

.....

Ciudades del siglo XXI: ¿competitividad o cooperación?, de Enrique Cabrero Mendoza, Carlos Arce Macías y Alicia Ziccardi Contigiani (coords.) (México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 19??, xxx p.)

Miguel Guajardo

El escenario globalizado en el que se desarrolla la economía mundial en el siglo XXI ha transformado la forma y el funcionamiento de las ciudades. Las relaciones económicas en el mundo ya no son protagonizadas por los estados nacionales. Son las empresas agrupadas en ciudades y regiones las que constituyen el motor del nuevo sistema económico que prevalece. En este nuevo esquema, las ciudades cobran gran importancia por ser espacios que albergan características que facilitan el funcionamiento de las empresas en el ámbito global.

La introducción del concepto de competitividad en el estudio de las ciudades ha sido polémica. No es claro que sean las ciudades las que compiten entre sí, sino los agentes que realizan sus actividades dentro de ellas. Pero a la par de la competencia entre ciudades, se han generado redes de cooperación entre algunas de ellas para formar frentes más sólidos en el ámbito competitivo global. Los efectos del nuevo sistema económico en las ciudades no deben analizarse únicamente desde la perspectiva económica, pues se han desencadenado profundos cambios sociales que exigen atención.

El libro *Ciudades del siglo XXI: ¿competitividad o cooperación?* nos presenta las diferentes posturas de varios académicos involucrados en el tema. Esta obra es un recorrido a través 16 artículos en los que se detallan distintas experiencias y propuestas que pretenden ampliar el horizonte de ideas relacionadas con las ciudades y

su sitio en el mundo globalizado. Los 16 artículos se agrupan en cuatro secciones: Ciudades globales; Competitividad y cooperación: el debate actual; Economía y territorio en las grandes ciudades mexicanas, y El crecimiento económico de las ciudades medias mexicanas.

La primera sección, Ciudades globales, es una introducción general al tema en cuestión. Nos ilustra sobre las características del nuevo sistema económico mundial y su repercusión en las ciudades del mundo. En el primer artículo de esta sección, “Situando ciudades en circuitos globales”, Saskia Sassen afirma que un creciente número de ciudades está formando parte de circuitos globales especializados económicamente en ciertas actividades. Estas ciudades han presentado una concentración masiva de recursos que permiten su inclusión en redes transfronterizas enlazadas mediante redes desmaterializadas y digitalizadas. Sin embargo, como parte de territorios nacionales, las ciudades atraviesan por campos reguladores diversos, a veces contradictorios, que no facilitan sus intercambios continuos. La necesidad de regímenes reguladores transfronterizos es, por tanto, indiscutible. Finalmente, se considera que, debido al alto grado de especialización de las transacciones entre ciudades, sólo ciertas personas pueden involucrarse en ellas. En vista de lo anterior, algunas ciudades se articulan en circuitos

globales, pero en su interior, socialmente se están desarticulando.¹

En el segundo artículo de esta sección, “La ciudad en la globalización”, Jordi Borja puntualiza la importancia de las regiones urbanas, compuestas por múltiples ciudades que cooperan entre sí. Las nuevas regiones urbanas, basadas en redes físicas y virtuales, han generado órganos reguladores supranacionales que buscan mantener un espacio de cooperación e intercambio mutuamente beneficioso entre ciudades. Para este autor, existen procesos de desestructuración social que se generan en las ciudades por la inserción en ambientes globalizados, pero también han surgido fuerzas en direcciones contrarias impulsadas por el capital local fijo, centros de investigación y desarrollo, cultura, oportunidades laborales y atención a servicios educativos y sanitarios para sectores medios y bajos.

La segunda sección, Competitividad y cooperación: el debate actual, busca introducirnos en el debate sobre la existencia de la competitividad en las ciudades y la posibilidad de tener un equilibrio entre competitividad y cooperación. Cabrero, Orihuela y Ziccardi analizan la validez del término “ciudad competitiva” y presentan algunos argu-

¹ Por transacciones especializadas se entiende aquellas que exigen un alto grado de conocimiento y desarrollo en las partes involucradas en ellas.

mentos que sugieren que dicho concepto es, en cierto modo, muy polémico e inexacto. Según estos autores, la competitividad de las ciudades no sólo depende de las condiciones macroeconómicas del país del cual forman parte, sino de sus características geográficas y ambientales. Las características ambientales de una ciudad pueden ser modificadas por acciones e impulsadas por actores públicos y privados en una ciudad. Por último, estos autores proponen una metodología para calcular la competitividad de las ciudades mexicanas.

El segundo artículo, “Información y conocimiento: la difusión de TIC en la industria manufacturera de la región metropolitana de Buenos Aires”, escrito por Yoguel, Novick, Milesi, Roitter y Borello, detalla la importancia de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en la industria de la zona metropolitana de la ciudad de Buenos Aires. Para estos autores, el uso y difusión de las TIC en la industria argentina se correlaciona positivamente con las competencias endógenas de las empresas. Como competencias endógenas se entiende la capacidad de analizar información codificada y aplicar la información a casos prácticos; está determinada por la capacidad innovativa de los agentes, los esfuerzos por el aseguramiento de calidad y la organización del trabajo.

El caso de Santiago de Chile es útil para entender el proceso de globalización, visto

a través de las ciudades. Felipe Errázuriz es autor del tercer artículo, “Competencia y cooperación en ciudades latinoamericanas: el caso de Santiago de Chile”, que describe cómo esta ciudad, pese a condiciones adversas, ha podido insertarse exitosamente en una red global de ciudades. La característica que hace competitiva a Santiago de Chile es su capacidad para establecer comunicación y cooperación con el resto de los nodos de la red. Las dificultades que han surgido en el proceso han sido: un incremento en las desigualdades sociales y deterioro de las condiciones medioambientales.

Por último, Luis Cesar de Queiroz y Orlando Alves Dos Santos elaboran un artículo, “Democracia y ciudad: la división social de la ciudad”, que señala las fuertes tendencias desestructuradoras en las ciudades brasileñas. En las ciudades cariocas han comenzado a vigorizarse ciertos principios de sociabilidad, segregación, agregación selectiva y desagregación de la vida política que van de la mano con una segregación socioespacial que imposibilita un funcionamiento eficaz de las instituciones democráticas. Para superar estos problemas, se sugiere poner en marcha una política urbana que fortifique los lazos de solidaridad y los padrones de sociabilidad.

La tercera sección, Economía y territorio en las grandes ciudades mexicanas, estudia las transformaciones que han sufrido algu-

nas ciudades mexicanas en su interés por alcanzar niveles competitivos. También analiza las estrategias de cooperación entre actores privados y públicos de una ciudad y su zona de influencia. Los primeros tres artículos analizan las zonas metropolitanas de Guadalajara, Monterrey y Puebla. En ellos se presentan análisis y conclusiones muy similares. En los tres casos se concluye que la llegada de inversión extranjera directa ha generado empleos y riqueza, ha permitido la construcción de importantes instituciones académicas y capacitación laboral, y ha generado infraestructura para la producción.

La mancha urbana ha crecido en las tres ciudades de manera desordenada y, desde las últimas décadas, las economías de las tres han cambiado su orientación de actividades primarias a terciarias. Asimismo, han surgido problemas sociales, producto de una creciente polarización entre las clases ganadoras y perdedoras de la apertura económica. En los tres casos, los autores sugieren la creación de políticas públicas metropolitanas que logren reducir los efectos negativos que el modelo globalizador ha promovido en estas grandes zonas metropolitanas del país.

Al final de esta sección, se presentan dos artículos sobre la zona metropolitana de la Ciudad de México, la más grande del país. En el primero, “Macroeconomía del sector servicios de la Ciudad de México”, Gustavo

Garza estudia el comportamiento del sector servicios en la ciudad a través de tres características censales: el PIB, el número de establecimientos y el personal ocupado. Para este autor, la dinámica del sector servicios se explica por el efecto de los ciclos macroeconómicos nacionales en la Ciudad de México, por sus características locacionales y por la carencia de planes metropolitanos.

En el segundo artículo, “La eficiencia del transporte público con respecto a los mercados de trabajo en la Ciudad de México”, de Sergio Flores y Enrique Soto, se realiza un análisis de la eficiencia del transporte público en la Ciudad de México en relación con los mercados de trabajo, además de una comparación con los servicios de transporte público de Londres y París. En el estudio se advierten tres cuestiones: un sistema de transporte precario y pequeño para la estructura urbana de la ciudad; una enorme segregación socioespacial que no permite que una buena parte de la población tenga acceso al transporte público; y la incapacidad local para fortalecer mercados de trabajo en zonas alejadas del centro de la ciudad.

La cuarta sección, Crecimiento económico de las ciudades medias mexicanas, analiza el desarrollo que han tenido las principales ciudades medias del país, las cuales han explorado recientemente nuevas actividades económicas que les han permitido generar mayores empleos y crecimiento

económico. Dentro de estas ciudades podemos identificar tres grupos: las ciudades maquiladoras fronterizas, las de la zona centro y las turísticas.

Las ciudades maquiladoras fronterizas presentan patrones comunes; Matamoros, Tijuana y Ciudad Juárez han aprovechado su ubicación geográfica y el bajo costo de la mano de obra. En los tres casos existe, además, una escasa integración de las plantas maquiladoras con la economía local y prácticamente el único beneficio que se ha generado es el empleo.

Cirila Quintero, en su artículo “Los claros oscuros de la industria maquiladora”, afirma que, en Matamoros, se ha experimentado una industria maquiladora competitiva en el ámbito internacional y de corte tradicional en la cuestión laboral. En Tijuana se experimentó un mayor avance en complejidad industrial, aunque mayor deterioro social. En general, en ambas regiones se experimentan problemas de alta movilidad laboral, bajos salarios, escasa integración con la economía local y altos costos sociales. En Ciudad Juárez no es muy diferente la situación. Aun cuando esta ciudad presenta mayor calificación de la mano de obra, esto no es suficiente para atraer mayor inversión, pues existe una infraestructura deficiente y una alta percepción de inseguridad. En general, se propone reflexionar en las tres ciudades sobre el proyecto maquilador y

una posible diversificación de sus actividades económicas.

Algunas ciudades medias del centro del país han presentado un alto grado de crecimiento de su extensión territorial, número de habitantes y número de empresas. Para Carmen González, en su artículo “Querétaro: opciones económicas en la región centro”, esta ciudad media ha experimentado una rápida industrialización, que ha transformado la utilización del suelo, la economía e inclusive la cultura y las formas de socialización. Por desgracia, el patrón de industrialización se introdujo bruscamente y el abandono de las regiones rurales es evidente.

En los últimos años, según Fernando Camacho, Aguascalientes ha incrementado sus ventajas competitivas, lo que le ha permitido recibir constantes flujos de inversiones nacionales y extranjeras que ampliaron su capacidad tecnológica y productiva. En su artículo “La ciudad de Aguascalientes en la red global”, Camacho afirma que la principal ventaja de esta ciudad son sus recursos humanos, que cuentan con acceso a múltiples institutos educativos de elevada calidad en la región. Una importante conclusión del autor es que Aguascalientes forma parte de una red de ciudades que se especializa en productos electrónicos, automotrices y ropa. Sin embargo, las actividades que generan mayor valor agregado se realizan en otras latitudes, por lo que es necesaria

ría una transformación de estos esquemas productivos.

Por último, este libro contiene un artículo de Daniel Hiernaux titulado “Competitividad de las ciudades turísticas de México en el contexto global”. El primer punto que aborda este autor es que la competitividad debe medirse de manera muy diferente en las ciudades turísticas; las características de estas ciudades son las relacionadas con el ocio y no la producción. Como conclusión, se establece que las principales ciudades turísticas mexicanas no tienen una estrategia definida de competitividad, sino una visión de corto plazo en el incremento de los negocios inmediatos.

Éste es un libro excelente si se busca tener una idea general del papel de las ciudades en el nuevo contexto de la economía global. La mayoría de los autores presenta conclusiones muy similares en torno a las consecuencias que ha traído el modelo actual; no obstante, difieren en cuanto a su importancia. Por último, aunque no hay un acuerdo general sobre cómo conducir las, se otorga gran importancia a las políticas metropolitanas en cuanto instrumentos de acción pública y privada, ya que representan un esfuerzo de conducción estratégica de las ciudades en el siglo que inicia.

.....
High-Performance Government, de Robert Klitgaard y Paul C. Light (eds.) (Santa Monica/California, RAND Corporation, 2005, 490 p.)

Rubén Yesin Adame

La responsabilidad para cumplir con metas y objetivos públicos debería obligar a los gobiernos a elevar su desempeño, garantizando así el servicio y la atención a la población de acuerdo con el desarrollo tecnológico y los cambios climáticos y demográficos, entre otros factores. Por desgracia, en ocasiones los gobiernos pierden de vista estas metas y objetivos y elaboran políticas disímiles a las necesidades del país, obligando a la sociedad civil, en algunos casos, a crear organizaciones o compromisos que motiven al gobierno a redirigir sus esfuerzos. De esta manera, en 1987, durante el simposio del servicio público auspiciado por el Brookings Institute y el American Enterprise Institute, nace la idea de conformar, en Estados Unidos, una organización privada y no lucrativa que fuera capaz de generar recomendaciones de acción al presidente y al Congreso con la finalidad de resolver crisis identificadas en el gobierno. Así, se constituyó la National Commission on the Public Service (NCPS), dirigida por Paul A. Volcker, y que en 2003 emitió sus más recientes recomendaciones.

La estructura del libro *High-Performance Government* está íntimamente ligada a los resultados de la NCPS y comienza con una breve introducción (primer capítulo), presentada por Robert Klitgaard, director del Departamento de Seguridad y Desarrollo Internacional en el RAND, quien delimita la aportación de cada uno de los autores y la manera cómo abordan el tema de la estructura, el liderazgo y los incentivos en la administración pública del gobierno de Estados Unidos.

Después de esta presentación, en el capítulo 2 se da espacio para que la propia Comisión exponga, de manera resumida, las recomendaciones que hizo para tratar de solucionar las deficiencias del servicio público, el cual ha evolucionado desde mediados del siglo pasado a la fecha y en el cual cambiaron la percepción y las expectativas de los funcionarios públicos, lo que afectó directamente la efectividad en el desempeño del gobierno respecto de su labor de atención a las necesidades actuales de la población. Además, los cambios en la epidemiología, las expectativas de vida, el medio ambiente, la tecnología y las necesidades de seguridad nacional han obligado al desarrollo de estructuras y políticas congruentes en temas de interés público, como son la energía, la salud, la ecología y la administración de recursos, además de la dificultad para captar talentos en la administración pública

y garantizar la permanencia de los recursos valiosos identificados en cada departamento.

A causa de lo anterior, la NCPS emitió 14 recomendaciones con la idea de mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas a través del diseño de misiones claras por departamento e internalizadas en cada estructura, proceso y responsabilidad. El objetivo: elevar el desempeño gubernamental. Es de destacar la agrupación en tres grandes vectores de las recomendaciones expuestas por la Comisión: organización, liderazgo y operatividad. A través de estos vectores, se expone la necesidad de una reestructuración organizacional; la participación activa de las cámaras y el Senado; la generación de líderes; la optimización de la agenda presidencial; la profesionalización del funcionario público; la modificación de los esquemas de incentivos; la agilización del proceso de contratación; la flexibilización en los sistemas de administración del recurso humano; y, por último, la generación de esquemas de contratación externa (*outsourcing*).

Por su parte (capítulo 3), Gregory F. Treverton, director asociado de Investigación en Pardee RAND Graduate School, hace hincapié en la necesidad de gobernar considerando el estado actual del mercado, toda vez que se observa una erosión en los límites de lo privado y lo público, además de advertir acerca de las implicaciones de una

economía globalizada. Este autor establece cinco grupos de factores motivadores de cambio, frente a los cuales el gobierno estadounidense tiene que adaptarse: la revolución en los sistemas de información, la globalización económica, la modificación demográfica, los cambios climáticos y la identificación política de Estados Unidos. De esta manera, logra hacer patente el inminente cambio de papeles por parte del gobierno ante lo público y lo privado; la tenue injerencia por parte de instituciones como las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización del Tratado del Atlántico Norte; los conflictos de intereses por parte del Departamento de Estado y de Defensa, sobre todo en problemas de seguridad nacional; así como el requerimiento fehaciente de regular y definir límites en la contratación de agentes externos.

En el capítulo 4, Robert J. Lempert y Steven W. Popper, ambos profesores de Pardee RAND Graduate School, introducen el tema de la incertidumbre como uno de los factores ante los cuales el gobierno debe alcanzar un alto desempeño para diseñar, seleccionar y justificar políticas capaces de atender múltiples escenarios. Sin embargo, muestran cómo los ejecutivos toman decisiones basados en la experiencia e intuición, pero dejando de lado los análisis cuantitativos y cualitativos que podrían ser

gestados con el estudio de escenarios y la participación de diversos actores, flexibles y adaptables a futuros inciertos.

Susan M. Gates, profesora de economía de Pardee RAND Graduate School, evidencia en el siguiente capítulo la deficiente organización gubernamental para cumplir con la misión de contar con un alto desempeño, misión obstaculizada principalmente por factores políticos. Muestra un posible camino para reorganizar el gobierno, al identificar que la NCPS carece del *cómo* y deja claro la importancia del factor político en el proceso. En su propuesta, expone la necesidad de identificar las misiones centrales del gobierno para luego dividir las funciones y actividades de cada ejecutivo, acompañadas de las misiones, considerando también posibles correcciones a mediano plazo y manteniendo bien estructuradas las misiones a lo largo del tiempo.

Por otro lado, en el capítulo 6, Lynn E. Davis, analista senior en RAND, expone cuatro posibles caminos para reestructurar el Sistema de Seguridad Nacional de Estados Unidos con el propósito de solventar dificultades en la toma de decisiones, problemática que, desde luego, se hizo más evidente a partir del 11 de septiembre de 2001. Dentro de los caminos propuestos, la autora propone la creación de un solo Departamento de Seguridad, con un número limitado de misiones entre departamen-

tos, o bien, reformar el estado manteniendo las estructuras actuales, pero alineándolas a un mismo objetivo.

Con el capítulo 7, se concluye la segunda sección del libro y en él, Frank Camm sugiere la utilización de contratos entre el sector público y privado en aquellos servicios de atención a la población que lo permitan, asegurando y mejorando la calidad y reduciendo, además, los costos de operación. El autor, reconocido economista en RAND, da a conocer ejemplos exitosos en la capacitación del personal, la construcción de inmuebles y la provisión de partes o materiales, mencionando los factores determinantes para la suscripción de estos contratos.

John Dumond y Rick Eden, investigadores especializados en temas de defensa (RAND), presentan dos casos (capítulo 8) en donde el gobierno debe aumentar la eficiencia y mejorar el desempeño: el primero se refiere a los procesos militares de logística, los cuales contemplan la procuración, el cumplimiento de los pedidos, la distribución, la administración del inventario y el mantenimiento; el segundo tiene que ver con la administración de la agenda presidencial que, según su análisis, presenta un déficit de tiempo para poder concertar una reunión, pues de dos meses en el gobierno de Kennedy se pasó a ocho meses en la presidencia de Clinton. Para darle solución a este tipo de problemas, los autores sugieren

la incorporación de un ciclo de mejora en el que se defina primero el proceso, para que luego se mida en términos de desempeño y se mejore, regresando otra vez a su definición.

Después, Al Robbert, director del programa Desarrollo del Capital Humano para la Fuerza Aérea en RAND, sugiere emular los modelos militares para promover el liderazgo debido a la efectividad registrada en ese ámbito. A este respecto, expone los resultados de un estudio de RAND, considerando el desarrollo de esquemas de recompensas y cuestionando el desarrollo de programas internos de carrera profesional pública (capítulo 9).

En el capítulo 10, Treverton aparece una vez más para exponer los resultados de otro estudio elaborado por el RAND relacionado con el desarrollo de líderes en el gobierno, en el sector privado y en las organizaciones no lucrativas; también presenta las sugerencias que el gobierno debe llevar a cabo con el propósito de ampliar el liderazgo en el sector público, todo ello enmarcado en un mundo globalizado. De esta manera, el autor expone el cambio registrado en el significado del liderazgo en el mundo actual, así como las similitudes y diferencias entre los tres sectores antes mencionados. Esta situación obligaría al gobierno a reorganizarse para mejorar el liderazgo en el corto y largo plazo.

En la última sección del libro, Beth J. Asch, profesor de ciencia política en Pardee RAND Graduate School, inicia una discusión referente a los puntos clave para obtener un alto desempeño por parte del gobierno, el cual genere los compromisos y la responsabilidad social del recurso humano estratégico en cada departamento. Para cumplir con este objetivo, se pueden establecer sistemas eficientes de pago o incentivo para motivar el desempeño del recurso humano; evidentemente, cada uno de estos sistemas presenta sus deficiencias y requiere diferentes soluciones o consideraciones para su implementación.

De acuerdo con la premisa de que debe promoverse al recurso humano más efectivo y pagársele más, mientras que a su contraparte se le debe separar de la institución, Jacob Alex Klerman, director en RAND del Centro para las Políticas Sociales, expone en el capítulo 12 los factores que deben considerarse para realizar una medición del desempeño; éstos son la precisión, los productos o resultados por evaluar y la distinción entre el desempeño bruto y el neto. No escapan a su reflexión los atenuantes respecto de la posibilidad de manipular la información por parte del personal para obtener un mejor resultado en la medición, lo que obliga a la generación de sistemas de verificación, control y auditoría.

En el siguiente capítulo, Laura Hamilton,

investigadora senior en RAND, explora las posibles lecciones registradas al incorporar un sistema de medición del desempeño en el sector de la educación, donde no necesariamente el incremento del presupuesto representa la consumación de los objetivos y metas. Por consiguiente, la autora identifica cuatro componentes para ser incorporados: la definición de metas, su medición, los objetivos y los incentivos o castigos que serán utilizados en el sistema de evaluación del desempeño.

Por último, Klitgaard, Fredderke (profesor de economía de la Cape Town University en Sudáfrica) y Akramov (doctor aspirante de la Pardee RAND Graduate School) establecen los criterios mínimos para seleccionar y utilizar la evaluación del desempeño como la eficiencia en la asignación, los efectos de representatividad, motivación y acumulación de fondos; además, establecen una fórmula para maximizar la utilidad, sujeta a la definición de metas, la evaluación del desempeño y la inversión dirigida a la evaluación.

El libro probablemente sea el producto exigido para clarificar las recomendaciones expuestas por la NCPS en términos más prácticos y tangibles para el gobierno estadounidense. A través del texto, resulta evidente la preocupación y posible incapacidad de resolver los problemas de seguridad nacional por parte del gobierno. No obstante, los

autores exponen posibles alternativas para mejorar el desempeño gubernamental, las cuales, sin duda, pueden ser replicadas en otros países. Aunque en algunos casos los autores presentan la participación de ciertos actores políticos que impedirían o estarían en contra de reestructuraciones, el desarrollo o las modificaciones de políticas públicas olvidan brindar opciones o mane-

ras apropiadas de afrontar y solventar estos posibles problemas. Otro aspecto identificado en la mayoría de los capítulos es la sugerencia de replicar las acciones tomadas por el sector militar, las cuales, sin duda, pueden servir en ocasiones como lineamientos, mas no como una práctica común en el servicio público.