

México próspero, equitativo e incluyente. Construyendo futuros

Las pequeñas ciudades de México dentro de una nueva estrategia agrícola y territorial

Cassio Luiselli Fernández





Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi, AC

Tenochtitlán 55-Bis,
Barrio de Santo Domingo
Tepoztlán, Morelos
www.centrotepoztlan.org

Foro Consultivo Científico y Tecnológico, AC

Calle Melchor Ocampo 305,
Barrio de Santa Catarina, Coyoacán, CP 04010
Ciudad de México, México
www.foroconsultivo.org.mx
foro@foroconsultivo.org.mx
Teléfono: +52 (55) 5611-8536

Coordinación:

Mauricio de María y Campos
Jorge Máttar
José Franco
José Antonio Esteva Maraboto

Responsables de la edición:

Jorge Máttar
Gabriela Esteva

Autor:

Cassio Luiselli Fernández

Diseño:

Francisco Ibraham Meza Blanco
Karina Maldonado Vázquez

DR, Marzo 2018, FCCyT

Documento de trabajo, sujeto a cambios de fondo y forma. Las opiniones son responsabilidad del autor y no necesariamente coinciden con las del Centro Tepoztlán, del Colegio de México o las del Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

Cualquier mención o reproducción del material de esta publicación puede ser realizada siempre y cuando se cite la fuente.



Presentación


México vive una de las encrucijadas más complejas de su historia contemporánea. La mayoría de la población sufre un deterioro de su calidad de vida y la expectativa de un futuro mejor se ve amenazada por el estancamiento y desgaste de la economía, las instituciones, el bienestar social, la práctica de la política y el medio ambiente. La situación apunta a la urgencia de transformaciones estructurales que rompan con esta trayectoria, y que encaminen al país en una senda de desarrollo sostenible e incluyente, que abata la pobreza y la desigualdad y traiga prosperidad a la población.

La gravedad de los problemas y la baja efectividad de las soluciones que se han ensayado en las últimas tres décadas deben dar lugar hoy a una estrategia diferente, que ataque los problemas de raíz, que impulse el crecimiento, el empleo y el bienestar social, así como la inversión, la creatividad y la innovación y ofrezca resultados palpables a la población en todas las regiones del país en el corto plazo; pero que también impulse soluciones duraderas y sostenibles en el mediano y largo plazos, que permitan recuperar la confianza, el orgullo y la identidad nacional en la hora global.

El proceso electoral y el inicio de una nueva administración de gobierno representan una nueva oportunidad para construir un mejor país. La difícil coyuntura induce a que la esperanza que se renueva cada seis años, hoy se asiente sobre bases más firmes, con una sociedad dispuesta a ser parte activa de la solución y no un mero testigo pasivo o reactivo de decisiones del poder económico y político. Eliminar la corrupción y la impunidad, fortalecer el estado de derecho y las instituciones democráticas, reconstruir el tejido social e implantar un sistema de desarrollo sostenible, incluyente y más justo, con mayor confianza en su futuro, precisa de una ciudadanía empoderada y con capacidad de diálogo eficaz con su gobierno.


El Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi A. C., espacio de análisis y discusión multidisciplinaria e independiente de los problemas nacionales desde hace cuatro décadas, con el apoyo de El Colegio de México y el Foro Consultivo Científico y Tecnológico, decidió emprender en 2016 el proyecto *México próspero, equitativo e incluyente; construyendo futuros*, que tiene como objetivo formular una propuesta para encarar los grandes desafíos de la nación, a partir del análisis de los problemas actuales con una perspectiva estratégica de mediano y largo plazo.

El Proyecto se ha nutrido de sesiones de reflexión y diálogo que cada mes realiza el Centro Tepoztlán para contribuir al análisis y solución de los problemas nacionales. Una coyuntura compleja, un futuro incierto y viejos y nuevos desafíos requieren discusiones responsables sobre opciones de trayectorias y propuestas participativas para construir escenarios compartidos de futuro, lo que constituye un propósito central de esta iniciativa.



El informe ha contado con la coordinación técnica de Jorge Máttar, la activa colaboración de Susana Chacón y Javier Matus, la orientación de Francisco Suarez Dávila, Clara Jusidman y Eugenio Anguiano; el respaldo informático de Ulsía Urrea y la entusiasta participación y diálogo de los asociados del Centro Tepoztlán. Reúne a un grupo de expertos nacionales de muy diversas disciplinas y experiencias de vida, públicos y privados, interesados en examinar los principales retos políticos y de gobierno, económicos, sociales, tecnológicos, de seguridad y del entorno internacional que afectan a México actualmente y que pueden incidir de manera significativa en su trayectoria de mediano plazo. Propone, finalmente, opciones de política e iniciativas concretas para superar los desafíos coyunturales y estructurales que enfrenta la nación y la construcción de futuros posibles.

Mauricio de Maria y Campos
Presidente del Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi



Las pequeñas ciudades de México dentro de una nueva estrategia agrícola y territorial¹

Cassio Luiselli Fernández

En las propuestas que aquí presentamos, damos prioridad al papel que pueden jugar las ciudades pequeñas en una nueva estrategia de desarrollo con enfoque territorial. Las pequeñas ciudades² pueden ser el núcleo de una nueva estrategia de desarrollo “multifuncional” y detonar el desarrollo local, pequeñas agroindustrias basadas en circuitos o cadenas cortas que darán dinamismo a los territorios locales. Sin embargo, comenzaremos con una breve introducción que dé un contexto a las propuestas, dentro del más amplio fenómeno de la urbanización en curso, tanto en México como en el mundo.

I. Introducción: Un mundo crecientemente urbano

Este siglo XXI será el primero plena y universalmente urbano. Desde el 2007, la mayoría de la población del mundo habita en ciudades. En 1900 la población urbana mundial apenas llegaba a 150 millones de habitantes, pero para fines del siglo había crecido veinte veces, a tres mil millones, y para el año 2050 se espera que la proporción de habitantes urbanos supere el 66%. Las ciudades juegan un papel cada vez más preponderante en la globalización, misma que puede visualizarse como una vasta red de ciudades conectadas, articuladas en una vasta red de interacciones. Las ciudades son el verdadero motor de la innovación y el crecimiento. Sus ventajas son muchas: economías de aglomeración, alta densidad de mercados de consumo, así como la acumulación de conocimientos, abundante capital humano, financiero en sus territorios. Es claro que en cualquier estrategia exitosa de inserción global, resulta indispensable contar con ciudades competitivas, sustentables, accesibles, y conectadas a la inmensa y creciente red de las comunicaciones instantáneas. El mundo cuenta por los menos con 30 megalópolis de más de 10 millones de habitantes (entre estas, se destaca, en el

1 Este trabajo está basado en el texto del autor “Proyecto sobre ciudades pequeñas y medianas y estrategia de desarrollo agrícola” PUED, borrador 2017

2 Al final hacemos también algunas consideraciones sobre las “muy pequeñas ciudades” (comúnmente llamadas “pueblos”).

segundo o tercer lugar la Megalópolis del México Central, nucleada por la Ciudad de México y su zona Metropolitana inmediata, o ZMCM); también existen centenares de áreas metropolitanas y ciudades de un millón o más de habitantes. Sin embargo, es de notarse que más de la mitad de la población urbana, habita en ciudades de menos del millón de personas. De hecho, hoy por hoy, el segmento de ciudades medianas y pequeñas, menores a cien mil habitantes, crece también aceleradamente; esto conforma “una vasta y densa red de jerarquías urbanas funcionalmente conectadas y especializadas, que vienen reconfigurando los territorios, los paisajes y las economías del mundo”³ En los países más avanzados se empieza a consolidar un emergente paradigma urbano: redes urbanas altamente conectadas⁴, resilientes y crecientemente sustentables. Poco a poco las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) las van transformando también en ciudades “inteligentes” inmersas en ecosistemas urbanos más verdes, creciente adopción de energías limpias y renovables y capaces de enfrentar el cambio climático. En México, estamos lejos aún de ese paradigma emergente. Estamos en una situación intermedia o “transicional”: hay avances claros en materia de cobertura de servicios básicos, mejoras en el tipo de vivienda y la conectividad, pero estamos lejos de la plena sustentabilidad, resiliencia y sobre todo, de la inclusión social y la seguridad.

2. La urbanización del México actual

Sin duda, México ha sido parte importante en esta tendencia de urbanización planetaria: durante el siglo XX nuestra población urbana se multiplicó en algo más de 56 veces al pasar de 1.4 millones a más de 85; hoy somos ya una sociedad altamente urbanizada y esta tendencia continuará todavía por varias décadas más, hasta consolidar el proceso de urbanización; ahora no solo contamos con la segunda o tercera urbe del mundo, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), sino que más de dos terceras partes de los mexicanos ya viven en ciudades, claramente por encima de la media mundial. Contamos con una formidable estructura urbana, de poco menos de cuatrocientas ciudades de las cuales, setenta y cuatro conforman “zonas metropolitanas”. Este sistema urbano es el séptimo entre las naciones del mundo; si lo medimos por su dimensión demográfica e importancia económica. “Esta vasta red de ciudades, es una gran construcción social y de un enorme capital material y humano; este México urbano es esencialmente una buena noticia, pues nos pone en el umbral del desarrollo económico y social, pero hay que señalar que todavía exhibe

3 Luiselli, c. Informe PUED 2016.

4 Véase Khanna Parag (2016). *Connectography*. Penguin Random House: NY. El autor afirma que con inversiones en marcha por más de diez millones de dólares el mundo está en un proceso de una vasta “reingeniería del planeta” con sistemas de transporte, conexión energética, y comunicaciones (TIC) que está acercando masivamente a las grandes megalópolis del mundo. Vinculado a esto, Las cadenas de valor, son cada vez más integradas.

grandes carencias y enfrenta desafíos de gran envergadura”⁵ Aun así, esta notable dinámica urbana se ha sostenido ya por más de siete décadas, si bien ahora crece más lento, acompañando la transición demográfica mexicana. El nexo entre urbanización y desarrollo económico está claramente establecido: Es claro que nuestras ciudades impulsan el desarrollo y algunas de ellas, generalmente las más grandes, se van insertando en los procesos de desarrollo global⁶ a través de una creciente participación en las cadenas globales de oferta (valor).

Nuestras ciudades lideran al desarrollo del país, pero este dinamismo convive con una preocupante “urbanización de la pobreza” y empleos precarios e informales. Aun así las ciudades mexicanas aportan más de tres cuartas partes del PIB y más de la mitad del empleo formal y son con mucho los mayores núcleos de competitividad económica, sobresalen, además de la Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, Puebla, León, Chihuahua, Tijuana y las ciudades del “Corredor del Bajío”, entre otras. Es de notarse también, que el patrón típico de asentamientos en México, caracterizado por una gran “concentración y simultánea dispersión” se va lentamente transformando y se aprecia ya una incipiente reducción del número localidades muy pequeñas y/o dispersas⁷. Del mismo modo, los patrones y dinámicas de migración han ido cambiando, se hacen más diversos y en distintas direcciones. Surgen formas distintas de urbanización, como “corredores urbanos” de gran dinamismo, como en el Bajío, y el Norte Occidente, así como en Quintana Roo. La ZMCM⁸, sin embargo, se mantiene como la primordial⁹ y nuclea de manera cada vez más nítida una enorme Megalópolis, o “Corona Megalopolitana” en el centro del país, fenómeno muy singular, aún a nivel mundial.¹⁰

3. Transformaciones territoriales recientes en México

Pero esta rápida e intensa urbanización, no ocurre en el vacío y forma parte integral de cambios muy profundos en el territorio nacional, que se vienen dando sobre todo

5 Luiselli, C. 2016

6 La contraparte de esta mutación urbana, es la transformación estructural que también atañe al medio rural, al campo mexicano. En estas últimas décadas, la población rural (aquella que se asienta en poblaciones menores a 15 mil habitantes) ha empezado a disminuir, primero en términos relativos y ahora ya en números absolutos. Esto ha sucedido sistemáticamente en el proceso de desarrollo económico en prácticamente todos los países, a lo largo del siglo XX.

7 Véase: SEDESOL-CONAPO (2012). El SUN a 2012 y sus proyecciones. En Catálogo del Sistema Urbano Nacional. CONAPO: México.

8 Preferimos usar el término “Zona Metropolitana de la ciudad de México y no, la muy utilizada de Zona Metropolitana del Valle de México, o ZMVM, porque en realidad no se trata de un valle, sino de una cuenca endorreica, cerrada.

9 Según el Índice de competitividad Urbana (ICU) del Instituto Mexicano de la Competitividad, IMCO sigue siendo la más competitiva del país, seguida por San Luis Potosí, Campeche y Querétaro.

10 Que incluye, a su vez, zonas Metropolitanas como las de Cuernavaca, Toluca, Puebla-Tlaxcala y Pachuca. Poco a poco va incorporando también a Cuautla, Tianguistengo, Tulancingo, Apizaco, conformando una enorme zona urbana.

en las últimas tres décadas. Destacan, además de la propia urbanización, la ampliación de las desigualdades territoriales en términos de ingreso, infraestructura y conectividad; particularmente preocupante es el rezago del Sur del país. Sobresale además la profunda transformación del México rural, donde las áreas urbanas y rurales se acercan y se diferencian cada vez menos. 85% de los mexicanos viven a menos de una hora de alguna ciudad, ya sea pequeña o mediana. Se debe mencionar también la degradación ambiental y paisajística en prácticamente todo el territorio. Conviene destacar aquí el ascenso de la “nueva ruralidad” que exhibe atributos tanto urbanos como rurales: “desarrolla múltiples actividades y no solo estrictamente agrícolas; de hecho, el ingreso netamente agrícola va perdiendo peso en los ingresos de las familias. La dicotomía urbano/rural se va difuminando y emergen zonas de urbanización difusa, más conocidas como zona periurbanas”¹¹. Esto es de gran importancia para entender la estrategia rural que hemos propuesto¹² Más allá de su hinterland convencional, las regiones “rurales” donde se asientan las ciudades, sobre todo las de menor tamaño, deben estudiarse a profundidad. Por esta razón trataremos de los “territorios funcionales” que ha desarrollado el centro de estudios de desarrollo “RIMISP”¹³: “Los llamados territorios “rural-urbanos” están funcionalmente integrados con intensos flujos recíprocos de intercambio, tanto de personas, como de materiales e insumos, así como de servicios ambientales que les dan un alto grado de interdependencia”. El RIMISP ha desarrollado metodologías para entender mejor el enfoque territorial del desarrollo a través de dichos territorios funcionales donde el enfoque territorial se encuentra claramente considerado¹⁴. Dichos territorios son espacios donde las personas se asientan en una o varias localidades; ahí viven y trabajan y dan cohesión y sentido de pertenencia cultural y social a los mismos. A menudo, los territorios funcionales no coinciden con los límites municipales preestablecidos, sino que los desbordan y los yuxtaponen.

Los territorios rural-urbanos son aquellos que cuentan con una ciudad pequeña o mediana funcionalmente vinculada con un entorno rural. Diversos autores como Julio Berdegué¹⁵, Isidro Soloaga¹⁶ y Antonio Yúnez Naudé¹⁷ han estudiado con más detalles

11 Luiselli 2016

12 Luiselli Cassio 2018 “Para un cambio de rumbo en el sector agroalimentario y rural de México” Centro Tepoztlán.

13 RIMISP: 2017 ¿De qué hablamos cuando hablamos de “territorios funcionales?”

14 Al respecto, véase también los trabajos de RIMISP sobre Territorios productivos donde se hacen propuestas de desarrollo rural, con un enfoque territorial, en particular el documento: RIMISP. (2015). Territorios Productivos. México.

15 Véase: Berdegué, J. (mayo, 2016). Los vínculos Rural-Urbanos. Presentación en seminario PUED (UNAM)-RIMISP-SEDATU: UNAM, México. Y RIMISP: Julio A. Berdegué y Francisca Maynard, Santiago de Chile, 2012. SEDATU tiene también una clasificación semejante (basada en isócronas de tiempos de traslado) llamada “Regionalización Funcional” con base a sistemas Urbano-Rurales o SUR.

16 Soloaga, Isidro 2015 “Crecimiento y Bienestar: Importancia de la relación entre el tamaño de las ciudades y los vínculos urbanos-rurales. RIMISP mimeo

17 Soloaga Isidro y Yúnez-Naude 2013 “Dinámicas del bienestar territorial en México basadas en territorios funcionales 2005-2010” RIMISP Documento de Trabajo No.25, Santiago de Chile.

el *modus operandi* de dichos territorios funcionales, que conforman amplios polígonos o espacios de trabajo y diversas actividades económicas. De los 1,214 territorios funcionales definidos (y sus municipios), cerca de la mitad lo constituyen los eminentemente rurales (mas no rurales aislados) y los “semi-urbanos” con rangos de población en cabecera que corresponderían a las típicas ciudades pequeñas (CP), motivo de nuestro estudio.

4. El sistema urbano nacional (SUN)

Cerca del 80% de los mexicanos vive ya en zonas urbanas, en un SUN que para 2012 sumaba ya 384 ciudades. Dentro de éstas, las pequeñas suman 249 y son la gran mayoría y es el grupo que más rápido está creciendo, por encima del promedio del SUN, en un acelerado proceso de consolidación¹⁸. En el año 2000 eran el 13.6% de las ciudades, y para el 2015 eran el 15.1%. Contra lo que pudiera pensarse, muchas de ellas son muy antiguas y su fisonomía está muy moldeada, vinculada funcional y culturalmente a los territorios y regiones que las contienen.¹⁹ A menudo sus habitantes, les llaman “pueblos”. No existe una medida o definición única, fija y universalmente aplicable de “ciudad pequeña” (CP). Es una categoría hasta cierto punto relativa y dinámica, muy vinculada a las características y trayectorias de sus regiones respectivas. Así, por ejemplo, no es lo mismo una pequeña ciudad en Yucatán, que una en Guanajuato o en Chihuahua; tampoco es lo mismo lo que entendemos hoy, por una ciudad de determinado tamaño, que lo que se consideraba hace cincuenta o cien años. En suma, el criterio demográfico (número o cantidad de población) suele ser una condición necesaria, pero raramente suficiente en su definición. También hay que atender a sus funciones, grado de diversificación y si tienen o no un *hinterland*. Su nivel de conectividad y su ubicación respecto a las redes de comunicación cuentan también.

En términos generales, podemos decir que la clasificación más aceptada de Ciudades Pequeñas (CP) dentro del Sistema Urbano Nacional (SUN) está dentro del rango de los 12 a 15 mil habitantes a los 50 o 60 mil, si bien pueden admitir ciertas holguras, dependiendo de la localización, la historia y tipo de actividades de las mismas. Nos hemos ocupado de ellas en diversas ocasiones y aquí, a riesgo de repetirnos, señalamos sus principales características y funciones para dar contexto a nuestras propuestas. Las CP deben verse como parte de la transformación en curso tanto de la dinámica territorial de las grandes y diversas regiones de México, como del medio rural y del SUN. Como dijimos atrás, la clara dicotomía entre lo urbano y lo rural se va diluyendo; el 85% de la población ya vive a menos de una hora de una ciudad, por lo menos pequeña o mediana. Por otra parte, la enorme dispersión poblacional

¹⁸ Aquí, las estadísticas del SUN incluyen las ciudades de 15 a 99 mil habitantes.

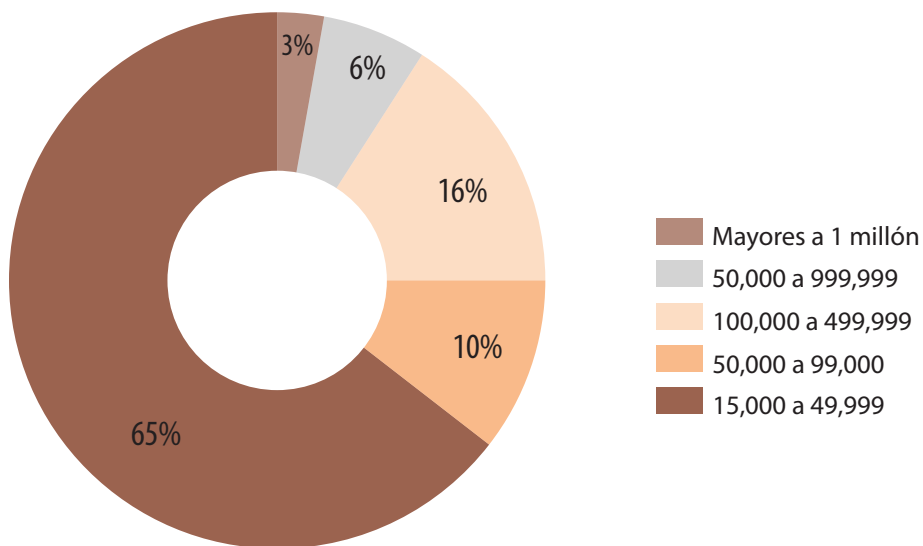
¹⁹ Piénsese en San José de Gracia, Jalisco, u algunas del Bajío, por ejemplo.

en muy pequeñas ciudades o asentamientos, que alberga cerca de 23 millones de personas en casi 180,000 localidades, empieza poco a poco a revertirse. En esto juega un papel la “periurbanización”, así como la migración –pendular, circular o definitiva- hacia asentamientos mayores. Las comunicaciones actuales, juegan sin duda un papel importante, sobre todo las TIC y la mayor especialización territorial en ciertas regiones del país, sobre todo en el centro y el norte de México.

Los notables cambios en el México rural – funcionales, territoriales- tienen un profundo impacto en las propias ciudades pequeñas y en los pueblos (o ciudades “muy pequeñas”). Los vínculos rurales-urbanos están siendo definidos por estos nexos y deben estudiarse mucho más. Por otro lado, las zonas llamadas “periurbanas” son un fenómeno hasta cierto punto independiente; o de dinámica distinta, pero desde luego involucra y re articula funcionalmente a un número importante ciudades pequeñas. Pero la periurbanización se trata sobre todo de una dinámica de expansión de ciudades de más tamaño que, con densidades decrecientes, van ocupando terrenos otrora claramente rurales. Existen muchos ejemplos en el país de crecimiento “periurbano”. El Estado de Morelos es un ejemplo destacado donde además se da un crecimiento importante de las propias ciudades medias y pequeñas. Esto, se puede explicar mejor, no por rangos de tamaño urbano, sino por “redes urbanas”. En todo caso, dentro de éstas dinámicas, las ciudades pequeñas cumplen un papel intermediario o de “mediador” respecto los asentamientos disperso del mundo rural.

Gráfica 1. El Sistema urbano nacional (SUN) y el tamaño de las ciudades mexicanas

Ciudades del SUN de acuerdo a su tamaño (2010)



Cuadro 1. Evolución del Sistema Urbano Nacional (SUN): México (2010-2030)

Número de habitantes	2010			2020			2030		
	Número de ciudades	Población	%	Número de ciudades	Población	%	Número de ciudades	Población	%
Mayores a 1 millón	11	42 106 646	51	14	49 931 670	55.1	19	59 210 882	59.7
500 000 a 999 999	23	17 247 037	20.9	21	15 795 712	17.4	19	14 466 514	14.6
100 000 a 499 999	62	13 794 227	16.7	65	14 651 459	16.2	66	15 561 964	15.7
50 000 a 99 999	39	2 756 137	3.3	47	3 120 957	3.4	55	3 534 067	3.6
15 000 a 49 999	249	6 725 409	8.1	237	6 606 465	7.3	225	6 849 624	6.5
TOTAL	384	82 629 456	100	384	90 565 180	100	384	99 263 051	100

Fuente: Elaboración propia con base en los datos presentados en "La urbanización en México" de: La situación demográfica de México (2014). Estimaciones de CONAPO con base en las proyecciones de la población por municipios y localidades 2010-2030.

5. Un nuevo papel para las ciudades pequeñas

Las pequeñas (y algunas medianas) ciudades dentro del SUN tienen un papel central que cumplir en el desarrollo y seguridad alimentaria del México rural. Funcionan como nodos que conectan a las ciudades más grandes con pueblos y comunidades. Al hablar de ellas, nos referimos sobre todo, a pequeños asentamientos dentro de territorios rural-urbanos que suelen ser sus *hinterland*. Estas pequeñas ciudades, generan ventajas potenciales a dichos territorios y son esenciales para la reducción de la pobreza y creación de oportunidades de empleo. Podemos decir que las ciudades pequeñas cumplen un papel "mediador" entre pueblos y población dispersa y ciudades mayores: Estas funciones son importantes y deben estudiarse más. Los vínculos rurales-urbanos están siendo redefinidos por éstos nexos²⁰. Por su dimensión y flexibilidad, pueden detonar desarrollo local, desarrollar cadenas cortas y "clúster" de distintas actividades y hacer más eficiente y competitiva a la agricultura, el comercio, los servicios o la pequeña agroindustria local. Se pueden convertir en proveedores por excelencia de insumos y servicios a sus *hinterland*. Las modernas comunicaciones (TIC),

20 El tema de las Ciudades Pequeñas es en general un "área gris" en el diseño y ejecución de políticas públicas, tanto de desarrollo rural como urbano.

así como la alta movilidad del capital y nuevos patrones de migración interna (pendular, circular, estacional, efímera, etc.)²¹ Juegan un creciente papel en este sentido y alientan, además, una mayor especialización territorial.

“Muchas de ellas son bastante antiguas y su fisonomía y sus funciones económicas están muy moldeadas y vinculadas a los territorios y regiones que las contienen. Las transformaciones en curso del mundo rural han tenido un gran impacto en las ciudades pequeñas, pueblos (y otros asentamientos): se diversifican y disminuye su dependencia de la agricultura. La gente se mueve más y se establecen otro tipo de relaciones jerárquicas y redes funcionales dentro del SUN”. Innumerables ciudades pequeñas seguirán existiendo y funcionando: Llegaron para quedarse”²²

Es así, que la importancia de las CP es sobre todo funcional²³. Conforman una suerte de “nodos” en una red urbana y poblacional que establece nexos funcionales de distinta intensidad, entre asentamientos de variados tamaños y ciudades medianas o grandes: entre lo rural y lo urbano. Es con esto en mente que debemos pensar en políticas públicas para disminuir el grado de dispersión de las comunidades o localidades rurales. Se trata de inducir o *acompañar* dichas dinámicas, no dictarlas ni mucho menos, hacerlas compulsivas. Así, las CP pueden catalizar o detonar desarrollo local, esto es de la mayor importancia, pues tiene que ver con la creación de empleo, servicios, educación, cultura, deporte, entretenimiento. Se trata de localidades con múltiples nexos, en varias dinámicas que, de recibir inversiones productivas (esto es, formación de capital a nivel local) pueden ser muy productivas y tener efectos multiplicadores en sus territorios. Esencialmente, pueden ser parte de clústeres de actividades agroindustriales o de otro tipo y hacer más competitiva la agricultura, el comercio a la pequeña agroindustria local. Las CP suelen proveer de insumo a sus cadenas productivas (generalmente llamadas “cadenas cortas” por su reducido ámbito de acción) y reciben o aportan trabajo migrante, ya sea de modo definitivo o temporal.

Desde luego, las CP tienen desventajas y limitaciones que conviene tener presente, para la formulación de diagnósticos con la intención de desarrollar políticas públicas adecuadas. Sus limitaciones y problemas están casi siempre asociadas a su tamaño, que actúa como limitante a sus actividades. A menudo se trata de asentamientos pobres, de escaso capital humano y activos precarios, mal servidos y precariamente administrados, con infraestructura y capacidades logísticas deficientes. Todo ello redundando en altos costos de transacción y transporte. Los principales problemas y riesgos a considerar son, principalmente los siguientes: la creciente desigualdad regional del

21 Según datos del SUN (CONAPO 2012) los migrantes intermunicipales llegaron en el país a 6.3 millones entre 2005 y 2012, y 4.5 y 4.6 fueron inmigrantes y emigrantes al SUN. (73% del total).

22 RIMISP 2016 Cassio Luiselli “Informe sobre el Grupo de Diálogo Rural sobre Ciudades Pequeñas.

23 Véase Luiselli Fernández Cassio (2016) “Las Ciudades Pequeñas de México en una nueva estrategia territorial. Encuentro PUED-RIMISP-SEDATU, C.U. México.

país, que afecta particularmente a las ciudades pequeñas dentro de los distintos territorios, sobre todo es el caso de Sur y otras zonas de alta marginación, como las altas serranías; también suelen tener inseguridad alimentaria y persistente pobreza. Existe en ellas una notable presión sobre el capital natural y ecosistemas básicos, ya sea por la deforestación, el creciente estrés hídrico y la desordenada expansión de sus “manchas urbanas”.

La gobernanza y administración en ellas es a menudo precaria y preocupa también la precarización y la informalidad en el mercado de trabajo de las CP, donde el crédito y la inversión son escasas y el nivel de la infraestructura deja mucho que desear. Otro problema es el de la penetración de “supermercados” y otras formas modernas de comercialización en ciudades medianas y aún en pequeñas. Esto trae algunas claras ventajas, pero a menudo la oferta de los supermercados forma parte de cadenas más amplias (“largas”) articuladas con puntos de abasto muy lejanos (inclusive del extranjero, con lo que literalmente “estrangulan” a las cadenas locales (o regionales), impidiéndoles acceder a mercados. Sin crédito y comercialización adecuados, será difícil detonar “clústeres” y “cadenas cortas” en las CP y sus zonas naturales de influencia e intercambio.

Por último, no se puede dejar de mencionar al muy grave impacto del crimen organizado y la violencia, que a menudo “ocupan” ciudades enteras y las sustraen al imperio de la ley. Se necesita en suma, una verdadera y comprehensiva política de ordenamiento territorial, que incluya integralmente aspectos de gobernanza, recuperación del estado de derecho, así como de sustentabilidad ambiental y conservación de ecosistemas y paisajes. Es de esperar que la nueva de Asentamientos Humanos (LGAHOTDU de 2016) que ya lo contempla sirva de base para contar, por fin, con esa política integral de ordenamiento del territorio que incluye a las ciudades del SUN.

6. Propuestas de acción para las ciudades pequeñas

Veamos ahora, algunas grandes líneas de acción de política urbana para las CP, incluyendo sus territorios.²⁴

En primer lugar, debe tenerse presente que las CP seguirán existiendo a pesar de que la dinámica urbana general apunte hacia una cada vez mayor concentración de población en grandes ciudades y zonas metropolitanas. Es falso suponer que las CP se extinguirán irremediamente, dando paso a una red más amplia de ciudades medias y grandes. Cuando el SUN alcance su equilibrio, quizá a mitad de siglo, seguirán existiendo muchísimas CP. Lo que seguramente cambiará y tenderá a reducirse es la gran dispersión de la población en muy pequeños asentamientos, de eso trataremos

²⁴ De preferencia los definidos por RIMISP como “Territorios funcionales”

en el apartado siguiente. Así, se hace evidente la necesidad de diseñar políticas *específicas* para las CP.

En segundo lugar, en general, pero haciendo más explícitas las líneas de tales políticas, podemos decir que es preciso darles más equipamiento y valor a sus activos. El retorno de sus activos (hogares, parcelas, bodegas, maquinaria, aperos, expendios, etc.) será mayor en función de que las CP como tales, estén más equipadas y tengan más accesibilidad, conectividad y mejor infraestructura en general²⁵. Por último, se requieren programas que optimicen la gobernanza territorial, a través de los mecanismos de ordenamiento territorial, contenidos en la LGAHOTDU y otra normativa, sobre todo la relativa al medioambiente, el paisaje y la dotación de agua. Por último, es importante entender la estructura federal de la República Mexicana y respetar las atribuciones soberanas de cada orden de gobierno. El caso de los municipios es el que más atañe a las propuestas que aquí hacemos. En este caso, conviene tener presente la amplia presencia de los ejidos en el territorio nacional, pues ocupan más de la mitad del mismo. Se deben armonizar las políticas de corte agrario-ejidal con aquellas más urbanas de los municipios donde se localizan.

En tercer lugar, podemos delinear ya algunas medidas estratégicas que, en atención a lo anterior, conformaría la base de una Agenda de Políticas Públicas para las Ciudades Pequeñas y sus territorios aledaños:

1. Enfrentar el desempleo, la subocupación y la informalidad a través de energicas políticas y programas de educación, capacitación y entrenamiento de capital humano, para incrementar su productividad y para estimular la diversificación económica de las CP. El empleo local en la construcción de infraestructura, el estímulo a las PYMES, el establecimiento y acceso a "incubadoras" de pequeñas empresas, es también parte de un paquete como este.
2. Es también de importancia estratégica mejorar la accesibilidad de las CP, tanto con ciudades mayores (medianas y grandes), como entre las mismas CP. Con visión de "red" más que de primacía o jerarquía urbana en función del tamaño demográfico. Estamos hablando, sobre todo, de caminos tanto secundarios como terciarios. Optimizar las opciones de movilidad y accesibilidad es uno de los más poderosos instrumentos para el desarrollo y combatir la pobreza y el aislamiento. Abatir costos de transporte es pues, fundamental.
3. Como parte de la estrategia general de equipamiento a la que ya nos referimos, es críticamente importante desarrollar cadenas de oferta a nivel local. Es lo que se conoce como "cadenas o circuitos cortos", también llamados Sistemas Agroindustria-

²⁵ Nos referimos sobre todo a caminos, Internet (TICS), electricidad, y drenaje y agua potable.

les Localizados (SIAL). Esto solamente, permitirá armar “clústeres” de actividades agroindustriales o de otro tipo. Es importante para integrar cadenas productivas eficientes y para garantizar a los habitantes de las CP más capacidad económica e ingreso por la venta de sus productos, ya sean insumos o terminados. Con las “cadenas cortas” se podrá dar trabajo productivo a los habitantes de las “muy pequeñas ciudades” o “pueblos” (CMP) y se estará estimulando, sin hacerlo coercitivamente, la consolidación demográfica y abatir la dispersión poblacional que se tiene hoy y que resulta muy onerosa en términos ambientales, paisajísticos y también económicos. Con esta estrategia estaremos, en definitiva, abatiendo los costos de transacción. Esto se vincula con la llamada “nueva ruralidad” donde el ingreso de los campesinos es cada vez menos proveniente de las tareas propiamente agrícolas y cada vez más de actividades comerciales, de servicios y aún industriales.²⁶

4. Otra pieza clave en la Agenda propuesta para las CP es la de reconocer los “servicios ambientales” que a menudo prestan las CP, con sus ecosistemas aledaños. Se trata de una dimensión más de las políticas de desarrollo que es preciso implementar para mejorar tanto los ingresos como para estimular la sustentabilidad ambiental. Este tema, cobra aún más importancia -complementaria y estratégica- cuando nos referimos a las “muy pequeñas ciudades o pueblos”, como adelante veremos.
5. Por último, pero no menos importante, están las políticas de inclusión de género, de juventud y de ancianos en la estrategia. Esto cobra gran importancia cuando nos referimos a CP en zonas ejidales, por ejemplo. La creciente feminización de los ejidos y de las tareas del campo, deben verse con una perspectiva de género, donde se entienda lo oneroso que es dejar a la mujer la triple carga del cuidado de los hijos, las tareas del hogar (incluida la preparación de alimentos) y atender las tareas del campo. Por otra parte, los jóvenes emigran del campo a las CP (dejando frecuentemente “vacías” a las “muy pequeñas ciudades”). Es preciso estimular la permanencia de los jóvenes en las CP a través de poder ofrecerles estímulos reales para trabajar y prosperar ahí. En el caso de los ciudadanos mayores, digamos de 65 años, es preciso garantizarles un ingreso mínimo digno como pensión, para que puedan dar paso a jóvenes en las arduas tareas del campo o de las agroindustrias locales (los “circuitos cortos”). En este caso también, mucho de lo que aquí decimos vale también para las CMP: “muy pequeñas ciudades” que también se les conoce como “pueblos”. Desde luego, como hemos dicho ya, la clasificación de ciudades en función de su tamaño (población) es hasta cierto punto convencional y hasta arbitrario. Tiene mucho que ver en dónde esté localizada la ciudad o asentamiento en cuestión e intervienen, además, consideraciones históricas y geográficas entre otras.²⁷

²⁶ De hecho, esta diversificación a menudo tiene que ver con tareas agroindustriales.

²⁷ En muchos países un pequeño asentamiento aislado de ni siquiera mil habitantes puede, correctamente, ser

7. Las muy pequeñas ciudades o “pueblos”

En general, podemos decir que mientras más pequeña es una categoría de ciudades, menos se les ha estudiado. Como afirmamos en el Informe PUED 2016, las Ciudades (o Pueblos) de entre 5 mil y 10 mil habitantes conforman una “área gris” del conocimiento y de las políticas públicas (el INEGI reporta 882 ciudades o pueblos de este tamaño). Esto es aún más válido en asentamientos menores a 2,500 habitantes. Si continuamos descendiendo en la pirámide demográfica que constituye el SUN, encontraremos 1,839 asentamientos entre 2,500 y 5,000 habitantes: éstas serían las “muy pequeñas ciudades” que, de acuerdo con las estadísticas oficiales de INEGI, se consideran ya ciudades, si bien nadie disputa que se les pueda llamar también “pueblos”.

Desde luego, los asentamientos con menos de 2,500 habitantes pueden ser también pequeños poblados, pero pueden ser meros caseríos aislados, o por el contrario, casas dispersas en el campo, o inclusive asentamientos contiguos y con cierta continuidad a la vera de un camino,²⁸ etc. Su número, por fin, empieza a disminuir, si bien muy lentamente (Montaño Salazar y Pérez Marcial 2016). Estamos hablando de un número muy grande de asentamientos o localidades: El INEGI para 2010 reportaba 188, 534²⁹ habitantes. Es aquí donde se da en realidad la enorme dispersión poblacional de México. Se trata, nada menos que del 98% de nuestros asentamientos, mientras que el número de habitantes en toda esta cohorte es de casi 25 millones.

En realidad, México con más de 122 millones de habitantes, concentra más población conforme mayores sean los asentamientos, a modo de una pirámide: si hiciéramos el corte en asentamientos o localidades de menos de 1,000 habitantes, el número sería todavía muy elevado, subrayando la imagen de dispersión, pero conforme incluimos asentamientos mayores, éstos resultan cada vez más grandes, hasta culminar con la gran Megalópolis de la Ciudad de México y su área metropolitana. Pero en este texto y a este nivel de agregación, creemos que es conveniente conservar el umbral usual en nuestras estadísticas que tradicionalmente han definido una “ciudad” a partir de los 2,500 habitantes. Esta población es la que reportan todas las estadísticas como la que “todavía vive en el campo”. Se trata, en otras palabras, de la población del México rural. Sin embargo, si tomamos en cuenta estadísticas desde el año 2000³⁰ hasta el 2015 la dispersión en la base poblacional ha disminuido. Esto es, se empieza a revertir la dispersión, si bien lentamente. Para el año 2000, el 25.4% de la población vivía en asentamientos menores a 2,500 habitantes; para el 2010 había disminuido al 23.2% y para el 2015

considerado como una “ciudad”. La distinción entre “pueblos” y “ciudades” agrega un factor de complicación; existen pueblos en un sitio, que en otro pudieran ser ciudades y viceversa.

28 Algunos son parte de las llamadas “Zonas Periurbanas”

29 Tómese en cuenta que señalan 48, 140 localidades de 1 a 4 personas (el 25% de las “localidades o asentamientos del país”)

30 INEGI Censo General de Población y Vivienda, 2000 y el Censo de Población y vivienda 2010 así como la Encuesta Intercensal del 2015.

era ya del 23.0 %. Lo que aquí planteamos, sugiere que habría que tener una batería de políticas públicas que acompañen dicho proceso, mas no que lo hagan compulsivo, lo que además de inconstitucional ha mostrado ser un fracaso. Por distintas razones, en general, la gente que habita en zonas de gran aislamiento y en condiciones de dispersión, no se mudan fácilmente a asentamientos mayores, así estén ostensiblemente más equipados. Debe ser un proceso gradual y no compulsivo. Debe involucrar no solo el asentamiento en sí, sino su *locus* territorial más amplio. Se trata de un proceso histórico, de raíces muy antiguas, que no ha podido alterarse de modo abrupto.

Las estrategias y líneas de acción para las “muy pequeñas ciudades” o asentamientos deben formar parte y estar contempladas dentro de una Estrategia Territorial,³¹ como la que describimos en el Informe del PUED 2017, vinculadas a los Sistemas Urbano-Rurales, las tareas de restauración ambiental (y el consecuente pago por servicios ambientales), así como las estrategias descritas para los pequeños minifundios. Aquí se trata de integrar algunos temas de naturaleza agraria -como la compactación de parcelas, la recuperación de suelos, la conservación o explotación sustentables de bosques; con aquellas más vinculadas a las ciudades: como la construcción de caminos secundarios y acciones de accesibilidad³² y equipamientos³³. En este sentido, estos pequeños asentamientos gravitan en torno a ciudades de mayor tamaño (ya sea “pequeñas” o “medianas”); pueden cumplir algún papel como eslabón de alguna cadena productiva de valor, pero por su escasa población y densidad, no pueden articular una “cadena corta” regional. Una ciudad o asentamiento por pequeño que sea, puede ser parte de un “sistema agroalimentario localizado (SIAL) y su propio desarrollo puede ser un estímulo *endógeno* para una relocalización de población, que busque una mayor escala y mejores servicios.³⁴ Si bien las actividades pueden ser de la más diversa naturaleza, resulta más común que estos estén vinculados a la agricultura y actividades pecuarias (o de acuicultura). Esto tiene la gran ventaja de abonar a la seguridad alimentaria local.³⁵ Por otro lado, las muy pequeñas ciudades, están a menudo vinculadas funcionalmente a Ciudades pequeñas o medianas³⁶ y las estrategias para su desarrollo forman parte integral de las mismas, sin que esto quiera decir que la vertiente agraria o de tenencia de la tierra de los minifundios donde se ubican, deba olvidarse: Por el contrario, se refuerzan mutuamente. Al respecto conviene citar textualmente al Informe PUED 017:³⁷

31 También se vinculan a los “Territorios Funcionales” del RIMISP y las áreas periurbanas.

32 Como darles una serie de servicios itinerantes, en salud, educación y otros servicios sociales.

33 En numerosos casos, pequeños asentamientos de hasta poco más de un centenar de habitantes no pueden ser dotados de caminos de mediana o alta especificidad; pero hay muchas maneras de darles más accesibilidad.

34 Véase CEPAL-FAO-IICA “Fomento de circuitos cortos como alternativa para la promoción de la agricultura familiar. Boletín 2014. Santiago

35 Cazzuffi, Chiara, Pereira-López Mariana e Soloaga, Isidro (2017) Food Policy.

36 Pueden incluso formar parte de una zona “periurbana” o de “territorios funcionales” como los define el RIMISP.

37 Cassio Luiselli, “Estrategia Territorial” Informe PUED 2017

Referencias

Aquí reseñamos una amplia bibliografía consultada durante el año 2017, para los trabajos sobre territorios y ciudades. No solo trata de pequeñas o muy pequeñas ciudades y no se refiere estrictamente a este texto (citada en las notas de pie de página) sino que es mucho más general y apunta a trabajos por desarrollar sobre sistemas urbanos rurales, y el papel de las ciudades pequeñas y muy pequeñas.

1. Aguilar Adrián Guillermo y López, Flor M, 2014 "La Periurbanización y los Retos de su Organización Territorial" Capitulo 2 pp. 61-102, en Boris Graizbord (ed.) "Metrópolis: Estructura Urbana, Medio Ambiente y Política Pública" CEDUA-COLMEX, México.
2. Benedict, Mark A y McMahon Edward, T. 2006 "Green Infrastructure" Island Press, Washington, D.C.
3. Berdegú, Julio. (Mayo, 2016). Los vínculos Rural-Urbanos. Presentación en seminario PUED (UNAM)-RIMISP-SEDATU: UNAM, México
4. Berdegú, Julio y Francisca Maynard, Santiago de Chile, 2012. SEDATU tiene también una clasificación semejante (basada en isócronas de tiempos de traslado) llamada "Regionalización Funcional" con base a sistemas Urbano-Rurales o SUR.
5. Berdegú Julio, A y Proctor, Felicity J. 2014 "Cities in the Rural Transformation".
6. Seminario RIMISP, Puebla,
7. Berdegú Julio, A. (2016) "Vínculos Rural-Urbanos". Seminario PUED-RIMISP. CU-PUED México.
8. Cape, Horacio (2009) "Las pequeñas ciudades ante la urbanización generalizada y ante la crisis global" Investigaciones Geográficas, No. 70 Diciembre 2009. México
9. Casar, José 2016 "¿Urbanización Trunca?" Configuraciones. México.
10. Cazzuffi, Chiara, Pereira-López Mariana e Soloaga, Isidro (2017), Food Policy.
11. CEPAL-FAO-IICA "Fomento de circuitos cortos como alternativa para la promoción de la agricultura familiar. Boletín 2014. Santiago
12. CONABIO 2016 "Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México" DOF, México
13. CONAPO et. al. (2016) "La condición de ubicación geográfica de las localidades menores a 2,500 habitante en México"
14. Garza, G., Et. Al. (2010). La Transformación urbana de México, 1970-2020. En Garza, G. y Schteingart, M. (Eds.). Los Grandes Problemas de México II. Desarrollo Urbano y regional. El Colegio de México: México.
15. IFPRI 2017 "Global Food Policy Report 2017" Adressing the challenges of rapid urban growth. Washington.
16. IICA-SRA- RAN 2012 "Atlas de propiedad social y servicios ambientales en México". México
17. INEGI 2007 "Censo Agrícola, Ganadero y Forestal". México.
18. INEGI 2007 "Censo Ejidal". México.
19. IXTUS, revista 2003, "Con los pies en la tierra o la fuerza de la localidad" (número especial diversos autores), México
20. Kansai Research Centre (IGES) (2006) "Econ-Industrial Clusters in Urban-Rural Fringe Areas.
21. Ley Agraria (DOF) 1992, México.
22. Ley General de Asentamientos Humanos (LGAHOTDU), Noviembre 28 del 2016, DOF México.
23. Luiselli, Cassio (2016) "Las Ciudades Pequeñas de México en una nueva estrategia territorial. Encuentro PUED-RIMISP-SEDATU, C.U. México.
24. Luiselli, Cassio (2016) "Informe Preliminar de la Comisión de Ciudades Pequeñas" RIMISP. México



25. Luiselli, Cassio (2017) "Agricultura y Alimentación en México: Evolución, Desempeño y Perspectivas" Siglo XXI, PUED-UNAM, México.
26. Luke Gallup, John et.al (2005) "Is Geography Destiny? Lessons from Latin America. IDB. Washington, D.C.
27. Montaña Salazar, Rodolfo, Pérez Marcial, César (2016) "Metodología para establecer el hinterland de una ciudad, como elemento básico de la planeación metropolitana" México.
28. Montes de Oca, Rosa Elena (2017) "Notas sobre las Ciudades del Campo" (texto inédito para programa territorial del PUED)
29. Morett-Sánchez, J. Carlos y Cosío Ruiz Celsa (2017) "Panorama de los Ejidos y Comunidades Agrarias en México" en "Agricultura, Sociedad y Desarrollo" Vol. 14, Número 1, marzo 2017, Texcoco.
30. Maderuelo Javier (Dir.) 2008: "Paisaje y territorio" ABADA Editores. Madrid
31. Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 DOF 20/014/2014 México
32. PUED- UNAM "Informe del Desarrollo de México 2015, México
33. PUED- UNAM "Informe del Desarrollo de México 2016, México
34. PUED-UNAM "Informe del Desarrollo de México 2017, México
35. Quadri, Gabriel, Quadri Paulo 2016 "México: Un Estado sin Tierra" México, MAPorrúa.
36. RIMISP 2016 Cassio Luiselli "Informe sobre el Grupo de Diálogo Rural sobre ciudades Pequeñas.
37. RIMISP: 2017 ¿De qué hablamos cuando hablamos de "territorios funcionales?"
38. SEDESOL-CONAPO (2012). El SUN a 2012 y sus proyecciones. En Catálogo del Sistema Urbano Nacional. CONAPO: México.
39. SEDESOL 2012 "Estrategia Territorial Nacional" México.
40. Soloaga, Isidro 2015 "Crecimiento y Bienestar: Importancia de la relación entre el tamaño de las ciudades y los vínculos urbanos-rurales. RIMISP mimeo.
41. Soloaga Isidro y Yúnez-Nauade 2013 "Dinámicas del bienestar territorial en México basadas en territorios funcionales 205-2010" RIMISP Documento de Trabajo No.25, Santiago de Chile.
42. Reed, B.J. and Paulsen David F. (1990) "Small towns Lack of Capacity for succesful Development Efforts" Rural Development Persepctives. Omaha.
43. Rondinelli, Dennis A (1983) "Towns and Small Cities in Developing Countries" Geographical Review Vol.73 No. 4
44. Soloaga Isidro (2015) "Crecimiento y Bienestar: La importancia de la relación entre el tamaño de las ciudades y los vínculos urbano-rurales" RIMISP-UNIA. México (mimeo)
45. Stokke Hildegunn E. (2008) "Multinational Supermarket chains in developing countries: does local agriculture benefits" Agricultural Economics. New york
46. Tacoli, Cecilia 2003 The Role of Small and Intermediate Urban Centres and Market Towns and the Value of Regional Approaches to Rural Poverty Reduction Policy IIED - OECD DAC POVNET
47. The World Bank (2006) "Beyond the City; The rural contribution to development" (varios authors), The World Bank, Washington.
48. The World Bank (2009) " Reshaping Economic Geograpahy". World Development Report. Washington, D.C.
49. Toulmin, Camila (2014) "Securing a future for smallholder farmers in an era of climate change" in "New directions for smallholder Agriculture" Peter Hazell & Atiqur Rahman. Oxford.
50. Wiggings, Steve (2014) "Rural non- farm economy: current understandings, Policy options, and future possibilities" in "New directions for smallholder Agriculture" Peter Hazell & Atiqur Rahman. Oxford.



Documento de trabajo, sujeto a cambios de fondo y forma. Las opiniones son responsabilidad del autor y no necesariamente coinciden con las del Centro Tepoztlán, del Colegio de México o las del Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

DR, Marzo 2018, FCCyT

Cualquier mención o reproducción del material de esta publicación puede ser realizada siempre y cuando se cite la fuente.