

## Notas y comentarios

Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1990-1994:  
aspectos cualitativos y cuantitativos para una evaluación  
ex ante\*

**Boris Graizbord\*\***

Quisiera decir, en primer lugar, que para mi gusto el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) 1990-1994, presenta ciertas ventajas sobre los 2 anteriores. La más importante, a mi modo de ver, es que las localidades propuestas del Sistema Urbano Nacional (SUN) tienen méritos de selección sectorizados, es decir, están tomadas en cuenta al menos por un sector de la Administración Pública Federal (APF). Otra más, es que los objetivos y metas se han vinculado estrechamente y se desprenden del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Ambos aspectos asegurarán mayor consistencia y quizá más eficiencia. Sin embargo, no garantizan una mayor congruencia con la realidad ni una mayor eficacia o efectividad, 2 criterios fundamentales en cualquier evaluación de política (Diamond y Spence, 1983).

La anterior observación no puede soslayarse ante la posibilidad de que en el proceso de planeación —desde la identificación de objetivos, su traducción a estrategias y metas hasta el resto del mismo, menos tomado en cuenta por los ilustrados planificadores, de la programación, presupuestación, implementación, monitoreo y, finalmente, de la evaluación— puedan cometerse por lo menos 2 tipos de error que involucren el diagnóstico o la estrategia:

Tipo de error	Diagnóstico	Estrategia
I	Bueno	Inadecuada
II	Malo	Adecuada

\* La primera versión de este trabajo se presentó en la Mesa Redonda sobre el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1990-1994, evento auspiciado por la Sociedad Mexicana de Demografía (Somedé) y realizado en El Colegio de México el 24 de octubre de 1990.

\*\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México.

Estos errores resultan, entre otras cosas, de confundir *causa* con *resultado*; manifestación del *fenómeno* con el proceso subyacente o bien, de no considerar *loops* o efectos *retroalimentadores*, *causación acumulativa* o *circular*, etcétera.

Y, al cometerlos se correrá al menos uno de los siguientes riesgos:

- 1) fomentar lo que de todas maneras sucedería;
- 2) proponer algo que sería mejor no hacer;
- 3) intervenir cuando fuera mejor no hacerlo;
- 4) defender algo que no es posible llevar a cabo, o
- 5) tratar de imponer algo que requiere de un plazo demasiado largo que lo haga política o socialmente inaceptable.

Quisiera sugerir 2 vías para evaluar el PNDU o cualquier plan y propuesta de política. La primera tiene que ver con las posibilidades, aún no incorporadas al proceso de planeación en México, de evaluación *ex post* de los efectos o impacto de las políticas en la que los aspectos cuantitativos y la definición de metas son imprescindibles y, la segunda, con la necesidad de ponderar *ex ante* las posibilidades de éxito de cualquier política o estrategia para alcanzar los objetivos y metas propuestas. Me imagino que en la actualidad si bien no se cuenta, creo, con modelos formales de carácter predictivo o de simulación, se hace antes de publicar el plan una evaluación *ex ante* de las propuestas o, más bien, se discuten de manera informal, intuitiva y cualitativa los efectos, las posibilidades y el éxito de su implementación.

Los comentarios de corte cualitativo y cuantitativo que haré en lo que sigue se refieren necesariamente a una evaluación *ex ante*;\* una *ex post* requeriría de mucho más trabajo y tiempo y presentaría mayores dificultades. De entrada, no creo que sea necesario insistir en lo que años atrás decía Komorowski (1989) —en el foro que le ofreció la propia SAHOP—, entre consistencia en el plan y “coherencia” de sus propuestas con la realidad o, como diría seguramente algún weberiano, entre racionalidad interna o instrumental y racionalidad sustantiva. Los planificadores que estudiaron en el Politécnico de Oxford lo habrán oído directamente del propio Faludi (1973); lógica del procedimiento contra lógica sustantiva (teoría de la planificación y teoría en la planificación,

\* Estrictamente una evaluación *ex ante* requiere el conocimiento y ponderación de resultados obtenidos previamente en una evaluación *ex post*; en otras palabras, debería ser parte de un proceso retroalimentador de planeación y de evaluación de políticas.

respectivamente). Ambas, en todo caso, y a mi modo de ver, mantienen cierto grado de interdependencia; aunque puede en teoría haber coherencia sin que exista o se cumpla la consistencia del plan y viceversa.

Tampoco es el momento de abundar en lo que ya Hoover (1971) señalaba en su *Introduction to Regional Economics*: la diferencia entre planificar para la "gente" o para el "lugar". Edel (1980), por su parte, mostraba que la aplicación de una política en un lugar podría afectar a algunos individuos o grupos en ese lugar de manera no deliberada o distinta a la prevista y, al contrario, la orientación de una política hacia determinada gente pudiera tener un efecto mayor en otros individuos independientemente de que estuvieran o no en el mismo lugar.

Pero hay, además, un problema adicional en este mismo contexto de la discusión. Existen políticas sectoriales no espaciales (como, por ejemplo, la política fiscal, monetaria, tarifaria, etcétera) que tienen o puedan tener efectos espaciales devastadores y modificar más que una política explícitamente espacial la organización y el comportamiento territorial de los agentes económicos, con un resultado imprevisto en el tiempo y contrario al esperado; lo que sin duda pone en tela de juicio la conveniencia de políticas y estrategias espaciales. Pero ¿qué se esperaría de una política espacial explícita? Creo que habría que considerar 2 fuentes de incertidumbre en sus resultados: la primera tiene que ver con el problema señalado, como dije antes, por Hoover y tratado por Edel de la diferencia entre "gente" y "lugar" o como ahora se plantea de manera operativa entre la conveniencia y eficacia de una "política para un área" contra el efecto espacial ("areal") de una política sectorial. La segunda, con las consideraciones de los efectos externos de cualquier acción localizada, es decir, las llamadas externalidades, tanto pecuniarias como tecnológicas. Las primeras producen efectos secundarios en individuos (áreas) no involucrados en la política, decisión o acción original que, sin embargo, pasan por el mecanismo de mercado; las segundas, que no se transmiten a través del mercado, son las más problemáticas pues producen efectos, costos o ineficiencias económicas cuya compensación resulta más cara que la propia acción; y pudieran incluso inhibir una decisión en favor de esa política o bien forzar, una vez percibidos los efectos, acciones complementarias no consideradas *ex ante* y hacer que la evaluación de la original resulte equivocada. Se trata, pues, de acciones que producen en otros individuos o grupos (áreas) no identificados beneficios adicionales a menos de su costo, lo cual hace que una retribución sea difícil de establecer. Esto es especialmente válido cuando los costos o los

beneficios son no sólo indirectos o secundarios; sino externos e intangibles (Haveman y Margolis, 1977).

Las externalidades, para efectos de política, pueden ser triviales cuando el resultado de una acción es insignificante y no se tiene el deseo de hacer algo para contrarrestarla; son relevantes cuando se tiene la voluntad, el deseo y los recursos para contrarrestarlas y si son positivas, para aumentarlas; y del tipo Pareto, cuando el costo de contrarrestarlas (o de aumentarlas si son positivas) excede la cantidad que el que las produce estaría dispuesto a aceptar para eliminarlas (si son negativas) o para aumentar sus efectos (si son positivas). Estas últimas son, seguramente, las que tendrán que interesar cada vez más al aparato planificador del Estado pues su papel de mediador es, al parecer, el único que se le quiere dejar. En pocas palabras, los efectos externos tienen que ser identificados cada vez que se tome una decisión o se haga una propuesta si se quieren alcanzar mínimos de eficacia y efectividad con las acciones que se emprendan, pero también si se desea orientar equitativamente el impacto distributivo que produce toda asignación de recursos tanto públicos como privados.

Éstos son temas que quizá estén fuera de lugar —pensarán algunos— pues antes hay que propugnar por una buena política. El problema es que una política “buena”, aceptable para todos, es algo inalcanzable no sólo por lo que apunté antes, sino porque precisamente ahora más que nunca las decisiones deberán ser consensuales y no impuestas. Eso, al menos, es lo que dicen Stöhr y Taylor (1981) cuando hablan de desarrollo de “abajo hacia arriba” y está implícito en el modelo del mercado, descentralizador, modernizador y democrático que pretende apoyar a los niveles de gobierno locales (léase municipios) como lo anuncia y plantea el actual gobierno en el PND y diversos programas sectoriales. Pero, independientemente de estas consideraciones, como planificadores tenemos que hacer propuestas normativas y no hay tiempo para hacer evaluaciones *ex post*.

No quisiera aparecer pesimista introduciendo consideraciones a la Gunder Frank (1969) o a la Hopkins y Wallerstein (1980), en lo que toca al subdesarrollo, el primero, y los segundos a la interdependencia de las economías nacionales a escala mundial y los contenidos multi y transnacionales que ello implica. Me pregunto si al considerar los cambios tecnológicos actuales en la producción, administración, distribución y consumo de bienes y servicios se pudieran de algún modo ver afectadas o modificadas las expectativas que se tienen en el PNDU de implementar las estrategias y conseguir los objetivos propuestos para el corto y mediano plazos. No lo sé, pero quisiera pensar que si se hizo una eva-

luación *ex ante* ésta debió tomar en cuenta posibles efectos en este sentido al atribuir o designar normativamente las funciones urbanas para cada ciudad del sistema.

Como se sabe, la orientación locacional de las actividades económicas productivas, manufactureras o de transformación, ha sufrido modificaciones debido en parte a cambios tecnológicos en el transporte y las comunicaciones y, en parte, a innovaciones organizativas en la empresa y tecnológicas en el propio proceso productivo, fragmentándolo y afectando el monto de los insumos y su calidad, en el contexto del “ciclo del producto”, de la “nueva división internacional del trabajo”, de la internacionalización del capital. . . (Vernon, 1966; Hirsch, 1965; Frobel et al., 1980; Radici, ed., 1975). Los factores exógenos, más que los endógenos, han sido causa de estos cambios. Importantes son el que se refiere —y ahora es fundamental en la integración de alianzas de libre comercio— al carácter externo de la demanda del producto, y el que se debe a las fluctuaciones de los mercados internacionales que exigen flexibilidad del proceso productivo (Piore y Sabel, 1984). Ambos condicionan seguramente la localización de las unidades productivas (por ejemplo, frontera norte, puertos industriales, etcétera). En otras palabras, con estos cambios no queda sino pensar que se gesta una nueva geografía en la que no hay estabilidad en términos de ventajas comparativas convencionales o de localizaciones óptimas, y que la vigencia o relevancia de los factores locacionales tradicionales se ha esfumado.

Pero el punto más importante de este argumento es que cada vez mayor número de empresas dejan de considerar para su localización factores como la presencia de materias primas (principalmente energéticas) y/o fuerza de trabajo no especializada (el factor trabajo como proporción de los insumos se ha reducido en términos generales de manera significativa), o al tamaño del mercado local. En efecto, las empresas que se orientan más a factores como las amenidades, las comunicaciones y las economías externas o, en otras palabras, requieren de proporciones elevadas de personal móvil, especializado y de altos ingresos, y buscan lugares física y socialmente atractivos, con amplia oferta de servicios informativos, administrativos y de apoyo a la investigación, son aquellas que compiten en los mercados internacionales y nacionales dinámicos y no aquellas que dependen de la demanda local o se orientan nacional o regionalmente a sectores tradicionales. El hecho de que es el sector terciario (y cuaternario) el que da cuenta, en los últimos años, del crecimiento económico (y del empleo), incluyendo además de los servicios de distribución, los sociales y los públicos, hace pensar que sólo una propuesta normativa que

los tomara en cuenta e integrara operativamente podría lograr eficacia y efectividad, además de la eficiencia que es lo que generalmente interesa.

¿Qué clase de estructura económica emerge de estos cambios? ¿Qué tipo de empleos se están creando?, y ¿cómo va a ser la geografía de todo esto?, son preguntas centrales en la elaboración de una propuesta de política de desarrollo urbano con carácter eminentemente territorial. Para contestarlas, quisiera insistir en la necesidad de incorporar al proceso planificador modelos formales de simulación que permitan precisamente manejar la clásica pregunta de planeación: ¿qué pasaría si...? Constituyen estos modelos un elemento imprescindible para evaluar ex ante, a base de escenarios derivados de propuestas de política (como las de Richardson, 1981, por ejemplo), el impacto de cualquier propuesta (en variables estratégicas) pues permitiría traducir las preguntas anteriores a la forma siguiente: ¿cómo afectaría una acción X a cada elemento o variable del SUN y qué sucedería con la estructura de la actividad económica por rama de actividad; con las tasas específicas de participación de la PEA por edad y sexo; las Tasas de Crecimiento Anuales (TCA) de las poblaciones urbanas; la elasticidad-consumo de bienes y servicios públicos y la demanda de suelo; las relaciones interurbanas del sistema, desagregados por tipo de flujo, etcétera, etcétera?

La geografía implícita del sistema urbano nacional no corresponde al concepto de región homogénea, explícita en el PNDU, aunque a escala local intraurbana se puedan reconocer áreas problema relativamente homogéneas. La estructura del SUN es de nudos y enlaces y corresponde a una economía espacial cada vez más abierta y orientada de manera selectiva al exterior.

Para terminar, y en la parte cuantitativa de mis comentarios, mostraré algunas cifras que permiten ver lo que me parece ser un desliz del actual PNDU al pasar del error tipo I, es decir, buen diagnóstico con inadecuada estrategia y, por tanto, equivocados instrumentos de política (lo que parece ser la crítica generalizada a los planes anteriores 1978 y 1984) a un error tipo II, es decir, adecuada estrategia e instrumentos (sólo una evaluación ex post podrá decir si son efectivos y eficaces) en respuesta a un mal diagnóstico de los procesos y las causas que explican el reciente proceso de urbanización y los efectos en el sistema urbano nacional.

Una somera revisión de la forma en que el crecimiento demográfico intercensal se ha distribuido en las ciudades del SUN —y aceptando que no todos los datos del censo de 1990 están equivocados— muestra tendencias que no son al parecer nuevas y exclusivas de nuestro país sino que más bien han sido identificadas en

otros, con independencia de su sistema político y económico (Richardson, 1980). En efecto, se aprecia en primer lugar una desaceleración y finalmente un abatimiento del crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM); al mismo tiempo, un incremento en el número de ciudades cuya TCA es mayor a la de la ZMCM o por encima de la que registra el SUN en su conjunto (cuadro 1). En segundo lugar, se puede afirmar que la distribución de la población por entidades federativas se explica cada vez menos por la cercanía a la capital, que ha sido hasta ahora el centroide demográfico (los valores en el cuadro 2 de las  $b$  de  $x$  indican que la función se va haciendo más horizontal e inelástica), económico y político de la nación. En tercer lugar, la evolución de las TCA de las 25 zonas metropolitanas del país (incluidas en el SUN), permite pensar que hay ciudades maduras que presentan una función (crecimiento-tamaño) negativa o decreciente que ya en casi todas llegó a valores iguales o menores que la promedio o la nacional y otras "en crecimiento" cuya función es una  $U$  invertida que refleja la aceleración del crecimiento urbano del país durante los años sesenta y setenta, pero que en los ochenta ha comenzado a

CUADRO 1

**Sistema Urbano Nacional (SUN): tendencias de las tasas de crecimiento anual de la ZMCM y otras ciudades, 1950-1990**

Periodo intercensal	TCANAC	TCAZMCM	TCASUM	>ZMCM	>XSUM
1950-1960	3.1	5.1	4.8	31*	37
1960-1970	3.3	5.1	4.9	33	37
1970-1980	3.3	4.5	4.5	38	38
1980-1990	2.0	0.6	2.5	85	68

Fuente: Datos censales correspondientes; cálculos propios a base de las poblaciones de las ciudades y zonas metropolitanas del SUN propuesto en el PNDU 1990-1994.

\* Número de ciudades.

reducirse. Finalmente, en el cuadro 3, puede apreciarse que por rango-tamaño de las ciudades las TCA se han revertido nítidamente durante el periodo. En efecto, si en la década 1950-1960 los valores correspondían en proporción directa al rango-tamaño de las localidades, en la última década 1980-1990 estos valores son inversos. Cabe señalar que las ciudades del rango intermedio (250 000 a 500 000) muestran una TCA promedio superior a las de rango mayor (500 000 a 1 000 000), corroborando en este nivel de agregación lo que anotamos en tercer lugar y, además, dejando ver una dinámica particular para aquellas ciudades medias que empiezan apenas un proceso de metropolización, no identificadas en este momento pero que seguramente podrán serlo una vez que se ten-

## CUADRO 2

**México: valores de la r cuadrada y del coeficiente b de X de las regresiones de las distancias al D.F. sobre los porcentajes de población por entidad federativa, 1930-1990**

Año censal	b	r cuadrada <sup>1</sup>
1930	-.00111	91.33
1940	-.00118	91.44
1950	-.00109	91.12
1960	-.00196	91.73
1970	-.00188	91.31
1980	-.00185	91.82
1990 <sup>2</sup>	-.00181	91.53

<sup>1</sup> Ajuste exponencial.

<sup>2</sup> Datos preliminares publicados del Censo de 1990.

Fuente: Tomado de B. Graizbord y A. Mina, "Población-territorio: cien años de evolución, 1895-1990". El Colegio de México, 1990 (mimeo.).

## CUADRO 3

**Sistema Urbano Nacional (SUN): tasas de crecimiento anual por rango-tamaño de las localidades, 1950-1990**

Rango-Tamaño	Núm.*	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990
50 a 100 000	(23)	3.9	4.3	3.9	5.0
100 a 250 000	(32)	4.6	4.6	4.2	3.8
250 a 500 000	(14)	4.7	5.0	4.9	4.3
500 a un millón	(14)	4.3	4.3	4.3	3.7
1 millón y más	( 4)	5.2	5.2	4.5	1.2

\* Localidades que en 1980 entraban al rango-tamaño correspondiente.

Fuente: Datos censales correspondientes; cálculos propios a base de las poblaciones de las ciudades y zonas metropolitanas del SUN propuesto en el PNDU 1990-1994.

ga acceso a la información adicional del censo de 1990, que aún no se publica.

En todo caso, y como punto final, tengo la impresión de que estamos frente al riesgo de desear y "fomentar algo —desconcentración en el crecimiento y distribución territorial de la población—, que de todas maneras sucederá". De los otros riesgos y del error tipo I han hablado varios especialistas (Aguilar, 1990; Garza, 1989; entre otros, y Graizbord, 1984), desde que apareció el primer PNDU en 1978.

### Bibliografía

- Aguilar, A.G. (1990). "Los programas de desarrollo urbano 1990, 1984 y 1978, comparación de estrategias" (mimeo.).
- Diamond, D. y N. Spence (1983). *Regional Policy Evaluation*, Gower.
- Edel, M. (1980). "People versus places in urban impact Analysis", en N. Glickman (ed.), *The Urban impacts of Federal Policies*, Johns Hopkins.
- Faludi, A. (1973). *Planning Theory*, Pergamon.
- Frobel, F. et al. (1980). *La nueva división internacional del trabajo*, México, Siglo XXI.
- Garza, G. (comp.) (1989). *Una década de planificación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México.
- Graizbord, B. (1984), "Desarrollo regional, ciudades intermedias y descentralización en México: observaciones y críticas al Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978 y 1982)", en *Demografía y Economía*, vol. XVIII, núm. 1, pp. 27-47.
- Gunder Frank, A. (1969). *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, Monthly Review Press.
- Haverman, R. y J. Margolis (1977). "Introduction", en R. Haverman y J. Margolis (eds.), *Public Expenditure and Policy Analysis*, Rand McNally.
- Hirsch (1965). "The United States Electronic Industry in International Trade", en *NIER*, núm. 34, pp. 92-97.
- Hoover, E. (1971). *introduction to Regional Economics*, Knopf.
- Hopkins, F. e I. Wallerstein (eds.) (1980). *Processes of the World System*, Saga.
- Komorowski, S. (1978). *The Role of Forecasting in the Planned Economy*, Committee for Space Economy and Regional Planning, Polish Academy of Sciences.
- Piore, M. y C. Sabel (1984). *The Second industrial Divide*, Basic Books.
- Radice, H. (ed.) (1975). *international Firms and Modern imperialism*, Penguin.
- Richardson, H. (1980). "Polarization Reversal in Developing Countries", en *PRSA*, núm. 45, pp. 67-85.
- \_\_\_\_\_ (1981). "National Urban Development Strategies in Developing Countries", en *Urb St*, núm. 1, pp. 267-283.
- SEDUE (1990). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1990-1994*, México.
- Stohr, W. y D. Taylor (eds.) (1981). *Development from Above or Below*, Wiley.
- Vernon, R. (1966). "International Investment and International Trade in the Product Life-cycle", en *Quarterly Journal of Economics*, núm. 80, pp. 190-207.

