
Desarrollo económico y macroeconomía urbana: tendencias internacionales

● ● ● ● ● ● ● ● ● ISMAEL AGUILAR BARAJAS*

“La conclusión definitiva es que, al margen de los cambios realizados en las políticas económicas, sus implicaciones para el desarrollo regional y urbano dentro de los países son un asunto importante, aunque ignorado.”¹

“... ante la brecha entre la retórica del compromiso hacia el desarrollo equilibrado y el sentido de la acción de política subsecuente, es difícil no concluir que el asunto del espacio y el efecto de las políticas de la CEE (Comunidad Económica Europea) en el espacio son sólo una mínima consideración en el diseño de una gran visión.”²

INTRODUCCIÓN

México ha experimentado acelerados procesos de urbanización, que plantean variados y complejos retos. Algunos eran ya de magnitud considerable cuando el país tenía una economía cerrada, y no encontraban paralelo en el mundo industrializado. Las nuevas condiciones de apertura, con las consecuentes exigencias de mayor competitividad nacional e internacional, han acentuado la problemática.

De la revisión del entorno nacional y de los nuevos rumbos del desarrollo urbano puede obtenerse una amplia lista de temas relacionados con éste, de cara al nuevo siglo. Entre ellos se tendrían: la eficiencia y la macroeconomía urbanas; los acelerados procesos de suburbanización; el financiamiento de la infraestructura; los efectos de la liberación comercial y de la integración económica en las áreas urbanas; la repercusión de las tele-

1. P. Krugman, “Urban Concentration: The Role of Increasing Returns and Transport Costs”, en Banco Mundial, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*, Washington, 1995, pp. 241-263.

2. J. Tomkins y J. Twomey, “Regional Policy”, en F. McDonald y S. Dearden (eds.), *European Economic Integration*, Longman, Londres y Nueva York, 1992, pp. 100-116.

comunicaciones en el futuro de las ciudades; la creciente preponderancia de los servicios en la economía y la problemática urbana transfronteriza nacional e internacional. También habría que considerar el problema rural y de la migración campo-ciudad y, por supuesto, el ambiental.

La inclusión de estos puntos podría parecer relativamente pertinente, por la importancia de cada uno de ellos en el desarrollo urbano. Menos evidentes son sus complejas interconexiones. En particular, la macroeconomía está estrechamente relacionada con la eficiencia urbana, los procesos de localización industrial y lo que podría llamarse el desarrollo económico de la ciudad. A pesar de las complicadas relaciones resultantes, sorprende que se sepa tan poco de la estructura macroeconómica del desarrollo urbano de México, en especial de la naturaleza y dinámica de la concentración económica, todo lo cual, en consecuencia, limita la formulación de la política correspondiente.

Por ejemplo, se ignora si la inversión extranjera directa (IED) en el país se asienta en el ámbito rural o en el urbano, pues no se publican estadísticas. Esto es muy grave si se consideran sus implicaciones para el desarrollo económico regional, sobre todo por su localización fundamentalmente urbana. En este sentido, cabe destacar que, de acuerdo con estimaciones de la Secofi, de 1989 a 1993 casi tres cuartas partes de la IED que ingresó a México se asentó en el Distrito Federal y los estados de México, Nuevo León y Jalisco, entidades que de manera coincidente albergan a las tres principales zonas metropolitanas del país. En el Distrito Federal y el Estado de México se concentran casi dos ter-

* Profesor titular de Economía e investigador del Centro de Estudios Estratégicos, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Campus Monterrey. Una versión preliminar se presentó como ponencia en la V Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México, organizada por la Sociedad Mexicana de Demografía, en El Colegio de México, del 5 al 9 de junio de 1995.

ceras partes del total nacional, lo que refleja el peso de la zona metropolitana de la Ciudad de México.³

Podría discutirse si tienen precedente o no los nuevos problemas de la suburbanización acelerada; mientras tanto se constituyen zonas metropolitanas regionales cuyo manejo presenta nuevos (o más grandes) desafíos, principalmente en materia de oferta de empleo, vivienda, otros servicios básicos e infraestructura, deterioro ambiental y por supuesto financiamiento. Las implicaciones para el desarrollo económico del país son evidentes, por su cariz básicamente urbano y la concentración territorial de la economía y la población.

Por todo lo anterior, es preciso ubicar el estudio del desarrollo urbano en el marco más amplio del crecimiento económico y la macroeconomía de la ciudad. Esto permitiría al menos imbuirle una coherencia mínima a la formulación de la política regional formal, tradicionalmente subordinada a los ritmos más rápidos de la macroeconomía. Este tema se aborda a continuación.

EL DESARROLLO ECONÓMICO Y LAS CIUDADES

La noción de desarrollo económico ha cambiado durante los últimos años, de meras concepciones sobre crecimiento económico—en particular de la producción, expresada en cifras del PIB— hasta mediciones más comprensivas de bienestar socioeconómico, que incluyen no sólo un mayor y mejor ingreso y el acceso a servicios de salud o educativos, por ejemplo, sino también los derechos del individuo y el respeto a la democracia.⁴ En este concepto más amplio del desarrollo, elevar la calidad de vida de la población—tanto en el campo como en la ciudad— es propósito fundamental. Las políticas orientadas a generar más crecimiento y desarrollo se vinculan a la estructura económica de cada país, entendida ésta como la articulación entre sus sectores y espacios territoriales. Esto se manifiesta tanto en las estrategias de desarrollo hacia adentro (sustitución de importaciones) como hacia afuera (promoción de exportaciones).

La vertiente regional del desarrollo ha cobrado renovada importancia, principalmente con la nueva configuración de la economía y la geopolítica internacionales. En este sentido, el estudio de la economía regional (incluyendo la urbana en general y la de las grandes ciudades en particular) hace más fácil entender el comercio internacional, en especial ante los cambios de la geopolítica mundial.⁵ Estos cambios, algunos contradictorios,

3. Véase E. Reinoso, *La competitividad de los estados mexicanos*, Centro de Estudios Estratégicos, ITESM, Monterrey, 1995. Los datos fueron proporcionados por la Dirección General de Inversión Extranjera de la Secofi. No se incluye la inversión extranjera en el mercado de valores, ni el monto de capital externo que se deriva de las autorizaciones otorgadas por la Comisión Nacional de Inversión Extranjera a empresas que cotizan en la bolsa.

4. Para una revisión más exhaustiva sobre los indicadores de desarrollo socioeconómico, véase ONU, *Human Development Report 1993*, PNUD, Nueva York, 1993.

5. Véase el interesante e ilustrativo capítulo 8 de P. Krugman y M. Obsfield (*International Economics. Theory and Policy*, Harper & Collins, Nueva York, 1994), en torno a aspectos de economía regional. Los cambios en la geopolítica se refieren a que antes los intercambios se daban como comercio internacional (como entre las Alemanias an-

significan nuevas tendencias en la geografía de la producción, la distribución de los mercados y la administración política de las unidades resultantes tanto de la integración y la unificación como del desmembramiento de estados nacionales.⁶ Como se ha señalado, los acuerdos de liberación comercial imponen retos, amenazas y oportunidades. Los beneficios que se pueden obtener están en función de la respuesta de las economías urbanas; más que entre empresas y naciones, mucha de la competencia internacional se libra entre regiones y ciudades del mismo país y del mundo.⁷

En este sentido, se puede aseverar que las urbes son cruciales para el desarrollo económico de los países.⁸ En varias naciones tanto del mundo industrializado como de menor desarrollo relativo, las metrópolis constituyen verdaderos motores del crecimiento económico. En los albores del nuevo siglo, las áreas urbanas desempeñan un papel catalizador en la formación y evolución de las ventajas comparativas y competitivas, al concentrar muchos de los ingredientes esenciales de la nueva competencia internacional: recursos humanos de alta calificación; infraestructura productiva y social de alto nivel, así como una estructura de toma de decisiones. “El desarrollo económico es probablemente imposible sin las ciudades grandes.”⁹ De hecho, la infraestructura de las urbes es parte sustancial de los activos de un país.¹⁰

Este aserto, sin embargo, no es absoluto, pues otras opiniones destacan los rasgos negativos de las grandes ciudades, principalmente en el mundo menos industrializado, donde éstas están regidas por el caos, la ineficiencia, la pobreza y el creciente deterioro del ambiente. Al ponderar estas dos posiciones, Mills señala que en los países menos industrializados las metrópolis funcionan mejor de lo que mucha gente—académicos y funcio-

tes de la reunificación) y ahora se constituyen en interregional y viceversa (el caso de la otrora Unión Soviética).

6. W. Sengenberger, “Local Development and International Economic Competition”, *International Labour Review*, vol. 132, núm. 3, 1993, pp. 313-329.

7. Véase el artículo de W. Sengenberger (*op. cit.*) para un detallado análisis del desarrollo local y la competencia económica internacional. Para una exposición más a fondo de estos temas, véase el útil libro de P.K. Kresl, *The Urban Economy and Regional Trade Liberalization*, Praeger, Nueva York y Londres, 1992, sobre todo el capítulo 8, que contiene las conclusiones en torno a la respuesta de las ciudades europeas, así como canadienses y estadounidenses, a la liberación comercial regional. Asimismo, en el artículo de P. Kotler, D. Heider e I. Rein (“There is no Place Like our Place.—The Marketing of Cities, Regions and Nations”, *The Futurist*, noviembre-diciembre, pp. 14-21), se hace referencia a la mercadotecnia de ciudades, regiones y naciones, también en el marco de la nueva competencia internacional, más precisamente en lo que se ha denominado la “guerra de los lugares”.

8. E.S. Mills, “Urban Efficiency, Productivity, and Economic Development”, en Banco Mundial, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*, Washington, 1992, pp. 221-239; J. Jacobs, *Cities and the Wealth of Nations: Principles of Economic Life*, Random House, Nueva York, 1984, citado por D. Delamaide, *The New Superregions of Europe*, Dutton Books, Nueva York y Londres, 1994, pp. 57-58.

9. E. S. Mills, *op. cit.*, p. 223.

10. A. Alexandre y E. Oberkampff, “Funding Urban Infrastructure”, *The OECD Observer*, núm. 172, octubre/noviembre de 1991, pp. 31-34.

narios—pudiera crear. También identifica cuatro áreas que en la actualidad impiden un mejor funcionamiento: infraestructura, contaminación y congestionamiento, vivienda y mercados del suelo, y el financiamiento de sus gobiernos.

Mucha de la literatura que se ha publicado en el mundo sobre lo urbano regional se enmarca en el debate acerca del tamaño de las grandes ciudades, el cual, no obstante sus 35 años de vigencia, dista de haberse concluido. Según éste, de las ventajas y desventajas de las grandes urbes no se infiere que su crecimiento deba detenerse, pero por supuesto tampoco debe ignorarse. Por una parte, se considera a las grandes metrópolis, sobre todo en el mundo menos industrializado, como demasiado grandes, congestionadas, contaminadas y, en consecuencia, ineficientes e inhibidoras de la equidad interregional.¹¹ Por otra parte, la descentralización metropolitana comúnmente se ha concebido como un instrumento para resolver, por un lado, el acelerado crecimiento urbano y al mismo tiempo el menor desarrollo de otras regiones. México es buen ejemplo de este proceder, con casi un cuarto de siglo de instrumentar estrategias orientadas a descentralizar su capital, así como las ciudades de Guadalajara y Monterrey.

No obstante, tales estrategias padecen graves deficiencias conceptuales, como la noción del tamaño óptimo o apropiado de las grandes concentraciones y las posibilidades de que las políticas logren detener o revertir su crecimiento, entre otras. Como se indica abajo, la preocupación por el tamaño excesivo puede ser infundada o estar poco documentada. Por otro lado, por las experiencias se demuestra que, en relación con el tamaño de la ciudad principal, las desviaciones de crecimiento hacia otras localidades en la mayoría de los casos ha sido trivial. “De Moscú a Londres y París y de Lagos a Jakarta, las políticas para detener el crecimiento han resultado ineficaces.”¹² De acuerdo con este autor, “Nadie sabe qué tan grande es lo demasiado grande o qué tan pequeño es lo demasiado pequeño. De hecho, no es claro cómo deben medirse el tamaño de la ciudad, no obstante que se usan la población y, más raramente, el producto interno bruto. Las discusiones sobre el tamaño de las urbes a menudo comparan instancias estáticas, pero éste es resultado de un proceso dinámico e histórico, derivado de la tecnología, los desarrollos nacionales y mundiales y muchas otras variables. Más aún, si se pudiera conocer el tamaño apropiado, ¿para quién sería éste el tamaño correcto?”¹³

11. W. Alonso, “Comment on ‘Interaction Between Regional and Industrial Policies: Evidence from Four Countries’, by Markusen”, en Banco Mundial, *Proceedings of...*, *op. cit.*

12. W. Alonso, *op. cit.*, p. 299.

13. *Loc. cit.*, p. 299. El mismo Alonso sostiene que en determinadas circunstancias el tamaño óptimo para los habitantes de la ciudad podría resultar demasiado pequeño para la nación en su conjunto (W. Alonso, “The Economics of Urban Size”, *Papers of the Regional Science Association*, vol. 26, 1971, pp. 67-83, citado por W. Alonso, *op. cit.*). En su trabajo de 1995 proporciona el ejemplo de Estocolmo. Al constituirse la Comunidad Económica Europea, el tamaño de la ciudad parecía muy grande y había planes para restringir su crecimiento. Sin embargo, Suecia los desechó al considerar la estratégica posición competitiva de Estocolmo frente a la cada vez más integrada constelación de principales ciudades europeas. También expresa cómo la caída generalizada en las tasas de fertilidad va a menguar la preocu-

EFICIENCIA, PRODUCTIVIDAD Y MACROECONOMÍA URBANAS

Sin que sea categórico, se asevera constantemente que las ciudades grandes son más productivas que las pequeñas.¹⁴ En general, se considera que las actividades económicas tienden a ubicarse en los centros urbanos, donde habita aproximadamente el cuarto de la población responsable de 60% del producto nacional bruto. Según algunos cálculos, para el año 2000, en las ciudades se generará 80% del producto mundial.¹⁵

Sin embargo, y a pesar de lo escrito en tantos años, no deja de sorprender que se sepa tan poco del marco macroeconómico en el que operan las ciudades, y de su eficiencia y productividad internas. Quizás al reflexionar con más cuidado sobre la variedad y la complejidad de los asuntos relacionados pueda entenderse el porqué de la escasa literatura al respecto.

En su trabajo sobre las dimensiones macroeconómicas del crecimiento urbano Williamson, luego de revisar los modelos de equilibrio general aplicados a éste, descubre una intrincada red de variables interrelacionadas.¹⁶ Ésta abarca desde el papel que desempeña el cambio técnico hasta las opciones de política, pasando por la presión demográfica, las fuerzas de los mercados mundiales, el capital extranjero, la escasez energética y el sesgo urbano de muchas políticas. Con estos modelos, sería posible determinar la tasa de acumulación de capital, las inversiones en vivienda, los patrones de asignación de recursos, la distribución del ingreso, la tasa de industrialización, la migración urbano-rural y, por supuesto, el crecimiento de las ciudades. La apertura de la economía al comercio internacional tendería a acentuar tal crecimiento.

En esta concepción, la productividad industrial alimentada a su vez por la innovación técnica es el principal motor del crecimiento urbano. Williamson subraya que más que la demografía, en muchos casos el avance de la urbanización en los países menos industrializados es atribuible al cambio técnico y el ambiente de precios. Al aventurar una disminución en el ritmo de crecimiento poblacional, de la migración a las ciudades y del crecimiento urbano, el autor considera que probablemente en el

pación por las grandes concentraciones poblacionales. Como se indica, las realidades demográficas pudieran estar por encima de tales preocupaciones.

14. E.S. Mills, *op. cit.*

15. C. Bartone, “Environmental Challenge in Third World Cities”, *APA Journal*, otoño de 1991, pp. 411-415.

16. J.G. Williamson, “The Macroeconomic Dimensions of City Growth in Developing Countries: Past, Present, and Future”, en Banco Mundial, *Proceedings of the...*, *op. cit.*, pp. 241-261. Véase también el artículo de R.E. Bilsborrow (“The Demographics of Macro-Economic-Demographic Models”, *United Nations Population Bulletin*, núm. 29, 1990, pp. 39-83), sobre la demografía de los modelos demomacro-económicos. En este trabajo se sugiere continuar el desarrollo de modelos de planeación sencillos y fáciles de usar, que aborden segmentos o relaciones particulares de importancia para el país. También se indica, por otra parte, la realización de investigación más compleja, que aumente el entendimiento de relaciones dinámicas fundamentales entre factores económicos, políticas gubernamentales y tasas de fertilidad, mortalidad y migración durante las transformaciones socio-económicas.

nuevo siglo, si los recursos tecnológicos y las condiciones del comercio mundial lo permiten, los problemas tan urgentes de las ciudades también cedan en magnitud.

En su trabajo sobre eficiencia urbana, productividad y desarrollo económico, Mills señala que ha disminuido notablemente la investigación de los problemas urbanos, a diferencia de lo ocurrido en los años setenta y ochenta.¹⁷ En su opinión, esos estudios permitieron entender mejor cómo operan las ciudades y sirvieron de sustento para la planeación de políticas. Todavía se requiere indagar cómo interactúan los sistemas de transporte urbano con el empleo, la vivienda y otros sistemas de la actividad económica urbana. Por otro lado, los estudios sobre el ambiente deberían ir más allá de la economía básica de la contaminación y de las políticas para abatirla. El financiamiento de la infraestructura y el equipamiento urbano necesario para una mayor eficiencia y productividad es un asunto de crucial importancia.¹⁸

En ese sentido, entre los puntos que deberían incluirse en la nueva agenda de investigación sobre las ciudades, de acuerdo con un informe del Banco Mundial, estarían los siguientes:¹⁹

- Estudio comprensivo de los asuntos urbanos, que no sólo se centre en la vivienda y la infraestructura, sino que subraye la productividad de la economía urbana y la disminución de los obstáculos para que aumente.
- Incrementar la productividad de los pobres urbanos, mediante la oferta de empleo, así como de infraestructura básica y servicios sociales.
- Prestar más atención a la preservación ambiental y a la protección de la base de recursos naturales de las urbes.

Con respecto a México, el trabajo de Garza y Rivera sobre la dinámica macroeconómica de las ciudades en México analiza la productividad de éstas con un desglose de dos dígitos de la Clasificación Mexicana de Actividades y Productos (CMAP).²⁰ Si bien este estudio tiene varias limitaciones,²¹ casi todas reco-

17. E.S. Mills, *op. cit.*

18. Véase el artículo de A. Alexandre y E. Oberkampf, *op. cit.*, en torno al financiamiento de la infraestructura urbana en países de la OCDE, y sus implicaciones para naciones menos industrializadas. Se indica que el avance de la suburbanización tiene que financiarse de algún modo. Para el caso de América Latina E. Rojas aboga porque aumente la participación de la iniciativa privada y que los beneficiarios/usuarios de la infraestructura paguen los costos reales de los servicios proporcionados. Véase E. Rojas, "El financiamiento del desarrollo urbano en América Latina: estrategias posibles frente a la crisis externa", *EURE*, vol. XV, núm. 45, 1989, pp. 49-64.

19. Banco Mundial, *Urban Policy and Economic Development: An Agenda for the 1990s*, Washington (citado por C. Bartone, *op. cit.*, p. 413).

20. G. Garza y S. Rivera, *Dinámica macroeconómica de las ciudades en México*, INEGI e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Aguascalientes, 1994.

21. Como el hecho de referirse a solo un año (1988) y el uso mismo del indicador (valor agregado sobre ocupación promedio) que en realidad sólo indica la productividad laboral, sin considerar explícitamente la contribución del capital y la tecnología, en lo que se conoce como productividad total de los factores. Como se indicó, los autores reconocen que la productividad urbana depende de la dotación de infraestructura y servicios urbanos, de la capacidad empresarial, del mercado laboral de la tecnología y de las propias condiciones naturales de la región (p. 95).

nocidas por sus autores, arroja resultados muy ilustrativos y constituye una línea de investigación que necesariamente debe fortalecerse.²²

Las limitaciones mencionadas no restan validez a las conclusiones de que es necesario ahondar más en el conocimiento de los complejos procesos de desarrollo económico y la macroeconomía urbana y su interrelación con el desarrollo regional y urbano. Se derivan de aquí importantes implicaciones de política, algunas de ellas incluso encontradas, como el hecho de que la zona metropolitana de la Ciudad de México aparezca como la más productiva, a la par que se amplían las desigualdades urbanas (mediante el estudio de variables macroeconómicas en el período 1970-1990). Esto necesariamente tendría que considerarse en el marco de una estrategia de descentralización económica poblacional y de fomento al desarrollo económico regional.

LECCIONES Y EXPERIENCIAS INTERNACIONALES SOBRE SUBURBANIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

La interrelación de la concentración industrial con la de la población y las actividades comerciales y de servicios, por ejemplo, seguramente permitirá prever con mayor exactitud el rumbo de la "metropolización". Lo que se conoce de los procesos de suburbanización de las principales ciudades del mundo muestra con gran nitidez que es preciso estudiar en detalle estos procesos como requisito indispensable en las estrategias de desarrollo de zonas metropolitanas, tanto en el mundo industrializado como en los países de menor desarrollo relativo.²³

En este sentido, por ejemplo, una mejor infraestructura de comunicaciones y transportes tiende a acelerar la suburba-

22. Para un entendimiento más comprensivo de lo que realmente puede esperarse de la productividad, véase W.J. Baumol, S.A.B. Blackman y E. N. Wolff, *Productivity and American Leadership. The Long View*, MIT Press, Cambridge y Londres, 1991. En este trabajo se arguye que la productividad repercute poco en aspectos importantes pero transitorios como la inflación, la competitividad internacional de industrias particulares y la disponibilidad de empleos (de hecho estos últimos pueden ser gravemente afectados). El reto de la productividad es en el largo plazo: aumentar los salarios reales y los niveles de vida. En otro trabajo, donde se documentan las experiencias de las empresas más productivas del mundo, se concluye enfáticamente que la productividad de una empresa es el resultado de la interacción compleja de muchos factores, varios de ellos con notables vinculaciones al ámbito urbano, como las economías de escala; la investigación, el desarrollo y la innovación; la fuerza de trabajo de alto nivel y una red de contactos y proveedores. E. Hornell, *La competitividad a través de la productividad*, Ediciones Folio para la Biblioteca de Empresa Financiera Times, Barcelona, 1994.

23. Véanse los trabajos de E.S. Mills (*op. cit.*) sobre las interrelaciones de eficiencia urbana, productividad y desarrollo económico; de Drennan en torno a las ciudades exportadoras de servicios en Estados Unidos (M.P. Drennan, "Gateway Cities: The Metropolitan Sources of U.S. Producer Services Exports", *Urban Studies*, vol. 29, núm. 2, 1992, pp. 217-235), y de Gilbert en torno a los cambiantes sistemas de asentamientos humanos en las ciudades del Tercer Mundo (A. Gilbert, "Third World Cities: The Changing National Settlement System", *Urban Studies*, vol. 30, núms. 4 y 5, 1993, pp. 721-740).



En los albores del nuevo siglo, las áreas urbanas desempeñan un papel catalizador en la formación y evolución de las ventajas comparativas y competitivas, al concentrar muchos de los ingredientes esenciales de la nueva competencia internacional: recursos humanos de alta calificación; infraestructura productiva y social de alto nivel, así como una estructura de toma de decisiones

nización y, curiosamente, a extender (con frecuencia hasta distancias de 100 km) el ámbito de influencia de las ciudades, lo que se evidencia con los patrones de vivienda suburbana y empleo en las esferas centrales metropolitanas. De hecho, tal como lo postula Mabogunje, en los albores del siglo XXI quizás el problema social individual más importante al que se enfrentarán los países menos industrializados sea la acelerada urbanización.²⁴ Aspectos de ambiente, de eficiencia y macroeconomía urbana, así como el financiamiento a la infraestructura, sólo se agregan a la agenda para el desarrollo metropolitano de los noventa.

Así pues, el manejo y la administración de grandes ciudades es muy complejo, en especial porque el proceso de rápido crecimiento y sus efectos en el funcionamiento urbano están lejos de entenderse bien.²⁵ El manejo eficiente de la expansión urbana requiere de un marco de referencia apropiado que relacione de modo coherente las políticas y estrategias con las inversiones correspondientes. Este marco, a su vez, ha de construirse con un entendimiento sólido de cómo crecen las ciudades y de las fuerzas que intervienen en ello como resultado del funcionamiento de los mercados de suelo y laborales, así como de las decisiones de localización residencial y empresarial.

Ante la insuficiente comprensión de los aspectos anteriores, sorprende poco el fracaso de la mayoría de las iniciativas gubernamentales para acotar el crecimiento de las grandes metrópolis, normalmente por medio de la descentralización económica. En el mejor de los casos el efecto de tales iniciativas será incierto ya que se conocen sólo en parte tanto el patrón de localización de empleo en las ciudades como la lógica sobre dónde

ubicar una empresa. En relación con lo primero, mucha de la ineficacia de las políticas para crear puestos de trabajo en las ciudades en desarrollo se debe precisamente a la poca comprensión de los efectos que los tipos de inversión (nueva, relocalizada o expandida) tienen en la economía urbana (la misma creación de empleo, localización residencial, patrones de viaje). En cuanto al segundo aspecto, tampoco sorprende que gran parte del empleo descentralizado de las grandes ciudades se haya asentado en sus inmediaciones, debido menos a las políticas gubernamentales deliberadas que a las propias fuerzas del mercado (expresadas en diseconomías de aglomeración).

Dos preocupaciones se derivan de lo anterior. Por un lado, los costos gubernamentales para inducir o compensar la descentralización empresarial (a grandes distancias) pueden ser muy cuantiosos. Así, los subsidios y la infraestructura pueden ser insuficientes o compensar las ventajas en las áreas centrales, principalmente en términos de mercados y fuerza laboral. Para las pequeñas empresas esto es especialmente relevante. Por otro lado, aun las políticas más exitosas de descentralización no pueden sustituir una eficiente administración del crecimiento urbano. Por ejemplo, descentralizar población y empleos en cantidades modestas de una ciudad grande reducirá muy poco la contaminación del aire o el congestionamiento de vehículos. Finalmente, por la interrelación del empleo con la localización residencial y la ocupación indirecta, por ejemplo, las políticas para encauzar el crecimiento urbano bien pueden ser ineficientes pero también inequitativas.

Otros asuntos sobre la suburbanización requieren de una investigación más profunda, la disseminación de resultados y la implantación de soluciones. Es el caso, por ejemplo, de los problemas ambientales y las complejas interrelaciones entre los viajes cotidianos de los suburbios a las grandes ciudades y el congestionamiento de éstas.²⁶ Según los estudios de White so-

24. A. L. Mabogunje, "A New Paradigm for Urban Development", en Banco Mundial, *Proceedings of the ...*, op. cit., pp. 191-208.

25. La siguiente exposición sobre el funcionamiento de las ciudades se basa en lo fundamental en K. Sik Lee, "Location of Jobs in Developing Cities", *Finance & Development*, diciembre de 1989, pp. 44-46.

26. C. Bartone, op. cit.

bre diversas áreas metropolitanas de Estados Unidos, una política exitosa de descentralización de empleo podría reducir de 15 a 50 por ciento el total de viajes entre los suburbios y las metrópolis.²⁷ Sin embargo, al calcular los efectos de una política que acercara los lugares de trabajo a los de residencia, se determinó que sólo una cuarta parte del total de viajes urbanos se debía a los habitantes de los suburbios, de tal suerte que estos viajes disminuirían apenas 5 por ciento.

Más aún, estos magros resultados requerirían forzosamente grandes cambios en la localización de áreas residenciales y nuevas oportunidades de empleo en las ciudades, los cuales son inviables en el corto plazo. Así, si lo que se desea es aminorar los efectos perniciosos de la congestión urbana, como el deterioro ambiental, sería más eficaz imponer costos a la circulación en horas pico y en las rutas más congestionadas que una política para descentralizar el empleo.

Lo anterior evidencia la complejidad de la suburbanización del empleo, el cual tiene repercusiones diferentes, dependiendo de las áreas metropolitanas. Así, en el caso de la de Milwaukee, dicha suburbanización se asocia al segmento del ciclo económico o de negocios, con el tipo de industria, con la ubicación y con la fuente de empleo (relocalización, expansión o nueva inversión), factores indispensables para entender las causas del aumento de los puestos de trabajo.²⁸

De aquí se desprenden tres consideraciones. Primero, la suburbanización del empleo no ocurre de manera uniforme en el tiempo. Tiende a acelerarse más durante los auges de la economía que en períodos de recesión (hay mayores inversiones nuevas en los suburbios que en el centro de las ciudades), lo que ya se había descubierto para el caso de Estados Unidos.²⁹ Segundo, la tasa y las razones de la expansión de los puestos de trabajo varía según el tipo de actividad económica (industria manufacturera, comercio o servicios). Por otra parte, los datos desagregados por región o localidad muestran notorias diferencias no solamente entre la ciudad y los suburbios sino además entre éstos. Los patrones de relocalización no son los mismos para la manufactura que para los servicios.³⁰ La creación de

27. L. White, "Commuting and Congestion: Decentralization of a Metropolitan Area", *AUREA Journal*, vol. 18, núm. 3, 1990.

28. S.B. White, L.S. Binkley y J.D. Osterman, "The Sources of Suburban Employment Growth", *APA Journal*, núm. 193, primavera de 1993, pp. 193-204.

29. D. M. Manson, M. Howland y G.F. Peterson, "The Effect of Business Cycles on Metropolitan Suburbanization", *Economic Geography*, vol. 60, núm. 1, enero de 1984, pp. 71-80.

30. Los factores relacionados con las inversiones manufactureras tienen que ver con nuevas y más eficientes instalaciones—a menudo del tamaño pequeño para responder más rápido a cambios en la demanda nacional e internacional—, con mejores accesos de transportación para mejorar la entrada de insumos y la salida de mercancías, con fuerza de trabajo más calificada y con la habilidad para enfrentar mercados con mayores exigencias por la competencia internacional. En el caso de establecimientos comerciales hay una tendencia hacia las grandes tiendas y conglomerados departamentales (*malls*). Los servicios de salud presentan variadas combinaciones. Los suburbios resultan también atrayentes para los servicios financieros, de seguros y de bienes raíces, al conjuntar las mejores combinaciones de accesibilidad, menores costos (que en el centro de las ciudades) y disponibilidad de suelo. En un trabajo reciente, se demuestra que la demanda por espacio para ofici-

empleo producto de las nuevas inversiones y de las expansiones varía según el tipo de industria, el segmento del ciclo económico y la ubicación geográfica. Obviamente, estas diferencias son fundamentales cuando se formula una política eficaz para el manejo de las economías metropolitanas en general y para estrategias de descentralización industrial en particular. Las implicaciones para México son evidentes.

El efecto de la congestión en la configuración y descentralización de grandes espacios suburbanos varía según el desarrollo del país, la estructura de los sectores económicos, la topografía, el tamaño y el apoyo al campo y a la actividad industrial. En el caso de Taiwán, por ejemplo, la descentralización industrial desde mediados de los sesenta se asocia a los costos de la congestión urbana y al apoyo del gobierno, tanto a la industria como a la agricultura y a las pequeñas empresas en las áreas rurales.³¹

Esto manifiesta que es necesario que las políticas regionales y las industriales guarden congruencia, como parte indisoluble de una estrategia de desarrollo económico. La tensión entre estas dos esferas, reseñada con amplitud en la literatura internacional, se acentuará por un entorno macroeconómico muy limitante e inhibitorio. Al reflexionar sobre la subordinación de políticas regionales, Alonso considera que las políticas tienen velocidades y ritmos diferentes.³² Las macroeconómicas se mueven rápido, a menudo en días o en horas; demandan constante atención. Las industriales y regionales son más lentas. El ritmo de las primeras puede ser trimestral o anual (como en las inversiones de capital). Los cambios urbano-regionales, como el tamaño de las ciudades, las disparidades en el ingreso y los proyectos de infraestructura demoran mucho más tiempo, a veces decenios. Políticamente es mucho más difícil atender estos asuntos, pues a pesar de su importancia son relegados por los más urgentes en materia económica como la deuda, la tasa de interés, las exportaciones y la inversión extranjera.

LOS EFECTOS DE LA LIBERACIÓN COMERCIAL EN LAS CIUDADES

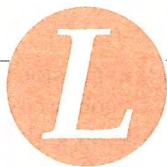
No parecen muy claros los efectos de la liberación comercial en el desarrollo urbano, con todo y que de la evidencia se infiere que alienta la expansión de las ciudades más grandes. Krugman argumenta que el modelo económico de crecimiento hacia adentro benefició a las ciudades de mayor tamaño y que el dirigido hacia afuera desalienta su crecimiento.³³ A su

nas en localidades suburbanas responde a la naturaleza de las aglomeraciones (por tipo de industria) y al crecimiento en el empleo relacionado con los servicios financieros, de seguros y de bienes raíces. Por su parte, la oferta depende de responsiva a la demanda esperada (J. Clapp, H.O. Pollakowsky y L. Lynford, "Intrametropolitan Location and Office Market Dynamics", *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association*, vol. 20, núm. 1, 1992, pp. 228-257.

31. A. Amsden, "Big Business and Urban Congestion in Taiwan: The Origins of Small Enterprise and Regionally Decentralized Industry (Respectively)", *World Development*, vol. 19, núm. 9, 1991, pp. 1121-1135.

32. W. Alonso, "Comment on...", *op. cit*

33. P. Krugman, *op. cit*



La creación de empleo producto de las nuevas inversiones y de las expansiones varía según el tipo de industria, el segmento del ciclo económico y la ubicación geográfica. Obviamente, estas diferencias son fundamentales cuando se formula una política eficaz para el manejo de las economías metropolitanas

juicio, las políticas neoliberales (comercio, descentralización gubernamental, infraestructura) eventualmente inducirían un menor crecimiento de las grandes ciudades. En el caso particular de México, se destaca el aparente cambio del centro industrial fuera de su capital, paralelo al impulso de las exportaciones y debido (al menos en parte) a la cercanía de la frontera con Estados Unidos.

Henderson plantea que hay que conocer una complicada red de interacciones antes de evaluar el efecto regional y urbano de la liberación comercial.³⁴ Más aún, sostiene que la repercusión del comercio en el espacio nacional depende de la geografía del país. Isserman puntualiza que es difícil conocer las repercusiones del comercio en la concentración de la poblacional, por ejemplo, sin saber más sobre los flujos comerciales, rangos de ingreso y sistemas de distribución.³⁵

De hecho, la liberación comercial bien pudiera tener efectos opuestos a los que menciona Krugman. Markusen, al analizar la interacción de las políticas industriales con las regionales en Brasil, Japón, Corea del Sur y Estados Unidos, subraya que los gobiernos han favorecido la política industrial (y en consecuencia las regiones y ciudades más desarrolladas).³⁶ Es muy probable que algunas localidades y regiones se beneficien de algún tipo de crecimiento, pero también lo es que las más prósperas obtendrán más provecho. En este tenor, Tomkins y Twomey,³⁷ al analizar la política regional en (la anterior) Comunidad Económica Europea, señalan la paradoja de la integración/disparidades regionales—la integración da lugar a mayores dispa-

ridades,³⁸ las que a su vez entorpecen aquélla—, para terminar con una nota de pesimismo sobre las intenciones reales del manejo territorial.

Es también importante señalar que parecen resurgir las principales ciudades de la Unión Europea. Si bien continúa la descentralización de los más antiguos centros metropolitanos en actividades de baja relevancia económica, también se reconcentran las de alto nivel en sus áreas centrales. El informe Europa 2000 reconoce de manera explícita los esfuerzos de grandes metrópolis europeas por revitalizar sus economías y atraer inversiones (y empleo) de alto valor agregado. De hecho, en varias ciudades del norte europeo ha habido incrementos demográficos por primera vez en 20 años.³⁹

Tokio también ilustra esta renovada (o reestructurada) hegemonía metropolitana.⁴⁰ Apesar de las medidas para desalentarla, en los ochenta la mayor parte del nuevo empleo japonés se ha generado en su área metropolitana; las ciudades industriales con mayor crecimiento se ubican en el corredor Tokio-Osaka. El establecimiento de la ciudad científica de Tsukuba, cercana a Tokio, otorga a esta metrópoli ventajas adicionales en materia de capacidades científicas y tecnológicas. Todo esto se suma a esfuerzos deliberados para hacerla una ciudad cosmopolita, con importantes funciones financieras, culturales y políticas. Como lo indica Markusen, la decidida tendencia hacia la alta tecnología, la innovación y el capital humano es poco compatible con estrategias de descentralización. Cierta actividad económica pudiera localizarse en las provincias de Japón, tomando en cuenta las crecientes deseconomías de aglomeración en Tokio y los avances en la telemática. Sin embargo, no puede saberse si con-

34. J.V. Henderson, comentario a "Urban Concentration: The Role of Increasing Returns and Transport Costs", de P. Krugman", en Banco Mundial, *Proceedings of...*, op. cit., pp. 270-274.

35. A.M. Isserman, comentario a "Urban Concentration: The Role of Increasing Returns and Transport Costs", de P. Krugman", *ibid.*, pp. 264-269.

36. A. Markusen, "Interaction Between Regional and Industrial Policies: Evidence from Four Countries", *ibid.*, pp. 279-298.

37. J. Tomkins y J. Twomey, op. cit.

38. N. Vanhove y L. Klaassen, *Regional Policy: A European Approach*, Gower, Avebury, 1987.

39. Véase Comisión de las Comunidades Europeas, Directorate-General for Regional Policy, *Europe 2000: Outlook for the Development of the Community's Territory*, Bruselas-Luxemburgo, 1991. Citado por D. Delamaide, op. cit., pp. 58 y 59.

40. Este párrafo se basa en A. Markusen, op. cit., p. 289.

tinuará el avance de los suburbios alrededor de las áreas urbanas, o si el crecimiento alcanzará ciudades más distantes.

Prud'homme, después de revisar los retos para la hegemonía de las grandes conurbaciones derivadas de la tecnología de la información, concluye que éstas están en mejor posición que las más pequeñas por su disponibilidad de recursos.⁴¹ Tal como ha ocurrido con actividades económicas más tradicionales, se aventura que como consecuencia de la revolución informática las ciudades dispondrán de nuevos productos, procesos y formas de producción y en consecuencia se ampliará la brecha con asentamientos más pequeños. Todo esto concuerda con los postulados teóricos que afirman que las capacidades tecnológicas constituyen fuentes de un desigual crecimiento económico regional.⁴² En el caso de México, Garza y Rivera sostienen que la descentralización observada de 1980 a 1990 bien pudiera revertirse como consecuencia de los flujos de inversión extranjera que propicia el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, a semejanza de lo que ocurre en otras metrópolis del mundo.⁴³

CONCLUSIONES

Los retos para abordar los puntos anteriores, dada su variedad y complejas interacciones, así como el historial de pobres resultados en la planeación del desarrollo urbano, implican la urgente necesidad de cuidar más su formulación. Ello exige un conocimiento más amplio de los asuntos en cuestión, que van de lo conceptual a aspectos meramente técnicos del crecimiento de las ciudades, pasando por complejas relaciones con la economía y la política.

En lo conceptual, quizá sea necesario que los asuntos del desarrollo urbano equilibrado y el control a la expansión urbana se consideren con mayor profundidad. El desencanto ante muchas estrategias fallidas para restringir el crecimiento de las ciudades, principalmente de las grandes, cuestiona la viabilidad de este tipo de desarrollo armónico. Curiosamente, un análisis detallado del enfoque neoclásico de crecimiento económico, en el que se han sustentado muchas de las políticas de libre mercado, revela que éste no propicia que converjan los niveles de desarrollo socioeconómico, como se ha hecho creer. Por el contrario, se acentúa la desigualdad. Asimismo, los procesos de integración económica tenderían a agravarla como se aprecia en el caso de la Unión Europea. En el largo plazo esta situación afecta la eficiencia de la integración. Si a esto se agregan consideraciones sobre equidad, es crucial el papel de la política pública en la conducción de los asuntos inherentes al desarrollo urbano regional.


Por otra parte, lo ocurrido en Asia ofrece lecciones interesantes.⁴⁴ La migración del campo a la ciudad difícilmente pudo

contenerse, como tampoco se pudo detener la expansión de las áreas metropolitanas. En este sentido, muchos gobiernos de la región consideran que es más realista y coherente ordenar el crecimiento urbano que controlarlo y suprimirlo. Cuando se ha podido influir para que disminuya la expansión de las ciudades más grandes, ha sido gracias a una amplia variedad de políticas económicas, sociales y de planeación física, con otras sectoriales, en un horizonte de largo plazo. De los poco más de 50 años de políticas de urbanización se ha aprendido que para dar eficacia a los programas espaciales, éstos deberán ser congruentes con las políticas económicas, regulatorias, de comercio internacional, de planeación demográfica del campo y de formación de recursos humanos.

Es esencial estudiar de manera más integral el desarrollo urbano, desechando los enfoques simplistas que sustentan la mayoría de los planteamientos. Asimismo, ha de enmarcarse en la estrategia de desarrollo del país en general y en la política económica en particular. Así pues, es indispensable contar con un conocimiento más exacto o menos superficial, si se prefiere, de los procesos relativos al desarrollo urbano. Aquí las cuestiones de capacidad y responsabilidad son cruciales. El espacio para aprender e improvisar ha resultado muy oneroso para el país.

Esto implica profundos cambios en los marcos institucionales a fin de que el desarrollo urbano no esté al arbitrio de las dependencias de la administración pública federal y se incorpore a la política económica, como apartado fundamental y no como anexo. Si, como lo argumenta Alonso, la planeación regional no se formula considerando este marco complejo y multidimensional, seguirá cayendo en la ineficacia y la trivialidad.⁴⁵ Como parte integral de las estrategias de desarrollo del país, la cuestión urbana tendría más posibilidades de apegarse finalmente a los pronunciamientos oficiales, por lo que no habría necesidad de legitimarla mediante foros de consulta o de decretarla artificial e inoperantemente en planes nacionales de desarrollo, los cuales han tenido muy escaso efecto en el campo de lo urbano regional.

Por supuesto, será difícil vencer las inercias en el manejo de la problemática en esta materia, pero no por ello deberá dejar de insistirse en la necesidad de mayor capacidad y talento en la elaboración de la política pública. En especial ante las inconsistencias e incongruencias que aparecen en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en torno al desarrollo regional de México. Se insiste en el desarrollo equilibrado y homogéneo de la población, las regiones y las urbes del país y en 100 ciudades medias para lograr un desarrollo urbano ordenado. Todo esto es parte de una agenda social prácticamente desvinculada—como siempre—de los planteamientos para el crecimiento económico; como si este último se diera en el vacío o como si el componente territorial no fuera esencial.

Parece poco probable que haya avances significativos en materia del desarrollo regional y urbano, justo cuando el análisis al respecto subraya la necesidad de incorporarlo con más seriedad en las estrategias de desarrollo económico del país. 

41. R. Prud'homme, "Information Technology and the Future of the City", *The OECD Observer*, núm. 171, agosto de 1991, pp. 13-17.

42. Véase lo referente a la teoría de la brecha tecnológica de Posner, que acentúa precisamente la brecha entre el crecimiento económico de distintas regiones, en función de sus capacidades tecnológicas.

43. G. Garza y S. Rivera, *op. cit.*

44. D. A. Rondinelli, "Asian Urban Development Policies in the

1990's: From Growth Control to Urban Diffusion", *World Development*, vol. 19, núm. 7, 1991, pp. 791-803.

45. W. Alonso, "Comment on...", *op. cit.*