos en el combate a la primera gran recesión económica del siglo XXI.

2. LOS EFECTOS DESIGUALES DE LAS CRISIS ECONÓMICAS SOBRE EL TERRITORIO Y LAS CIUDADES

Cuando tiene lugar una crisis económica, ya sea nacional, regional o global, su efecto sobre el territorio suele ser desigual. Esta afirmación, que parecería casi de sentido común, no siempre ha recibido un reconocimiento y tratamiento sistemático en los círculos académicos que se ocupan de los temas urbanos y regionales y de otros campos del pensamiento social¹.

Sin embargo, la propia historia de las crisis en siglo XX proporciona evidencias importantes en el sentido de que sus efectos se sienten de manera diferente en el territorio. Por ejemplo, en el caso de la crisis de 1929, su impacto se extendió a todo el mundo, aunque algunos países resultaron mucho más afectados que otros tanto por la profundidad como por la duración que alcanzó la misma.

Dentro de los países la crisis golpeó de manera diferenciada a sus regiones y ciudades. Mientras que el desempleo promedio en los Estados Unidos de América (EEUU) era del 25 % en el año 1933, en las ciudades de Cleveland y Toledo (Ohio) había tasas del 60 y 80 %, respectivamente. Viejos centros industriales como Pittsburg y Gary (acero), y Detroit (automóviles), así como ciudades y pequeñas localidades asociadas a la minería, centros ferroviarios y pequeñas plantas industriales, experimentaron caídas más significativas que otras ciudades del país.

En Canadá, las ciudades más afectadas fueron los centros de la industria pesada del sur de Ontario, y de las provincias manufactureras de Toronto, Tulbury y Windsor. En Ontario el desempleo alcanzó tasas del 45 %. Por su parte, en Inglaterra el desempleo mostró tasas promedio del

¹ En una entrevista reciente (*The Macmillan Report*, 2009) el economista John Roemer señaló que una crisis económica conlleva un proceso de homogeneización de riesgos y pérdida de riqueza entre la población. Mi punto de vista es justamente el contrario: una crisis exacerba las diferencias y produce heterogeneidad entre la población y en el territorio.

20 al 25 %, siendo las diferencias internas importantes, tal como queda evidenciado en el trabajo de Constantine (1983). En efecto, en las localidades y ciudades ligadas a la industria pesada, los textiles, astilleros y carbón (Yorkshire, Sheffield, Lancashire) los niveles de desempleo fueron más altos que en otras regiones. En el Noreste de Inglaterra el desempleo alcanzó tasas del 70 %, aunque en algunas regiones menos industrializadas (Midlands), en el Sur y en el área del Gran Londres los efectos fueron menos severos.

Después de la Segunda Guerra Mundial, un gran número de países experimentaron un largo periodo de expansión económica y eso llevó a poner la atención en las cuestiones relacionadas con el crecimiento, siendo una de las preocupaciones principales la explicación acerca de por qué las distintas regiones crecían a diferentes tasas de crecimiento (Richardson, 1969). Tal vez por esto el análisis de los impactos desiguales de las crisis quedó en un lugar muy olvidado.

La década de los setenta, sin embargo, marcó el inicio de problemas económicos en varias regiones del mundo que abrían el camino para la crisis de algunos países. Como apunta Harvey (2010), desde 1973 el mundo ha conocido cientos de crisis financieras comparadas con las pocas que se registraron entre 1945 y 1973. Algunos países industrializados comenzaron a experimentar una fuerte contracción económica ligada fundamentalmente al proceso de desindustrialización, mientras que en otros países (particularmente en América Latina), la crisis estuvo ligada fundamentalmente a la incapacidad de pagar su cuantiosa deuda externa, a las bruscas devaluaciones y a los galopantes procesos de inflación (Reinhart y Rogoff, 2009).

La crisis que golpeó a algunos países desarrollados atrajo la atención de los investigadores interesados en indagar el impacto diferencial de este fenómeno al interior de los países afectados. En 1980, Frank Stilwell publicó un libro en el que analizaba el impacto de la crisis en Australia, mostrando la existencia de marcadas diferencias en las tasas de desempleo de las ciudades y también al interior de las mismas. En Inglaterra David Donnison y Paul Soto (1980) llevaron a cabo una comparación del impacto que la crisis de los setenta había tenido sobre las ciudades inglesas y empleando información censal y de encuestas encontraron también diferencias importantes.

Entre 1997-1998, el Sudeste asiático, Rusia, Ucrania, Colombia y Brasil fueron afectados por crisis de su sistema bancario. Sin embargo, al tiempo que algunas regiones y países registraron severas crisis, en otros lugares el crecimiento económico continuó de manera acelerada. De nuevo el énfasis se puso más en el crecimiento y en sus desigualdades. No es sino hasta la crisis global de 2008 cuando nuevamente se ha puesto la atención sobre los efectos desiguales en el territorio durante las épocas de contracción económica, tema que abordamos a continuación.

3. EL IMPACTO DE LA CRISIS DE 2008 SOBRE LAS CIUDADES

Desde comienzos de 2009 hasta la fecha han aparecido diversos trabajos de investigación en los que se analiza el impacto de la crisis sobre las ciudades. Algunos abordan aspectos sectoriales como la caída del mercado inmobiliario (Rodríguez López, 2010), el fenómeno de la desposesión de vivienda (Davis, 2010), o la debacle financiera de las urbes (Paulais, 2009; Heuton, 2010). Otros trabajos se centran en el impacto económico y social de la crisis en las ciudades inglesas (Lee, Morris y Jones, 2009), o norteamericanas (Florida, 2009; Glaeser, 2009), mientras otros analizan las respuestas de los gobiernos locales frente a la crisis, como Clark (2009), Soto (2010) y Perlo, Paredes y González (2009). Finalmente, algunos se interesan en averiguar las relaciones del fenómeno con la dinámica estructural del sistema capitalista (Harvey, 2010).

Al lado de estos trabajos, desde 2009 se han llevado a cabo una serie de encuestas y estudios de caso ordenados por organismos internacionales (Clark, OECD, 2009), asociaciones internacionales y nacionales de gobiernos locales (UCLG, 2009; CEMR, 2009; The United States Conference of Mayors, 2010), e instituciones privadas de investigación (URBACT, 2009 y 2010; Lee, Morris and Jones, OECD-LEED, 2009; Wial and Shearer, Brookings, 2010), que ofrecen material de enorme valor —fundamentalmente de corte descriptivo— en torno a los efectos que ha tenido la crisis sobre las ciudades y la respuesta que han dado los gobiernos locales. A continuación se ofrece una visión panorámica, extremadamente resumida, de la información que ofrecen estos trabajos.

3.1. La mayoría de las encuestas a ciudades muestran severos y variados impactos negativos por efecto de la crisis

Todas las encuestas y estudios muestran la gran profundidad y alcance que ha tenido la gran contracción económica de 2008 sobre las ciudades. Su impacto negativo y sus daños sólo son comparables, a pesar de sus enormes diferencias cuantitativas y cualitativas, con la Gran Depresión de 1929.

La vida económica. La encuesta realizada por el Programa URBACT titulada *Cities and the Economic Crisis* (2010), que abarcó 131 ciudades de 25 países de la OCDE, encontró que el 80 % de las ciudades que respondieron a la encuesta conocieron un impacto importante en sus actividades económicas, lo cual se extendió tanto por las grandes empresas transnacionales como por las pequeñas y medianas empresas. Los efectos tienen manifestaciones muy diversas como el cierre y quiebra de muchas empresas, la desaceleración de la actividad económica en todas sus ramas, la disminución de la inversión, restricción del crédito, reticencia de las empresas a tomar riesgos en tiempos de incertidumbre, disminución del número de nuevos emprendimientos y una declinación de las exportaciones.

Desempleo y subempleo. Una conclusión generalizada entre las distintas encuestas y análisis es que si bien la crisis se manifestó negativamente en aspectos económicos, sociales, políticos y de otro tipo, los más graves y preocupantes son los ligados al desempleo. La encuesta de URBACT (2010) encontró que el 80 % de las ciudades encuestadas mostraron un aumento en el desempleo, tanto en el sector privado como en el público. A su vez, la encuesta de la OCDE (Clark, 2009) concluye que de todos los impactos, el desempleo y pérdida de empleo han sido los más extendidos. Sólo 12 de las 41 economías urbanas analizadas no señalaron al desempleo como su principal problema. En algunas ciudades de países menos desarrollados el problema es aún más grave porque al desempleo hay que sumar el gran número de personas que se encuentran subempleados o trabajando en el sector informal.

Pobreza urbana. En muchas de las encuestas y los estudios queda claro que la pobreza, con distintos grados y expresiones, ha crecido de manera visible y notoria. La encuesta de URBACT (2010) señala que la situación ha contribuido a la aparición de distintas formas de pobreza y que el incremento en el número de personas que solicitan asistencia alimenticia, ropa y un lugar para dormir es alarmante. En la ciudad de Vilna, en Lituania, por ejemplo, el número de solicitantes para recibir apoyo de los bancos de comida aumentó 6,5 veces en un año: 800 en 2008 y 5.234 en 2009. También se señala que en muchas ciudades españolas se han dado manifestaciones de exclusión social y pobreza desde el principio de la crisis.

Desposesión de vivienda. Éste es un tema extendido en muchos países y ciudades, pero se ha manifestado con mayor fuerza en algunas de las zonas metropolitanas de los Estados Unidos de Norteamérica. Según Morris David (2010) mientras que en un lapso de veintisiete años (comprendido entre 1979 y 2006) ocurrieron 7,5 millones de desposesiones de vivienda, en tan sólo tres años (2006 a 2009) se produjeron seis millones. De acuerdo a la firma Realty Trac, Inc. (2010), entre enero y junio del 2010 el número se elevó a 1,7 millones y se esperaba que para finales de año alcanzase un millón adicional. El índice de desposesiones más alto se da precisamente en aquellos estados y ciudades en los cuales el desempleo presenta las tasas más elevadas y donde el precio de la vivienda se ha desplomado (originando que el valor de la hipoteca sea mayor al del inmueble). Las ciudades que presentan las tasas más elevadas, muy por encima del promedio nacional de los EEUU son Detroit (5 veces más que el promedio nacional), Las Vegas (4,6 veces), Riverside y Sacramento (3,8 veces), Atlanta (3,3 veces), Denver (3,2 veces), Dallas y Miami (2,6 veces).

Crisis financiera de los gobiernos locales. De acuerdo a la encuesta del organismo United Cities and Local Government (UCLG), *The impact of the global crisis on Local Governments* (2009), una de las consecuencias más importantes de la crisis mundial ha sido el grave deterioro de la situación fiscal de muchos gobiernos locales en el mundo. A la disminución de los ingresos locales debido a la desaceleración de la actividad económica, se

unió la reducción del valor fiscal de los inmuebles y simultáneamente aumentaron los gastos para hacer frente a las demandas sociales, ante lo cual muchas ciudades se han encontrado en situaciones límite. Incluso algunos gobiernos municipales perdieron activos importantes que habían sido invertidos en fondos de riesgo o en bancos que se vinieron abajo durante la crisis. Las asociaciones municipales de países europeos indicaron que el 61 % de los encuestados experimentaron una caída en sus ingresos propios y el 55 % respondió que también recibieron menores transferencias de los niveles superiores de gobierno, especialmente del gobierno central.

3.2. No todos los sectores económicos dentro de las ciudades han resultado igualmente afectados

La encuesta de la OCDE (Clark, 2009) encontró que los impactos negativos más extendidos a nivel local son la caída del mercado inmobiliario y del sector de la construcción. Sin embargo, algunas localidades señalaron que las restricciones financieras de los gobiernos locales eran el impacto más negativo. Otro punto de vista es el presentado por la encuesta llevada a cabo por URBACT (2010) en la cual se concluye que si bien las ciudades señalan que el sector de la construcción resultó el más afectado en términos de cierre de empresas y quiebras, es en el sector industrial y manufacturero donde se registró la mayor pérdida de empleos. Esta discrepancia podría explicarse por el hecho de que el sector de la construcción ocupa muchos trabajadores provenientes del mercado informal que no siempre aparecen en las estadísticas oficiales. En aquellas ciudades donde las finanzas locales han experimentado una fuerte caída y en las que se ha optado por hacer fuertes recortes en el gasto, el sector público ha sido fuertemente afectado (Riga en Latvia, Antwerp en Bélgica).

3.3. Dentro de un mismo país hay ciudades que presentan situaciones muy diversas

La información que tenemos de las ciudades europeas en la crisis actual también muestra diferencias considerables entre ciudades en relación con el desempleo. La encuesta realizada por URBACT (2010) encontró que, como consecuencia de la recesión económica, la tasa de desempleo aumentó en el 80 % de las ciudades que respondieron a la encuesta, si bien en algunas ciudades no se registró aumento y en otras incluso disminuyó. La importancia de las diferencias en los niveles de desempleo puede ilustrarse centrando la atención en la evolución de las tasas de desempleo en un conjunto de ciudades de EEUU y de México antes de la crisis y hasta la segunda mitad del 2010. En los siguientes cuadros se observa cómo en ambos países las ciudades consideradas mantenían diferencias importantes en los niveles de desempleo, pero a raíz de la crisis esas diferencias se han acrecentado.

CUADRO 1

Evolución de las tasas de desempleo en diez áreas metropolitanas en los EEUU

Áreas metropolitanas	2007	2008	2009	2010 (septiembre)
Minneapolis	4,3	5,1	7,8	6,7
Oklahoma	4,1	3,7	5,9	6,0
Austin	3,7	4,4	6,9	6,8
Houston	4,3	4,9	7,6	8,2
New York	4,4	5,2	8,8	8,5
Chicago	4,9	6,2	10,0	9,4
Los Ángeles	4,8	6,9	10,9	11,8
Miami	4,1	6,1	10,2	12,1
Riverside	5,8	8,2	13,3	14,8
Las Vegas	4,8	6,7	12,0	15,0

Fuente: United States Department of Labor. Bureau of Labor Statistics. Unemployment rates for Large Metropolitan Areas, 2007-2010. 2010 Not seasonally Adjusted.

CUADRO 2

Evolución de las tasas de desempleo en diez áreas metropolitanas de México

Zonas Metropolitanas	2007	2008	2009	2010 *
Campeche	2,3	2,1	2,9	3,2
Acapulco	2,4	2,3	3,9	3,4
Morelia	3,8	3,9	4,7	3,9
Colima	3,3	3,4	4,4	4,1
Toluca	3,3	3,6	5,1	4,3
Guadalajara	3,7	3,8	5,9	6,2
México	6,0	5,8	7,3	6,4
Monterrey	4,8	4,7	7,6	7,5
Chihuahua	4,3	5,3	7,8	7,7
Saltillo	6,5	6,4	9,5	8,7

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, INEGI, 2007 a 2010
* Corresponde al I Trimestre de 2010.

Si este tipo de comparación se entendiera a rubros como el Producto Interno Bruto territorial, el consumo, inversión y otros indicadores macroeconómicos, muy posiblemente encontraríamos una polarización similar a la que se da en el caso del desempleo.

3.4. A pesar de que la mayor parte de las ciudades registraron efectos negativos, hay que señalar que un grupo de las mismas reportaron efectos positivos

Si bien la balanza se inclina claramente del lado de los efectos negativos, casi todas las encuestas identifican una serie de efectos positivos, muchos de los cuales tienen lugar simultáneamente con los primeros. La encuesta realizada por la OCDE (Clark, 2009), señala que es importante hacer notar que la recesión global puede producir y está produciendo impactos positivos en una variedad de economías locales. En efecto, algunas localidades experimentaron impactos positivos sugiriendo que el beneficio de un sector sirve de catalizador o es catalizado por otro. En su análisis, el autor de la encuesta señala que ciudades como París y Varsovia se beneficiaron del retorno de una diáspora capacitada, mientras que Budapest, Turín y Miami han experimentado ganancias tangibles en áreas como el comercio y el turismo, y Toronto mostró un buen desempeño en los servicios financieros.

La encuesta realizada por URBACT (2010) encontró que cerca del 20 % de las ciudades que respondieron a su cuestionario manifestaron que la crisis económica no afectó la ejecución de sus proyectos en 2009. Estas localidades explican este efecto debido a que sus finanzas locales se vieron relativamente menos afectadas y a que disponían de créditos previamente comprometidos de bancos, o fondos de la Unión Europea.

Una encuesta realizada en México en 2009 (Perlo, Paredes y González), encontró que de las 35 ciudades que respondieron a un cuestionario enviado a las 90 ciudades con más de 100.000 habitantes del país, nueve manifestaron que junto a los efectos negativos generados por la crisis, también habían encontrado efectos positivos en las actividades turísticas y la exportación de ciertos productos, lo cual se debía a la nueva paridad cambiaria como resultado de la devaluación del peso mexicano frente a otras divisas.

4. LAS EXPLICACIONES DE LAS DIFERENCIAS

4.1. Tamaño de la ciudad

Los resultados que hemos encontrado en las encuestas y en los trabajos analíticos llevan a conclusiones distintas y en cierta medida encontradas. Al analizar el caso de las ciudades que menos resultaron afectadas por la crisis (23 de las 131 incluidas), la encuesta de URBACT (2010) llega a la conclusión de que el tamaño por sí mismo no explica las diferencias ya que se encuentran grandes ciudades capitales y pequeñas ciudades de provincia.

Sin embargo, la encuesta realizada por la OCDE (Clark, 2009) reconoce que si bien no existe una férrea relación entre tamaño de la localidad e

impacto de la crisis y que existen casos de ciudades del mismo tamaño en población y tamaño económico que han sido afectadas de manera muy diferente, la variable tamaño puede tener influencia sobre ciertos procesos. La evidencia sugiere que las economías más grandes conocieron desde el comienzo condiciones más recesivas que las pequeñas y medianas economías locales debido a que mucho de lo que ocurre en esas economías está más vinculado a los flujos de naturaleza global.

Este mismo trabajo señala, sin embargo, que las grandes ciudades tienen mayores oportunidades de iniciar más tempranamente la recuperación ya que son capaces de atraer más talento, lo que hace posible que tengan mejores oportunidades de mitigar los peores efectos de la recesión y puedan posicionarse mejor para una recuperación de largo plazo. Este punto de vista es compartido por Paul Soto (2009), quien enfatiza la importancia que existe entre el tamaño de la ciudad, la diversificación sectorial y la globalización: «Las ciudades grandes tienen más probabilidad de tener una proporción mayor de sectores globalizados que son más vulnerables a la recesión, pero al mismo tiempo, sus economías tienden a ser más diversificadas y por su naturaleza son más capaces de absorber el *shock* dentro de su amplia economía urbana. Las ciudades pequeñas que son altamente dependientes de sectores vulnerables se encuentran en una posición más difícil».

4.2. El «efecto país»

La encuesta URBACT (2010) se refiere al «efecto país», es decir, a que el efecto de la crisis en las ciudades depende de la gravedad con la que el país en su conjunto es afectado por la crisis. Dado que la actual crisis presenta diferencias significativas entre países, no obstante su carácter tan extendido en todas las regiones del mundo, bien podría ayudar a explicar las diferencias en el impacto de la crisis sobre las ciudades. Esto es más claro cuando se comparan las ciudades de países diferentes. Por ejemplo, Polonia es un país que no sufrió de manera tan negativa los efectos de la crisis y sus ciudades presentan tasas de desempleo relativamente más bajas que las de otros países en los cuales el impacto de la crisis ha sido mayor (España, EEUU, Irlanda, Países Bálticos). Sin embargo, el «efecto país» no es de gran utilidad para explicar por qué existen diferencias significativas al interior de los países, o por qué algunas ciudades de países altamente afectados tienen indicadores de impacto similares a los de aquellos países menos afectados por la crisis.

4.3. El estado de la economía local

La encuesta de URBACT (2010) sostiene que la economía local tiene una enorme relevancia para explicar las diferentes situaciones. Veintitrés ciudades, especialmente de Alemania, Polonia y Suecia, señalaron que el

impacto en los negocios y el empleo era relativamente menor, concluyendo que si bien el contexto nacional es relevante para explicar el relativo aislamiento de esas ciudades, las características económicas locales son claves. Estas ciudades se han referido a diferentes factores que aminoran el impacto: una economía local basada en empresas operando localmente y autofinanciadas más que dependientes del crédito bancario; una economía basada en el sector servicios, una menor conexión con la economía internacional y una importante demanda interna. También influye el comportamiento económico previo de una ciudad. Si antes de la crisis ya registraba una tendencia negativa, es probable que ésta se acentuara durante la misma (Detroit en los EEUU, Saltillo en México). Altos niveles de desempleo, poca inversión, finanzas locales deficitarias, sin duda influyen para que muchas ciudades conocieran con mayor fuerza el golpe de la crisis. Sin embargo, también encontramos la situación contraria, esto es, ciudades que habían experimentado un crecimiento sostenido y a partir de la crisis su economía se desplomó (Las Vegas, Miami).

4.4. Fuerte especialización económica ligada a los sectores más afectados por la crisis

Ciudades con un alto grado de especialización en los sectores de la economía que más resultaron afectados en la crisis mundial, tales como el sector manufacturero automotriz y el de insumos para la construcción (Chihuahua, Aguascalientes, Hermosillo en México), la actividad inmobiliaria especulativa (Miami, Las Vegas), y los servicios financieros (Chicago), sufrieron caídas más fuertes que otras ciudades más diversificadas y menos dependientes de pocos sectores dinámicos (Ciudad de México, Nueva York). El informe de las *Economías Metropolitanas Norteamericanas (2010)*, presentado por la Conferencia de Alcaldes Norteamericanos, señala que las ciudades más afectadas por la crisis en estados como California, Michigan y Florida, en donde el desempleo se disparó, se debió a la burbuja inmobiliaria y a la fuerte dependencia del sector manufacturero.

4.5. La calificación de la fuerza laboral

El trabajo de Lee, Morris y Jones (2009) sobre el comportamiento de doce ciudades del Reino Unido a raíz de la crisis, sugiere que la calificación de la fuerza laboral ha sido definitiva para establecer una diferencia en los niveles de desempleo entre ciudadés: mientras más bajo es el perfil de calificaciones de una zona mayor será el impacto negativo de la crisis. Esta conclusión también es compartida por la encuesta de la OCDE (Clark, 2009), la cual señala que las economías locales que entraron en crisis con mayor presencia de recursos humanos con baja calificación o bajos niveles de empleo, son las que probablemente van a experimentar un impacto más negativo.

Edward Glaeser (2009) también llega a conclusiones similares en los EEUU. En su opinión, dada la enorme brecha que se ha encontrado en el nivel de desempleo entre trabajadores capacitados y no capacitados, no es ninguna sorpresa que las capacidades constituyan la mejor explicación de las tasas de desocupación actuales en ese país. Para Glaeser, la proporción de adultos con licenciatura universitaria, por sí sola, explica cerca de la mitad de las variaciones en la tasa de desempleo.

Pero tanto el informe de la OCDE (2009) como el trabajo de Glaeser (2009) son muy claros en señalar que la calificación de los trabajadores tiene que analizarse conjuntamente con otras variables igualmente importantes. En el primer caso, se considera que las economías locales que mejor libradas han salido, son aquellas que cuentan con los niveles más elevados de calificación de los trabajadores y también con las tasas iniciales de desocupación más bajas y mayores niveles de especialización económica, mientras que en el trabajo de Glaeser se señala que deben considerarse igualmente variables como el peso de la manufactura pesada (a mayor peso de este sector mayor desempleo) y el grado de centralización de la zona metropolitana (a mayor centralización menos desempleo). En el siguiente apartado, analizamos las distintas respuestas y programas de acción de los gobiernos locales frente a la crisis.

5. LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES DE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO FRENTE A LA CRISIS DE LAS CIUDADES

Las políticas desplegadas por el sector público frente a la crisis tienen, sin duda, un peso muy importante en la situación de las ciudades. Sin embargo, se trata de un ámbito difícil de evaluar sobre todo por dos razones: la primera es que aún ha pasado poco tiempo desde el inicio de la crisis como para evaluar su efectividad, y la segunda es que existe un abanico muy amplio y diversas medidas aplicadas por los distintos niveles de gobierno, lo que dificulta el análisis de todo ello sobre la situación de las ciudades.

Sobre la primera dificultad, todos los estudios y encuestas publicadas aceptan que será necesario que transcurra un tiempo suficiente y se cuente con la información estadística indispensable para hacer un análisis comparativo del impacto y la eficacia de las políticas locales. Con respecto a la segunda, hemos organizado el siguiente cuadro cuyo propósito es brindar una visión esquemática de las distintas respuestas, inspirado en los trabajos de encuesta, especialmente el de UCLG (2009) y el de la OCDE (2009).

En el cuadro 3 se observan varios ámbitos de intervención de los gobiernos locales. Antes de analizar algunos de ellos, es importante señalar que muchos gobiernos locales en el mundo no han desarrollado una política explícita con respecto a la crisis. Desconocemos su número con respecto al total, pero disponemos de suficientes evidencias para pensar que

se trata de una fuerte proporción, e incluso pudiera tratarse de la mayoría. Las encuestas que se han llevado a cabo registran a una proporción considerable de ciudades que simplemente no respondieron a los cuestionarios enviados, lo que puede ser un indicador de la falta de interés, pero también de una incapacidad para responder o también a que no tienen nada que reportar en términos de acciones. El cuestionario de la encuesta realizada por URBACT se envió a 190 ciudades de las cuales solamente 131 respondieron. De las que respondieron al cuestionario, 30 % señalaron que no habían tomado ninguna medida, que estaban en proceso de terminar sus planes, o simplemente no brindaron información alguna.

En México, la aplicación de una encuesta a gobiernos locales realizada en marzo-abril de 2009, entre 90 ciudades con más de 100.000 habitantes, tuvo una tasa de respuesta cercana al 39 %, y de las 35 ciudades que respondieron a la encuesta, se encontró que 28 de ellas habían retomado viejos planes y medidas a las que se colocó la etiqueta de programas anti-crisis y de las cuales sólo siete de ellas elaboraron verdaderos programas nuevos que se dirigían a combatir con medidas específicas la crisis (Perlo, Paredes y González, 2009). En la segunda encuesta aplicada en julio-septiembre de 2010, la tasa de respuesta fue aún menor, ya que sólo 29 de las 90 ciudades respondieron al cuestionario (Perlo, 2010).

Otro tema importante es el concerniente a la definición de los recursos que maneja el gobierno central para las ciudades. Este es un tema crítico porque una parte importante del margen de maniobra que pueden desplegar los gobiernos locales frente a la crisis depende justamente de los recursos fiscales provenientes de los gobiernos centrales. La conclusión de URBACT (2010) al respecto fortalece la idea de la importancia que las políticas nacionales tienen a nivel local: «Primeramente, la respuesta a nivel de ciudad es altamente dependiente de la reacción nacional ante la crisis. En algunos países, como España, la respuesta inicial ha incluido fuertes inyecciones de inversión local para compensar la caída de la construcción privada. En otras naciones como Irlanda y Latvia, recortes mayores en el gasto público ya habían afectado a las autoridades locales. Es claro que el tamaño, naturaleza y oportunidad de las políticas nacionales de gasto público tienen un fuerte efecto en la respuesta urbana frente a la crisis».

Paradójicamente, las ciudades que dependen de sus propios ingresos y que poseen mayor autonomía, son las que más problemas han experimentado (ciudades norteamericanas), mientras que las ciudades con regímenes más centralizados (Inglaterra, Holanda, México) han logrado preservar sus ingresos hasta el momento. Por ejemplo, en México los ingresos públicos de las principales zonas metropolitanas crecieron en 2009 (el peor año de la crisis) en términos reales un 2,4 % con respecto a 2008 (Perlo, 2010). Esto se debió fundamentalmente a que el gobierno federal, quien aporta aproximadamente el 90 % de los ingresos de los municipios, aumentó los recursos fiscales destinados a los gobiernos municipales. Sin embargo, esta situación dista mucho de ser estática. Si los gobiernos centrales deciden llevar a cabo un fuerte recorte en sus presupuestos, lo que

ya ha ocurrido en diversos países como Grecia, Inglaterra y otros, es muy probable que los gobiernos locales experimenten una fuerte disminución de los recursos presupuestarios.

CUADRO 3
Acciones de los gobiernos locales frente a la crisis económica

Tema	Problemas	Objetivos	Instrumentos
Gasto Público Nacional y Distribución de los Recursos Fiscales	Disminución de los recursos fiscales destinados a los gobiernos locales	Mantener o aumentar los programas destinados a la obra pública, educación, seguridad social	Programas emergentes de ayuda fiscal a gobiernos locales
		Mantener o aumentar las participaciones fiscales a gobiernos locales	Impulso a la descentralización de los programas sociales y de infraestructura
Mercado de trabajo	Desempleo Subempleo	Creación de empleos Protección contra el desempleo	Capacitación para nuevos empleos Seguro y beneficios a desempleados Becas de estudio Nuevos programas de estudio para jóvenes Empleo temporal
Economía Local	Quiebra de empresas Cancelación planes de crecimiento Caída del turismo Caída de los precios inmobiliarios	Reactivación de empresas Terminación de proyectos iniciados Reactivación de la construcción Estabilización del mercado inmobiliario	Congelación y/o reducción de impuestos Simplificación de trámites para la apertura de nuevas empresas Programa de ayuda a las pequeñas y medianas empresas Compra de inmuebles
Gobernanza local	Crisis financiera Protestas sociales Crisis de la planeación Demanda creciente de servicios sociales y prestaciones	Aumentar los recursos presupuestales Satisfacer las nuevas demandas sociales Fortalecer los esfuerzos de cooperación y asociación	Nuevos instrumentos de financiamiento Racionalización del gasto Aumento de la eficiencia y la productividad urbanas Innovación urbana sustentable Celebración de acuerdos y pactos con los actores urbanos Elaboración de programas anticrisis Asesoría a planes estratégicos

Tema	Problemas	Objetivos	Instrumentos
Condiciones de vida local	Desposesión de vivienda Caída de los precios de la vivienda Falta de recursos para mantener la prestación de servicios urbanos Aumento de la pobreza urbana Aumento de la inseguridad	Protección y arraigo de los propietarios Mantenimiento de los servicios urbanos Ayuda a la población pobre y vulnerable Preservación de la paz social	Programas para auxiliar a deudores Asesoría legal a deudores Nuevos programas de combate a la pobreza Programas de innovación urbana sustentable
Presencia política en el escenario nacional e internacional	Pérdida de la fuerza política ante el gobierno central y las agencias internacionales Disminución de la capacidad para atraer nuevas inversiones y desarrollo de proyectos de largo alcance	Fortalecimiento del liderazgo y las capacidades institucionales de los gobiernos locales	Conformación de alianzas políticas con otros gobiernos locales Programas de acciones conjuntas para enfrentar la crisis Intercambio de información y asesoría técnica

Fuente: Elaboración propia a partir de *The Impact of the global crisis on Local Governments* (UCLG, 2009) y Clark (2009), *Recession, Recovery and Reinvestment: the role of local economic Leadership in a global crisis*, OECD.

Por otro lado, aun si muchas ciudades siguen recibiendo recursos del gobierno central, no en todos los casos pueden gastarlos con libertad, ya que en muchos regímenes fiscales centralizados las transferencias suelen estar «etiquetadas», es decir, se tienen que gastar en rubros predeterminados por el gobierno central. Esto nos lleva a otro tema de importancia, a saber, cuáles son los poderes y atribuciones que están a disposición de los gobiernos locales. Como se señala correctamente en URBACT (2010): «Los poderes legales que tienen las ciudades para actuar en ciertos campos cambian mucho entre países. En algunos, las ciudades tienen una larga tradición de involucramiento en el desarrollo económico local, de emprendimiento y capacitación. En otros países estas responsabilidades son administradas por entidades regionales o nacionales. No se puede esperar que las ciudades desarrollen soluciones innovadoras cuando carecen de competencias para hacerlo».

A este respecto, existen situaciones muy diversas. Las ciudades holandesas, por ejemplo, dependen fuertemente de los fondos del gobierno central, sin embargo poseen un gran margen de autonomía para programar su gasto y dirigirlo hacia el desarrollo local. Esto ha permitido que ciudades como Rotterdam logren diseñar y aplicar una política anti-crisis muy completa y efectiva. Pero no es el caso de la mayor parte de las ciudades latinoamericanas, africanas y asiáticas que están adscritas a regímenes fis-

cales centralizados y tienen que distribuir el gasto proveniente del gobierno central de acuerdo a criterios, objetivos y destinos preestablecidos.

El último punto que trataremos en este apartado tiene que ver con la forma en que las distintas ciudades integran políticas tan variadas y diferentes como las que se presentan en el cuadro 3. Tenemos casos de ciudades que dan preferencia a ciertas políticas dirigiendo sus recursos hacia las mismas. Algunos se han orientado hacia el rescate de las empresas, como es el caso de la mayor parte de las ciudades que han tomado medidas para combatir la crisis en México (Perlo, Paredes y González, 2009). Otras ciudades enfatizan las medidas de carácter social como las prestaciones a los desempleados y a la población más pobre, mientras que algunas han desarrollado planteamientos más integrales en los cuales se combinan acciones en varios ámbitos como es el caso de Rotterdam, Jyväskylä, Turín y otras. Incluso algunas de ellas han integrado sus programas y acciones para combatir la crisis a los planes estratégicos que tenían desde antes de 2008, como es el caso de Turín (*«2nd Strategic Plan for a Knowledge Society»*).

Unas cuantas urbes han desarrollado planes o programas específicamente dirigidos a enfrentar la crisis, como es el caso de Rotterdam (*«Rotterdam Offers Perspective»*) y Newcastle (*«Ten point response to the Economic downturn»*). En varias evaluaciones que se han realizado como las de URBACT (2010), Perlo, Paredes y González (2009) y Rivas (2010), se ha tratado de investigar si existen planes anti-crisis formales, es decir, planteamientos integrados en un documento que contengan todos los elementos de un programa con una visión comprehensiva y que abarque los distintos aspectos contemplados en una visión de corto, mediano y largo plazo. Sin embargo, la experiencia de los casos estudiados por distintas encuestas, revela que hay que tener cuidado al pensar que la existencia de planes con visión de largo plazo y «formales» son una garantía de que las cosas se van a hacer mejor que aquellas ciudades que carecen de ellos. De hecho, muchas ciudades que han sido especialmente activas y han mostrado efectividad en el combate frente a la crisis tienen estrategias muy precisas para dicho cometido, aunque carezcan de un plan formal como es el caso de Jyväskylä en Finlandia, Obidos en Portugal, Barnsley en el Reino Unido y muchas otras en Europa (Rivas, 2010).

6. LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS A LA FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO, FOMENTO DE LA INNOVACIÓN Y POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO DE LAS CIUDADES

Ya se dijo antes que existe una gran variedad de respuestas de los gobiernos locales frente a la crisis. Desde los que no cambian lo que venían haciendo hasta los que han diseñado planes especiales para la actual coyuntura, aunque son ciertamente pocas. Mientras algunas ciudades se dirigen a las políticas sociales y de reactivación económica, hay otras que

tienen una perspectiva más amplia y se centran en la formación de capital humano, la innovación y la incorporación de una visión estratégica de futuro.

6.1. Educación y formación de capital humano

En la ciudad de Rotterdam, Holanda, se ha desarrollado una respuesta muy interesante en la que se combate el desempleo con la educación y construyendo una red que facilita la vinculación de los jóvenes con su entrada al mercado laboral (URBACT, 2010). Es un programa dirigido al grupo más afectado por el desempleo: la gente joven. En particular se trata de población con muy bajas calificaciones y con dificultad para acceder al mercado laboral. Empleando un enfoque preventivo y utilizando fondos del gobierno nacional, han desarrollado un Plan de Acción contra el Desempleo Juvenil («*Just Keep Going*») cuyo propósito es mantener a los jóvenes en la escuela o lograr que retornen a la misma. También busca fomentar la cooperación y la sinergia entre empleadores, instituciones educativas, servicios de empleo y los jóvenes mismos. Existen otros ejemplos interesantes de gobiernos locales que han echado a andar programas en materia de educación y formación de capital humano. La ciudad de Jyväskylä, en Finlandia, creó un «*Structural Change Working Group*», donde convergen empresas, la Universidad de Jyväskylä y el Ministerio de Empleo y Economía con el fin de abrir opciones educativas para los trabajadores altamente calificados, como la de hacer estudios de doctorado (URBACT, 2010)

6.2. Innovación urbana

La ciudad de Turín, fuertemente golpeada por la crisis, también ha respondido tomando medidas de corto plazo para enfrentar los efectos directos e inmediatos de la recesión (reubicación de trabajadores desplazados a nuevos empleos, creación de nuevos empleos, ayuda financiera a desempleados y familias pobres) y, al mismo tiempo, ha formulado una serie de iniciativas estratégicas diseñadas para alcanzar la recuperación a largo plazo. Dentro de esta visión, el tema de la innovación ha recibido mucha atención. La ciudad está abocada a ampliar su sistema de innovación en preparación para la futura economía urbana que esperan se desarrolle en el futuro no lejano. La renovación de la infraestructura está contemplada en los planes de las autoridades local y regional, que reconocen la existencia de una infraestructura vieja e ineficiente. La idea es incorporar elementos de innovación en infraestructuras que posibiliten un alto valor agregado a los diferentes actores locales.

Pueden encontrarse otros programas que explícitamente tienen como centro de sus planteamientos la innovación, como la iniciativa lanzada por el Centro para la Oportunidad Económica del gobierno de la ciudad de Nueva York, que lanzó una iniciativa para crear un Fondo Federal para

la innovación urbana, dirigido fundamentalmente a encontrar nuevas formas de impulso a programas para la lucha contra la pobreza (*The New York City Center for Economic Opportunity, Executive Summary*), o el Programa de Innovación para ayudar a las compañías a diversificar sus servicios, incluido en el Plan que impulsa la ciudad de Edimburgo «*The Economic Resilience Plan*» (2008).

Hay otras experiencias de innovación que se han detectado en las que se priorizan los proyectos con más elevado potencial para crear empleos con estándares de eficiencia energética (Edimburgo), o esquemas de transporte con bajas emisiones de carbono (Graz), y algunas ciudades que han recurrido al mejoramiento de su gestión administrativa lo que incluye los procedimientos de recolección de impuestos (Dobrich).

Una revisión inicial, que requiere ser sometida a una rigurosa validación, permitiría concluir que el tema de la innovación, pese a su importancia, no aparece como una política prioritaria dentro de la agenda de los gobiernos locales en la actual coyuntura de crisis. Los programas o medidas de innovación no parecen sobresalir en las acciones, programas y políticas que han adoptado los gobiernos locales en su combate a la crisis (URBACT, 2010). Sin embargo, en un contexto en el que existe una crisis fiscal de muchos gobiernos locales, y en el que los recursos son escasos, el tema de la innovación cobra más vigencia que nunca (Castells, 2009). En este sentido, la crisis es una oportunidad para hacer las cosas diferentes, de intentar algo nuevo, de aprovechar oportunidades. Y si los gobiernos locales no la impulsan y tratan de implantarla, los otros niveles de gobierno difícilmente lo harán.

6.3. La planeación y visión de mediano y largo plazo

En la encuesta de URBACT 2010, el 70 % de las ciudades respondieron que habían aplicado algún tipo de plan o de medidas para combatir la crisis, sin embargo, sólo en cuatro de ellas dijeron que contaban con un plan formal para la recuperación, y en ciudades como Rotterdam, Rennes Metropole, Newcastle, Birmingham, Eindhoven, Jyväskylä, Gothenburg y Obidos se refieren a estrategias de largo plazo explícitas.

Ante el cierre de varias empresas (entre ellas el emblemático Centro de Investigación y Desarrollo de Nokia) y la reducción del impuesto sobre la renta, la ciudad de Jyväskylä, en Finlandia, adoptó una nueva estrategia urbana para 2010-2013, que fue adoptada por su Consejo Municipal en marzo de 2010 (URBACT, 2010). Las acciones anti-crisis se han centrado en el apoyo a los trabajadores más calificados a fin de desarrollar sus propios negocios o incluso proseguir con sus estudios de posgrado. Todo ello en estrecha relación con las universidades y el sector privado. Aprovechando las experiencias de la severa crisis que se vivió en la década de los noventa, la ciudad se ha apoyado en su capacidad de planeación y de desarrollo de una planeación estratégica.

Otro ejemplo, es la ciudad de Newcastle en el Reino Unido. Con un creciente desempleo que ha afectado a personas mayores y profesionales, caída del sector de la construcción y de los precios de la propiedad inmobiliaria, el Consejo Municipal, aprovechando la rica experiencia de la crisis vivida en la década de los años ochenta y noventa y de su posterior renacimiento urbano, formuló en junio de 2009, un plan con diez puntos de respuesta a la recesión económica (*Economic Downturn Response*) que contiene una mezcla de acciones de corto plazo que buscan reducir las consecuencias sociales de la recesión económica y darle un estímulo a la construcción de vivienda, con acciones de largo plazo que, de acuerdo a sus propios escenarios, buscan posicionar a la ciudad que funcionará en el 2030. Uno de los aspectos más interesantes de la visión estratégica de largo plazo contenida en el *Newcastle Gateshead Plan* (publicado en enero de 2010), es la manera en la que combina la planeación espacial, la regeneración urbana y el diseño de una economía urbana más sustentable basada en la ciencia y el conocimiento (URBACT, 2010).

Utilizando instrumentos financieros nuevos como el *Accelerated Development Zone Pilot for Tax Incremental Funding* (que permite adquirir deuda para comprar sitios sobre la base de los ingresos fiscales que generarán en el futuro), y apoyándose en sus excelentes universidades y centros de investigación, se están seleccionando zonas de la ciudad y adquiriendo inmuebles (aprovechando los bajos precios) que permitirán ubicar las empresas (*low carbon and sustainable industries*), centros de investigación (*International Centre for Life*), clústeres (*Science City*) en varios puntos estratégicos de la ciudad como modo de incluir el centro urbano y otras zonas, con lo cual se espera tener una ciudad mejor integrada y más compacta.

Otras ciudades han hecho planes y propuestas similares. La ciudad de Rotterdam tiene un plan llamado «*Rotterdam offers perspective*» que contiene un conjunto de medidas para contrarrestar el impacto de la crisis, con una parte importante del presupuesto dedicada a los proyectos de construcción para mantener y crear empleo en dicho sector. Esta posición proactiva la vemos en otras ciudades donde sus alcaldes o consejos municipales han mostrado un pujante liderazgo (México D. F., Celaya —en México—, San Francisco, Newcastle, Rotterdam). Es el caso también del alcalde de la ciudad de Austin, llamada recientemente «*Model for Hope*» por la revista *Time* (*Time Magazine*, 2010) que señala que éste es el momento de diversificar proactiva y agresivamente la economía de Austin prestando atención a los sectores de energía renovable y tecnología médica, entre otros.

Aún no ha pasado suficiente tiempo como para poder constatar si las medidas y acciones que han llevado a cabo los gobiernos locales tienen algún efecto real sobre sus economías locales y si constituyen un factor de peso para explicar las diferencias que hemos reseñado entre las ciudades. Este conjunto de acciones se tendrá que someter a una medición rigurosa, correlacionando dichas acciones con variables como el empleo, el creci-

miento económico y otras, aislando otros factores que pueden tener igual importancia.

7. ALGUNAS CONCLUSIONES

a) Las ciudades del mundo han sido fuertemente golpeadas por la crisis. Son de hecho el epicentro de lo que se ha llamado la Gran Contracción Económica de 2008. A pesar del impacto negativo generalizado, cuando se hace un análisis comparativo entre ellas, las diferencias que se registran son significativas. No existe una explicación lineal o simplista del origen de las mismas. Pero su existencia es innegable y el entendimiento de las mismas puede darnos claves importantes para comprender por qué algunas urbes son más desarrolladas, productivas, innovadoras y tienen más capacidad de respuesta frente a la crisis que otras.

b) En esta difícil coyuntura, una de las grandes novedades ha sido el fuerte protagonismo y la presencia de los alcaldes, especialmente de las grandes metrópolis del mundo. Han mostrado una participación oportuna, ofrecido alternativas y desarrollado propuestas de combate a la crisis. Todo esto contribuye al posicionamiento de las ciudades como un actor fundamental que debe tenerse en cuenta. Pero esta participación no debe quedarse a nivel retórico. Un posicionamiento fuerte tiene que acompañarse de medidas, acciones, programas, inversiones y presupuestos. De otra manera no tiene efectividad y pierde credibilidad.

c) Lo verdaderamente importante, sin embargo, es lo que las ciudades, sus gobiernos locales y sus comunidades, hagan para combatir la crisis. En diversas regiones del mundo existen ejemplos exitosos y alentadores de ciudades —muchas de ellas son pequeños y medianos centros urbanos— que han puesto lo mejor de sus fortalezas y creatividad para hacer frente a la crítica situación. Pero también encontramos muchas ciudades que se han cruzado de brazos esperando que la crisis llegue a su fin y los problemas se evaporen mágicamente.

d) Los gobiernos locales no pueden cambiar el curso de los grandes acontecimientos. No tienen el control sobre las grandes variables macroeconómicas (políticas monetaria, de crédito, fiscal, gasto, comercio internacional) y con mucha frecuencia ni siquiera tienen los recursos fiscales suficientes o las facultades para decidir cómo gastarlos. Pero en cambio poseen muchas ventajas: tienen la última palabra en el destino del territorio, entendido éste no como un mero espacio físico, sino como un entramado complejo de historia, inmenso capital construido, acuerdos políticos e institucionales, relaciones sociales y, sobre todo, otra gran ventaja, tienen el contacto con la gente. Y eso les permite hacer muchas cosas, entre ellas aminorar los efectos de la crisis y sentar las bases de su futuro desarrollo.

e) La formación de capital humano y la innovación siempre serán factores para el estímulo, la creación de empleo y para salir de una crisis. El liderazgo estratégico local es muy importante, tal vez más importan-

te que nunca. Las ciudades que han ejercido una mayor presencia en la conducción del desarrollo local desde antes de la actual crisis, son las que parecen haber respondido mejor ante las actuales circunstancias.

f) Eventualmente saldremos de esta crisis y sin duda alguna en el futuro vendrán nuevas recesiones y periodos de crecimiento. Así ha sido durante siglos, especialmente en la historia reciente del capitalismo. Pero cuando se inicia la recuperación, serán las ciudades que mejor hicieron su trabajo durante la actual crisis, las que resurjan más pronto y con bases más sólidas.

BIBLIOGRAFÍA

- Castells, M. (2008): «La Crisis» (Partes I, II y III), diario *La Vanguardia*.
- Clark, G. (2009): *Recession, recovery and reinvestment: the role of local leadership in a global crisis*, OECD.
- Clavin, P. (2000): *The great depression in Europe, 1929-1939*, Palgrave, McMillan.
- Constantine, S. (1983). *Social conditions in Britain, 1918-1939*, London, Methuen & Co.
- Council of European municipalities and regions (2009): *The economic and financial crisis. The impact of local and regional authorities*.
- Davis, M. (2010): «Reflections on the foreclosure crisis», *Land Lines*, Lincoln Institute of Land Policy, julio.
- Eichengreen y O'Rourke (2010): «What do the new data tells us?», *Vox. Research-based policy analysis and commentary from leading economists*, 8 de marzo.
- Florida, R. (2009): «How the crash will reshape America», *The Atlantic*, marzo.
- Glaeser, E. (2009): «How some places fare better in harder times», *The New York Times*.
- Heuton, R. A. (2010): «Fiscal Austerity and Urban innovation: The challenges Facing Canadian Cities», *Paper prepared for the 2010 Canadian Political Science Association Annual Meetings*, Montreal, junio.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010): *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, julio-septiembre, www.inegi.org.mx.
- Lee, N.; Morris, K., y Jones, A. (2009): *How UK cities can respond and drive the recovery*, The Work Foundation, Leed Programme, OECD, www.theworkfoundation.com.
- Leffinwell, L. (2010): «State of the City Address», *The Austin Chronicle*, 2 de febrero.
- Paulais, Th. (2009): *Local governments and the financial crisis: an analysis*, Washington D. C., Cities Alliance.
- Perlo, M. (2010): *2.ª Encuesta Nacional. La respuesta de las ciudades mexicanas frente a la crisis*, mimeo.
- Perlo, M.; Paredes, F., y González, A. (2009): «La respuesta de las ciudades mexicanas ante la crisis», *ICONOS, Temas Inmobiliarios*, vol. 15, México.
- Rauchway, E. (2008): *The great depression and the new deal*, Oxford.
- Realtytrac, Inc. (2010): *Realtytrac 2010 Midyear Foreclosure Market*, Report.RealtyTrac.com/foreclosures/report.
- Reinhart, M.^a C., y Rogoff, K. (2009): *This time is different: eight centuries of financial folly*, Princeton University Press.
- Rivas, M. (2010): *Learning from troubled times: city reactions to economic crisis*, UR-BACT, www.urbact.eu.
- Rodríguez López, J. (2010): «2009. La nueva construcción sufrió el ajuste», *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, núm. 163, España.
- Roemer, J. (2009): *The Future of Capitalism. Entrevista concedida a The Macmillan Report*, University of Yale.

- The Economist* (3-9 de octubre de 2009).
- The United States Conference of Mayors (2010): *U.S. Metro Economies, Pace of Economic Recovery, GMP and Jobs*.
- Time Magazine* (29 de marzo de 2010).
- United Cities and Local Governments (2009): *The impact of the global crisis on local governments*.
- URBACT (2010): *Cities and the economic crisis. A Survey on the impact of the economic crisis and the responses of URBACT II cities*, www.urbact.eu.
- (2010): *URBACT Case study of cities response to the crisis*, Jiväslylä, www.urbact.eu.
- (2010): *URBACT Case study of cities response to the crisis*, Newcastle, www.urbact.eu.
- (2010): *URBACT Case study of cities response to the crisis*, Turin, www.urbact.eu.
- (2010): *URBACT Case study of cities response to the crisis*, Rotterdam, www.urbact.eu.
- Urquidi. L., V. (2005): *Otro siglo perdido*, México, Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México.
- Wial, H., y Shearer, R. (2010): *Tracking Economic Recession and Recovery in America's 100 Largest Metropolitan Areas*, Metropolitan Policy Program, Brookings.