

Reseña

Ciudades: el eslabón perdido

*Fabiola Aguilar Cruz**

Aportes, Revista de la Facultad de Economía, BUAP, Año XI, Números 31-32, Enero - Abril y Mayo - Agosto de 2006

Servicios Públicos Locales y Competitividad Urbana. El eslabón perdido entre la macroeconomía y ciudades. Mila Freire, Mario Polèse y Pamela Echeverría (Editores), Banco Mundial-BUAP, México, 2004, pp. 321

En febrero de 2005, la BUAP y el Banco Mundial dieron a conocer el libro editado por estos, *Servicios Públicos Locales y Competitividad Urbana*, producto de una idea de investigación planteada en 2001 por un grupo de investigadores interesados en examinar más de cerca la manera en que las ciudades influyen en la productividad y el rendimiento económico de las empresas.

El libro, resultado de tres años de intenso trabajo conjunto, se logró editar gracias a la participación de instituciones como la

Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; el Institut National de Recherche Scientifique-Urbanisation, de Montreal, Canadá; el Programa de Desarrollo Sostenible de la Universidad de Costa Rica, en San José, Costa Rica; la Fundação João Pinheiro, de Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil; el Departamento de Planeación Urbana de la Universidad Simeón Cañas de El Salvador, San Salvador, bajo el patrocinio y financiamiento del *Netherlands Bank Partnerships Program* y del Banco Mundial, (*Instituto de Estudios Urbanos para la Región de América latina y el Caribe*), conformándose así, un equipo de investigación internacional, el cual adaptó a su contexto local un cuestionario aplicado a las empresas asentadas en sus respectivas ciudades considerando que algunos problemas y dilemas les son comunes y similares.

El estudio fue comparativo, teniendo como principal objetivo analizar la competitividad urbana, tomando como referencia las ciudades de las instituciones referidas. A través del proyecto se intentaron analizar, cuantitativa y cualitativamente, las condiciones y los factores que permiten a

* Fabiola Aguilar Cruz. Economista de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Maestra en Economía y colaboradora en el Cuerpo Académico de Economía Urbana y Regional, de la Facultad de Economía de la BUAP. Correo electrónico: fabiola.aguilar@feco.buap.mx

las empresas permanecer o que las inducen a emigrar a otras ciudades, tomando en cuenta diversas teorías económicas que explican la movilidad y comportamiento de las empresas.

A lo largo del libro se aprecia el recorrido de investigación que siguieron los equipos de los cinco centros de investigación, con cientos de encuestas enviadas, algunas devueltas contestadas y otras no tanto, así como las inquietudes y preocupaciones de cientos de empresarios que expresaron su percepción al respecto de los problemas y posibles soluciones, casos que son expuestos para cada ciudad analizada. A través de los datos extraídos de los cuestionarios contestados por los representantes de empresas, se muestra la: *a*) falta de confianza en la autoridad estatal y el escepticismo sobre cualquier servicio que pudiera emanar de las intervenciones de gobiernos locales; *b*) una gran persistencia en proseguir con su negocio incluso, a pesar que la inseguridad les afecta y, que se requiere de más del 10% de los ingresos totales para garantizar la seguridad de empresas y los que laboran en estas; *c*) la resignación de que cada ciudadano (sean trabajadores o empresarios) debe hacerse cargo de sus propios problemas. Se muestra que, si se prestaran de manera más eficiente los servicios públicos, las ciudades latinoamericanas podrían producir más y mejor, emplear trabajadores mejor pagados, extender su producción y, por lo tanto, obtener más contratos de exportación y generar más empleos.

El libro está estructurado en tres apartados. El primero, aborda el planteamiento teórico que la literatura especializada ha abordado sobre la relación entre las áreas

urbanas y el crecimiento económico nacional, así como la metodología a la que se recurrió para el manejo de datos y análisis utilizado en las ciudades de estudio. El segundo apartado presenta los resultados de las cinco ciudades; y en el tercer apartado, se indican las conclusiones detalladas para las ciudades del Sur, estableciendo criterios de comparación y resaltando las diferencias históricas recientes y del contexto económico nacional de los países.

El análisis comienza con el planteamiento de la relación entre ciudades y desarrollo económico nacional, esencialmente con la pregunta ¿por qué las ciudades de los países en desarrollo no crean mayor riqueza? La importante relación entre niveles de urbanización y niveles de desarrollo (medida por PIB *per cápita*) es irrefutable y ha sido confirmada repetidas veces por numerosos estudios. Sin embargo, existe un debate sobre el hecho de que la urbanización (surgimiento y crecimiento de ciudades) *per se* promueva el desarrollo, o bien si la urbanización, como muchas otras adaptaciones, es una reacción a los crecientes niveles de desarrollo.

Al respecto, los autores coinciden que una ciudad “*productiva*” supone un marco institucional nacional adecuado que facilite la interacción “*productiva*”: respeto de la ley, derechos de propiedad, políticas macroeconómicas apropiadas, entre otros factores. Los resultados indican que los atributos nacionales (culturales, institucionales, políticos) siguen siendo los factores principales a la base del potencial de generación de riqueza de las ciudades. Por sí solas, las ganancias derivadas de la aglomeración económica se agotan rápidamente en ausencia de una implicación apropia-

da del sector público. De acuerdo a los autores, el marco nacional de políticas públicas, tomando en cuenta la tecnología actual, define en gran parte los límites superiores de las economías de aglomeración potenciales.

¿Qué tan importantes son los factores locales, reconociendo que los límites entre lo local y lo nacional (o regional) no están claramente definidos? Para responder a esta pregunta, los autores señalan que el estudio se concentró en lo que se define como “servicios públicos localizados”. Se eligió el término “localizado” en lugar de “local” para indicar que el servicio no debe necesariamente ser prestado por las administraciones o autoridades locales. El estudio no se ocupa de determinar qué nivel de gobierno debería proveer el servicio. El principal punto es que el servicio debe ser necesariamente provisto y consumido localmente; no puede ser intercambiado. No existen sustitutos importados. Si la congestión vial impone un costo, las empresas locales no pueden evitar dicho costo comprando (o importando) un sustituto. Tampoco existen las alternativas privadas. El estudio analiza los servicios públicos localizados “puros”, o sea servicios para los que precisamente no existen alternativas privadas obvias. Estos servicios sólo pueden ser prestados mediante financiamiento público, y de allí la importancia que tienen los vínculos con el marco institucional general que prevalece.

El trabajo de investigación, focaliza los servicios que están *a priori* relacionados con la capacidad de la ciudad para generar efectivamente economías de escala. Para que pueda haber efectivamente economías de aglomeración, es imprescindible que

los servicios faciliten la interacción con la ciudad especialmente en lo que se refiere al movimiento de bienes y personas, y un flujo de información eficiente. En relación a esto último, los autores opinan, que un nivel inferior de servicios incrementa los costos de interacción dentro de la ciudad. Cuando fallan estos servicios se reduce el potencial de creación de riqueza en las ciudades.

El estudio realizado examina el impacto que tienen los servicios públicos localizados inferiores en el rendimiento de empresas en cinco ciudades. Se encuestaron 165 establecimientos en las industrias del vestido y la alimentación en Montreal (Canadá), Belo Horizonte (Brasil), Puebla (México), San José (Costa Rica) y San Salvador (El Salvador). En todos los casos, se definió a la “ciudad” como el área metropolitana urbanizada. La encuesta se complementó con seis reuniones de grupos de discusión (método *Focus Group*) con empresarios, para las mismas industrias, en las tres ciudades de habla hispana.

Los rubros que se analizaron fueron:

— El transporte de bienes dentro de la ciudad: administración y control del tránsito, mantenimiento de carreteras y calles, seguridad vial, diseño y planeación de calles.

— El movimiento de personas dentro de la ciudad: reglamentación y planeación, transporte público (también con cierto traslapo con el servicio anterior).

— Orden público y seguridad: principalmente el servicio de policía.

— El marco reglamentario local en cuanto los servicios urbanos básicos (agua, saneamiento, eliminación de desechos, seguridad ambiental); transparencia, eficacia, aplicación de los reglamentos, permisos.

— Aspectos de protección y seguridad en las empresas y en los alrededores de donde se ubican éstas.

— Lugares de reuniones de trabajo por parte de los empresarios (dueños y/o responsables de las empresas).

Entre los resultados más significativos de la investigación mencionamos los siguientes:

1. La inseguridad urbana, la mala administración del tránsito y las malas condiciones de calles y carreteras *reducen el potencial de interacción y de reuniones de negocios*, lo que a su vez oprime el potencial para intercambiar información, aprender, y lo que los economistas llaman la “distribución de conocimientos”, lo que provoca posibles efectos negativos a largo plazo en la tasa de innovación.
2. Aunado a la pérdida de tiempo, las pérdidas de oportunidades y de información fueron consideradas como los impactos principales de las reuniones perdidas por los encuestados del Sur. La reducción del potencial de reuniones también *incrementa los costos de transacción*, especialmente en las culturas latinas en las que el nivel de confianza interpersonal (denominado “*capital social*”) es bajo y donde los contactos cara a cara son un elemento esencial de las transacciones de negocios. Esto, a su vez, se traduce en una mayor dependencia de las redes informales, a menudo basadas en lazos familiares y relaciones personales. La necesidad de reunirse aumenta en situaciones en las que las reglas formales no son claras, y por lo tanto también la importancia de facilitar la interacción al interior de las ciudades.
3. La mala administración del tránsito y las malas condiciones de calles y carreteras, además de un transporte colectivo mal reglamentado, *incrementan el rezago de empleados*.
4. La mala administración del tránsito, el mantenimiento deficiente de calles y carreteras y la inseguridad urbana *dificultan la entrega de mercancía puntualmente*, factor que impacta más sobre todo en países como México y Costa Rica, pues las condiciones viales no son favorables.
5. Asimismo, la inseguridad urbana aunada a la mala administración del tránsito reducen la capacidad para atraer y retener a los empleados, lo que se traduce en *costos de contratación y capacitación más elevados*. Las tasas de rotación para los trabajadores de planta calificados eran en promedio de dos a seis veces más elevadas en las ciudades del Sur que en Montreal. En promedio, el periodo de capacitación para los trabajadores de planta calificados era de unos 30 días en las tres ciudades de América latina.
6. Específicamente en términos de inseguridad con violencia, este factor, *reduce la capacidad para atraer y retener a trabajadores de sexo femenino*. En todas las ciudades se identificó este punto como el impacto más importante de la inseguridad urbana en las empresas. Además de que un alto sentimiento de inseguridad, *reduce incluso, la capacidad para operar a plena capacidad*. En las ciudades in-

- seguras, los trabajadores, especialmente las mujeres, tienen menos tendencia a trabajar turnos de noche u horarios fuera de los habituales.
7. Un servicio de transporte colectivo deficiente, específicamente la falta de frecuencia en el servicio por las tardes y noches, realza el impacto que tiene la inseguridad en la capacidad para contratar mujeres y, a su vez, operar a plena capacidad. Una vez más, un diseño vial y un alumbrado deficientes agravan el problema.
 8. Un marco reglamentario local de mala calidad (aplicación de los reglamentos locales, inspecciones, otorgamiento de permisos, etc.) *amplifica el sentimiento de inseguridad y la vulnerabilidad por parte de las empresas* y, por lo tanto, indirectamente, su evaluación de los riesgos. En todas las ciudades del Sur, contrariamente a Montreal, la gran mayoría de las empresas encuestadas (85% en Belo Horizonte) declararon sentirse vulnerables a las decisiones arbitrarias de los funcionarios o inspectores locales.
 9. Un marco reglamentario de mala calidad, caracterizado por el tráfico de influencias, puede ser en parte resultado del comportamiento de los actores privados, lo que una vez más desventaja a las empresas más pequeñas. Esto no es debido únicamente al hecho de que las empresas más importantes poseen más recursos para “influcidar” a los funcionarios y afectar así las decisiones, sino también que este tipo de comportamiento fortalece el clima general de inseguridad y vulnerabilidad.
 10. El peso relativo de los servicios públicos locales de calidad inferior estudiados para explicar la “*productividad*” más baja en las ciudades del Sur, es sin duda mucho menor que el de los atributos nacionales. Sin embargo, puesto que están inextricablemente ligados con el sector público y con el medio institucional, forman parte del rompecabezas que representa el tratar de comprender por qué algunos lugares urbanos son más productivos que otros.
 11. Los servicios públicos inferiores afectan proporcionalmente más a las empresas pequeñas, con el impacto predecible en los arranques potenciales de negocios y el espíritu de empresa. De acuerdo a la investigación, esto sucede en parte porque las empresas de propiedad familiar están más a menudo localizadas en las partes centrales más antiguas de la ciudad y suelen ser menos dependientes de los mercados locales. Muchos de los esfuerzos por racionalizar los servicios públicos locales están dirigidos a empresas exportadoras más grandes, a menudo localizadas en parques industriales y/o zonas libres de impuestos, como es el caso de San Salvador.
- A grosso modo, éstos aspectos forman parte de los resultados más destacables de la investigación llevada a cabo por los equipos de trabajo de las cinco instituciones, resultados que, en la última parte del libro, permitió a los autores dejar planteadas algunas cuestiones en términos de investigaciones futuras:
- a) los nexos entre los obstáculos a la interacción, la difusión de conoci-

mientos y la innovación deben ser explorados más detenidamente. Si las empresas, especialmente las empresas intensivas en conocimientos, se reagrupan con el fin de maximizar las ganancias provenientes de la interacción (incluyendo los encuentros informales), entonces las ciudades en las que moverse es más difícil, y menos seguro, se encontrarán en una situación de desventaja comparativa para desarrollar este tipo de empresas.

- b) los vínculos entre los obstáculos a la interacción y la capacitación, y la contratación, deben ser explorados más profundamente. El acceso a una fuerza laboral capacitada es un factor fundamental para la localización de las industrias. Si el acceso no es eficiente, la ciudad se encuentra en situación de desventaja para el desarrollo de industrias basadas en los conocimientos.
- c) Debe explorarse más detenidamente el vínculo entre inseguridad urbana, inseguridad en los desplazamientos y capacidad para contratar mujeres. El estudio sugiere que este vínculo es significativo, en cuyo caso las ciudades con niveles elevados de inseguridad con violencia están en situación de desventaja para el desarrollo de industrias que dependen de la mano de obra femenina.
- d) En un plan más sociológico, o de antropología económica, resultaría interesante investigar cómo se desarrolla una “*cultura cívica*”. ¿Por qué en ciertas ciudades los ciudadanos son más respetuosos de las leyes, y tienen más tendencia a cooperar que en otras? Interesante pregunta que se plantean los autores, pero, posiblemente muy difícil de contestar dadas las condiciones en las que están habituadas a vivir ciertas ciudades.