Mila Freire, Mario Pòlese y Pamela Echeverría (eds.) (2004).

Servicios públicos locales y competitividad urbana. El eslabón perdido en la relación entre macroeconomía y ciudades

Puebla: Banco Mundial.

La investigación expuesta en el libro *Servicios públicos locales y competitividad urbana* tiene varios aspectos destacables. En primer lugar sobresale su carácter comparativo, ya que contrasta los impactos de los servicios públicos en la productividad de las empresas en cinco ciudades de distintos países: Belo Horizonte (Brasil), Montreal (Canadá), Puebla (México), San José (Costa Rica) y San Salvador (El Salvador). También es muy importante destacar su carácter asociativo, por cuanto logra articular distintos centros de estudio e investigadores de cada una de las ciudades evaluadas, bajo el patrocinio del Bank Netherlands Partnership Program, el Banco Mundial y el Institut Nacional de la Reserche Scientifique.

El libro se divide en tres partes: la primera se concentra en la justificación conceptual y en la explicación de los aspectos metodológicos más importantes de la investigación; en la segunda parte se realiza un análisis de los resultados comparativos para dos del total de ciudades incluidas en los grupos de discusión, y finalmente, en la tercera sección se presentan los resultados detallados de la encuesta para cada una de las ciudades evaluadas.

Ciudades y crecimiento económico: ¿hasta dónde llega el vínculo positivo?

El marco teórico se centra en destacar la aglomeración urbana y la diversidad que fluye de la concentración de la actividad económica. También en los beneficios que se obtienen de la calidad de las interacciones entre las empresas y las instituciones de apoyo.

Con base en este enfoque, el texto intenta demostrar la importancia económica de las aglomeraciones urbanas mediante una serie de gráficos y tablas, adscribiendo abiertamente a la hipótesis de la “ciudad como motor del crecimiento económico”. Bajo este supuesto, las preguntas de investigación son: ¿por qué no es suficiente la aglomeración para provocar el crecimiento?, y ¿por qué surgen las ganancias causadas por la aglomeración más fácilmente en ciertos lugares que en otros? (p. 24).

Según explican los autores, “las ganancias de la aglomeración pueden materializarse, pero únicamente bajo ciertas condiciones específicas. Puede decirse que las ciudades pueden también convertirse en obstáculos al crecimiento en la medida en que la urbanización (aglomeración) es un complemento necesario para el crecimiento (una adaptación esencial), y que una administración eficiente de las ciudades exige una administración de instituciones y servicios públicos localizados que en ciertas sociedades son más difi-

ciles de proveer que en otras. En este contexto, puesto que las economías de aglomeración son sensibles a las instituciones, a la cultura y a la historia nacional, las consecuencias económicas de la urbanización varían también según los mismos factores” (p. 25).

Un procedimiento metodológico de alta complejidad

La elección de las ciudades se hizo considerando la presencia de centros de investigación reconocidos en el ámbito de la investigación de la economía urbana. Para la selección de los rubros se analizó la estructura industrial de las ciudades y se escogieron dos sectores económicos: alimentación y vestuario. La unidad de análisis fueron los establecimientos que cumplían con el requisito de tener entre 40 y 300 empleados. Por otro lado, los servicios públicos evaluados fueron los relacionados con el transporte de bienes, el movimiento de personas, la seguridad pública y vigilancia y finalmente, las normas y reglamentos.

Para levantar la información necesaria sobre los establecimientos, el equipo de investigación preparó grupos de discusión por ciudad y aplicó un cuestionario basado en los trabajos realizados por Kyu Sik Lee para determinar los costos económicos de las deficiencias en infraestructura en Indonesia, Tailandia y Nigeria. El cuestionario aludido contiene más de 60 consultas y es bastante complejo, porque implica que el entrevistado entregue información que podría ser calificada como “estratégica”.

Este complicado instrumento se suma a las dificultades naturales que involucra un levantamiento de información de estas dimensiones. Las diferencias culturales tuvieron como consecuencia el establecimiento de una estrategia particular para cada ciudad, lo que implicó generar alianzas con cámaras de comercio u otras instituciones a las cuales muchas veces tuvo que delegarse la aplicación de la encuesta, con lo cual se perdió control sobre el instrumento.

Según los propios autores, la baja cantidad de cuestionarios devueltos, sumado al reducido tamaño de la muestra, tiene como consecuencia que el ejercicio no tenga una representatividad estadística (p. 47). Sorprendentemente, la ciudad en donde se obtuvo menor tasa de respuesta fue Montreal, con sólo un 7% de los cuestionarios devueltos, y la mayor fue San Salvador, con 61%. La explicación a tal situación, según los autores, es la siguiente: “El problema de Montreal era claramente un problema de falta de motivación (y no de desconfianza como en las otras ciudades)” (p. 47). A pesar de que los autores advierten que la ciudad canadiense será utilizada como modelo, una descalificación de esta amplitud con respecto al resto de ciudades, sin una clara justificación, pone de manifiesto un fuerte sesgo.

Transporte de mercancías y normas y regulaciones urbanas: los servicios públicos que más inciden en los costos privados.

Los resultados de los grupos de discusión confirman que los

servicios públicos urbanos que más inciden en los costos adicionales de las empresas son los que podríamos denominar “puros”, es decir, aquellos para los que no existe alternativa privada.

En las dos ciudades analizadas en este capítulo (Puebla y San José) se consideró que los costos adicionales en transporte de mercancías por servicios deficientes son los que más afectan la productividad (entre 3 a 7% como media de los costos operativos totales de los establecimientos), ya que las condiciones viales y de tráfico están muy por debajo de los estándares. Sorprendentemente, los altos costos no sólo son causa de la congestión, sino también de la alta tasa de accidentes de tránsito y el adiestramiento adicional para los conductores por causa del deficiente diseño vial y la falta de señales y nombres de calles.

La seguridad también es percibida como uno de los servicios que más incide en los costos adicionales de las empresas, con menor incidencia en San José que en Puebla. Otro resultado importante es que su consecuencia es mucho mayor en el rubro vestuario que en alimentos. Las estimaciones del impacto de la seguridad pública para ambas ciudades y ambas industrias van desde un mínimo de 0,1% del costo total a un máximo de 5%. Además, los participantes manifestaron un alto nivel de desconfianza hacia la burocracia local y policial, señalando que en muchos casos había el sentimiento de que los costos de denunciar los crímenes iban mucho más allá del costo del crimen en sí.

El resto de los servicios públicos localizados (transporte de personas y servicios urbanos básicos) fueron considerados con menor incidencia. Una explicación alternativa es que son más difíciles de medir por estar fuertemente interconectados e interrelacionados con el resto, o quizá también porque no son considerados como costos adicionales sino más bien como costos fijos.

Montreal, la más productiva. San Salvador, la ciudad que genera mayores costos

Si nos fuese permitido realizar un *ranking* con los resultados de la encuesta (considerando que el mejor lugar es para la ciudad con servicios públicos localizados más eficientes o que generan menos costos adicionales), el resultado sería el siguiente: Montreal estaría en primer lugar, seguida muy de cerca por Puebla; un poco más lejos San José y Belo Horizonte, y muy atrás San Salvador.

En general se cumple la regla que las preocupaciones de las ciudades más prósperas (mayor PIB per cápita y con servicios públicos más eficientes) se relacionan con los problemas de tráfico de mercancías más que con el resto de los servicios públicos, siendo menos importante la seguridad.

Haciendo una revisión por ciudad, los mayores impactos en Montreal tienen que ver con transporte de bienes, seguidos por normas, transporte de personas y seguridad. En el caso de Puebla el mayor impacto estimado es en normas, seguido por transporte de bienes, de personas y finalmente seguridad. En San José de Costa

Rica los mayores impactos están en transporte de bienes (el mayor en todas las ciudades), normas, transporte de personas y seguridad.

Por otro lado, en Belo Horizonte los mayores costos están dados por la seguridad y transporte de personas; le siguen las normas y finalmente el transporte de mercancías. En cambio, en San Salvador todos los servicios públicos tienen una distribución similar de los impactos estimados.

Mayores costos para las empresas analizadas: ¿menor competitividad internacional?

A pesar del valioso y detallado estudio de cada una de las ciudades y los servicios públicos urbanos, al finalizar la lectura de este libro el lector queda con la sensación de que falta algo. Ello se debe a que la investigación no logra demostrar cómo los mayores costos en que deben incurrir las empresas afecta la competitividad de la ciudad, y esta relación sería la que cualquier persona que leyera el título del libro esperaría encontrar en su interior.

Las limitantes encontradas para llegar a tales conclusiones quedan de manifiesto a través de su lectura, y en muchos casos son reconocidas por los propios autores. En primer lugar —algo ya dicho anteriormente—, la baja representatividad numérica le resta validez estadística a los resultados, los cuales más bien pertenecen a la esfera de la descripción.

Lo segundo es que al obtener la información a través de un cues-

tionario o a través de grupos de discusión, estos pasan al ámbito de lo percibido, ya que como bien sabemos, a menudo los resultados entre lo que las personas aprecian y la realidad puede diferir mucho.

Finalmente, es posible señalar que los rubros, tamaño, control y la orientación del mercado de los establecimientos analizados no es el mejor perfil de empresas para estudiar la competitividad interurbana, ya que en este ámbito se supone que las empresas son capaces de escoger una localización (una ciudad en cualquier país) para mejorar su posición competitiva en el mercado global.

En resumen, si bien esta investigación entrega conclusiones muy interesantes, y en algunos casos sorprendentes con respecto a la economía urbana de cada una de las ciudades, ello sin embargo resulta insuficiente para llegar a conclusiones válidas sobre su competitividad internacional.

*Luis Fuentes**

* Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile. E-mail: lfuentes@uc.cl