

Cabrero Mendoza, Enrique (coord.) (2009),
Competitividad de las ciudades en México.
La nueva agenda urbana,
México, CIDE/Secretaría de Economía

Gustavo Garza*

La dimensión macroeconómica de las ciudades es un tema prioritario en la agenda de investigación urbana, considerando su función crucial en el desarrollo económico de las naciones. En el caso mexicano, paradójicamente, es una de las cuestiones menos estudiadas, probablemente por la complejidad estadística y metodológica que reviste, así como por su absoluta desatención en las acciones y políticas gubernamentales de promoción del desarrollo económico. Por ello se debe recibir con beneplácito la aparición del libro *Competitividad de las ciudades en México. La nueva agenda urbana*, realizado bajo la coordinación de Enrique Cabrero Mendoza, con la participación de José Reynaldo Barbarín Rodríguez, Isela Orihuela Jurado, Pablo Rojo Calzada y Alicia Ziccardi Contigiani. El libro está constituido por cuatro capítulos, más una introducción sustantiva, todo lo cual se desarrolla en sus 214 páginas.

En la introducción, Cabrero parte de la proposición que establece la función crucial de las ciudades en el desarrollo económico de los países, afirmando que “detrás de cada experiencia nacional exitosa hay una red de ciudades que han sido los motores de la competitividad, del desarrollo y del bienestar social” (p. 9). De esta suerte, las empresas competitivas en el mercado global están situadas en ciudades que disponen de modernas redes de infraestructura, equipamiento, capital social y humano, así como de una eficiente gestión gubernamental.

El autor afirma, además, que las ciudades y regiones competitivas se caracterizan por participar exitosamente en el mercado nacional e internacional de bienes y servicios, elevar el ingreso real y el bienestar social de sus habitantes, así como por promover el desarrollo sustentable y la cohesión social (p. 13).

* Profesor investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. Correo electrónico: ggarza@colmex.mx.

A partir de una serie de consideraciones normativas del “deber ser” de las ciudades, asegura que en México “los gobiernos municipales carecen de competencias constitucionales para cumplir la función de ser promotores del desarrollo económico” (p. 15), pero que la Comisión Federal de la Mejora Regulatoria (Cofemer) apoya a los municipios en la creación de Centros de Atención Empresarial, facilitando el proceso de apertura de nuevas empresas. Nosotros aclararíamos que las autoridades locales no requieren un mandato constitucional para establecer políticas y estrategias para impulsar el desarrollo de las economías locales, sino de capacidad técnica y recursos financieros para hacerlo, elementos de los que en términos generales carecen.

Con base en los anteriores planteamientos aclara que el propósito del libro es analizar los niveles de competitividad de 60 ciudades mexicanas (capítulo 1); los perfiles de competitividad de grupos de ciudades (capítulo 2); la percepción de actores importantes sobre la cuestión de la competitividad de las ciudades en México (capítulo 3); y, finalmente, la función que juega la cohesión social dentro de los determinantes de la competitividad (capítulo 4). En lo que sigue nos proponemos esquematizar los principales resultados del trabajo en el orden de los anteriores objetivos que se siguen en el capitulado.

Índice de competitividad de las ciudades mexicanas, 2007

En el primer capítulo, Cabrero y Orihuela plantean medir el grado de competitividad de las 60 áreas metropolitanas más importantes del país en 2007, según cuatro componentes constituidos por 46 variables: económico, institucional, sociodemográfico y urbano (p. 19). Estas 60 ciudades son las mismas que se consideraron en un estudio semejante que realizaron estos autores para 2003, por lo que se ofrece como propósito subyacente comparar ambas jerarquías para determinar los cambios ocurridos durante los cuatro años transcurridos.

El *componente económico* está constituido por 10 variables: producción bruta total per cápita, sueldos por personal ocupado, monto de los activos fijos industriales, comerciales y de servicios entre el personal ocupado, y un conjunto de tres índices de especialización de las tres divisiones anteriores, además de la participación de sus sectores modernos. No queda claro si con “producción bruta total” se refiere al producto interno bruto (valor agregado) o al valor bruto de la pro-

ducción.¹ Si esto último fuera el caso, su uso sería muy cuestionable, pues no sería comparable entre las ciudades dadas las diferencias de la proporción de los insumos que tienen las diferentes divisiones económicas entre las urbes.

El *componente sociodemográfico* está compuesto por 11 indicadores; inicia con el ingreso promedio por familia y termina con el número de delincuentes sentenciados por cada 100 mil habitantes (cuadro 1.1, p. 23 y anexo 4, p. 205). El *componente urbano-ambiental* lo forman 14 variables; va desde el rango de cada ciudad dentro del sistema urbano según número de habitantes, hasta el porcentaje de centros de investigación respecto al total nacional (cuadro 1.1, p. 24 y anexo 4, p. 206). Finalmente, el *componente institucional* lo constituyen 10 elementos, entre los que destacan la capacidad financiera estimada por el coeficiente entre ingresos propios y el gasto corriente, así como la existencia de un plan de desarrollo urbano y un instituto municipal de planeación (cuadro 1.1, p. 24 y anexo 4, p. 204).

Esta significativa base de datos de 45 variables para las 60 zonas metropolitanas se procesa mediante el análisis factorial para obtener indicadores de la competitividad del conjunto urbano. Se anota que en el anexo 1 se presenta en detalle la metodología del cálculo, pero sólo se describen las características generales de la muy difundida técnica, sin explicar el procesamiento de la información, esto es, no se sabe cuántos factores fueron considerados, cuáles fueron las matrices de correlación de las variables, ni se conoce el porcentaje de varianza explicada.

Dejando de lado esos tecnicismos, es incuestionable que la base de datos tiene notables potencialidades analíticas, por lo que sería de gran utilidad ponerla a disposición de los interesados en un portal de internet, dado que no se presentó en el libro. El análisis futuro de la información agregaría un significativo valor al conocimiento de las peculiaridades de ese importante conjunto de ciudades mexicanas, cruciales para el desarrollo económico nacional.

La parte central del capítulo 1 es el índice de competitividad de las ciudades en México, cuyo valor se normaliza de 1 a 100 para cada componente y un valor promedio como índice general. En el cuadro

¹ En el cuadro 1.1 se enlistan las variables, pero se presenta dos veces la "producción bruta total per cápita", quedando el interrogante de si consideraron las dos acepciones de la producción anteriores o una de ellas, y simplemente, por descuido, la enlistaron dos veces. En este último caso el número de variables del componente económico serían 10 y no 11, por lo que las totales serían 45 en vez de 46.

1.2 (p. 32) se presentan las cuantificaciones para las 20 principales ciudades; inicia con Monterrey, como la ciudad más competitiva de México en 2007, según este ejercicio, y concluye con Puebla, como la vigésima. En el cuadro 1.3 (p. 40) se agregan los índices de las 40 ciudades restantes, estando Cuernavaca en el lugar 21 y Chetumal en el 60.

Después de analizar las variables principales de cada componente en los diferentes tipos de ciudades, se realiza una interesante comparación entre las jerarquías de 2003 y 2007. Cabría destacar un par de cuestiones al respecto. En primer lugar, en términos del componente económico, en el cuadro 1.4 (p. 50) se muestra que del grupo de las 15 ciudades con mayores valores en 2003, se excluyen en 2007 la Ciudad de México, Hermosillo, Guadalajara, Cuernavaca y Coahuila, mientras se incorporan Ciudad Juárez, Celaya, Matamoros, Chihuahua y Torreón. En segundo lugar, según el índice promedio de los cuatro componentes de las 15 ciudades más competitivas salen Cancún, Tampico y Los Cabos, las cuales son sustituidas por Hermosillo, Durango y Reynosa (p. 53-54).

La exclusión de la Ciudad de México, que produce cerca de 30% del PIB nacional, y la incorporación de Ciudad Juárez, que tiene 1.9%, se pueden considerar como un ejemplo de la rigidez de este tipo de ejercicios estadísticos por sus naturales limitaciones. No se puede soslayar la situación de la ciudad fronteriza en cuanto a la inseguridad derivada de los cárteles del narcotráfico allí establecidos, lo cual alcanza niveles verdaderamente lúgubres en la actualidad. Ello crea un dramático impacto económico pues, por ejemplo, del segundo semestre de 2008 al primero de 2009 en Chihuahua se perdieron 118 mil empleos, principalmente en las manufacturas. Así, la presidenta de la Asociación de Maquiladoras de Ciudad Juárez advirtió que la ciudad corre el riesgo de convertirse en una “ciudad maquiladora fantasma” (*El Financiero* en línea, 12 de agosto de 2009). Sería recomendable ponderar los cálculos de los índices de competitividad con una argumentación más analítica que agregue consideraciones como las anteriormente ejemplificadas, pues no se puede ignorar la mayor complejidad de la realidad y las limitaciones de los ejercicios estadísticos.

Cabrero y Orihuela no aventuran ninguna explicación sobre los curiosos movimientos, a los que se puede agregar la salida de Guadalajara de las 15 primeras urbes según componente económico. Sería importante tratar de entender esta dinámica de cambio mediante el análisis detallado de las variables utilizadas, pues los movimientos en

la competitividad de las ciudades son procesos estructurales que ocurren en el mediano y largo plazos, a menos que en la cuantificación de la competitividad se introduzcan variables coyunturales que no deberían haberse considerado, dejando de lado la relatividad de la técnica utilizada.

Finalmente, se contrasta la jerarquía del capítulo con la de otros dos ejercicios semejantes realizados por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) con 71 ciudades y 122 variables, y la empresa consultora ARegional con 91 y 84, respectivamente. Al comparar sus 20 ciudades más productivas con las de las otras dos fuentes, los autores concluyen que “hay fuertes convergencias al señalarlas como las ciudades más competitivas del país” (p. 59). Para ser más precisos, nosotros agregaríamos que 11 de las 20 ciudades, un poco más de la mitad, se encuentran en los tres estudios, mientras que siete lo hacen en dos. Durango y Monclova, que están en este capítulo, no aparecen en ninguna de las otras dos investigaciones.

Cabrero y Orihuela concluyen al respecto que “La diversidad de los estudios no necesariamente significa una confrontación de resultados sino una complementación de ideas” (p. 59). Esto puede ser una afirmación políticamente impecable, pero se debe aspirar a la mayor objetividad posible respecto a la determinación de la competitividad de las ciudades, y dado que los ejercicios estadísticos de corte taxonómico tienen cierto grado de relatividad, es prioritario seguir profundizando en el conocimiento de los determinantes y niveles de la competitividad de las ciudades en México.

Perfiles de competitividad de las ciudades: un mapa nacional diverso

En este capítulo, escrito por Cabrero y Barbarín, se plantea agrupar los centros urbanos de acuerdo con sus perfiles de competitividad según el Índice de Competitividad del CIDE (ICC) del capítulo anterior, con el fin de proponer estrategias más precisas para orientar a los gobiernos que persigan mejorar la competitividad de sus ciudades.

Inicialmente se clasificó a las ciudades según “perfiles de competitividad” que, conforme se desprende de la argumentación de las páginas 65 a 67, se refiere a una *clasificación funcional* de la especialización económica de las ciudades, como se conoce en la bibliografía de la denominada ciencia urbana y regional. Sea como fuere, los perfiles

son: 1) industrial, comercial y de servicios *tradicionales*; 2) industrial, comercial y de servicios en *transición*; 3) industrial, comercial y de servicios en *modernización*, y 4) *turístico*. Adicionalmente, las ciudades se agrupan según sea su liderazgo regional: bajo, medio o alto, dentro de cinco grandes regiones socioeconómicas: Noroeste, Noreste, Centro-occidente, Centro y Sureste (los estados que incluyen están en la p. 69).

Después de presentar las variables que se utilizan para clasificar a las ciudades según los cuatro perfiles seleccionados, se clasifican las 60 ciudades en 23 tradicionales, 17 en transición, 16 en modernización y 4 turísticas (cuadro 2.4, p. 93). El nivel de liderazgo de las ciudades se determina de una manera muy simple, esto es, según el valor absoluto de la producción bruta total (PBT) y del número de habitantes (cuadro 2.3, p. 79). Con base en ello se identifican 14 ciudades de liderazgo regional alto, 17 de medio y 29 de bajo (p. 96).

Tras todo este significativo esfuerzo por avanzar en el conocimiento de las características de la competitividad de las ciudades mexicanas, la conclusión principal del capítulo es la identificación de nueve ciudades con perfil económico moderno y liderazgo regional alto, que son por orden alfabético: Aguascalientes, Ciudad de México, Ciudad Juárez, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Querétaro, Saltillo y San Luis Potosí (p. 100).

En fin, en este capítulo Cabrero y Barbarín realizan un interesante esfuerzo por avanzar en el diagnóstico de las peculiaridades económicas de las ciudades mexicanas, lo cual es un requisito indispensable para diseñar una estrategia funcional que permita que eleven su capacidad competitiva en el mercado internacional.

Percepción de la competitividad

Barbarín y Rojo se proponen en este tercer capítulo presentar los resultados de cinco foros que se realizaron entre julio y septiembre de 2008 en Tijuana, Monterrey, Guadalajara, Ciudad de México y Mérida, donde se discutió el ICC junto con las ideas al respecto de informantes clave pertenecientes a las cinco regiones seleccionadas en el capítulo 2. Se diseñó una encuesta para que estos agentes identificaran los factores económicos, estructurales e institucionales vinculados con la falta de competitividad de las ciudades donde viven. Se recolectaron 304 cuestionarios que fueron respondidos por funcionarios públicos

(41%), empresarios (31%), académicos (14%), y el restante 14% trabajaba en ocupaciones diversas (p. 110).

Se realizaron algunas preguntas sobre el desempeño económico de los principales sectores productivos y por tamaño de las empresas. Más importante fue la identificación de factores que impiden mejorar la competitividad; se mencionaron primordialmente el atraso tecnológico, la falta de inversión, la entrada de productos extranjeros y la insuficiencia de crédito para las empresas (p. 116).

De mayor significación fueron las barreras que representan los factores institucionales de los gobiernos locales. Los tres factores más mencionados, que coinciden con los más importantes, fueron: la corrupción (77% de los encuestados), el débil apoyo a las empresas (76%) y la excesiva tramitación (76%) (p. 123). Entre las propuestas para promover mayores niveles de competitividad se mencionaron: abatir la corrupción, combatir la inseguridad y estimular el vínculo entre las empresas y las universidades e institutos de investigación (p. 126 y 127).

Se podría concluir, por nuestra parte, que ninguno de los resultados anteriores sorprende, y que la importancia del ejercicio radica en que ratifica lo que es fácilmente identificable desde el punto de vista de la teoría y del conocimiento de la realidad nacional. Quizás sea tiempo de continuar este tipo de investigaciones de campo hacia la identificación de las estrategias específicas necesarias para lograr superar las barreras a la productividad de las ciudades y cómo implementarlas.

Ciudades competitivas: sobre la competitividad urbana y la cohesión social

Ziccardi aborda en este último capítulo el tema de la cohesión social, elemento *sine qua non* para unas estrategias exitosas de promoción del mejor funcionamiento de las ciudades.

La tesis central de la autora es que los gobiernos locales, además de apoyar la realización de todos los elementos que requieren las empresas para su funcionamiento, “deben realizar acciones que contrarresten la pérdida de cohesión social generada por la crisis de la sociedad salarial [...] el incremento del desempleo, la informalidad y la precariedad en el mercado de trabajo urbano y el consiguiente debilitamiento de las instituciones de seguridad social” (p. 132).

En esa dirección, el capítulo se plantea analizar conceptualmente la relación entre la competitividad y la cohesión social, con la intención de sustentar el análisis empírico de la relación entre el ICC y la desigualdad de los ingresos municipales en México (p. 132). Remitimos al lector interesado en los dos primeros objetivos a leer los incisos I y II del capítulo, pues por razones de espacio nos concentraremos en el tercero, que constituye un análisis importante dentro de la secuencia temática del libro.

En el acápite “Competitividad económica y cohesión social. Una primera aproximación a las ciudades mexicanas”, Ziccardi nos advierte de inicio que “escapa a los objetivos de este trabajo intentar formular una metodología que permita saber si existe correlación entre este concepto [cohesión social] y la competitividad urbana de las áreas metropolitanas mexicanas” (p. 155). Agrega que se efectuará una “una primera aproximación cuantitativa” con el ICC y los coeficientes de Gini sobre la distribución de los ingresos de los hogares.

Con base en las 20 ciudades con mayor ICC, Ziccardi observa cuáles de ellas tienen coeficientes de Gini menores al 0.5928 promedio nacional. Deriva que 17 de las anteriores ciudades se encuentran en ese caso, por lo que “pareciera corroborarse la relación inversa entre competitividad urbana y desigualdad social” (p. 159).

Sin embargo, al relacionar las ciudades que ocupan los 20 últimos lugares del ICC encuentra que 19 presentan coeficientes de Gini menores que el promedio nacional, lo que “debilita la hipótesis de que las ciudades que registran mayor competitividad son las que registran menor desigualdad económica y por esa vía mayor cohesión social” (p. 161). Agrega que lo que señalan los resultados revelan que las zonas metropolitanas tienden a registrar una menor desigualdad económica que el promedio nacional.

La pretensión de alcanzar una relación cuantitativa entre la competitividad y la cohesión social quizás se hubiera intentado mediante la cuantificación del coeficiente de correlación entre los valores del ICC y los del coeficiente de Gini, en vez de hacerlo mediante los dos paneles extremos de las 20 ciudades más y las 20 menos competitivas. Independientemente del resultado obtenido del cálculo, es incuestionable que se está ante dos procesos estructurales –competitividad y cohesión social– que quizás no deban analizarse cuantitativamente en forma sincrónica, sino intentar un enfoque de corte histórico que permita autenticar mejor este tipo de relaciones estructurales complejas.

En fin, el libro que nos ocupa constituye una contribución importante al avance analítico de la comprensión de los determinantes de la competitividad de las ciudades en México, al agregar nuevos elementos económicos, sociales y de gestión pública urbana que permiten lograr un diagnóstico más completo de su naturaleza. A partir de ello será posible diseñar acciones estratégicas para las ciudades mexicanas que les permitan elevar sus niveles internacionales de competitividad.

Para avanzar en tal diagnóstico sería necesario agregar variables estructurales del ámbito nacional, como los niveles y la distribución territorial de la inversión pública federal, así como las políticas fiscales, de comercio exterior y de seguridad pública, todas ellas relacionadas con el desarrollo de los factores productivos y la acumulación de capital. Se debe partir del axioma que las ciudades constituyen monumentales aglomeraciones de infraestructura y equipamiento sin las cuales la producción de las empresas no es posible: sin ciudades competitivas a escala internacional, la posibilidad de las firmas para insertarse en el mercado global es inviable. Lograr elevar el grado de competitividad de las metrópolis del país sólo será posible mediante el diseño de una estrategia nacional en que participen directa y coordinadamente las dependencias federales, las estatales y las municipales.