

La política económica de Estado y la agenda para las ciudades

JAVIER BERISTAIN ITURBIDE*

Los procesos económicos modernos dependen en grado extremo de la aglomeración en ciudades y de los servicios públicos puestos a disposición de los hombres de empresa por el Estado.
Joseph Schumpeter

En este artículo se describe el proceso de urbanización en México a fin de derivar los puntos estratégicos de la agenda de la economía urbana que deberá considerarse en la formulación de una política económica de Estado. El trabajo consta de seis secciones que abordan el tema con base en las zonas más urbanizadas (localidades con más de 100 000 habitantes) definidas por el INEGI y que suman actualmente 41 ciudades.¹

En la primera sección se aborda el debate sobre las consecuencias de los procesos de urbanización y la importancia de las ciudades; en la segunda se analiza el proceso de urbanización en México y su efecto en los aspectos demográficos y laborales y en seguida se examina el tamaño de las economías urbanas y los aspectos de localización de la producción. Más adelante se es-

1. En el ensayo se consideran las siguientes ciudades como áreas más urbanizadas:

• El área metropolitana de las ciudades de México, Monterrey, Mérida, Guadalajara, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tampico, Toluca, Chihuahua, León, Orizaba, Veracruz y Torreón.

• Las zonas fronterizas de Ciudad Juárez, Matamoros, Nuevo Laredo y Tijuana.

* Miembro del Comité Editorial de Comercio Exterior y Director General de Afore XXI. El autor agradece la colaboración de Danko Durán, Manuel García Huitrón, Otoniel Ochoa, Hiquingari Ortega, Marco A. Pérez, Tonatiuh Rodríguez y Diego Ruiz.

tudia el ingreso de las familias y su distribución, así como las finanzas públicas locales y su aporte al desarrollo de las ciudades. Por último, se presentan algunas sugerencias para definir la agenda de la política económica de Estado para las ciudades.

EL DEBATE SOBRE UN MUNDO URBANIZADO

En las ciudades se concentra la mayor parte de la población y es donde más se evidencian los problemas sociales de pobreza, deterioro del ambiente, insuficiencia de servicios públicos e inseguridad, entre otros aspectos. En las ciudades, no importa el país ni su grado de desarrollo, día con día se da la batalla para un crecimiento económico sustentable.²

Se estima que 45% de la población mundial, es decir, 2 500 millones de personas, vive en zonas urbanas y se prevé que de mantenerse esa tendencia hacia el año 2025 60% —más de 5 000 millones de personas— vivirá en las ciudades.³ En la actuali-

• Las áreas urbanas de Acapulco, Guerrero; Aguascalientes, Aguascalientes; Campeche, Campeche; Cancún, Quintana Roo; Celaya, Guanajuato; Coatzacoalcos, Veracruz; Colima, Colima; Cuernavaca, Morelos; Culiacán, Sinaloa; Durango, Durango; Hermosillo, Sonora; Irapuato, Guanajuato; La Paz, Baja California Sur; Manzanillo, Colima; Monclova, Coahuila; Morelia, Michoacán; Oaxaca, Oaxaca; Saltillo, Coahuila; Tepic, Nayarit; Tlaxcala, Tlaxcala; Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; Villahermosa, Tabasco, y Zacatecas, Zacatecas.

2. Voula Mega, "The Wellbeing of Cities and Citizens in Europe", en *Our cities Our Future: Policies and Action Plans for Health and Sustainable Development*, WHO Healthy Cities Project Office, Copenhagen, 1996.

3. Eugene Linden, "The Exploding Cities of the Developing World", *Foreign Affairs*, enero-febrero de 1996.

dad existen 15 megaciudades en el mundo, cada una con más de diez millones de habitantes, mientras que en el año 2000 podrían ser 20 o más.

La tendencia hacia un mundo urbano preocupa a la comunidad internacional y han surgido posiciones opuestas en términos de lo malo o bueno que esto puede significar para la sociedad. Los pesimistas insisten en la imposibilidad de las ciudades para enfrentar los requerimientos de un rápido crecimiento urbano, en la necesidad de detener la urbanización a cualquier costo y en hablar de crisis urbanas derivadas de la decadencia ambiental que pone en riesgo el bienestar de las generaciones futuras.⁴

Otros, en contraste, reconocen que la cercanía entre los factores de la producción incrementa la productividad de la economía y facilita la transferencia y generación de nuevos conocimientos y tecnologías; asimismo, que las economías de aglomeración generan la mayor parte de la riqueza de los países. Señalan que el tamaño de las ciudades es relativo, que lo que parece grande para un período de la historia es pequeño para otro y que las mismas grandes ciudades promueven la innovación que contribuye a las soluciones.⁵

Ambas posiciones tienen sus aciertos y comparten el mismo deseo: que el crecimiento económico permita elevar de manera sostenida los estándares de vida de la mayoría de la población. El problema es cómo lograr este resultado en un mundo eminentemente urbano, en donde los fenómenos de mercado (rendimientos crecientes de escala, costos de transacción y de transporte, asimetría o ausencia de información, bienes públicos, externalidades y deficiencia o ausencia de derechos de propiedad) inducen procesos de concentración y el surgimiento de ciudades ganadoras y perdedoras.

Robert Reich señala que las transformaciones que experimenta el mundo en los ámbitos económico y político conducirán necesariamente a que no haya economías nacionales, ni productos, tecnologías, empresas o industrias nacionales.⁶ El principal activo de los países de cara al nuevo milenio serán las personas, su adiestramiento y habilidades. En este escenario, la vitalidad de las economías dependerá menos de la nacionalidad de las empresas y el capital y más de dónde se localice la producción de bienes y servicios. Así, las ciudades se han convertido en los actores cruciales en la redefinición de las ventajas competitivas de los países, donde se desarrolla la fuerza laboral con la educación, la capacitación y el adiestramiento nece-

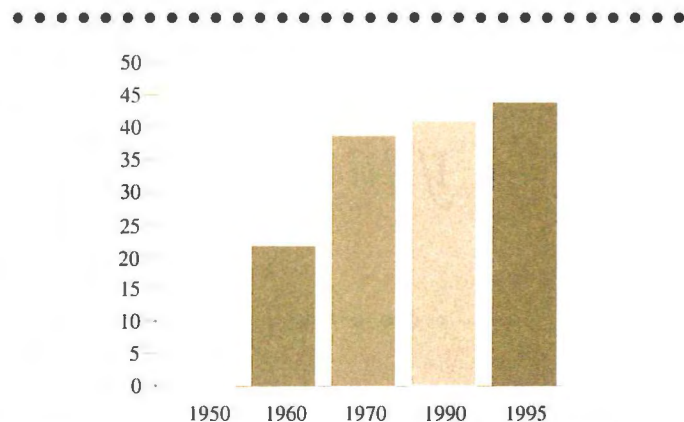
4. La Cumbre de 1996 en Estambul, los programas de Ciudades Saludables y Ciudades Ecológicas de la OCDE, y la incorporación de las ciudades como tópico específico en la agenda de gobierno de los dos períodos de Clinton, son sólo algunos ejemplos de la importancia que ha adquirido el tema de las ciudades en escala internacional. Allen C. Kelley y Jeffrey G. Williamson, *What Drives Third World City Growth? A Dynamic General Equilibrium Approach*, Princeton University Press, 1984.

5. Un excelente acercamiento al debate se encuentra en "Turn Up the Lights. A Survey of Cities", *The Economist*, 29 de julio de 1995; véase también Jane Jacobs, *The Economy of Cities*, Vintage Books, 1970.

6. Robert B. Reich, *The Works of Nation*, Vintage Books, 1992.

G R Á F I C A 1

PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN DE LAS ÁREAS MÁS URBANIZADAS EN EL TOTAL NACIONAL, 1950-1995 (PORCENTAJES)



Fuente: Censos Generales de Población y Vivienda y Censo de Población y Vivienda 1995.

sarios para la producción moderna y se crean las instituciones que hacen más eficaz la toma de decisiones. La globalización obliga a mirar a las ciudades.

En el caso de México, caminar hacia una política económica de Estado sin incorporar los principios y lineamientos que habrán de guiar el desempeño futuro de las economías urbanas implica omitir el debate sobre el papel del gobierno federal cuando las fricciones o fallas de mercado tienden a acentuar el desarrollo desigual de las regiones del país o el que cumple para revertir los procesos de deterioro de ciudades que, ante la pérdida de las condiciones que les dieron vida, hoy amenazan su sustentabilidad.

El país puede avanzar en la medida en que las ciudades se conviertan en centros de oportunidades y motores del crecimiento económico, en sitios donde cada familia pueda echar raíces y mejorar sus niveles de bienestar (en términos de empleo formal, vivienda digna, escuelas de calidad y calles seguras). No es posible olvidar que en la actualidad 46% de la población se localiza en las áreas más urbanizadas (AMU), donde se genera 70% del PIB nacional y se concentra más de 60% del acervo de capital nacional, además de que en ellas reside la población más escolarizada.⁷

El proceso de urbanización ha acompañado a la transición democrática en México. Mientras que hace 20 años la participación de los gobiernos de oposición no era significativa, actualmente 65% de las AMU están gobernadas por partidos de oposición: Acción Nacional (PAN) en 53% de ellas, el Revolucionario

7. En las AMU se localiza 69% de la población nacional de 12 años y más con estudios subprofesionales, 63% que cuenta con estudios profesionales medios y 75% con estudios profesionales superiores. En contraste, sólo se localiza en ellas 22% de la población mayor de 12 años sin instrucción.

Institucional (PRI) en 35% y el de la Revolución Democrática (PRD) en 9%. Sin duda, es en las ciudades donde se asientan los fundamentos de nuestra democracia.⁸

ASPECTOS DEMOGRÁFICOS Y LABORALES

El proceso de desarrollo económico y social del país se ha acompañado de una acelerada urbanización. En 1950, las AMU aglomeraban a 4.8 millones de habitantes que sólo representaban 14% de la población nacional. En tan sólo 20 años la participación de la población que habitaba las zonas más urbanizadas se incrementó a 41%, lo que en términos absolutos representaba 20 millones de habitantes. En 1995, alrededor de 42 millones de personas se localizaban en las AMU y de ese total las 14 zonas metropolitanas más grandes del país concentraban una población de 33 millones (véase la gráfica 1).

La elevada concentración poblacional en unas cuantas áreas urbanas no se puede explicar sin considerar el reacomodo territorial de la población. A partir del decenio de los cincuenta la industrialización propició la emigración del campo a la ciudad, así como la transición de un país rural hacia uno predominantemente urbano. Según el Censo de Población y Vivienda de 1990, era inmigrante 27% de la población total de las AMU. Asimismo, el cambio estructural que se inició alrededor de 1985 con la apertura comercial y la reforma del papel económico del gobierno también ha adquirido relevancia en el proceso de migración—principalmente de jóvenes mayores de 12 años que buscan mejores condiciones y oportunidades de vida—; en 1990, del total de la población de las AMU, 6% declaró que su residencia en 1985 era otra entidad, es decir, emigraron a esas áreas en un lapso de sólo cinco años. En los noventa ese fenómeno se ha reafirmado; baste comparar la caída de la tasa natural de crecimiento de las ciudades que componen las AMU y su elevado crecimiento poblacional de 1990 a 1995.⁹

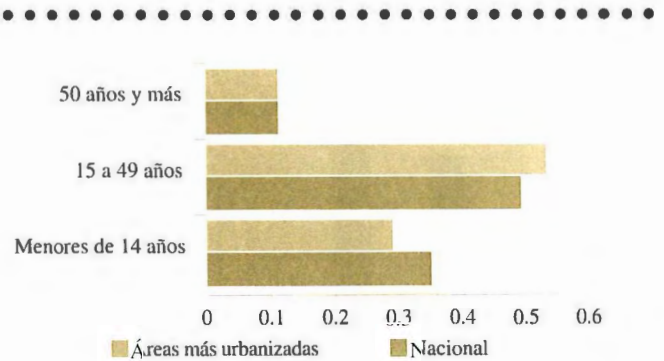
La relativa facilidad para integrarse a la fuerza laboral urbana ha permitido una creciente participación de la mujer en el mercado laboral, con lo que se retrasa su edad reproductiva y se eleva el costo de oportunidad de tener hijos, lo que reduce la tasa de natalidad. Mientras en las AMU la tasa de participación de la mujer es de 36%, en escala nacional es de 33%. La tesis tradicional de que las presiones poblacionales permanecerán altas en las zonas rurales se mantiene, dado que los niños representan activos económicos netos en las áreas rurales en virtud de que apoyan la producción familiar, no requieren gastos elevados en

8. Si se utiliza el criterio de la población que cubre las ciudades gobernadas por partidos de oposición como porcentaje de la población total de las AMU, el resultado es más espectacular: la oposición gobierna 80% de la población de las AMU, en donde el PAN participa con 53% y el PRD con 25%, resultado este último que está influido por la presencia de este partido en el Distrito Federal. El PRI sólo gobierna 20% de la población de las AMU.

9. Para analizar con detalle la diversificación de los flujos migratorios en los recientes cinco años véase Conapo, *La situación demográfica de México 1998*.

G R Á F I C A 2

PIRÁMIDE POBLACIONAL NACIONAL Y DE LAS ÁREAS MÁS URBANIZADAS



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo 1996

educación y pueden encargarse del cuidado de sus padres durante la vejez. En el otro extremo, en las zonas urbanas los niños representan costos económicos netos; tienen que asistir a la escuela en vez de contribuir a la producción familiar y es menos probable que asuman el cuidado de sus padres en la vejez.¹⁰

La combinación del proceso de inmigración—principalmente de jóvenes— y la menor tasa natural de crecimiento poblacional tiene varias implicaciones en la estructura y el funcionamiento del mercado del trabajo al afectar el tamaño de la fuerza laboral y sus condiciones de actividad-inactividad:

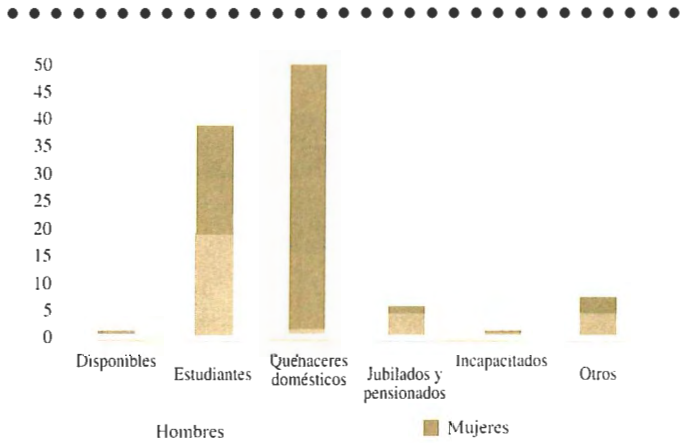
1) Favorece el desplazamiento de la pirámide de edades al incrementarse la participación de los jóvenes en edad de trabajar en el total de la población. En la actualidad la población nacional es relativamente más joven que en las AMU: mientras que en el agregado nacional 36% de la población es menor de 14 años, en dichas áreas ese porcentaje se reduce a 30. La población en edad de trabajar que vive en las AMU representa aproximadamente 47% de la fuerza laboral del país. La misma participación se mantiene para el caso de la PEA (véase la gráfica 2).

2) Reduce la participación de las actividades relacionadas con el hogar en el total de las personas económicamente inactivas (PEI) y adquieren mayor importancia relativa las correspondientes al estudio. La PEI de las AMU representa 47% del total nacional. De las personas inactivas en esas áreas, 49% se dedica a los quehaceres domésticos, 38% a estudiar y el resto son personas jubiladas, pensionadas, incapacitadas e inactivas por otras causas. En contraste, en escala nacional los porcentajes respectivos son de 55, 33 y 12 (véanse las gráficas 3 y 4).

Conviene analizar adicionalmente dos aspectos derivados de las características de la estructura sectorial del empleo: las consecuencias del proceso de terciarización y sus implicaciones en la composición de las ocupaciones y los niveles de formalidad

10. Esta idea se refuerza al analizar la tasa de participación de los niños de 12 a 14 años, que es de 17% en el promedio nacional, mientras que en las AMU es de 8 por ciento.

G R Á F I C A 3
ÁREAS MÁS URBANIZADAS: PERSONAS ECONÓMICAMENTE INACTIVAS SEGÚN CONDICIÓN DE INACTIVIDAD EN LAS ÁREAS MÁS URBANIZADAS (PORCENTAJES)

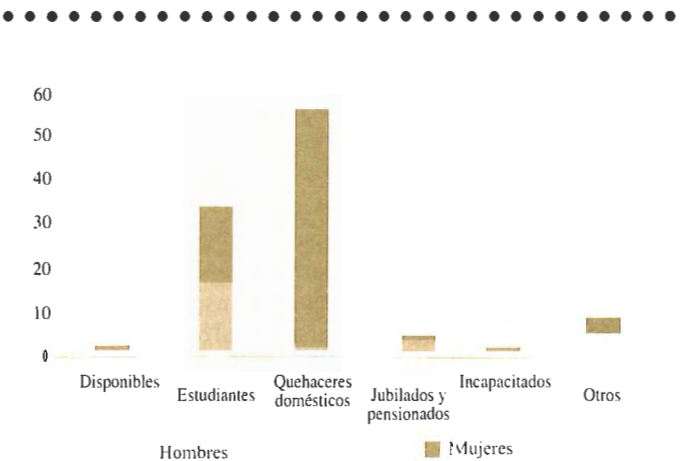


Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo 1996.

de la economía. La terciarización de la economía de las ciudades es evidente; sólo 20% de su población se emplea en la industria de la transformación, y la ocupación en el sector primario no es relevante. Las AMU participan con 57% del empleo en el sector comercial nacional, 58% del industrial nacional, 82% del de alquiler de inmuebles y servicios financieros y 59% del de otros servicios (véase la gráfica 5).

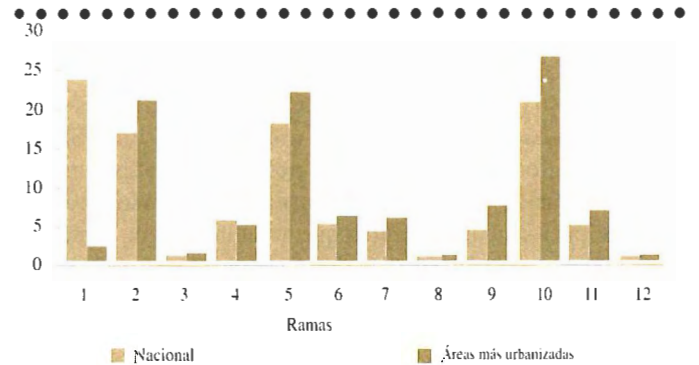
La terciarización tiene dos efectos posibles en las economías urbanas. Por una parte, hay evidencia de que las economías urbanas desindustrializadas registran procesos de recuperación más

G R Á F I C A 4
MÉXICO: PERSONAS ECONÓMICAMENTE INACTIVAS SEGÚN CONDICIÓN DE INACTIVIDAD (PORCENTAJES)



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo 1996.

G R Á F I C A 5
POBLACIÓN OCUPADA POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA EN EL PAÍS Y EN LAS ÁREAS MÁS URBANIZADAS



Ramas: 1. Agropecuarias y extractivas. 2. Industria de transformación. 3. Electricidad. 4. Construcción. 5. Comercio. 6. Hoteles. 7. Transportes y servicios conexos. 8. Comunicaciones. 9. Alquiler de inmuebles, servicios financieros y profesionales. 10. Otros servicios. 11. Administración pública y defensa. 12. No especificado. Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo 1996.

lentos ante contingencias económicas que aquellas en que la planta productiva mantiene un predominio del sector industrial.¹¹ Ello obedece a las posibilidades de exportación del sector industrial durante períodos de recesión, mientras que el comercio y los servicios tienen que ajustarse necesariamente a la evolución del consumo interno y los salarios.

Una de las implicaciones de la composición sectorial de la estructura económica urbana es la distribución del ingreso que se deriva de ella (véase el cuadro 1).

Las ciudades con una estructura sectorial sustentada en el comercio y los servicios tenderán a una mayor concentración del ingreso que aquellas con una amplia base industrial.

La estructura sectorial determina las características ocupacionales de la población empleada. Debido a la mayor importancia relativa del empleo en el comercio, los servicios y la industria, las economías urbanas se caracterizan por mantener una mayor proporción de asalariados (el número de trabajadores asalariados en las AMU representa 56% del total nacional de asalariados). En la estructura de ocupación de aquéllas la proporción anterior se confirma; la composición de la población ocupada de esas áreas es la siguiente: asalariados (64.5%), trabajadores por su cuenta (18.2%), trabajadores a destajo (7.3%), trabajadores sin pago (5.2%) y empleadores (4.8%). (Véase la gráfica 6.)

En la medida en que la participación de asalariados es mayor, las posibilidades de formalidad se incrementan. Por ejemplo,

11. En algunos estudios de ciudades europeas y estadounidenses se ha encontrado que las metrópolis con procesos de desindustrialización presentan tasas de persistencia del desempleo mayores que las industrializadas. Si lo anterior se cumple para México, sus grandes ciudades estarían sujetas a una mayor vulnerabilidad ante la presencia de crisis económicas en términos de desempleo, una productividad relativa menor que la de otras ciudades y, por consiguiente, menores salarios relativos.

C U A D R O 1

COEFICIENTES DE GINI SECTORIALES DE LAS ÁREAS MÁS URBANIZADAS

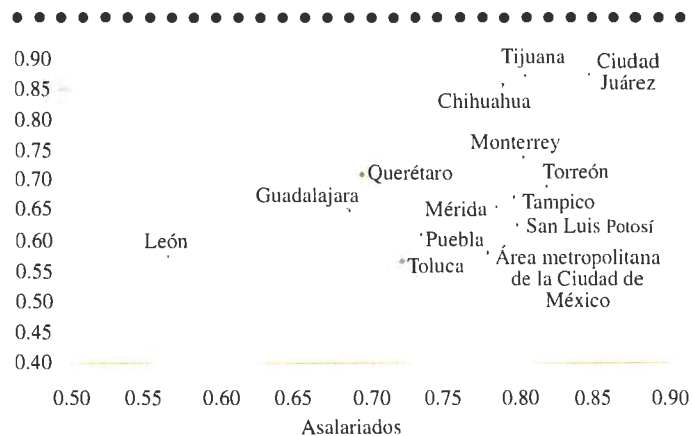
| Sector | Coefficiente |
|---|--------------|
| Industria de la transformación | 0.44 |
| Comercio | 0.55 |
| Hoteles, restaurantes y similares | 0.50 |
| Alquiler de inmuebles y servicios financieros y profesionales | 0.50 |
| Otros servicios | 0.47 |

Fuente: Cálculos propios con información de la *Encuesta Nacional de Empleo, 1996*.

mientras que en Monterrey el número de asalariados representa 80% del total de personas ocupadas y mantiene un porcentaje de formalidad de 74, en Guadalajara el número de asalariados participa con 69% y su grado de formalidad es de 65% (véase la gráfica 7).¹²

G R Á F I C A 7

MÉXICO: GRADO DE COBERTURA SEGÚN NIVEL DE ASALARIADOS



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de la *Encuesta Nacional de Empleo 1996*.

G R Á F I C A 6

POBLACIÓN OCUPADA POR POSICIÓN EN EL TRABAJO EN EL PAÍS Y EN LAS ÁREAS MÁS URBANIZADAS

Fuente: INEGI, *Encuesta Nacional de Empleo 1996*.

Otro indicador de las condiciones de formalidad en las cuales se desenvuelven las economías urbanas es el peso relativo del grupo de trabajadores con local. En las AMU se localiza 28% de los trabajadores que carecen de él y 59% de los que sí disponen del mismo. Al igual que en el caso de los asalariados, el grado

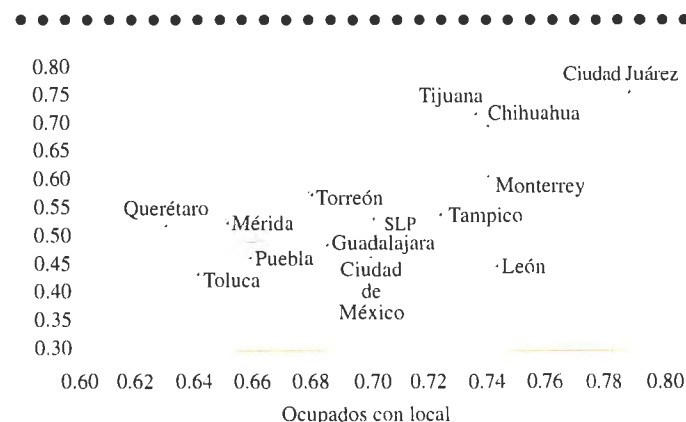
12. El grado o índice de formalidad se calculó considerando como definición operacional el número de asegurados en el IMSS entre el empleo total. Los cálculos se realizaron a partir de la base de datos de la *Encuesta Nacional de Empleo 1996*, siguiendo la metodología planteada en CEDESS-IMSS, *Estudio demográfico, económico y laboral en grandes ciudades*, México, 1998.

de formalidad se relaciona directamente con la participación en el total de los trabajadores que poseen local. Mientras en Monterrey estos últimos representan 74% y su grado de formalidad es de 61%, en Guadalajara los porcentajes respectivos son 68 y 49 (véase la gráfica 8).

A pesar de que la estructura urbana permite mantener un mayor porcentaje de formalidad con relación a las áreas no urbanas, preocupa que las economías de las AMU mantengan una alta proporción de trabajadores sujetos a la informalidad. De la estructura del empleo de esas áreas se desprende que 27% de las personas ocupadas realiza sus labores sin local, es decir, en vehículos, en su domicilio, como ambulantes o en puestos semifijos o *tianguis*. Es generalmente aceptado que el fenómeno de la in-

G R Á F I C A 8

GRADO DE COBERTURA DE QUIENES LABORAN CON LOCAL



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de la *Encuesta Nacional de Empleo 1996*.

formalidad en las AMU constituye el mecanismo de ajuste del mercado laboral urbano cuando la economía formal es incapaz de generar los empleos que requiere una población con bajo nivel de capital humano, desde el punto de vista del sector moderno, y que ante el escaso acervo de capital, la única opción es salir a las calles o realizar su actividad en microunidades difíciles de detectar y cuantificar.

En lo que respecta a la seguridad social, las cifras urbanas son espectaculares. De los 13.2 millones de asegurados en el IMSS, 96% corresponde a las zonas urbanas, 95% de los derechohabientes pertenece a dichas zonas y en el caso de los patronos y cotizantes, la participación de las zonas urbanas es de 98 y 99 por ciento, respectivamente, por lo que cualquier avance en la formalización del empleo en las ciudades se reflejará en el ritmo de crecimiento de los indicadores de ese Instituto.

En la medida en que el sector informal crece, se presenta la paradoja de que se deja de dar servicios a un mayor número de personas debido a la elusión o evasión fiscales. Las ciudades se enfrentan al fenómeno y sus secuelas, pero también a la posibilidad de atenuarlo.

LA ECONOMÍA DE LAS CIUDADES

En virtud de que la mayoría de la población de México vive y se emplea en las zonas urbanas, es menester analizar las condiciones económicas en las cuales se desarrollan las ciudades.

Históricamente, el desarrollo de las ciudades y su crecimiento se ha debido a que es más eficiente producir y comerciar bienes y servicios en localizaciones centralizadas, donde se minimizan los costos de transporte y comunicaciones para los productores y consumidores. Además, las áreas urbanas representan un mercado continuo, que permite la producción en gran escala, con economías de aglomeración y ganancias en eficiencia derivadas de una creciente especialización productiva.¹³ Por lo general se acepta que las fuentes de tales ventajas se pueden resumir en:

13. La cercanía con el mercado urbano permite a las empresas obtener información sobre el mercado y su evolución. Para Kindleberger las ciudades se requieren como nodos de alta densidad de información. Asimismo, menciona que la cercanía promueve el desarrollo de servicios especializados de asesoría legal, técnica, financiera, entre otros. El desarrollo de las ciudades va necesariamente acompañado del crecimiento del sector de servicios. Charles P. Kindleberger, *Economic Response. Comparatives Studies in Trade, Finance and Growth*. Harvard University Press, 1978. Por su parte, Lucas menciona que la teoría de la producción no explica el porqué de las ciudades. Una ciudad es simplemente una colección de factores de producción —suelo, capital, trabajo— y el suelo siempre es más barato fuera de las ciudades. La pregunta que plantea es ¿por qué el capital y la gente no se trasladan, de tal manera que combinen rentas de suelo más baratas y por consiguiente mayores beneficios económicos? La respuesta la encuentra en los beneficios externos derivados de que la gente esté cerca. Robert E. Lucas, "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, núm. 22, 1988, pp. 3-42.

1) Ventajas comparativas en transporte y recursos. Este factor tiene que ver, en primer término, con las diferencias en la dotación de recursos, expresada en términos de las industrias y los trabajadores localizados originalmente en una ciudad y de la atracción que generan nuevas empresas relacionadas con la producción de bienes y servicios para el consumo interno de la ciudad. En segundo lugar, las ventajas en localización representadas por los costos relativamente menores de transporte como resultado de la mayor accesibilidad relativa de cierta ubicación o las ventajas tecnológicas en los sistemas o la infraestructura de transporte. Ciudades como Mérida, cuyo desarrollo se dio a partir del auge henequenero y se convirtió en centro comercial por su posición estratégica en la región, o Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo y Matamoros, que a partir del Programa de Aprovechamiento de Mano de Obra Sobrante en la Frontera Norte obtuvieron importantes ventajas de localización industrial que se reforzaron con la apertura comercial y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

2) Economías de aglomeración. Este concepto a su vez se divide en varias categorías:

i) Eslabonamientos interindustriales que ocurren cuando el establecimiento de cierta industria en una ciudad atrae empresas proveedoras o consumidoras del bien o servicio que producen; puede ser el caso de la rama de aparatos eléctricos y electrónicos en Tijuana o la industria de autopartes en Ciudad Juárez, Matamoros o Chihuahua.¹⁴

ii) Economías de localización (externalidades Marshall-Arrow-Romer, MAR) que se derivan de los beneficios de tener acceso a un mercado laboral amplio que facilita el reclutamiento de empleados, la habilidad para compartir maquinaria y equipo especializado y la mayor facilidad de modificar, innovar o imitar tecnologías, procesos y conocimientos; en resumen, las externalidades con las cuales una empresa se beneficia de otras empresas de la misma industria. La del cuero y del calzado en León, la rama de aparatos electrónicos y eléctricos en Tijuana y Guadalajara o el sector de autopartes en Ciudad Juárez, Torreón y Chihuahua, son algunos ejemplos.

iii) Economías de urbanización (externalidades a la Jacobs),¹⁵ en las cuales las empresas se benefician de la escala y la diversidad económicas de las ciudades en términos de la provisión de infraestructura urbana, una división y especialización del trabajo más extensiva y de economías internas de escala de las empresas al enfrentar mercados más grandes y permitir promediar variaciones en la actividad económica (las caídas de las ventas a un grupo de consumidores pueden compensarse con pedidos de otros consumidores).

Las economías de localización y urbanización muestran beneficios provenientes de la ubicación en las ciudades grandes, pero están limitadas por la congestión urbana y los costos de

14. La noción de eslabonamientos como medio para promover el desarrollo económico tiene su origen en el trabajo de Albert O. Hirschman. *La estrategia del desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económica, primera impresión, México, 1961.

15. Jane Jacobs, *op. cit.*

traslado. La combinación de estos factores, así como las características específicas de cada ciudad en términos de su estructura demográfica, ocupacional, de mercado y calidad de vida, determinan la trayectoria de crecimiento y desarrollo de las ciudades.

El tamaño de las ciudades depende del tipo de bienes y servicios que produzcan y del grado de economías de localización asociado a ellos,¹⁶ lo que sugiere que la estructura económica de las ciudades debe analizarse a partir de la naturaleza de las externalidades que dominan a cada sector. Henderson pone de ejemplo que sectores con alto grado de externalidades tipo MAR se establecerán en ciudades especializadas en el sector. Ciudades con una concentración histórica de una industria y experiencia y conocimiento asociados a ella ofrecerán un ambiente más productivo para ese tipo de empresas y estarán en mejores posibilidades de competir y retener empleo y establecimientos del sector que aquellas ciudades que no cumplan con esos requisitos. Por otra parte, si las economías de urbanización dominan para una industria, las empresas buscarán ciudades de mayor tamaño y diversificación.

Esta propuesta es sugerente para la Ciudad de México, ya que puede atraer sectores de alta tecnología, inclinados a instalarse en ciudades con una historia de diversidad industrial, y en cambio aceptar sus limitaciones para retener sectores que requieren de externalidades tipo MAR.

Tamaño de las economías urbanas y fisonomía sectorial

Las economías de las AMU generan 80% del valor agregado de la economía no agropecuaria del país, es decir, de los sectores comercial, de manufacturas y de servicios. El manufacturero participa con 48% del valor agregado de la economía de las AMU, el comercio con 28% y los servicios financieros, comunales y sociales con 24% (véase el cuadro 2).

Cuatro ciudades —México, Monterrey, Guadalajara y Puebla— participan con 69% del valor agregado de las AMU. En una segunda clasificación, que podría denominarse de economías urbanas emergentes, con una participación de entre 1 y 2 por ciento del valor agregado nacional, se encuentran: Aguascalientes (1%), Ciudad Juárez (1.9%), Coahuila (1.6%), Chihuahua (1.3%), Hermosillo (1.2%), León (1.7%), Mérida (1.2%), Querétaro (1.5%), San Luis Potosí (1.6%), Tampico (1.1%), Tijuana (1.8%), Torreón (1.7%) y Veracruz (1%).¹⁷

A lo anterior hay que agregar que muchos de los sectores industriales que lograron incrementar su competitividad e inclu-

16. J. Vernon Henderson, "Efficiency of Resource Usage and City Size", *Journal of Urban Economics*, núm. 19, 1986, pp. 47-70.

17. Gustavo Garza y Salvador Rivera estimaron el PIB de 125 ciudades del país de 1970 a 1990. Con base en esa estimación, las 41 ciudades objeto de este estudio en 1990 participaron con 61% del PIB nacional, mientras que en 1970 su participación era de 55%. Gustavo Garza y Salvador Rivera, *Dinámica macroeconómica de las ciudades en México*, INEGI, Colmex y ISS-UNAM, México, 1994.

C U A D R O 2

VALOR AGREGADO CENSAL BRUTO DE LAS ÁREAS MÁS URBANIZADAS (MILES DE PESOS)

| Sector | AMU | Nacional | Participación porcentual |
|--------------------------------|-------------|-------------|--------------------------|
| Industria manufacturera | 145 042 180 | 185 421 171 | 78 |
| Comercio | 85 755 669 | 107 997 918 | 79 |
| Servicios financieros | 6 708 792 | 7 397 663 | 91 |
| Servicios comunales y sociales | 65 839 489 | 78 120 227 | 84 |
| Total | 303 346 130 | 378 936 978 | 80 |

Fuente: INEGI, *Censos Económicos 1994*.

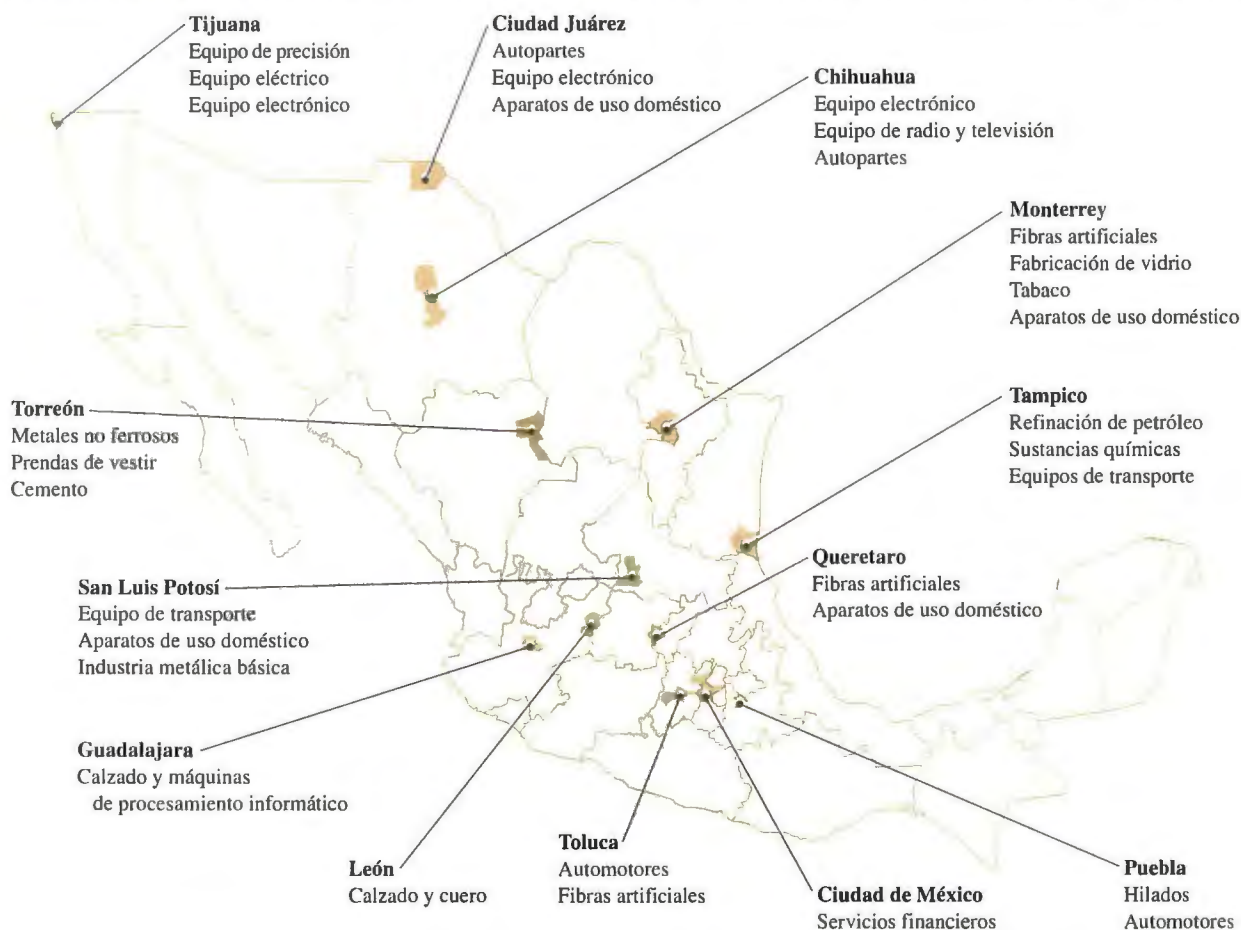
so mantenerse como exportadores se concentran en unas cuantas ciudades del país. Sin ser exhaustivos, algunas concentraciones notables son la industria del cuero y del calzado en las ciudades de León y Guadalajara; la fabricación de equipo electrónico y eléctrico en Tijuana y Guadalajara; la fabricación de autopartes en Chihuahua, Ciudad Juárez, Torreón y Puebla; la fabricación o el ensamble de aparatos y accesorios de uso doméstico, industrias metálicas básicas e industria del hierro y del acero en Monterrey, y fabricación de tejidos de punto en la Ciudad de México y Puebla (véase el mapa).¹⁸

En escala sectorial, la conformación de las principales ciudades puede verse en el cuadro 3.

Uno de los aspectos más relevantes de la concentración industrial es que da lugar a adecuaciones al marco institucional en que se desempeñan los sectores. En la actualidad son contadas las ciudades en que la concentración industrial no ha ocasionado una nueva relación y el establecimiento de mecanismos entre gobiernos locales y estatales y las cámaras industriales a fin de mejorar la coordinación de acciones que favorezcan la promoción de sus productos en el exterior, crear infraestructura para ferias y exposiciones y, en casos notables, crear mecanismos que faciliten el desarrollo y diseño de nuevos productos y el establecimiento de escuelas técnicas para capacitar a los trabajadores o de laboratorios para la certificación de calidad. Sin lugar a dudas, la concentración industrial en las ciudades ha favorecido este nuevo arreglo institucional gobierno-cámara-industria-empresa, pero aún falta masificar estos esfuerzos aislados. La

18. Para Porter la formación de un sector local normalmente se desencadena por uno de los siguientes factores determinantes: a) una ventaja inicial en los factores de producción aporta con frecuencia la semilla de un sector internamente competitivo o de un sector predecesor de un agrupamiento industrial; b) las condiciones de la demanda brindan otra base de partida común para un sector competitivo; una demanda local significativa o distintiva es un estímulo temprano para la formación de empresas locales (esta demanda puede derivarse de la presencia de sectores conexos y de apoyo), y c) el tercer determinante es el de la casualidad (una idea casual de un emprendedor, sin conexión alguna con dotaciones de factores o de la existencia de sectores conexos). Michael E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, McMillan, Nueva York, 1990.

MÉXICO: ALGUNAS CONCENTRACIONES INDUSTRIALES EN LAS ÁREAS MÁS URBANIZADAS



concentración geográfica de algún sector en auge promueve el crecimiento económico de las ciudades, pero su desarrollo económico y social sólo se alcanza mediante el fortalecimiento institucional.

LAS CIUDADES Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Los cambios estructurales, las fluctuaciones económicas y las políticas de estabilización de los últimos años han tenido importantes efectos en la distribución del ingreso. En general se puede afirmar que ahora está más concentrado que hace 12 años, revirtiéndose la ligera tendencia redistributiva observada durante el desarrollo estabilizador y hasta principios de los años ochenta, atribuible al notable crecimiento de la participación de los salarios en el ingreso nacional.¹⁹

19. Enrique Hernández Laos señala que la tendencia observada hasta 1984 es congruente con la hipótesis de Kuznets-Lydall-Robinson, la cual sostiene que en las primeras etapas de crecimiento la distribu-

ción del ingreso tiende a hacerse más desigual como resultado de la transferencia de empleo de sectores de baja productividad hacia sectores de alta tecnología y que en la medida en que crece la proporción de personas en el sector moderno se alcanza un máximo de desigualdad para posteriormente decrecer. Enrique Hernández Laos, "Evolución de la distribución del ingreso de los hogares en México", *Comercio Exterior*, vol. 48, núm. 6, México, junio de 1998, pp. 443-460.

20. Enrique Hernández Laos hace hincapié en dos de los problemas para los estudios sobre distribución del ingreso: la falta de homogeneidad y la escasa cobertura de las fuentes de información, por lo que realiza una serie de ajustes a los microdatos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) con base en la información de las Cuentas Nacionales y obtiene los siguientes coeficientes de Gini: 0.606 en 1963, 0.518 en 1977, 0.501 en 1984 y 0.549 en 1989. Enrique Hernández Laos, *op. cit.*

ción del ingreso tiende a hacerse más desigual como resultado de la transferencia de empleo de sectores de baja productividad hacia sectores de alta tecnología y que en la medida en que crece la proporción de personas en el sector moderno se alcanza un máximo de desigualdad para posteriormente decrecer. Enrique Hernández Laos, "Evolución de la distribución del ingreso de los hogares en México", *Comercio Exterior*, vol. 48, núm. 6, México, junio de 1998, pp. 443-460.

C U A D R O 3

PARTICIPACION EN EL VALOR AGREGADO NACIONAL DEL SECTOR (PORCENTAJES)

| Manufacturas | Comercio | Servicios financieros | Servicios comunales y sociales |
|-------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------------|
| Ciudad de México (48.5) | Ciudad de México (49.1) | Ciudad de México (57.2) | Ciudad de México (57.6) |
| Ciudad Juárez (2.5) | Guadalajara (9.2) | Ciudad Juárez (2.6) | Cancún (2.1) |
| Coatzacoalcos (2.9) | León (2.3) | Guadalajara (5.0) | Guadalajara (5.2) |
| Guadalajara (7.7) | Monterrey (8.3) | Monterrey (10.4) | Monterrey (8.8) |
| Monterrey (10.1) | Puebla (2.7) | Puebla (2.4) | Puebla (2.1) |
| Puebla (2.6) | Tijuana (2.0) | Tijuana (2.9) | Tijuana (2.0) |
| San Luis Potosí (2.3) | | Toluca (2.2) | |
| Toluca (3.2) | | | |
| Torreón (2.0) | | | |

Fuente: INEGI, *Sistema Automatizado de Información Censal*.

Es de sobra conocido que el talón de Aquiles de la economía y la sociedad mexicanas ha sido la concentración del ingreso o, mejor dicho, de la riqueza, ya que aquél no es más que un producto generado por ésta. La crítica al desarrollo estabilizador provino de quienes con razón observaron que al cabo de varios lustros de crecimiento los índices de concentración parecían inalterables.

Ahora se sabe que las modificaciones de fondo y forma que durante los años setenta y principios de los ochenta se introdujeron al modelo de los años cincuenta y sesenta no sólo no lograron mágicamente redistribuir el ingreso sino que crearon las condiciones que condujeron al estancamiento y a la inestabilidad de los años posteriores, lo que contribuyó de modo significativo a la permanencia de una elevada concentración de la riqueza y el ingreso.

Los años recientes se han caracterizado por la caída del salario real en términos relativos y absolutos, una fuerte contracción de la participación de las remuneraciones a los asalariados

en el ingreso nacional y, por contra, el crecimiento de los ingresos empresariales y de las rentas de la propiedad (véanse las gráficas 9 y 10 y el cuadro 5).

En las ciudades, de 1987 a 1997, se presentó una tendencia adicional: aumentó la desigualdad entre la población ocupada, hombres y mujeres, que recibe ingresos por su trabajo, lo que al sumarse a lo anterior configuró una brecha creciente entre una minoría de la población con ingreso estable o en crecimiento prove-

niente del capital y del trabajo calificado y una mayoría con ingresos deprimidos (véase la gráfica 11).

La misma tendencia hacia una mayor concentración se dio entre el subgrupo de trabajadores asalariados, por lo que, con la posible excepción de una minoría calificada, aquéllos sufrieron un doble efecto sobre su bienestar: disminuyó su participación en un ingreso de menor tamaño (véase la gráfica 12).

La distinción entre trabajadores ocupados y asalariados merece una consideración adicional. La economía sí ha sido capaz de crear empleos pero no de hacerlo cabalmente en los sectores formales ni modernos con la velocidad necesaria. Para las áreas urbanas, en la gráfica 13 se muestra la proporción de asalariados en el total de personas ocupadas. La brecha que aumenta hasta 1995-1996 se forma por los trabajadores por cuenta propia y a destajo, principalmente, quienes no gozan de los beneficios del trabajo asalariado formal, como la estabilidad de ingresos en el tiempo o la seguridad social.

C U A D R O 4

DISTRIBUCION DE LOS HOGARES E INDICADORES DE DESIGUALDAD

| Deciles de población | 1950 | 1963 | 1977 | 1984 | 1992 | 1996 |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|
| I | 2.4 | 1.7 | 1.1 | 1.7 | 1.6 | 1.8 |
| II | 3.2 | 2.0 | 2.2 | 3.1 | 2.7 | 3.0 |
| III | 3.2 | 3.4 | 3.2 | 4.2 | 3.7 | 4.0 |
| IV | 4.3 | 3.4 | 4.4 | 5.3 | 4.7 | 4.9 |
| V | 4.9 | 5.1 | 5.7 | 6.4 | 5.7 | 6.0 |
| VI | 6.0 | 6.1 | 7.2 | 7.9 | 7.1 | 7.4 |
| VII | 7.0 | 7.9 | 9.1 | 9.7 | 8.9 | 9.0 |
| VIII | 9.6 | 12.4 | 12.0 | 12.2 | 11.4 | 11.5 |
| IX | 13.9 | 16.5 | 17.1 | 16.7 | 16.0 | 16.0 |
| X | 45.5 | 41.6 | 37.0 | 32.8 | 38.2 | 36.4 |
| Coefficiente de Gini | 0.52 | 0.53 | 0.50 | 0.43 | 0.47 | 0.45 |

Fuente: Elaborado con la siguiente información: para 1950, 1963 y 1977, INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, tomo I. Para 1984, disco compacto Ingreso-Gasto de los Hogares, volumen 1, tabulaciones, disco 1, INEGI. Para 1992 y 1996, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1996*, Tabulados y Base de Datos 1992, 1994 y 1996, INEGI.

G R Á F I C A 9

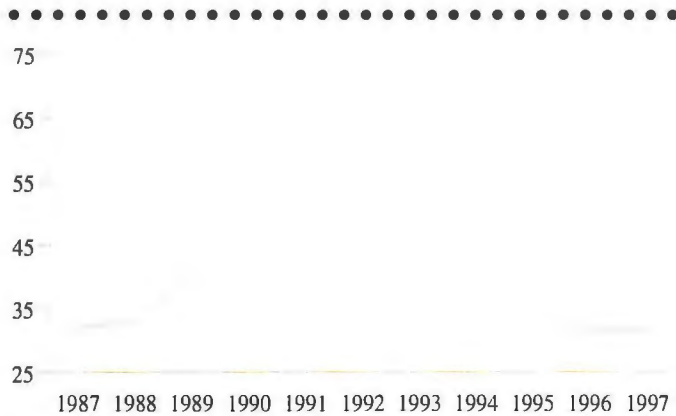
EVOLUCION DEL NUMERO DE SALARIOS MINIMOS PROMEDIO EN LAS REMUNERACIONES DE LAS AREAS MAS URBANIZADAS, 1987-1997



Fuente: INEGI, *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*, varios trimestres.

G R Á F I C A 10

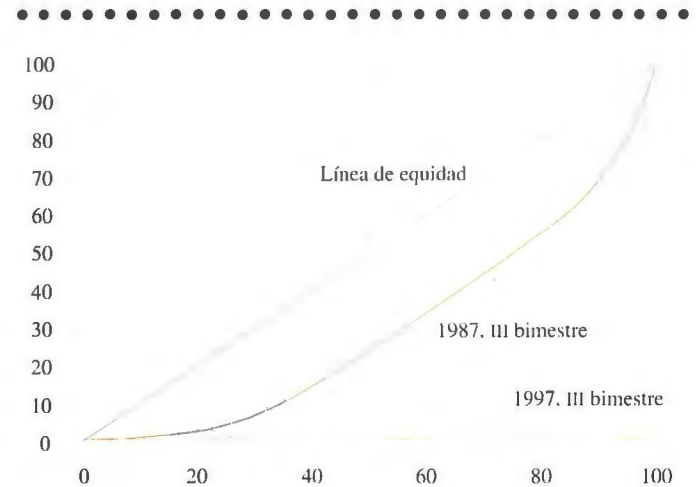
COMPORTAMIENTO DEL SALARIO REAL EN LAS ÁREAS MÁS URBANIZADAS, 1987-1997



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo Urbano, varios trimestres.

G R Á F I C A 11

CURVA DE LORENZ DE LA DISTRIBUCIÓN DE INGRESO EN LA POBLACIÓN OCUPADA DE LAS ÁREAS MÁS URBANIZADAS, 1987 Y 1997



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo Urbano, varios trimestres.

Consistente con lo anterior es el menor crecimiento de la población urbana asegurada en el IMSS con respecto al de la PEA en las áreas más urbanizadas: ésta creció de 20 a 25 millones, mientras que el número de asegurados permanentes se estancó. Este resultado valida el hecho de que la economía mexicana experimenta un proceso de cambio tecnológico que incrementa la demanda de empleo capacitado y educado, lo que a su vez aumenta el premio a la educación y profundiza la brecha entre los ingresos de los trabajadores más educados y la mayoría poco calificada.

La evolución del coeficiente de Gini para los ingresos de los trabajadores y de los asalariados urbanos desde 1987 hasta 1997 es significativa y se presenta en el cuadro 6.

El mismo resultado se puede desprender de la comparación entre el porcentaje de los ingresos por trabajo y por salarios recibidos por los dos deciles superiores en varios años, que se presenta en la gráfica 14.

Se observan tendencias concentradoras, explicadas por la dualidad sectorial: patrones y trabajadores altamente calificados, por una parte, y el grueso de la población, por otra. Los primeros se pueden ubicar en los sectores modernos, con nexos con la economía mundial, exportadores; la mayor parte de la población urbana ha permanecido en los sectores tradicionales, en los servicios orientados al mercado local y en porcentaje creciente al margen de los beneficios de la formalidad.

Las consecuencias de estos procesos en el bienestar de la población urbana son directas e indirectas; desde luego se afectó el nivel de vida de la gente, además de que disminuyó su contribución a la economía y se redujo la calidad de vida de las ciudades al deteriorarse los patrimonios familiares y la capacidad

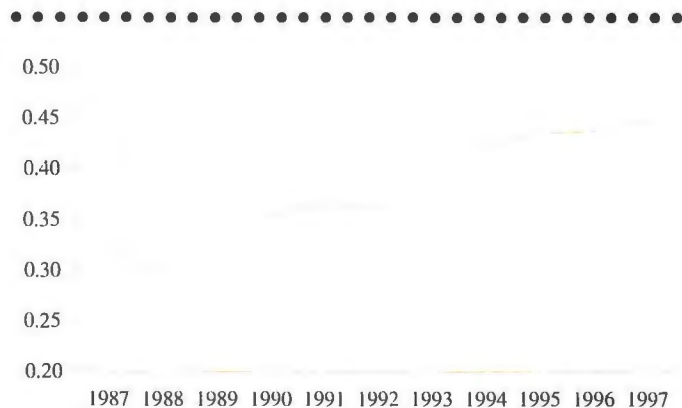
C U A D R O 5

DISTRIBUCIÓN POR FUENTES DE INGRESO Y DESIGUALDAD (PORCENTAJES)

| Deciles de población | Sueldos y salarios | | | Ingresos empresariales | | | Renta de la propiedad | | | Transferencias | | | Monetario total | | |
|----------------------|--------------------|------|------|------------------------|------|------|-----------------------|------|------|----------------|------|------|-----------------|------|------|
| | 1984 | 1992 | 1996 | 1984 | 1992 | 1996 | 1984 | 1992 | 1996 | 1984 | 1992 | 1996 | 1984 | 1992 | 1996 |
| I | 1.4 | 0.9 | 1.3 | 2.4 | 1.8 | 1.9 | 1.0 | 1.3 | 0.4 | 4.4 | 2.5 | 3.0 | 1.8 | 1.3 | 1.6 |
| II | 3.7 | 2.5 | 2.3 | 3.0 | 2.3 | 3.4 | 0.8 | 1.1 | 1.9 | 4.3 | 4.3 | 5.0 | 3.5 | 2.5 | 2.8 |
| III | 4.7 | 3.7 | 3.7 | 4.9 | 3.1 | 3.7 | 3.8 | 2.0 | 1.4 | 4.0 | 4.7 | 5.9 | 4.6 | 3.6 | 3.8 |
| IV | 5.6 | 5.1 | 4.8 | 5.3 | 3.7 | 4.6 | 1.7 | 2.2 | 2.2 | 6.5 | 5.6 | 6.1 | 5.4 | 4.7 | 4.7 |
| V | 7.4 | 5.9 | 5.8 | 5.0 | 4.2 | 5.0 | 0.5 | 6.7 | 3.6 | 10.3 | 7.7 | 9.0 | 6.8 | 5.5 | 5.9 |
| VI | 8.5 | 7.7 | 7.5 | 7.2 | 5.9 | 6.5 | 3.2 | 4.5 | 2.3 | 7.9 | 7.7 | 7.6 | 7.9 | 7.1 | 7.1 |
| VII | 9.6 | 9.7 | 9.8 | 9.3 | 6.9 | 7.2 | 10.2 | 9.6 | 2.7 | 11.9 | 8.1 | 8.9 | 9.7 | 8.7 | 8.8 |
| VIII | 13.5 | 13.0 | 11.9 | 9.8 | 7.6 | 9.7 | 7.9 | 11.0 | 7.3 | 10.3 | 9.7 | 12.7 | 12.2 | 11.1 | 11.3 |
| IX | 18.7 | 17.1 | 17.2 | 10.7 | 11.3 | 12.5 | 14.5 | 17.1 | 14.3 | 14.0 | 21.9 | 16.8 | 16.3 | 15.8 | 16.0 |
| X | 26.7 | 34.4 | 36.0 | 42.3 | 53.1 | 45.5 | 56.6 | 44.5 | 63.9 | 26.6 | 27.7 | 25.0 | 31.6 | 39.7 | 38.1 |
| Coefficiente de Gini | 0.39 | 0.47 | 0.47 | 0.45 | 0.56 | 0.49 | 0.64 | 0.57 | 0.69 | 0.31 | 0.38 | 0.32 | 0.41 | 0.49 | 0.47 |

G R Á F I C A 12

EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE GINI PARA LOS TRABAJADORES ASALARIADOS DE LAS ÁREAS MÁS URBANIZADAS, 1987-1997



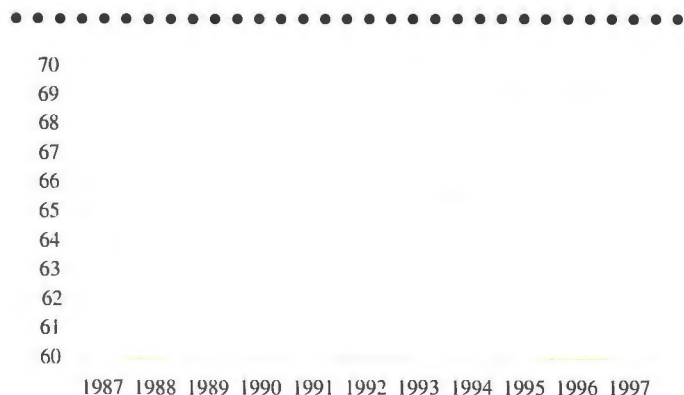
Fuente: Elaborado con base en INEGI, *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*, varios meses.

de tributación. No es descabellado afirmar que el grupo de altos ingresos se ha ido alejando y desinteresando de la problemática urbana en la que quedó atrapada la mayoría sin aspiraciones y con ilusiones disminuidas por la dificultad de sostener un nivel de vida modesto.

Frente a la desigualdad quedaba un recurso: la acción gubernamental cuando menos por la vía de mantener una oferta de bienes y servicios públicos accesibles para la mayoría mediante la ampliación de la cobertura y la mejoría de su calidad. La buena educación pública y los buenos centros de salud son grandes igualadores, como también lo son las instituciones deportivas populares y los parques públicos.

G R Á F I C A 13

EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE TRABAJADORES ASALARIADOS EN LA POBLACIÓN OCUPADA TOTAL DE LAS ÁREAS MÁS URBANIZADAS



Fuente: elaborado con base en INEGI, *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*, varios trimestres.

C U A D R O 6

EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE GINI EN LAS ÁREAS MÁS URBANIZADAS

| Año | Total | Trabajadores asalariados | Hombres | Mujeres |
|------|--------|--------------------------|---------|---------|
| 1987 | 0.3839 | 0.3080 | 0.3695 | 0.3964 |
| 1988 | 0.3882 | 0.3030 | 0.3763 | 0.3918 |
| 1989 | 0.4080 | 0.3271 | 0.4013 | 0.3957 |
| 1990 | 0.4206 | 0.3560 | 0.4157 | 0.4022 |
| 1991 | 0.4290 | 0.3662 | 0.4230 | 0.4202 |
| 1992 | 0.4193 | 0.3593 | 0.4085 | 0.4239 |
| 1993 | 0.4381 | 0.3784 | 0.7227 | 0.4527 |
| 1994 | 0.4755 | 0.4233 | 0.4628 | 0.4850 |
| 1995 | 0.4915 | 0.4360 | 0.4788 | 0.5029 |
| 1996 | 0.4917 | 0.4374 | 0.4766 | 0.5042 |
| 1997 | 0.4997 | 0.4484 | 0.4882 | 0.5093 |

Fuente: Cálculos propios con base en INEGI, *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*, varios años.

Sin embargo, las haciendas públicas quedaron imposibilitadas para paliar los efectos de la crisis en el bienestar de la mayoría de la población urbana. Aunque en algunos indicadores se aprecia mejoría, como en agua, drenaje, acceso a la telefonía o a la electricidad, éstos han sido años de deterioro en grado diferente de las infraestructuras urbanas de transporte, recreación, protección ambiental y hasta escolares y de salud. Sin duda, la función gubernamental más afectada por la situación adversa ha sido la seguridad pública y la procuración de justicia.

Se puede argumentar, además, que en la política urbana se perdió la voluntad de usar el presupuesto para tareas redistributivas. El fenómeno ha sido analizado por Daniel Cohen²¹ para el caso de Francia pero es aplicable a México. El argumento es el siguiente: cuando la población relativamente rica ve con confianza su porvenir, sin que lo cubra un "velo de ignorancia" que genera incertidumbre, se pierde su compromiso con la suerte de los relativamente pobres, dado que para aquéllas es previsible no caer en la pobreza y por tanto no contribuye a crear las redes de protección ni los mecanismos de igualación de oportunidades. No es casual que en las ciudades mexicanas ya se hable de la necesidad de que la recaudación de impuestos en una zona limitada se asocie con las necesidades de esa misma zona, lo que en caso de realizarse confirmaría las diferencias entre las zonas pudientes y el resto, especie de ghettos al revés.

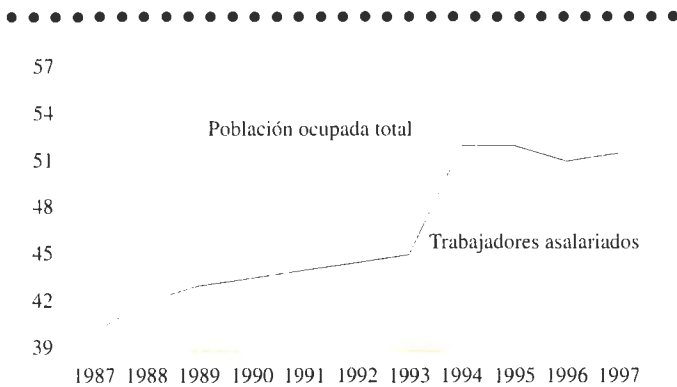
LA IMPORTANCIA DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS DE LAS ÁREAS MÁS URBANIZADAS

Las tendencias demográficas observadas en México y la reorientación geográfica de las inversiones y la producción a partir de la apertura comercial han provocado que el aspecto hacendario municipal adquiera mayor relevancia como

21. Daniel Cohen, *The Wealth of the World and the Poverty of Nations*, The MIT Press, 1998.

G R Á F I C A 14

PORCENTAJE DE INGRESOS DE LOS DOS DECILOS SUPERIORES EN LOS DIEZ AÑOS EN LAS ÁREAS MÁS URBANIZADAS



Fuente: elaborado con base en INEGI, *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*, varios trimestres.

consecuencia del incremento en los retos de las haciendas urbanas para fortalecer sus bases fiscales en correspondencia con la necesidad de dar dirección al desarrollo económico de las ciudades y cumplir con las funciones de:

- **Asignación de recursos para la provisión de bienes públicos.** Los gobiernos locales tienen que intervenir en la economía para suministrar una creciente demanda de bienes y servicios públicos. Al estar más cerca de la población objetivo, este nivel de gobierno presenta las mayores ventajas para replicar las preferencias de la sociedad. Generalmente se acepta que en la medida en que las jurisdicciones gubernamentales de actuación sean más pequeñas, mayor será la probabilidad de que la provisión de bienes y servicios públicos maximice el bienestar social. Asimismo, debe asignar recursos para crear las bases institucionales que permitan mitigar los efectos nocivos de las fallas de mercado: externalidades, economías crecientes de escala, presencia de bienes públicos, deficiencia en la definición de los derechos de propiedad, entre otros. En resumen, es en las ciudades donde la intervención del gobierno desempeña, por medio de su hacienda pública, un papel más activo para corregir, guiar y complementar ciertos aspectos en la asignación de recursos que el mercado por sí solo no puede lograr.

- **Distribución del ingreso.** Los gobiernos locales tienen la capacidad de realizar esta función mediante la provisión de ciertos bienes y servicios públicos que sirven como igualadores de bienestar entre los grupos de ingreso de la población. Por ejemplo, la brecha en términos de ingreso se traduce en la capacidad de algunas familias para obtener ciertos bienes y servicios privados, mientras que las menos favorecidas por su bajo nivel de ingresos tienen que sacrificar consumo. Las diferencias aumentan si además del sacrificio en términos de bienes y servicios privados que tienen que asumir las familias de bajos ingresos, también tienen que privarse del consumo de bienes y servicios públicos: agua potable, drenaje o transporte público. Es en ese

sentido que el gasto funciona como igualador en términos de consumo y cuando el gobierno es más eficiente para reducir la brecha en la distribución del ingreso.

- **Estabilización.** Cada ciudad tiene su propia trayectoria de crecimiento, que depende de su particular composición sectorial, base de empleo, tendencias poblacionales, dotación de recursos naturales e inversión pública, entre otros factores. Así, con el gasto público los gobiernos locales pueden promover la construcción de infraestructura que revitalice zonas e induzca la creación de empleos en períodos de contracción económica: la construcción de sistemas masivos de transporte o vialidades son ejemplos comunes. Cabe destacar que aun cuando es deseable contar con instrumentos que mitiguen los efectos de las contracciones económicas, las fluctuaciones del ingreso agregado de la comunidad afectan la capacidad de las haciendas locales para financiar el gasto, por lo que surge el debate sobre la conveniencia de que los gobiernos locales instrumenten o no políticas contracíclicas asumiendo que éstas se traducirán en déficit presupuestarios y endeudamiento. Sin embargo, pocas han sido las discusiones acerca de los principios normativos que se deben seguir en materia de políticas locales contracíclicas.²²

Tradicionalmente, en la teoría de las finanzas públicas, las funciones de distribución y de estabilización se consideran fuera del ámbito local; sin embargo, no se debe olvidar que en las ciudades se genera la mayor parte de la riqueza nacional y que también ahí se presentan las grandes carencias sociales. Según el estudio de la Conapo sobre marginalidad en las zonas urbanas, 37 de las AMU del país mantienen en la tercera parte de su territorio altos índices de marginación; su periferia, generalmente debida a la inmigración, se caracteriza por zonas de asentamientos irregulares carentes de servicios de agua, drenaje, infraestructura educativa, entre otros. La única respuesta a esta realidad es un mayor gasto público para ampliar la infraestructura básica.

Aun cuando las razones de incrementar el gasto público en las ciudades son claras, en la práctica poco han podido hacer los gobiernos locales para corregir fallas de mercado, distribuir el ingreso o estabilizar sus economías. El diagnóstico de la estructura y el crecimiento del gasto de las AMU así lo demuestra.

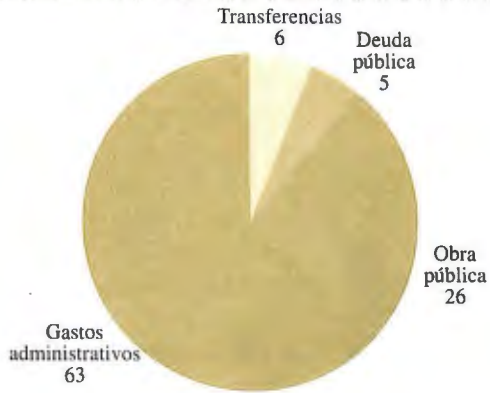
Durante el período 1989-1996 las haciendas públicas de los municipios donde se asientan las 41 AMU del país (se excluye al Distrito Federal, que mantiene una estructura fiscal que combina potestades municipales y estatales) ejercieron en promedio 48% del gasto total realizado por los municipios del país, 48% del destinado a obra pública y fomento y 49% del de administración.

La estructura porcentual de los egresos de las AMU se caracteriza por la elevada participación de los gastos administrativos en el total de su presupuesto, que durante el período de análisis

22. La trayectoria económica de las ciudades mantiene rezagos o adelantos con respecto al ciclo económico nacional y en casos especiales, como el de Tijuana, la economía urbana mantiene un comportamiento contracíclico al nacional. James Buchanan, *Public Finance in Democratic Process*, Blackwell, 1988.

G R Á F I C A 15

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE EGRESOS DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS DE LAS ÁREAS MÁS URBANIZADAS (PROMEDIO 1989-1996)



Fuente: INEGI, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales*.

constituyó en promedio 63% del total de los egresos ejercidos por las haciendas públicas de las AMU. El segundo concepto en importancia lo constituyeron los gastos efectuados en obras públicas y de fomento, que promediaron 26% del gasto total. Finalmente, el gasto correspondiente al servicio de la deuda pública de esas áreas participó con 5% del gasto total (véase la gráfica 15).

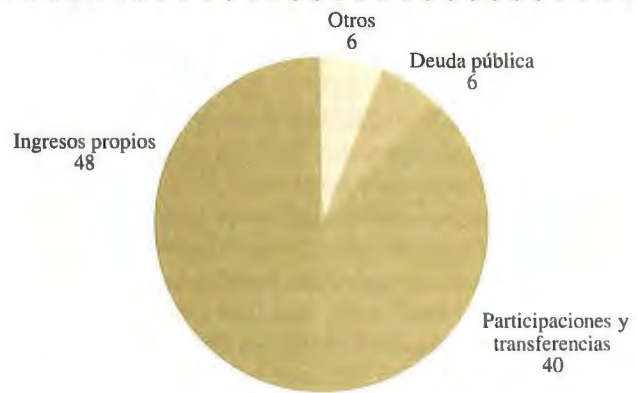
Los gastos administrativos registraron un crecimiento promedio anual de 5% en términos reales, muy superior al observado por el gasto en obras públicas y de fomento cuya tasa de crecimiento real fue de 0.7%. El rubro más dinámico en el período fue el gasto asociado al pago y servicio de la deuda, el cual creció a una tasa real de 12% anual. De lo anterior se desprende que, a pesar de la importancia relativa de la recaudación de las AMU, éstas han tenido que enfrentar las presiones provenientes de un cada vez mayor gasto corriente dirigido a cubrir las erogaciones cotidianas derivadas de los servicios que prestan las áreas y que crecen más que proporcionalmente con relación al crecimiento del territorio urbano. En contrapartida, poco margen han tenido para financiar con recursos propios la obra pública para ampliar la cobertura de los servicios, tan necesaria desde el punto de vista de la distribución y la estabilización.²³

En materia de los gastos asociados a la deuda cabe destacar el fuerte crecimiento observado en los años recientes debido a que las AMU decidieron utilizar ese instrumento para financiar un mayor gasto de infraestructura. Si bien su participación promedio en el total del gasto de las áreas se mantiene en un rango aceptable —entre 7 y 10 por ciento—, es claro que para algu-

23. Muchas de las actividades que realizan los gobiernos locales no son tecnológicamente progresivas, es decir, son actividades en las que es difícil adoptar innovaciones que permitan intensificar el uso de capital e incrementar la productividad del trabajo y por lo tanto reducir costos; a lo anterior se le denomina "enfermedad de Baumol".

G R Á F I C A 16

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE INGRESOS DE LAS HACIENDAS DE LAS ÁREAS MÁS URBANIZADAS (PROMEDIO 1989-1996)



Fuente: INEGI, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales*.

nas haciendas en particular debe representar cargas importantes que afectan el desempeño de sus funciones, por lo que cabe preguntarse hasta dónde se puede llegar en el empleo de ese instrumento y en qué medida la decisión de endeudamiento de las AMU constituye la mejor alternativa de financiamiento de proyectos específicos de inversión o de restricciones al gasto por insuficiencia de recursos fiscales. Esto conduce necesariamente al análisis de la estructura y la evolución de los ingresos de las AMU.

La importancia económica de las AMU también se refleja en que ellas generan la mayor parte de los recursos fiscales del país. Sus posibilidades para incrementar sus ingresos en correspondencia con las necesidades de gasto son limitadas y están sujetas al conjunto de responsabilidades y potestades fiscales que les corresponden. En términos generales, los ingresos que perciben las ciudades pueden clasificarse, según su fuente, en tres tipos: los que provienen de sus potestades locales de ingreso, de la recaudación federal participable y de los recursos derivados de transferencias federales o estatales.

Durante el período de referencia, la recaudación de ingresos propios obtenidos en las AMU constituyó 61% de los ingresos totales que por fuentes locales de ingresos obtuvieron todos los municipios del país. Esta participación contrasta con el total de recursos federales y estatales participados a las AMU, los cuales representaron 39% de los recursos distribuidos a los municipios del país. Las AMU registran un alto porcentaje en el uso de endeudamiento como fuente para financiar su gasto (47% del registrado por el total de municipios del país). Las fuentes locales de ingreso están usualmente restringidas a impuestos cuya base ofrece poca "movilidad" en términos fiscales, es decir, están asociados en lo general con actividades o bienes cuyo origen o residencia es claramente identificable y presentan pocas oportunidades de movilidad con fines de evasión fiscal. Entre las principales contribuciones con que cuentan las ciudades están

los impuestos a la propiedad inmobiliaria y en algunos casos el impuesto sobre nóminas. Adicionalmente, las ciudades cuentan con una segunda gran fuente propia de recursos derivada del cobro de algunos servicios, principalmente los de registro público, registro de la propiedad y el comercio, control vehicular y cobro por suministro de agua (véase la gráfica 16).²⁴

Durante el período 1989-1996, los ingresos totales de las AMU crecieron a una tasa media anual de 3.6%. El principal origen de los ingresos fue la recaudación por concepto de sus fuentes de ingreso local, la que representó 48% del total de los ingresos de las AMU y cuyo crecimiento real fue de 2% medio anual. Cabe destacar que el dinamismo de los ingresos propios durante el período de referencia fue menor que el registrado por otras fuentes de ingreso. Las participaciones y transferencias otorgadas tuvieron un crecimiento real anual de 5%, mientras que el rubro de deuda pública creció a una tasa anual de 26% real (véase la gráfica 17).

Los crecimientos alcanzados por cada una de las fuentes de ingreso de las AMU han originado una transformación gradual de su estructura que lleva a una paulatina pérdida de su autonomía financiera y una mayor dependencia del comportamiento de los ingresos federales y de su capacidad para endeudarse.

En el caso del Distrito Federal, la evolución de la estructura de ingresos en el período muestra una trayectoria diferente. Los ingresos propios constituyeron el motor principal de la hacienda local, al mostrar una participación creciente en el total de los ingresos percibidos por la entidad (56%). Durante el período 1989-1996 los ingresos propios del Distrito Federal crecieron a una tasa media anual real de 5%, mientras que las participaciones federales observaron una tasa media anual negativa de 2%. Destaca, al igual que para el promedio de las AMU, el crecimiento de la deuda pública hacia finales del período.

Del diagnóstico se desprende que ante la insuficiencia de recursos fiscales —propios y participaciones—, a pesar de los crecimientos reales obtenidos durante el período 1989-1996, las haciendas de las AMU tuvieron que acudir al endeudamiento para financiar sus programas de obras.²⁵ Aun así, la participación de los gastos en obra pública y fomento es baja en comparación con las necesidades de las AMU. ¿Cómo promover una mayor recaudación que dé a las haciendas públicas mayores posibilidades de acción para cumplir con las funciones locales? Quizá la respuesta se encuentra en el actual arreglo hacendario.

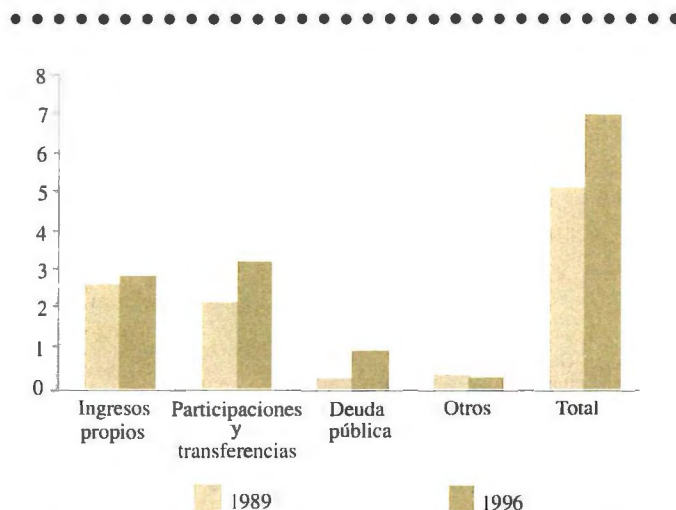
En 1980 se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ante la necesidad de contar con un marco fiscal con mayor eficiencia y equidad. A su amparo, los diferentes niveles de gobier-

24. La razón por la cual las fuentes de ingreso local se refieren al cobro de los servicios que la ciudad proporciona y a factores con poca movilidad fiscal es básicamente la necesidad de evitar conductas de evasión fiscal que en el caso de los impuestos al consumo o al ingreso se podrían facilitar con la existencia de impuestos locales con un bajo grado de homologación con otras regiones o entidades.

25. Esta alternativa de financiamiento del gasto local se vio favorecida por la ampliación de las oportunidades de crédito que se observaron a partir de la privatización de la banca y del mayor acceso al mercado internacional de capitales de los bancos de desarrollo, como el Banobras.

G R Á F I C A 17

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS ÁREAS MÁS URBANIZADAS, 1988-1996
(TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO ANUAL)



Fuente: INEGI, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales*.

no derogaron o suspendieron diversos impuestos y derechos en favor de la Federación, estableciéndose un mecanismo de compensación entre el gobierno federal y los estados que la mayoría de las veces no se replicó entre estados y municipios, conforme al principio de resarcimiento, mediante el cual los diversos niveles de gobierno reciben participaciones de los ingresos federales recaudados.²⁶ Sin embargo, a partir de 1990 los criterios de asignación de las participaciones cambiaron, para privilegiar la distribución con base en el número de habitantes que reside en las entidades y disminuir los recursos que se distribuyen con base en criterios resarcitorios. Para algunas AMU esto ha significado que los ingresos que reciben por esta vía no sean proporcionales a su aporte a la recaudación federal participable porque esta figura se replicó en varios casos en la relación entre estados y municipios, pero en la mayoría los criterios de distribución permanecieron bajo la discrecionalidad de la autoridad hacendaria estatal.

El problema del arreglo fiscal actual es que, en el mejor de los casos, por atender el deseo de redistribuir recursos de las entidades y municipios más ricos hacia los más pobres para reducir la desigualdad interregional, se olvidaron dos aspectos: a) que el sistema de participaciones se creó conforme al principio de cesión de potestades en favor de una mayor equidad y eficiencia fiscales y a cambio de un resarcimiento proporcional, y

26. Las participaciones en ingresos federales constituyen actualmente la segunda gran fuente de ingresos de las ciudades. Se trata de recursos no condicionados cuyos mecanismos de distribución se especifican en la Ley de Coordinación Fiscal y en algunos casos por leyes estatales de coordinación.

b) que las ciudades se enfrentan al reto de mantener la vitalidad de sus economías urbanas y, a la vez, reducir las desigualdades en el territorio urbano. El criterio solidario entre regiones ganó sobre el criterio solidario dentro de las ciudades.

Las ciudades requieren de un soporte fiscal adicional que les permita enfrentar las cargas sociales de su condición de AMU. Una forma de empujar hacia un modelo hacendario solidario y más equitativo es devolverle el carácter resarcitorio al sistema de participaciones. Con ello se lograría otorgar recursos adicionales a las AMU y generar los incentivos correctos de recaudación. En la medida en que el monto de las participaciones esté atado al desempeño fiscal de las haciendas locales, mayor será el esfuerzo para dotar de mayor eficiencia a la recaudación.

Al parecer, el sistema de coordinación asumió un modelo de suma cero en el que algunos ganan y otros pierden, en vez de pugnar por uno de ganar-ganar. Conforme al criterio resarcitorio, en la medida en que las AMU incrementen su esfuerzo fiscal e instrumenten modelos más eficientes de recaudación, la Federación generará a su vez mayores recursos para redistribuir y apoyar a las zonas con mayores atrasos.

HACIA LA AGENDA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DE LAS CIUDADES

Para avanzar en la agenda de las ciudades en la política económica de Estado deben considerarse al menos tres aspectos:

- 1) Preocupa la ciudad porque no se ha estudiado y no se ha generado la información necesaria para analizar y evaluar el efecto de las decisiones de política económica en cada una de las ciudades y en su bienestar. Cada ciudad responde de manera diferente ante la política económica. No se puede dejar pasar que cualquier política gubernamental que repercuta en la composición de la producción afectará potencialmente el grado y la dirección de la concentración urbana.

Por ejemplo: la decisión de abrir la economía al comercio se concibió como una forma de promover el bienestar económico como un todo e incrementar su productividad y competitividad; sin embargo, no se previó, al menos de manera explícita, que con esta nueva regla se tendrían ciudades ganadoras y perdedoras y quizá la decisión de cambio estructural pudo acompañarse de medidas compensatorias que mitigaran los efectos adversos para las ciudades perdedoras. La apertura y el TLCAN alteraron el equilibrio de localización industrial al modificar la dinámica de la Ciudad de México y promover la descentralización hacia las ciudades emergentes que se consolidan como opción de localización industrial por la cercanía al nuevo mercado relevante. Otro ejemplo es la despetrolización de la economía. Mientras que la mayor parte del país entraba en una etapa de crecimiento en la primera parte de la década de los noventa, las ciudades petroleras (Coatzacoalcos, Poza Rica, Madero, entre otras) sufrían los efectos del proceso sin que el país lo advirtiera.

En cambio se podrían citar ejemplos donde las decisiones de cambio estructural fortalecieron las ventajas comparativas de las ciudades. La apertura y el TLCAN reforzaron la capacidad

de generación de riqueza de la franja fronteriza (destacan Ciudad Juárez y Tijuana) y de algunas ciudades con potencial exportador (León es un ejemplo).²⁷

2) Algunos observadores podrían argumentar que éste es un asunto local y que en el futuro sólo podrían entrar y mantenerse en el sistema global de ciudades aquellas que logren combinar: desarrollo de ideas; diseño y desarrollo de nuevos productos; capital humano especializado y con habilidades técnicas y empresariales que permitan la continua innovación; infraestructura que soporte producción de alto valor agregado y de mínimo costo; comercializadoras con conexiones suficientes para facilitar el comercio exterior, y un gobierno que realice un esfuerzo de colaboración sobre todo en materia de capacitación y adiestramiento e investigación y desarrollo tecnológico.²⁸ La pregunta inmediata es: ¿tienen los gobiernos locales los instrumentos adecuados y suficientes para llevar a cabo estrategias que promuevan y apoyen trayectorias de crecimiento sustentable? La experiencia muestra que no.

Un ejemplo claro es el de las ciudades con una amplia base maquiladora, las cuales se han consolidado como centros industriales de ensamble y armado de productos de exportación pero que no cuentan con la capacidad para profundizar su industrialización mediante el desarrollo de proveeduría debido a precios no competitivos de los insumos producidos en México, falta de control de calidad y diseño, tiempos de entrega inadecuados e incapacidad de surtir grandes volúmenes. Hay algunos esfuerzos, aún insuficientes pero prometedores, de gobiernos locales y estatales para apoyar y coordinarse con los sectores industriales para facilitar la certificación de calidad y en otros casos para

27. Para Krugman y Hanson la apertura de la economía mexicana redujo la atracción gravitacional de la Ciudad de México, y el declive del arreglo centro-periferia parece un proceso acumulativo que se fortalecerá en el tiempo. Esta misma idea la reafirman Krugman y Livas al mencionar que, en una economía relativamente cerrada al comercio exterior, los eslabonamientos hacia delante y hacia atrás son lo suficientemente fuertes para promover el surgimiento de ciudades de gran escala y que en la medida en que una economía como la mexicana se abre al comercio, las fuerzas derivadas de eslabonamientos se reducen y se fortalecen las fuerzas centrípetas que promueven el desarrollo de un sistema de ciudades. Por su parte, Kresl establece que en el límite de la generalización el declive o crecimiento de las ciudades está atado a: a) el estado de sus principales industrias; b) los efectos diferenciados de cambios en tecnología; c) la competencia de nuevos países industrializados, y d) al incremento en la exposición a eventos que ocurren en una economía más abierta. Paul Krugman y Gordon Hanson, "Mexico-U.S. Free Trade and Location Production", en Peter M. Garber (ed.), *The Mexico-U.S. Free Trade Agreement*, MIT Press, 1993; Paul Krugman y Raúl Livas Elizondo, "Trade Policy and the Third World Metropolis", *Journal of Development Economics*, vol. 49, 1996, pp. 137-150, y Peter Karl Kresl, *The Urban Economy and Regional Trade Liberalization*, Praeger Publishers, 1992.

28. Moss señala que la creencia popular de la necesidad de mantener bajos salarios o incentivos fiscales en la práctica sólo ha desempeñado un papel muy reducido y nula capacidad de atracción de empresas. Rosabeth Moss Kanter, "Thriving Locally in the Global Economy", *Harvard Business Review*, septiembre-octubre de 1995.

L

a agenda urbana debe ir encaminada a: a] facilitar que las ciudades cuenten con las herramientas y las bases institucionales que promuevan su desarrollo económico y eliminen las desigualdades dentro de ellas, y b] que las diferencias en términos de dotación de recursos y localización entre regiones se minimicen mediante la provisión de infraestructura. Por ello, será preciso buscar modelos de distribución de recursos que permitan a las ciudades incrementar sus posibilidades para financiar infraestructura pública

enlazar los sistemas de educación y capacitación formales a las necesidades específicas de las industrias locales. De gran apoyo para el desarrollo de las AMU sería un programa de acción industrial nacional, en donde gobierno —local, estatal y federal—, ramas y cámaras industriales trabajaran conjuntamente en áreas de diseño industrial, certificación de calidad, adecuación de entrenamiento y capacitación formal y diseño de sistemas de información para ventas consolidadas. La asignación de los recursos fiscales podría hacerse por concurso y dirigirse a aquellos proyectos mejor formulados y en donde el sector privado estuviera más comprometido a aportar parte de los recursos necesarios. Lo anterior no violaría el principio de no favorecer sólo a algunos sectores y minimizaría el efecto fiscal de una acción de gobierno que induce externalidades positivas.

Todo lo anterior no implica cuestionarnos si es necesario promover en cada ciudad sectores específicos: agricultura frente a industria, exportaciones frente a sustitución de importaciones, industria pesada frente a ligera o manufacturas frente a comercio o servicios. Tampoco se trata de involucrar las decisiones de política económica en los procesos de inducción de inversiones mediante eslabonamientos industriales hacia atrás y hacia adelante;²⁹ eso le toca al sector privado y a cada ciudad. La agenda urbana debe ir encaminada a: a] facilitar que las ciuda-

des cuenten con las herramientas y las bases institucionales que promuevan su desarrollo económico y eliminen las desigualdades dentro de ellas, y b] que las diferencias en términos de dotación de recursos y localización entre regiones se minimicen mediante la provisión de infraestructura.

En el primer caso, será preciso buscar nuevos modelos de distribución de recursos que permitan a las ciudades incrementar sus posibilidades para financiar infraestructura pública que eleve el bienestar de la población en general y facilite el desarrollo económico. Para ello se debe reconsiderar la vuelta al criterio resarcitorio en el sistema de participaciones, no olvidar que para el país en su conjunto es igual de importante eliminar diferencias interregionales como intrarregionales y que las ciudades se enfrentan a cargas sociales crecientes que atentan contra su viabilidad económica y social.

En el segundo caso, es generalmente aceptado que la política económica debe promover la estabilidad, una mayor competencia y brindar certidumbre a los agentes económicos, lo que favorecerá los procesos de inversión y crecimiento económico; *caeteris paribus*, también reforzará el proceso de urbanización de ciudades ganadoras, aunque dejará en desventaja a las que hoy son perdedoras. En esta dinámica los recursos se asignarán en aquellas zonas que ofrezcan las mayores ventajas comparativas o las ventajas que las economías de aglomeración, cualquiera que sea su naturaleza, otorgan a individuos y empresas. Por ello

29. Albert O. Hirschman, *op. cit.*

es deseable compensar mediante el gasto público federal las desventajas comparativas de localización y de equipamiento urbano. La opción de que las ciudades compitan entre sí y que aquellas con mayor capacidad crezcan y se desarrollen y los recursos se reasignen de la mejor manera en el territorio nacional sin duda tendría costos elevados en términos de bienestar en el corto plazo. Es necesario intervenir con instrumentos compensatorios que pongan a los agentes económicos de las ciudades en declive en una trayectoria de crecimiento económico. Una agenda mínima consistiría en facilitar la movilización de recursos y en particular de familias desde las ciudades perdedoras hacia las ganadoras

3) Finalmente, la agenda de las ciudades debe incorporar un replanteamiento de las funciones del gobierno federal en escala local, conforme a sus ventajas comparativas. Ya no se trata, quizá como en un pasado no muy remoto, de que el gobierno federal actúe por una supuesta incapacidad administrativa y de supervisión de las autoridades locales. La presencia federal tiene que justificarse a partir de criterios de eficiencia social en la asignación de recursos para satisfacer las necesidades colectivas.

Se proponen tres criterios de decisión: a) ¿puede el gobierno federal facilitar los cambios institucionales que requieren las ciudades?; b) ¿puede corregir el gobierno federal las externalidades asociadas a las ciudades?, y c) ¿puede influir el gobierno federal en el uso y aprovechamiento de los recursos comunes?

La nueva economía urbana ha facilitado la comprensión de las diferencias entre los bienes y servicios auténticamente públicos (seguridad) y los que son privados o semiprivados (agua y transporte). Sin duda los avances tecnológicos han contribuido a dicha diferenciación al facilitar la individualización de los derechos de cobro por el uso de servicios tradicionalmente públicos. Sin embargo, las instituciones legales y administrativas no han avanzado al mismo tiempo y los gobiernos locales siguen a cargo de tareas que el mercado o los organismos de coordinación metropolitana pueden realizar con ventaja.

Los casos del agua y el transporte son ilustrativos: en ambos, el bien o servicio puede tener un tratamiento privado, con una extensa participación de empresas privadas en procesos de su cadena de producción y distribución; en ambos casos la naturaleza de las redes es independiente de límites políticos y administrativos. Se antojan arreglos institucionales que faciliten tanto la participación privada reglamentada por las autoridades locales como la creación de organismos metropolitanos. En esta tarea el gobierno federal tiene ventajas para realizar los cambios legales indispensables que pueden incluso alcanzar la norma constitucional, por ejemplo en materia de las facultades municipales.

Un segundo gran campo de actuación federal aparece con las externalidades asociadas a distintas decisiones y actividades urbanas. Por una parte se encuentran todos aquellos casos de externalidades positivas, por ejemplo, tratándose de inversiones en capital humano, salud y educación, o en investigación científica y desarrollo tecnológico. Es probable que cualquier ciudad ofrezca una cantidad insuficiente de dichos bienes y ser-

vicios por la dificultad de capturar plenamente todos sus beneficios; esto podrá ocurrir independientemente del arreglo privado-público en la ciudad.

El transporte ofrece otro grupo de ejemplos en los que las externalidades reducen el bienestar social que surge de las actividades de agentes locales. Es necesario ampliar los sistemas de transporte de pasajeros y de mercancías que reduzcan los tiempos y costos de traslado intermunicipales e interestatales. La infraestructura portuaria, de ferrocarriles, de trenes suburbanos e interurbanos requiere del impulso ordenado de recursos públicos federales.

Ocurre con frecuencia el caso opuesto, es decir, que las externalidades asociadas a las ciudades son de índole negativa; el ambiente proporciona un sinnúmero de ejemplos. El equilibrio que se alcanza en cualquier ciudad en la emisión de partículas contaminantes puede exceder con mucho los niveles socialmente óptimos sin que dicha ciudad tenga los incentivos para reducirlos, sobre todo si la externalidad se manifiesta en un sentido literal, es decir, fuera de las fronteras de la ciudad en cuestión. Piénsese en la contaminación ambiental y en las descargas de aguas residuales en cauces nacionales.

Es necesaria la intervención del gobierno federal para establecer premios y castigos que induzcan las acciones de los gobiernos locales para prevenir la contaminación o bien la cooperación entre éstos para que emprendan programas de inversión que superan las posibilidades de cualquier gobierno. Un ejemplo reciente lo ofrece el Programa de Saneamiento de la Cuenca del Valle de México, donde sólo la influencia federal pudo conciliar diversos intereses locales: los de un grupo de municipios para construir una red de distribución, los del Distrito Federal por cumplir con normas de descarga y los del Estado de México para aprovechar eficientemente las aguas del sistema Cutzamala-Temascaltepec.

Un caso particularmente delicado y actual es la seguridad pública, pues la naturaleza de las redes del crimen organizado supera con mucho la capacidad local para contener y eliminar los delitos. La creación de un sistema policiaco federal y la revisión de las barreras jurisdiccionales a la persecución del crimen organizado fuera de cualquier ámbito local son ejemplos del papel que el gobierno federal desempeña en las ciudades sin afectar la correcta asignación de los recursos económicos.

En conclusión: ya sea que las externalidades sean positivas o negativas, la actuación federal podrá inducir desplazamientos en la demanda o en la oferta de esos bienes y servicios que ajusten la cantidad intercambiada a su equilibrio social.

No menos importante puede ser la actuación del gobierno federal en materia de uso y aprovechamiento de los recursos comunes, puesto que algunos agentes económicos locales pueden tener incentivos para sobreexplotarlos. Piénsese en ciudades costeras con capacidad para explotar en exceso recursos pesqueros o cuyos habitantes invadan zonas de protección ecológica aprovechando en ambos casos la cláusula económica de no exclusión. La correcta asignación de los recursos comunes parece necesitar la intervención de las autoridades federales mediante programas de premios y castigos que conduzcan a un equilibrio

que sea socialmente eficiente y no sólo desde una perspectiva local.

Si bien la agenda de programas y actividades del ámbito federal en las ciudades no es exhaustiva y puede y debe discutirse, lo que ya no puede soslayarse es la necesaria colaboración e intervención federal en el ámbito local. La restricción federal limita e impone tiempos de ejecución pero no justifica que la política económica de Estado omita los lineamientos y criterios generales de responsabilidad federal para favorecer el desarrollo de las ciudades más grandes del país y por consiguiente del segmento más amplio de su población.

CONSIDERACIONES FINALES

Tal vez por la abrumadora experiencia que durante decenios representó para el sector público la aglomeración sin precedentes del Distrito Federal y el deseo de reducir los rezagos lacerante que se observan en las zonas rurales del país, se han hecho a un lado los beneficios y retos que implican las aglomeraciones urbanas. Sin embargo, hacia el fin del milenio se debe voltear hacia las ciudades ya que son ellas las que:

- Concentran la mayor parte de la población del país y representan los principales polos de atracción de jóvenes inmigrantes que buscan mejores oportunidades de vida. Es ahí donde las cargas sociales se acrecientan en términos de mayores demandas de servicios de salud, educación, seguridad pública, vivienda, infraestructura y servicios públicos en general.

- Generan la mayor parte de la riqueza y el empleo de la nación y es en ellas donde el dinamismo económico requiere en mayor medida del acompañamiento de insumos públicos para la producción que faciliten el desarrollo de las actividades del sector privado y de la población y el reto de hacer consistente el crecimiento económico con la preservación ambiental.

- Aportan la mayor parte de la desigualdad del ingreso del país y concentran una alta proporción de la población que vive con altos niveles de marginalidad.

- Enfrentan los desafíos inherentes a cualquier concentración urbana sin contar con los instrumentos suficientes para solventar los rezagos y las cargas sociales, así como dar sustentabilidad a su dinamismo económico.

La disciplina fiscal y la mayor autonomía del banco central para hacer viable el combate contra la inflación y la estabilidad macroeconómica, así como la profundización del cambio estructural de la economía para favorecer un entorno económico más competitivo, no son suficientes para mejorar las condiciones de vida de la población si se olvida la agenda de las ciudades. ②

Bibliografía adicional

Bataillon, Claude, *Espacios mexicanos contemporáneos*, Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México, México, 1997.

Baumol, William J., "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis", *American Economic Review*, núm. 57, 1967, pp. 415-426.

Beristain, Javier, y Ricardo Samaniego, "Nuevas estrategias para el financiamiento urbano", 1998.

Caldwell, John, *Theory of Fertility Decline*, Academic Press, Londres, 1982.

CEDESS-IMSS, *Estudio económico, demográfico y laboral en grandes ciudades*, México, 1998.

Secretaría de Finanzas, *Diez Años de Finanzas Públicas del Distrito Federal, 1988-1997*, Departamento del Distrito Federal, México, 1998.

INEGI, *Encuesta Nacional de Empleo 1996*, México.

—, *Encuesta Nacional de Empleo Urbano. Primer trimestre de 1987 al cuarto trimestre de 1997*.

—, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1996. Tabulados y Bases de Datos 1992, 1994 y 1996*, disco compacto.

—, *Estadísticas históricas de México*, tomo I.

—, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1989-1993*.

Gramlich, Edward M., "The New York City Fiscal Crisis: What Happened and What is to be Done?", *American Economic Review*, vol. 66, núm. 2, mayo de 1976.

Hansen, Niles, *The Border Economy Regional Development in the Southwest*, University of Texas Press, 1981.

Henderson, Vernon, Ari Kuncoro y Matt Turner, "Industrial Development Cities", *Journal of Political Economy*, vol. 103, núm. 5, 1995.

—, *Urban Development. Theory, Fact and Illusion*, Oxford University Press, 1988.

Henry G. Cisneros (ed.), *Interwoven Destinies, Cities and the Nation*, The American Assembly, 1993.

Kindleberger, Charles P., y Bruce Herrick, *Economic Development*, 3a. ed., McGraw Hill, Nueva York, 1977.

Krugman, Paul, "Increasing Returns and Economic Geography", *Journal of Political Economy*, vol. 99, núm. 3, 1991.

Porter, Michael E., "Clusters and the New Economics of Competition", *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre de 1998.

Prud'Homme, Rémy, *Financing Urban Public Services. Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. II, E. Mills, Elsevier Science Publishers, 1987.

Rubinfeld, Daniel L., *The Economics of Local Public Sector. Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. II, A.J. Auerbach y M. Feldstein, Elsevier Science Publishers, 1987.

SAIC, Sistema Automatizado de Información Censal 3.1, INEGI. Scalr D., Elliot, y Walter Hook, "The Impact of Cities to the National Economy", *Interwoven Destinies*.

Sklair, Leslie, *Assembling for Development. The Maquila Industry in Mexico and the United States*, Unwin Hyman Inc., 1989.

Smith, Michael Peter, *City, State and Market*, Blackwell, 1988.

Unikel, Luis, *El desarrollo urbano en México: diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México, México, 1976.