

C I U D A D E S M E D I A S

**J a i m e
C a s t i l l o
P a l m a**

**E l s a
P a t i ñ o
T o v a r**

Fernando Carrión decía, en 1984, que un análisis de 29 revistas latinoamericanas publicadas entre 1972 y 1984, revelaba que las ciudades medias habían resultado de poco interés para los académicos y de ahí que existieran pocos estudios con enfoques globales sobre problemas estructurales relacionados con esta propuesta de desarrollo territorial.¹ Este planteamiento sigue siendo vigente. Frente al *boom* generado por la Conferencia de Vancouver en 1976,² respondieron fundamentalmente los investigadores concentrados en la capital del país; esto dio lugar a puntos de vista que no forzosamente daban cuenta de las realidades regionales. Aunque se tocaron temas como la contaminación ambiental o algunos procesos productivos o cuestiones relacionadas con la cultura, los estudios privilegiaron la interpretación etnográfica. Además, no se estudió un número suficiente de casos que permitiera crear una idea global sobre la situación del país y conocer detalladamente lo que sucedía en esos asentamientos, de manera que se pudieran encontrar los puntos de enlace entre la vida cotidiana y los procesos macro, generalizables a un conjunto de ciudades. Obviamente los estudios no partieron de parámetros comunes que permitieran el seguimiento de las mismas variables para el conjunto de ciudades estudiadas, de manera que fueran comparables.

En los últimos años, hemos podido verificar que, cuando se convoca a cualquier evento bajo la denominación de ciudades medias, sólo existe consenso acerca de lo que ellas no son; es decir, todos partimos de un consenso no explícito de que las ciudades medias son aquellas que no son grandes y tampoco muy pequeñas. Fuera de eso, no hay elementos que permitan comparar lo que estas ciudades tienen en común. Y decimos esto porque la ciudad media sólo es el escenario en donde ubicarnos el análisis del proceso que realmente nos interesa estudiar, sin que este análisis se vea atravesado por las cualidades atribuidas a una ciudad media. Cuando encontramos algo en común, resulta que se trata de la pobreza, la marginación, la incapacidad

productiva, los déficits en servicios e infraestructura, el grave deterioro ambiental, etcétera, características que son consecuencia de una concepción del desarrollo social, no del tamaño del asentamiento.³

Dentro de la orientación y el propósito con que fuera creada esta propuesta de ordenamiento territorial –como propuesta social para lograr un desarrollo más equilibrado–, la reflexión sobre las ciudades medias fue abandonada. La idea de sistema de ciudades, que engloba a la noción de ciudad media como instrumento para redistribuir el ingreso nacional y generar desarrollo, se convirtió en un instrumental normativo hueco de significado y sin aplicación posible. No pasó de ser una vaga referencia para una reordenación territorial que poco respondía a los objetivos de racionalizar y optimizar globalmente los recursos económicos, en beneficio de una mejoría en la calidad de vida de la población y una reducción en los costos de producción y reproducción social.⁴

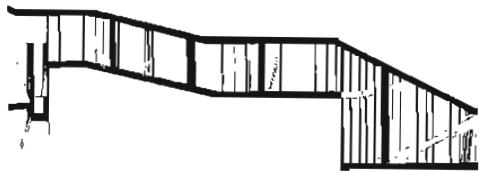
La existencia de la ciudad media ha sido corta y ha estado delimitada por los cambiantes flujos migratorios, cuya razón de ser se encuentra en una estructura productiva centralizada y, por tanto, concentradora de empleos diversificados, servicios, infraestructuras, equipamientos y población. En México, las políticas de apoyo a las ciudades medias no han tenido éxito; la desconcentración territorial esperada a través de estimular prioritariamente a las ciudades medianas y pequeñas para contrarrestar el peso del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, demostraron su fracaso.

Si bien el número de ciudades medias ha aumentado,⁵ esto no ha sido el resultado de una política de reordenamiento territorial, sino de una lógica lineal de crecimiento. Es difícil pensar que, aunque actualmente contáramos con el doble de ciudades medias que en 1980,⁶ a través de ellas se pudiera inducir un desarrollo igualitario para las casi 100 mil localidades que existen en todo el territorio nacional. Lo coherente hubiera sido que, después de casi veinte años de política de desconcentración, la proporción de ellas fuera significativa y la diferencia entre el rango de la ciudad principal de un estado y las ciudades medias no fuera superior en diez veces o más, como sucede actualmente.

Existe una relación entre identidad, desarrollo urbano, producción e impacto, pero lo que nunca aparece en los estudios es el conjunto de intermediaciones que relacionan a estos aspectos y a las ciudades medias entre ellas mismas, para hacerlas comparables y aprender y comprender de sus similitudes y diferencias, de su situación de relación o no-relación.

Algunas propuestas

En las propuestas oficiales de desconcentración territorial, uno de los criterios de selección para aceptar a una "ciudad media" como impulsor



ra de un proceso que se suponía de redistribución del ingreso nacional, era contar con cierto nivel de infraestructura y servicios, pero quedaba por definir en qué consistía ese cierto nivel y establecer criterios complementarios que garantizaran que las ciudades seleccionadas pudieran jugar este papel de contenedores de población. Lo único que ha sobrevivido de esta política de redistribución territorial ha sido el rango demográfico que una ciudad media debe tener, y no ha sobrevivido intacto, pues faltó un criterio complementario: el establecimiento de un límite máximo de crecimiento para las ciudades medias.

Más que intentar controlar el crecimiento constante de la población, las propuestas se adaptaron al constante y a veces acelerado crecimiento de las ciudades pequeñas y medianas. Así, las ciudades que en un momento fueron pequeñas, pasaron a ser medianas, y las ciudades medianas pasaron a ser metropolitanas. México tardó mucho tiempo antes de lograr un acuerdo sobre cuál debía ser la dimensión demográfica adecuada para que una ciudad fuera considerada media. La propuesta que ha prevalecido hasta la fecha es la que considera que una ciudad media es aquella que tiene entre 100 mil y 500 mil habitantes. La laxitud en los parámetros demográficos exhibe, por un lado, la falta de criterios⁷ para establecer cuál sería el tamaño ideal para que una ciudad mantuviera sus características de vivible y costeable y, por otro, la limitación misma del referente cuantitativo como generador de bienestar.⁸

Un excelente intento que pretende replantear esta situación, manteniendo el espíritu inicial con el que fue creada la propuesta de sistema de ciudades, es el estudio del CONAPO.⁹ Tenemos, sin embargo, que mencionar algunas debilidades: haber basado el modelo gravitacional que delimita a los subsistemas en variables como los flujos telefónicos entre pares de ciudades, el tamaño de la población por localidad y las distancias por carretera entre cada localidad considerada, remite a lo demo-

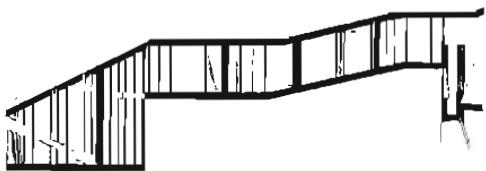


gráfico como lo definitivo en la interrelación, dado que el tamaño de la población por localidad definirá los flujos telefónicos entre poblaciones, sin que esto permita concluir que existe una relación de peso entre las ciudades. Sigue lo mismo con los ejes carreteros, que pueden enlazar poblaciones por el único hecho de estar localizadas en el camino entre ciudades que realmente tienen relación. La dinámica entre ciudades –y en el interior de las ciudades– está dada por la forma compleja en que se ha constituido históricamente el poder local en cada una de ellas y por la manera fragmentada en que se han estructurado sus economías. En el documento elaborado por el CONAPO, sólo se menciona el hecho de que en el periodo colonial las ciudades tenían funciones específicas que respondían a las necesidades políticas, administrativas, comerciales y de producción de la metrópoli española. Sin embargo, en el desarrollo posterior del documento, esto no parece tener relación con la fragmentación económica, política, social y cultural que hasta la fecha se vive en el país.

Una perspectiva que nos permita avanzar, si consideramos que el modelo a seguir no puede ser la Ciudad de México¹⁰ es, en primer lugar, reconocer que la noción de ciudad media ha perdido sentido en la medida en que se crea como instrumento de planeación cuya aplicación es difícil en un país con una fuerte tradición centralista y de respuesta colectiva como México. Este reconocimiento nos llevaría a la necesidad de construir una o varias categorías que nos permitieran explicar los procesos que se desarrollan en las ciudades; la dimensión de éstas sería una de las variables a considerar, pero seguramente no la central. Al respecto, Patricia Arias hace algunas propuestas que resultan de gran interés si se pretende construir un camino alternativo de análisis que permita la elaboración de respuestas a la necesaria planeación territorial.¹¹ En segundo lugar, debe promoverse un acuerdo sobre

los criterios más adecuados para definir las características que deben tener nuestras ciudades. Si existe la capacidad financiera para que el gasto en servicios, infraestructura, equipamientos, vivienda, etcétera, crezca paralelamente a la población, ésta no será sino una de las variables a relacionar más que la variable fundamental a controlar. Además, habría que establecer cuáles son las condiciones necesarias para que el aumento en el financiamiento del bienestar se mantenga constante; es decir, es necesario incidir en un tercer y fundamental nivel que consiste en considerar la reorganización del territorio como uno de los canales para redistribuir equitativamente el ingreso, lo cual sólo es posible a través de una planeación descentralizada. Ello implica también conocer cuál es el costo de mantenimiento de cada una de nuestras ciudades para poder calcular el monto del financiamiento necesario y delimitar cuantitativamente el volumen poblacional que no debe ser rebasado por ninguna de nuestras ciudades. Debemos ser capaces de definir las posibles fuentes de financiamiento (y/o de transferencias) necesarias para el sostenimiento de buenos niveles de vida para el conjunto de la población. Una vez planteadas las consideraciones anteriores, nos parece pertinente presentar un ejemplo que contradice la propuesta que relaciona más pequeño (o mediano) con bienestar.

El asentamiento pequeño, ¿vive mejor?

En el estado de Puebla,¹² como seguramente sucede en muchas otras entidades del país, sólo existe una ciudad media (Tehuacán), cuyas características de desarrollo hacen difícil poder articular un sistema estatal o regional de ciudades con el objetivo de elevar las condiciones de vida de la población. Otro gran problema ahí, es el hecho de que la alternancia política en la alcaldía del municipio del mismo nombre, y en algunos otros de la región a la que pertenece, genera una ruptura administrativa que torna insalvable la continuidad en el financiamiento que se requiere para estructurar un sistema comunitario con proyección de largo alcance y, por tanto, organizador y canalizador de las inversiones y del gasto necesarios para el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida. ¿Cómo estructurar en lo territorial, cuando lo político y lo económico desestructuran y fragmentan la vida cotidiana?

La fragmentación en la estructuración del territorio es tan grande que la relación demográfica entre la ciudad de Puebla (cuyos límites ya rebasan los límites del municipio del mismo nombre), y la segunda ciudad en importancia, que es Tehuacán, es casi de uno a nueve (la ciudad de Puebla tiene 1,007,170 habitantes y Tehuacán tiene 139,450).

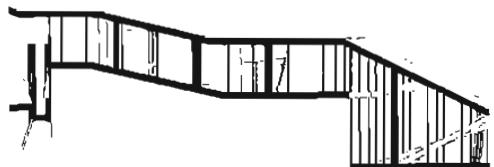
Existen otras dos ciudades, en torno a la ciudad capital, con cierta infraestructura financiera y de comunicaciones, así como para

la producción y comercialización (Atlixco con 74,233 habitantes, y San Martín Texmelucan con 57,519), además de nueve pequeñas localidades prácticamente conurbadas con la capital y cuya población varía entre 1,350 y 53,673 habitantes.¹³ De ellas, solamente la ciudad de Cholula de Rivadavia tiene infraestructura y servicios importantes (que de todas maneras no compiten con los existentes en la capital). Todas esas localidades desarrollan sus actividades apoyadas básicamente en los recursos de la capital (población incluida).

Fuera de los municipios que contienen a las localidades que ya mencionamos, el 94.9% se ubica en el rango que va de los mil a los 45 mil habitantes, siete más se ubican entre los 45 y los 90 mil habitantes. Las localidades que integran a estos municipios son microuniversos sumamente dispersos en el conjunto del territorio poblano. Esta dispersión tiene su contraparte en la concentración de la producción, los servicios, el comercio, etcétera, en la zona metropolitana de Puebla (la concentración de la industria es uno de los problemas que más ha impactado, por sus efectos sociales, ecológicos y urbanos. El municipio de Puebla concentra el 73% de los nuevos establecimientos industriales y el 44.2% de los empleos; el estado de Tlaxcala el 15.7% de los nuevos establecimientos y el 34.92% del nuevo empleo; el resto se ubica en trece municipios aledaños al de Puebla).¹⁴ En el resto del estado prevalecen las actividades rurales de subsistencia, que cuentan con enormes potenciales naturales, pero que no tienen infraestructura ni tecnología ni capital, para aprovecharlos.

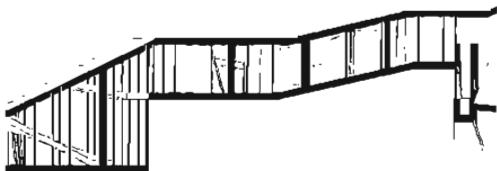
Las escasas localidades que debieran articular las actividades microrregionales, fuera de la zona metropolitana de Puebla, fungen más como estaciones intermedias de paso de migrantes en busca de mejores ingresos, que como soportes del desarrollo. Revisando en detalle el crecimiento demográfico de los municipios encontramos que, entre 1980 y 1990, el crecimiento porcentual promedio anual¹⁵ resulta más bajo en aquellos de menos de 15 mil habitantes; francamente bajo en los municipios de uno a cinco mil habitantes (87 tienen un crecimiento del 0.49%), y por abajo de la media, en municipios de 5 a 15 mil habitantes (71 que crecen anualmente 1.7%). Mientras que los municipios que contienen a los centros articuladores¹⁶ crecen por arriba de la media: 3.09% y la zona metropolitana¹⁷ crece en 2.5% (éstos se ubican en el rango de poblaciones de 50 mil a 160 mil habitantes y la capital con más de un millón).

El 93% de los municipios están catalogados en rangos de alta y muy alta marginación, afectando al 59.5% del total de la población. Concordante con los altos niveles de marginación, encontramos movimientos migratorios catalogados como expulsión y fuerte expulsión de población en el 70.5% de los municipios, afectando al 46.5% de la población total. Es decir, la alta marginación expulsora de población



sigue nutriendo el crecimiento de las ciudades de los siete municipios poblano mayores de 50 mil habitantes; además de que tres de los cuatro municipios con rango de fuerte atracción de población, se ubican en la zona metropolitana. Dicho de otro modo, la baja tendencial del crecimiento del área metropolitana es resultado de la saturación de su propia área geográfica y, en consecuencia, de la absorción de los municipios conurbados. No hay decrecimiento, sino anexión. Es la misma mancha urbana bajo el nombre de otros municipios.¹⁸

El mayor aporte al crecimiento demográfico, de 1980 a 1991, radica en los municipios que van de los 15 a los 45 mil habitantes (representa el 31.3% del crecimiento total) y en el municipio capital de la entidad (28.48%). Es decir, agrupando a los municipios por su tamaño, podemos afirmar que en Puebla el crecimiento demográfico de la última década todavía proviene tanto del medio rural (49.13% del total) como de los diez predominantemente urbanos (50.86% del total). Por otro lado, entre estos diez municipios con poblaciones mayores a los 50 mil habitantes, encontramos situaciones radicalmente diferentes que nos indican que el tamaño de la población no es sinónimo de mejores condiciones de vida. Los municipios que se localizan en el área urbano-industrial (Puebla, Atlixco, Texmelucan, San Pedro Cholula), están catalogados como centros de atracción de población y, a excepción de Puebla, se encuentran en el rango de marginación media, mientras los ubicados en la Sierra Norte (Huachinango, Teziutlán, Zacatlán, Xicotepec) son centros de expulsión de población y, a excepción de Huachinango y Teziutlán, tienen un alto grado de marginación. En los dos municipios importantes de la Mixteca Poblana encontramos situaciones diferentes: Tehuacán, que presenta fuerte atracción de población y marginación media y, al contrario, Matamoros, que presenta expulsión y alta marginación.



Así, en el marco de las grandes disparidades urbano-regionales del estado de Puebla, encontramos que en las cabeceras de los diez municipios urbanos las condiciones de vida son similares a las que se presentan en muchos poblados rurales; pero además, las mejores condiciones de vida se encuentran en la ciudad de Puebla. La única ciudad que se ha considerado como "media" en el estado de Puebla (Tehuacán), sigue muy de lejos a la capital del estado y está más cerca de la pauperización que del mejoramiento de su nivel de vida; el resto de micro-asentamientos se encuentran en la pobreza extrema.

Notas

¹ Nota de pie de página del artículo "Las ciudades intermedias en el contexto de la urbanización ecuatoriana: un intento de interpretación", publicado en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XVIII, Nº 71, México, SIAP, 1984, p. 129.

² Los estudios en torno a los asentamientos medios y pequeños, comienzan a proliferar en 1976, en que la *Habitat International Conference (HIC)* de la ONU plantea, en Vancouver, la necesidad de que los gobiernos (sobre todo de los llamados "países sub-desarrollados") cultiven la existencia de este tipo de asentamientos con el objetivo de evitar las costosas aglomeraciones estilo ciudad de México, São Paulo, Buenos Aires, Nueva York, etcétera. Ya desde entonces, las grandes concentraciones urbanas conocían problemas que cada vez era más difícil y costoso de superar, como el tráfico vial, los asentamientos irregulares, la contaminación, el abasto. Se pensaba que la única posibilidad de contrarrestar dicha tendencia era implantando la concepción europea de un sistema de ciudades más pequeñas con un crecimiento controlado que permitiera la creación de otras ciudades similares una vez que se saturara el nivel poblacional proyectado. Naturalmente, esto hubiera implicado una inversión imposible para los países latinoamericanos, por lo cual, en estos países, la idea más bien se encaminó a la creación de las condiciones necesarias para atraer flujos de población hacia algunas ciudades que contaban ya con cierta infraestructura y servicios.

³ Manzana, M. "Las ciudades intermedias y su medio ambiente" en *Revista Interamericana de Planificación*, México, SIAP, 1984, Vol. XVIII, No. 71, pp. 26-35.

⁴ Federico Fernández Christlieb plantea el reduccionismo vergonzoso al que han llegado muchos de los seguidores de Christaller (1933) y Losch (1940), autores clásicos de esta teoría en la

que la noción de sistema es básica. Cf. "Mirar la ciudad", en *Ciudades*, No. 31, Puebla, Red Nacional de Investigación Urbana, 1996.

⁵ En 1980 eran 71 (26% de la población total). Esto, según la definición que consideraba que una "ciudad media" no debía rebasar el medio millón de habitantes (González de Alba, L., "Las ciudades pequeñas y medianas dentro de un sistema urbano nacional: el caso de México", en *Revista Interamericana de Planificación*, México, SIAP, 1984, Vol. XVIII, No. 71, pp. 84-95). De acuerdo con la definición que considera que una "ciudad media" debe tener una población fluctuante entre 100 mil y un millón de habitantes, en 1980, las "ciudades medias" en México sólo eran 51 (Covarrubias Gaytán, F., "Ciudades medias y distribución de la población", en *Vivienda*, Vol. 10, No. 1, México, INFONAVIT, 1985, p. 11).

⁶ De acuerdo con Adrián Guillermo Aguilar, en 1990 existían 65 "ciudades medias", pues muchas de las que antes estaban consideradas como tales, ahora se consideran "metropolitanas". Cf. "Dispersión del proceso urbano", en *Ciudades*, Red Nacional de Investigación Urbana, Puebla, No. 12, 1991, Cuadro 3, p. 29.

⁷ Adrián Guillermo Aguilar y Boris Graizbord, en su ponencia titulada *Las ciudades pequeñas en el cambio regional. Estructura del empleo 1970-1990*, indican, en el primer párrafo del Inciso II: "Como se sabe, la definición de ciudades 'medias' se enfrenta a la dificultad de encontrar un criterio único, particularmente en términos demográficos, que sea válido para diferentes países. En consecuencia, hablar de ciudades 'pequeñas' nos hace caer en la misma indefinición..."

⁸ Sería interesante reflexionar considerando a la población como potencial y no como carga, tal como se hace con los recursos naturales. A tal efecto, la propuesta de José Luis Coraggio sobre las ciudades sustentables resulta de sumo interés. Cf. de este autor: *Contribuciones posibles al planteamiento de un modelo de desarrollo alternativo desde la perspectiva de la economía popular urbana*, Ciudad, Colección Textos, Quito, 1991.

⁹ *Sistema de ciudades y distribución espacial de la población en México*, 1991.

¹⁰ Hemos dicho que el tamaño de la ciudad no importa si existe un financiamiento que aumente paralelamente o por anticipado; sin embargo, no podríamos asegurar que una ciudad de la talla de la Ciudad de México, sea financiable. Tal vez, si ésta tuviera las dimensiones de Guadalajara, nuestro punto de vista sería diferente. Si en el país existieran tres o cuatro metrópolis de cuatro millones de habitantes, modificaríamos nuestras reflexiones respecto a las expectativas de desarrollo territorial.

¹¹ "Dos miradas antropológicas a la ciudad media", *Ciudades*, No. 12, op. cit.

¹² Entre 1980 y 1990 se ubicó entre las cinco entidades más pobladas del país (4,126,101 habitantes) y la sexta en cuanto a densidad de población (121.41 hab/km²). INEGI, *XI Censo General de Población*, 1990.

¹³ San Pedro Cholula, Cholula de Rivadavia, Xoxita, San Juan Cuauhtlancingo, Santa María Coronango, Amozoc de Mota, Chachapa, Tlalnepantla y Ocoyucan.

¹⁴ El desarrollo de la ciudad de Puebla y varios municipios de Tlaxcala está íntimamente relacionado. Por esta razón, nuestras investigaciones han realizado un análisis de esta relación que abarca un periodo de los años sesenta a la fecha. Sin embargo, para facilitar la presente exposición y dado que no altera nuestros fines explicativos, nos hemos restringido al estado de Puebla.

¹⁵ 2.19% a nivel estatal, 1.19% a nivel nacional.

¹⁶ Los centros articuladores son Huachinango, Teziutlán, Zacatlán, Xicotepec y Tehuacán.

¹⁷ Puebla, San Pedro y San Andrés Cholula, San Martín Texmelucan, Xoxita, Cuauhtlancingo, Coronango, Amozoc, Cuautinchán, Juan C. Bonilla, Ocoyucan.

¹⁸ Creemos que lo mismo sucede cuando se afirma que la Ciudad de México ha registrado una baja en su ritmo de crecimiento. Decir que los municipios conurbados crecen más rápidamente que la Ciudad de México es tautológico y no ayuda para encontrar una solución. Lo primero que habría que reconocer es que la ciudad de México crece incorporando a todo poblado que encuentra en su camino.

Jaime Castillo Palma y Elsa Patiño Tovar son investigadores del Departamento de Investigaciones en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Autónoma de Puebla.

0874712

0