

DESARROLLO REGIONAL, CIUDADES INTERMEDIAS Y DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO: OBSERVACIONES CRÍTICAS AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO (1978 y 1982)

BORIS GRAIZBORD

LA PERCEPCIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL regionalmente diferenciado ha sido una constante en el discurso de políticos, académicos y planificadores desde hace ya casi tres décadas (Hirschman, 1958; Myrdal, 1957). Este problema se manifiesta en los países industrializados, básicamente, por la desigual distribución interregional de las tasas de desempleo, y su solución ha puesto de relieve lo que los ingleses señalan como el dilema de su política regional, a saber: "trabajo a los trabajadores o trabajadores al trabajo".¹

¹ Estrictamente la problemática regional en la Gran Bretaña toma tres formas: la primera se refiere a la incapacidad económica de las regiones atrasadas que, por una inexistente industrialización o ausencia de industrias dinámicas, no pueden ofrecer a su población ni empleo, ni los niveles de vida comparables al resto del país (dando como resultado una emigración de la fuerza de trabajo). La segunda, al problema de las regiones en donde existen sectores industriales en decadencia lo que ocasiona un alto índice de desempleo (se requiere, por lo tanto, de una emigración de los trabajadores desempleados). Y por último, la que toca al congestionamiento (deseconomías) que existe en ciertas regiones muy desarrolladas, en relación con el resto del país (es necesario, por ello descentralizar las actividades económicas, es decir, los empleos), véase McCrone (1969); Richardson y West (1964).

En nuestro país, las desigualdades regionales han sido preocupación explícita desde aquel clásico estudio que hiciera Paul Lamartine Yates para el Banco de México (1962); pero sólo ahora se ha logrado definir las y puede justificarse plenamente una política orientada a corregirlas, a partir de una estrategia de desarrollo (regional) que tenga como marco el sistema urbano del país. Esto es lo que se desprende del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), publicado en 1978, y revisado en 1982, que parece haber cristalizado el interés que el Estado ha mostrado por influir en el desarrollo económico a través de la distribución de la población y la localización de las actividades económicas en los asentamientos humanos que conforman el territorio nacional.

En este contexto, en el presente trabajo se pretende destacar las relaciones entre región y sistema de ciudades, así como señalar algunos problemas que el Plan Nacional de Desarrollo Urbano presenta debido, aparentemente, a un desconocimiento tanto de la forma como funciona la jerarquía urbana cuanto del comportamiento y organización espacial de las unidades económicas en el marco de los sistemas urbanos.

Es mi intención apuntar hacia algunos puntos críticos de las propuestas del PNDU que, creo, sería necesario resolver si se quiere lograr una eficaz instrumentación o, al menos, una cierta consistencia en su interpretación y manejo intersectorial.

Los aspectos más relevantes del plan han sido ampliamente difundidos y se refieren primero, a lo que se considera una "excesiva"² *concentración* geográfica de la población del país en la capital de la República, cercana a 20% del total en 1970; en segundo lugar, a la *dispersión* de la población en el territorio nacional en algo más de 80 000 localidades —que en 1970 sumaban cerca de los 15 millones— y cuentan con menos de 500 habitantes y, por último a la necesidad de mantener el ritmo del crecimiento de la economía, que en los últimos años ha disminuido considerablemente. Al respecto se afirma que es conveniente, entre otras cosas, ampliar el mercado

² La mente de los planificadores y académicos es casi tan fértil como la de los políticos cuando se trata de dramatizar los fenómenos. Se dice, por ejemplo, que en 1% del territorio del país habita 20% de la población; que en 20% del territorio se localiza 80% de las actividades económicas, etc., y cuando todavía no se está satisfecho con esas cifras se agregan las correspondientes a varias entidades y se asegura, con gran convencimiento, que en el Distrito Federal, estado de México, Jalisco y Nuevo León se concentran más de 90% de algunas actividades, lo que nos hace pensar que el ingenio no siempre va de acuerdo con la reflexión.

interno. Una forma de hacerlo sería incorporando a la población "marginada" a la economía nacional. Para ello, habría que llevar a cabo una estrategia de "integración" geográfica (si no es que funcional) de amplias zonas "periféricas", principalmente rurales, en donde se encuentra dispersa esa población, y en este sentido hay una coincidencia con el segundo aspecto mencionado.

De acuerdo con el plan, esta problemática se reduciría operativamente a la identificación de tres áreas metropolitanas: la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, que sería necesario controlar en su crecimiento; a diez zonas prioritarias, que habría que estimular para que "...coadyuvaran al desarrollo integrado del país", y a cerca de 240 localidades, denominadas "centros rururbanos" que servirían de apoyo al *hinterland* rural y que corresponden a las localidades que se espera que cuenten para el año 2000 con una población de entre 20 000 y 50 000 habitantes.

De tales propuestas se derivan algunas implicaciones que cabe señalar. Para ello, en los siguientes apartados haré un repaso sucinto de: *a*) lo que se entiende por distribución geográfica y estadística de la población de los asentamientos humanos; *b*) el significado de centralidad, nodalidad y posición funcional de las localidades en la jerarquía urbana y *c*) sus implicaciones con respecto al desarrollo nacional, para finalmente ofrecer algunas conclusiones.

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA POBLACIÓN Y SISTEMAS DE CIUDADES

El interés sistemático por la distribución geográfica de los asentamientos humanos en el territorio data de mediados del siglo XIX en Alemania (Kohl), a fines del mismo surge en Francia y al principio del siglo XX en Estados Unidos (Galpin y Kolb).³

Kohl, en 1841, planteaba teóricamente la localización, crecimiento y distribución geográfica de los asentamientos humanos y postulaba una relación explícita entre las estructuras social y espacial de las ciudades. Por su parte, Galpin en 1914, identificaba empíricamente en una región de Wisconsin (Estados Unidos) un sistema fundamental formado por doce comunidades rurales, cada una de las cuales formaba parte del área tributaria de un pequeño poblado que cumplía ciertas funciones y mantenía, de hecho, un monopolio sobre

³ Citados, respectivamente, en Berry y Kassarda (1977) y Leven, *et al.* (1970.)

su región. Galpin logró delimitar ciertas áreas tributarias en donde se realizaban las diferentes funciones institucionales y bienes y servicios que se ofrecían a cada uno de los poblados. Así, delineó doce áreas exclusivas para la compra-venta de leche; doce para el servicio religioso que ofrecía la iglesia de cada lugar, once zonas bancarias; nueve distritos escolares; siete áreas tributarias de periódicos locales; cuatro zonas de servicio de biblioteca, etc., demostrando empíricamente la capacidad de monopolizar un mercado de consumo en función del rango de cada bien o servicio. Llegó a concluir que si cada pueblo se encontrase a la misma distancia de otro y la demanda estuviese distribuida en forma homogénea y conectada "equivativamente" con los distintos poblados, seguramente cada comunidad se podría circunscribir por un círculo, cuyo centro estaría en el pueblo, y cuyo radio equivaldría a la mitad de la distancia entre ellos. Resulta fácil visualizar un sistema de centros funcionales organizando el paisaje o, en otras palabras, pensar que a partir de las relaciones mercantiles entre el campo y la ciudad se genere una estructura espacial organizada, aun cuando en la realidad ésta pueda verse distorsionada, en mayor o menor medida, por accidentes geográficos y factores socio-culturales.

Pero, ¿existen leyes que determinan el número, distribución y tamaño de las ciudades?, ¿cuál es, si lo hay, el principio ordenador de la distribución de los asentamientos humanos en un territorio? Tales preguntas fueron formuladas por Christaller y Losch en Alemania en 1933 y 1940, respectivamente. (A ellos me referiré en párrafos adelante.) Más reciente es el aporte de Berry (1964) que desde un enfoque sistémico ha modificado la visión del sistema de ciudades y ha marcado la pauta para analizar su distribución y estructura. En síntesis, puede decirse que el estudio de los sistemas urbanos (nacionales o regionales) se ha enfocado desde dos puntos de vista (Robson, 1973). El primero se interesa por el cambio que el conjunto de ciudades experimenta en determinado período. El sistema urbano se representa por la curva de distribución de acuerdo con el tamaño de las localidades y su análisis permite conocer la forma en que esa distribución se modifica a partir del crecimiento total, experimentado en un lapso predeterminado. Se sugiere, desde esta perspectiva, que en el contexto del libre juego de las fuerzas del mercado se tenderá hacia una distribución lognormal, lo que reflejará una integración funcional entre regiones, a partir de un proceso sostenido de desarrollo nacional.

La idea de convergencia interregional de los índices de crecimiento y niveles de desarrollo no es nueva. Williamson (1965) com-

probó empíricamente y en un conjunto de países, tal eventualidad en el largo plazo. Borts y Stein (1964), por su parte, insistían en la igualación eventual de precios y retribución a los factores de la producción a partir de su libre movilidad y por medio del intercambio comercial, en el plano internacional.

El segundo enfoque se centra en el análisis del cambio que sufre cada una de las localidades con respecto a la posición que guarda dentro del sistema urbano, ordenado de acuerdo al rango-tamaño de sus poblaciones. Se ha demostrado en esos estudios la persistente estabilidad del crecimiento que mantienen las ciudades más grandes, contrastando claramente con la relativa inestabilidad de las más pequeñas. La atención a la dinámica del sistema desagregado por localidad, permitiría conocer diferencias regionales del crecimiento urbano como un proceso estocástico (probabilístico), cuyo origen puede atribuirse ya sea a factores históricos o puramente geográficos (Harris, 1970). De tal forma que una regionalización relevante del país con base en las relaciones funcionales entre ciudades mostraría, para cada espacio subnacional, una dinámica urbana propia, susceptible de interpretaciones históricas en unos casos o bien ahistóricas (espaciales) en otros.

Las dos formas mencionadas para abordar analíticamente el estudio de los sistemas urbanos son complementarias: conjuntamente pueden facilitar la confrontación de expectativas de cambio frente a las transformaciones dadas, y esto permitiría comprobar determinadas hipótesis y responder a preguntas del tipo "¿qué pasaría si. . .?" y "¿en dónde. . .?". Sería de gran utilidad en la planificación y el análisis de impacto de las políticas urbano-regionales, y también para la toma de decisiones con respecto a la asignación territorial de los recursos.

Sin duda, el estudio de los sistemas urbanos es importante para las políticas del desarrollo nacional a largo plazo. Son varios los autores que presentan argumentos al respecto. Wilbur Thompson (1972) señalaba que no se trata sólo de dirimir la cuestión de si es la "gente" o el "lugar" la finalidad de las políticas,⁴ si no de facilitar una definición clara, en el marco del proceso de urbanización, de aquello que se desea para el país y sus regiones en términos de un determinado horizonte de planeación. Alonso (1970) argumentaba sobre la pertinencia de considerar el sistema urbano en toda política de desarrollo y Beckman (1968), por su parte enfatizaba sobre la necesidad de

⁴ Este problema lo apuntó originalmente E. Hoover (1970); véase una discusión reciente sobre esta cuestión en M. Edel (1980).

enmarcar toda definición de crecimiento en su dimensión espacial: la mayor atención —decía— debe prestarse a la dimensión espacial de la economía, puesto que gran parte de los problemas urbanos podrían ser entendidos en el marco del sistema de ciudades de la economía regional.

El problema no se reduce a indicar por medio del rango-tamaño o geográficamente el crecimiento diferencial de los asentamientos humanos que conforman el sistema urbano nacional. Al desagregarlo, por regiones o en sus componentes demográficos (mortalidad, fecundidad y migración), sería posible identificar las alternaciones regionales y sectoriales que una política distributiva o asignativa de los recursos sufriría, debido al comportamiento diferenciado de dichos componentes. Un cambio en la composición de la población modificaría la estructura del ingreso regional, y viceversa; en ambos casos se requeriría de una reorientación de los recursos. Bastaría sólo con referirse a los efectos (recíprocos) que sufriría la inversión pública en servicios de salud o educación —sectores que en nuestro país son parte importante de los presupuestos federal y estatal— en función de su interrelación con cambios en las tasas regionales del crecimiento esperado de la demanda, debido a los movimientos demográficos.

Desde esta perspectiva, las múltiples preguntas sobre el crecimiento y estructura urbana puede resumirse en tres: 1) ¿Cómo se distribuye el crecimiento (físico, demográfico y económico) en el conjunto de ciudades (nacional y/o regionales) y cuáles son las probabilidades de que ese crecimiento sea proporcional a sus tamaños, y si existiese tal efecto proporcional, cuál es el mecanismo que lo sostiene o lo inhibe y qué factores determinan sus variaciones? 2) ¿Qué implicaciones de política sectorial y espacial tiene uno u otro comportamiento?, y 3) ¿Qué efectos tendrán esas políticas en la estructura económica y demográfica y en el funcionamiento del (los) sistema(s) nacional (regionales) de las ciudades?

Ahora bien, en lo que se refiere al cambio de los patrones de distribución geográfica de la población sólo se ha prestado atención a los componentes natural y social de su crecimiento, dejando fuera otros factores que pudieran explicar el proceso general. Recientemente, sin embargo, se ha empezado a vincular el análisis demográfico de la urbanización con el análisis económico del crecimiento urbano y la localización industrial. Con ello, se ha producido un rompimiento con las posturas unidisciplinarias o determinísticas y con las interpretaciones unidireccionales de estos fenómenos. Por ejemplo, los demógrafos sostienen que, con base en ciertos supuestos (transición demográfica), la tendencia a la concentración de la población

llegaría a estabilizarse sugiriendo con ello que, en razón de los niveles de desarrollo socioeconómico, la migración rural-urbana llegaría a disminuir en forma notable. Los economistas, por su parte, sugieren que si se acepta que los migrantes actúan de manera más o menos racional, llegaría el momento en que —a pesar de la magnitud del desfase temporal que siempre existe en la transmisión y difusión de la información— éstos considerarían los costos sociales o efectos agregados (deseconomías) que producen sus movimientos.⁵ Independientemente de la necesidad de una comprobación empírica de tales hipótesis, sus implicaciones, en cuanto a la posible redirección de los flujos migratorios y a la reversión (de las tasas) del crecimiento demográfico de las grandes metrópolis hacia los centros urbanos secundarios o intermedios, son enormes y de gran significado para las políticas del desarrollo urbano regional. Volveré a este tema más adelante pero antes pasemos a ver cuál es el papel de las localidades pequeñas y medianas en su contexto regional.

LOCALIDADES MEDIANAS Y PEQUEÑAS: SU PAPEL REGIONAL Y POSICIÓN FUNCIONAL EN LA JERARQUÍA URBANA

El crecimiento económico en el sistema capitalista se ha explicado como un proceso que se origina y propaga a partir de algunos estímulos, generados por polos o concentraciones sectoriales dinámicas, en el espacio económico de las relaciones interindustriales.⁶ Sin embargo, al hacer referencia al ámbito territorial esto no se reproduce mecánicamente, de ahí que se haga necesario indagar sobre la existencia geográfica de centros económicamente dinámicos que han servido —o pudieran servir— como “pivotes” del desarrollo regional.

Así, independientemente del método utilizado en el PNDU para identificar el potencial de las localidades seleccionadas y los problemas de sus regiones, su designación normativa indiscriminada en función del tamaño de sus poblaciones deja mucho que desear. Esta opinión se basa no sólo en lo que se considera como una deficiente interpretación de la teoría convencional del crecimiento económico sino también en lo que aparenta ser un desconocimiento de los postulados de la Teoría del Lugar Central, contenida implícitamente en

⁵ Véase Ledent (1982) y varios otros trabajos publicados por IIASA (Kawashima y Korcelli, 1980).

⁶ A este respecto además de Perroux (1964) debe consultarse a Lasuén (1974).

los supuestos del Plan. A mi parecer se confunde el nivel o posición de las localidades en la jerarquía del sistema urbano con el papel que juegan, o que se quiere que jueguen normativamente, en su ubicación o posición geográfica absoluta (el sitio), así como relativa (su localización con respecto a otros centros contiguos). Se olvida, además, que no es precisamente el número de habitantes lo que determina la centralidad y nodalidad de las localidades con respecto a sus regiones circundantes, ni su posición funcional en el sistema urbano regional o nacional; y menos aún su "suerte" o probabilidad de crecimiento demográfico o económico futuro.⁷

Según la teoría mencionada (Christaller y Losch), la centralidad de una comunidad (de un "lugar central") refleja especialmente las funciones de la oferta con respecto a la región circundante. Existe, pues, una relación funcional entre el *hinterland* y el lugar central que puede medirse a partir del flujo específico de bienes y servicios que se establecen entre la oferta localizada en ese lugar y la demanda distribuida en el *hinterland*. La centralidad del lugar representa el exceso de bienes de consumo y servicios públicos y privados que se ofrecen al mercado potencial regional.

En el modelo de Christaller las funciones centrales varían de acuerdo con las características tanto de la oferta como de la demanda. Dependiendo de su función-costos, o de la función de producción, habrá bienes y servicios que requieran de una mínima capacidad instalada para poder ser producidos y, a la vez, de un mínimo umbral de demanda que asegure su rentabilidad. Del lado de la demanda existirán costos (distancias) críticos que los consumidores potenciales estarían dispuestos a pagar (recorrer), pero que si se exceden modificarían la disposición inicial de responder a ellos en el lugar y al precio en que se ofrecen. Se puede así visualizar fácilmente un conjunto (una canasta) de bienes y servicios centrales que van desde un mínimo rango (incluyen bienes y servicios de uso cotidiano) que pueden obtenerse en casi cualquier parte, y otros de elevado rango (cuya demanda es extraordinaria o muy eventual) que se obtienen (ofrecen) en muy pocos lugares. De esta manera, se asume una jerarquía vertical de bienes y lugares centrales (puntos de oferta) en los que, de acuerdo a su posición, ocupan determinado nivel. Esta última correspondencia, sin embargo, no es necesaria en el modelo de Losch,

⁷ En teoría, cabe distinguir entre "lugar central" y "polo de crecimiento". El primero sirve a su *hinterland* y sus funciones responden a las necesidades regionales, mientras que el polo se sirve de la región y tiene como objetivo estimular actividades latentes o potenciales en ella, Graizbord (1983a).

donde pueden existir centros del mismo nivel jerárquico con distintos bienes y servicios o distintas funciones, lo que permite suponer una efectiva especialización urbana que responde a las características de la región en la que se encuentran localizados.⁸

La centralidad del lugar depende no sólo del rango de los bienes y servicios que ofrece sino también del tamaño del área que surte. De tal forma que el tamaño de la población y el número de habitantes dependerá de esa centralidad debiendo tomarse en cuenta una región funcional constituida por el lugar central y su *hinterland*. Así, el número de habitantes del centro constituye sólo un posible indicador indirecto de la importancia del lugar. Sería necesario recordar que en la realidad el supuesto de homogeneidad con respecto a la densidad de población, el poder de compra de los consumidores, sus preferencias, etc., no pueden sostenerse; por lo tanto, el uso de medidas crudas de población (*v.gr.* número de habitantes) como sustituto de centralidad debería también quedar descartado.

DESARROLLO ECONÓMICO, DESCENTRALIZACIÓN DEL CRECIMIENTO URBANO Y SISTEMAS DE CIUDADES

El estudio de los sistemas de ciudades (su crecimiento y funciones) se simplifica y se reduce considerablemente si no se establece la relación entre su propio desenvolvimiento, la dinámica del desarrollo nacional y el funcionamiento del sistema económico internacional. Los efectos nacional y regional, derivados de los cambios que se originan en el plano del sistema económico internacional, han sido un tema poco estudiado. Dicho análisis se ha visto limitado por la persistente utilización del modelo centro-periferia que, entre otras cosas, ha dicotomizado y homogeneizado la percepción de la compleja interrelación del proceso de urbanización, las relaciones internacionales, los cambios tecnológicos, sus efectos interindustriales y el impacto subnacional o regional derivado de esos procesos.⁹

⁸ Véase Leven (1978) para la consideración de otros tipos de bienes y servicios no examinados en el "mundo" Loschiano y varias contribuciones a la edición de Funck y Parr (1978) en honor de August Losch. Smith (1976) sugiere además la existencia de "sistemas espaciales", distintos, en su estructura, al modelo jerárquico de los lugares centrales que podrían ser más eficaces en la distribución de ciertos bienes y servicios. Vance (1970), por ejemplo, propone una organización espacial para los comerciantes mayoristas, distinta de aquellas que Berry (1967) identificaba para el comercio al menudeo.

⁹ Véase Graizbord (1983b).

En el contexto de una “nueva división internacional del trabajo” y la transnacionalización del capital son varios factores que pueden mencionarse acerca del comportamiento de las empresas que afectan a la tradicional estructura territorial (regional) que conocemos. En primer lugar, el efecto que tiene la competencia externa en las grandes industrias que utilizan como insumos recursos naturales, lo que las llevó a situarse precisamente en las regiones en donde éstos se encuentran (por ejemplo, acero, hule, etc.); en segundo lugar, los efectos multiplicadores a partir de los nexos intersectoriales que, en función de las fuertes concentraciones (monopolios), en ciertas industrias pudieran darse en forma inesperada; en tercer lugar, el efecto de los ciclos económicos que afectan en forma importante a regiones especializadas o dependientes de industrias (relativamente nuevas) productoras de bienes de consumo durables y, por último, la estrategia expansionista de algunas empresas que buscan obtener inversiones rentables en otros sectores y/o regiones y aún fuera del país, en lugar de mantenerse y ampliar sus operaciones en el mismo sector, rama industrial o región. (Glickman, 1980: pp. 33-38.)

Sin pretender profundizar en estos importantes problemas, haré referencia enseguida a algunos de los modelos que han intentado establecer dichas relaciones con el objeto de destacar la importancia que en ellas tienen los sistemas urbanos.

Son conocidos —ya hice mención de Christaller y Losch— los modelos que, a partir de ciertas regularidades observadas en el comportamiento de la oferta y la demanda, generalizan sobre la organización espacial de la economía (por ejemplo Vining, 1948; Friedmann, 1956; Beckman, 1978). Otros autores que se proponen dar cuenta de la evolución que una estructura espacial sufriría a partir de un proceso de penetración económica y de colonización son Taaffe, Morrill y Gould, 1963. Finalmente Berry, 1961, y Friedmann, 1969, pretenden demostrar, en el plano nacional, la relación causal —en ocasiones unívoca y a veces recíproca— entre la conformación del sistema urbano y el nivel de desarrollo del país, es decir, la relación entre urbanización y desarrollo. En algunos de estos últimos se relaciona la distribución de acuerdo con el tamaño de las ciudades en el espacio estadístico o jerárquico con el grado o nivel de desarrollo —medido a través de diversos indicadores como, por ejemplo, ingreso per cápita, PNB, distribución del ingreso, etc. Una distribución normal, estadísticamente hablando, debería reflejar un sistema urbano funcionalmente integrado —indicación de desarrollo económico nacional. Esto implicaría una distribución “equivativa” del crecimiento en el conjunto de ciudades, de tal manera que se redujeran al

máximo las variaciones y tendencias distorsionadoras (aleatorias o entrópicas). Si se tratase de un sistema cerrado podría pensarse que alcanzaría un grado mínimo de entropía, es decir, un grado máximo de organización;¹⁰ pero si es, como todo sistema social, relativamente abierto, deberá alcanzar un nivel de organización y equilibrio dinámico que le permita desarrollar y responder "eficientemente" a sus funciones.

Algunos autores, en fechas recientes, han señalado que una fuente importante de desequilibrio en el sistema urbano se encuentra en la distribución geográfica de las grandes empresas, que no necesariamente es paralela o equivalente a la estructura jerárquica del conjunto de ciudades. Las grandes empresas controlan los mercados de trabajo y son generadoras de empleo; no siempre se organizan territorialmente de acuerdo con el tamaño de las localidades sino, conforme a sus requerimientos y estrategias de producción, localizándose espacialmente en función de sus necesidades tecnológicas y su estructura interna, es decir, su grado de integración horizontal y principalmente vertical.¹¹

Es escaso el interés mostrado por los estudiosos del proceso de urbanización hacia los profundos cambios que, debido al desarrollo tecnológico y la difusión de innovaciones, se generan en el proceso productivo y en la organización (interna y territorial) de las empresas. La formación de un paisaje industrial, distinto y con profundas implicaciones en la estructura y organización del territorio nacional y regional, ha sido descrito en los trabajos de Pred (1975) y Westaway (1974), o puede inferirse de las proposiciones de Hymer (1975) y Vernon (1966). Este último autor, al referirse al "ciclo del producto", introduce implícitamente la idea de una nueva división interregional e internacional (territorial) de los procesos de producción (del trabajo). Hymer, por su parte, toma en cuenta los efectos de los cambios tecnológicos en la organización de las empresas, lo que ha modificado sus objetivos estratégicos y, por tanto, su comportamiento locacional. Este proceso y su efecto en la estructura urbana ha sido elaborado por Pred y documentado para el caso inglés por Westaway.

Independientemente de las posibles críticas que puedan hacerse contra estos modelos, son importantes porque se enmarcan dentro

¹⁰ En otras palabras una "perfecta" distribución normal.

¹¹ En este contexto adquiere vital importancia el desarrollo de los mercados de capital y la intermediación financiera. Carlos A. de Mattos (1974) perspicazmente lo señalaba hace algún tiempo.

de una perspectiva que privilegia la relación entre *urbanización-desarrollo económico-industrialización* que, entendidos y modelados, el primero como crecimiento absoluto y relativo de la población en los asentamientos humanos que conforman la estructura urbana del país, y los segundos como un aumento en las tasas de actividad económica a partir de transferencias sectoriales (cuantitativas y cualitativas) partiendo de las actividades primarias a las secundarias (y/o terciarias), quedando las primeras supeditadas (funcional y estructuralmente) a las últimas, permiten dilucidar cómo, a partir de sus interrelaciones, se va conformando el territorio y cómo, al mismo tiempo, se modifica la dinámica regional.

Lo cierto es que si el proceso de urbanización se plantea como un incremento de la población total que habita localidades de determinado tamaño¹² se refiere esencialmente al muy elevado crecimiento demográfico, absoluto y relativo, que sólo ocurre en algunas ciudades, así como a su expansión física, y en los países subdesarrollados hace alusión a un "crecimiento desproporcionado" que se refleja en un sistema urbano, apartado de una distribución estadística normal¹³ para las poblaciones del conjunto de ciudades del país. Esta distribución, que de acuerdo con McGreevey (1973) se ha modificado históricamente en el caso de algunos países de América Latina, se distingue por la primacía sobresaliente de una localidad, generalmente la capital del país, y se la conoce como "macrocefálica". Constituye, desde los años sesenta, el objeto de estudio preferido por la mayoría de los científicos sociales latinoamericanos, interesados en los problemas urbanos y regionales; y no es para menos pues éste ha sido un tema privilegiado en el discurso de políticos y planificadores en los países en los que se pretende legitimar la intervención del sector público para controlar el crecimiento y distribución geográfica de la población.

A pesar de ello, y tomando en cuenta los numerosos reportes sobre cambios recientes en los patrones de crecimiento urbano, creo que debemos dejar de insistir en una tendencia invariable e irreversible hacia la concentración territorial de la población. De hecho, el continuo crecimiento de la población urbana es un proceso que se presenta como fenómeno susceptible de diferenciarse espacial y temporalmente. Así, si en determinado momento el crecimiento de la población en las pequeñas localidades fue prácticamente inexis-

¹² Convencionalmente clasificadas como urbanas de acuerdo a criterios de tamaño mínimo, densidad y/o continuidad del área construida.

¹³ Pareto ($y = x^{-n}$) o Rango-Tamaño ($P_r = P_1/r^q$). Véase H. Simon (1950).

tente y la población de los asentamientos y zonas rurales decreció en términos absolutos, en la actualidad son muchos los países en donde ocurre exactamente lo contrario: el crecimiento acelerado de sus grandes metrópolis se ha detenido, hay indicios de que en ellas disminuye el número de sus habitantes; al mismo tiempo, en las ciudades intermedias y pequeñas comienzan a registrarse incrementos considerables de población y no se trata sólo de aquellas localidades que se encuentran dentro del área geográfica de influencia de las metrópolis sino de las más alejadas que precisamente son las que experimentan proporcionalmente un mayor crecimiento demográfico.¹⁴

En síntesis: las localidades no metropolitanas y/o aquellas que se consideran rurales han comenzado a crecer proporcionalmente en forma más notoria que las metrópolis y en algunas regiones, incluso más que las capitales estatales. Por lo tanto, seguir insistiendo en la urbanización como proceso de concentración de la población, manifestada en el crecimiento del tamaño de las concentraciones y en la multiplicación de dichos puntos de agrupación, no nos llevará muy lejos; decir que se pasa de una menor a una mayor concentración es ignorar el proceso en sus manifestaciones más recientes y en sus complejas relaciones de causalidad. La información empírica existente permite pensar que la modalidad del crecimiento urbano que conocemos ha llegado a un punto de inflexión que empieza a revertirse en favor de las ciudades medianas y pequeñas de forma aparentemente no deliberada.¹⁵

ALGUNAS CONCLUSIONES

En México, el incremento en el número de localidades (económicas urbanas) de más de 250 000 habitantes (20 en 1980 según cifras del Consejo Nacional de Población, CONAPO)¹⁶ hace pensar que algunas de ellas van a constituirse en destinos alternativos para la

¹⁴ Véase, entre otros, Alonso, 1980; Rogers, 1982; Zelinsky, 1978; Berry, 1978; Richardson, 1979 y 1981; Vining y Kontuly, 1978.

¹⁵ Al decir no deliberada nos referimos a que aun cuando pueda existir una política coherente e integrada de descentralización del crecimiento urbano, ésta es más bien el resultado, entre otras cosas, de los cambios tecnológicos que afectan, tanto en la producción como en el consumo, las decisiones y comportamiento de localización de las unidades económicas en el sistema urbano nacional. (Graizbord, Negrete y Ruiz Ch., 1983.)

¹⁶ Véase del propio CONAPO, *México Demográfico*, Breviarios, 1979 y 1980-1981.

migración rural-urbana, lo que seguramente modificará la distribución del crecimiento urbano en el sistema de ciudades del país y, probablemente, la composición de la población y la dinámica económica regionales. Si así fuera, estaríamos entrando en una nueva fase del proceso de urbanización que, como otras anteriores —crecimiento acelerado de algunas ciudades o sólo de una, y metropolización apoyada por la suburbanización de la población y las actividades económicas— abarcará la totalidad del sistema urbano del país y todas sus regiones, aun cuando no suceda con la misma fuerza, ni al mismo tiempo en todas partes (Graizbord, 1983b). Si este hecho es sistemático, seguramente deberá aparecer a la luz del análisis de los datos definitivos de los censos de población de 1980 para las entidades federativas y los municipios del país. Por lo pronto, y de acuerdo con las proyecciones de CONAPO para 1980, el número de ciudades de más de 250 000 habitantes, que en 1970 era de 9 (incluyendo las tres metrópolis), se había duplicado. Asimismo, tomando en cuenta las localidades de 100 000 habitantes o más, la población que en ellas habitaba pasó de 14.6 M en 1970 a aproximadamente 24.5 M. en 1980, lo que representó, para ese último año, algo más del 35% de la población del país. Sólo esto hace necesario y urgente encaminar la atención de investigadores y planificadores urbanorregionales a su estudio: se trata de alrededor de 36 ciudades intermedias de entre 100 000 y 1.0 M. de habitantes, cuya entrada a este rango no se debió únicamente al número de habitantes que tenían en la década anterior al último censo, ni su comportamiento futuro (crecimiento demográfico y económico) estará necesariamente predeterminado por su población actual.

La propuesta del PNDU de descentralizar selectivamente las inversiones en unos cuantos lugares, independientemente de que éstos se hayan o no escogido correctamente —y ya vimos lo que “en dónde” implica—, permite suponer, como señalan Friedmann y Wulff (1975), que se ha entendido el proceso de desarrollo económico como polarizado espacialmente y se ha gobernado por los principios de “ventajas iniciales” y de “causación acumulativa”; que se piensa que el espacio altamente polarizado y caracterizado por una “primacía” urbana no es deseable desde el punto de vista de los objetivos nacionales, siendo preferible un sistema de ciudades que se aproxime a una distribución por rango-tamaño, *lo que confiere importancia normativa particular a las ciudades intermedias*; que si bien las grandes ciudades son más eficientes que las pequeñas, desde el punto de vista de la economía nacional, sería posible obtener ciudades intermedias económicamente eficientes y con umbrales de población

mucho menores que los alcanzados históricamente por las metrópolis más importantes del país y, por último, que la concentración espacial de las inversiones productivas podría inducir y estimular no sólo el crecimiento autosostenido y acumulativo en cada lugar, sino también la difusión o propagación de éste a las áreas y/o sectores potencialmente productivos de las regiones circundantes. Es de pensarse que estos supuestos, implícitos en el PNDU, *no garantizan que los procesos vayan a darse, ni aseguran en qué ciudades se darán*. Esta no es, sin embargo, la ocasión para discutir a fondo todos y cada uno de ellos.¹⁷ Basta recordar que han sido objeto de fuertes críticas. Lo que importa ahora es destacar, en primer lugar, la importancia que en los planes de desarrollo tiene conocer cabalmente el funcionamiento de los sistemas de ciudades, tanto nacional como regionales; y en segundo, insistir en la necesidad de privilegiar el análisis de la estructura económica y demográfica de cada una de esas ciudades intermedias y sus regiones funcionales. Sólo así podrá realmente constituirse el Plan en el marco normativo de las acciones territoriales del Estado en los niveles nacional, regional y local, y servir de orientador a la intervención del sector público en los procesos económicos y sociales del país.

Si quisiéramos sintetizar nuestra crítica al Plan, diríamos que el problema está, por un lado, en la simplificación dicotómica que se hace con frecuencia de la concentración *versus* dispersión o de la primacía *versus* rango-tamaño, lo que necesariamente ha llevado a las políticas urbanas, regionales, de localización industrial, etc., a asumir posiciones falaces y por otro, que el conflicto radica en el desconocimiento de la dinámica de los procesos, lo que da lugar a la imposición de patrones espaciales,¹⁸ que se traducen en falso diagnóstico y, por tanto, equivocadas recomendaciones estratégicas.

Normativamente la disyuntiva no es primacía *versus* rango-tamaño ni centralización *versus* descentralización,¹⁹ sino saber cuál es el nivel eficiente de descentralización económica, política y cultural y cómo puede alcanzarse funcional y administrativamente. Como señalan, desde una perspectiva analítico-normativa Kochen y Deutsch (1980), "la dicotomía simple presentada como 'centralización-descentralización' no parece razonable. Podríamos hablar de

¹⁷ Véase Graizbord (1983a).

¹⁸ Un "patrón espacial" representa sólo un momento analítico de lo que es el proceso de transformación del territorio.

¹⁹ La cuestión de la descentralización ha adquirido recientemente en nuestro país estatus de ideología política. Cabe señalar que no debería convertirse en paradigma, puesto que no todo *puede ni debe* descentralizarse.

descentralización sólo si lo relacionamos con una organización y dentro de un contexto específico. En la dicotomía subyace un alto contenido ideológico. No se trata, entonces, de esto o lo otro, sino de ¿cuánto?, y ¿en qué condiciones?, y para ello necesariamente deberíamos de saber ¿de qué?"²⁰

En la práctica creo que las exigencias de política urbano-regional que se desprenden de lo señalado podrían traducirse en objetivos para la investigación y resumirse de la siguiente manera: sería necesario comprobar empíricamente si las tendencias centralizadoras y concentradoras del proceso de crecimiento urbano, que, desde ciertas perspectivas, se consideran seculares e invariables, alcanzan en nuestro país un punto de inflexión; si así fuera, algunas ciudades intermedias y pequeñas²¹ seguramente se verían afectadas, lo que se reflejaría en diferentes ajustes en el comportamiento de las unidades económicas, y esto requeriría a la vez de un concomitante reajuste en las políticas del sector público. La consideración de esta dinámica en los supuestos del plan, permitiría que al instrumentarse se alcanzara una discriminación espacial más realista y eficaz en la asignación de los recursos que como sabemos, y más aún en la actual situación por la que atraviesa nuestro país, son muy escasos.

Bibliografía

- ALONSO, W., "Five bell shapes in development", *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, vol. 45, 1980, pp. 5-16.
 ———, *The Question of City Size and National Policy*, IURD, University of California, Berkeley, WP, 125, 1970.
 BECKMANN, M., *Location Theory*, Random House, 1968.
 ———, "Outline of a theory of regional structure", en R. Funck

²⁰ De esta importante observación de Kochen y Deutsch se entiende asimismo, que no habrá forma de cerrar la brecha entre lo que se dice que se quiere y lo que se hace si no nos deshacemos de fórmulas dicotómicas.

²¹ La atención a las ciudades intermedias y pequeñas se ha visto reforzada por el interés de los organismos internacionales como el UNCRD (1982). Algunos trabajos que conocemos para casos mexicanos serían los de Jacobs, 1983; Murphy y Selby, 1981; Salazar, 1982; Verduzco, 1983 y Winnie y Velázquez, 1983. El autor y algunos investigadores del área de desarrollo urbano del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México hemos iniciado trabajos de investigación sobre ciudades intermedias y descentralización en México.

- and J.B. Parr (comps.), *The Analysis of Regional Structure: Essays in honour of August Losch*, Pion, 1978.
- BERRY, B. J. L., "City Size distribution and economic development", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 9, 1961.
- , "Cities as systems within systems of cities", *Papers and Proceeding of the Regional Science Association*, vol. 13, 1964, pp. 147-163.
- , *Geography of Market Centers and Retail Distribution*, Prentice-Hall, 1967.
- , "The counter urbanization process: how general?", en N. M. Hansen (comp.), *Human Settlement Systems: International Perspectives on Structure, Change and Public Policy*, Ballinger, 1978.
- BERRY, B. y J. KASSARDA, *Contemporary Urban Ecology*, Macmillan, 1977.
- BORTS, G. H., "The equalization of returns and regional economic growth", *American Economic Review*, vol. 50, 1960, pp. 319-347.
- BORTS, G. H. y J. STEIN, *Economic Growth in a Free Market*, Columbia University Press, 1964.
- CHRISTALLER, W., *Central Places in Southern Germany*, Prentice Hall, 1966 (o) 1933.
- DE MATTOS, C. A., "La movilidad espacial de recursos en los países Latinoamericanos" en ILPES, *Planificación regional y urbana en América Latina*, Siglo XXI, 1974.
- EDEL, M., "Places vs. 'People' in urban impact analysis", en N. Glickman (comp.), *The Urban Impact of Federal Policies*, John Hopkins, 1980.
- FRIEDMANN, J., "The concept of a planning region: the evolution of an idea in the United States", *Land Economics*, vol. 32, 1956 Reimpreso en J. Friedmann y W. Alonso (comps.), *Regional Development and Planning*, MIT, 1964.
- , "The role of cities in national development", *American Behavioral Scientist*, vol. 12, 1969, pp. 13-21
- , "The spatial organization of power in the development of urban systems", *Comparative Urban Research*, vol. 1, núm. 2, 1972.
- FRIEDMANN J. y R. WULFF, "The urban transition", *Progress in Geography*, vol. 8, 1975.
- FUNCK, R. y J. B. PARR (comps.), *op. cit.*
- GRAIZBORD, B., "El concepto de 'polo de crecimiento', una vez más", *Cuadernos de Posgrado 3*, División Estudios Posgrado, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983a (mimeog.).

- , "Perspectivas de una descentralización del crecimiento urbano en el sistema de ciudades de México", ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano: *El rol de los centros intermedios y pequeños en el desarrollo socioeconómico de América Latina*, Morelia, Mich. 5-8 julio, 1983b (mimeog.) por publicarse en la revista *Sociedad Interamericana de Planificación* (SIAP).
- GRAIZBORD, B., M. E. NEGRETE, C. RUIZ CHIAPETTO, "Desarrollo urbano, sistemas de ciudades y descentralización en México: propuesta de análisis", ponencia presentada en 2a. Reunión Subregional: *Descentralización y desarrollo urbano*, Banco Interamericano de Desarrollo-El Colegio de México, Cd. de México, 17-21 de enero, 1981.
- GLICKMAN, N., *The Changing International Economic Order and Urban and Regional Development in OECD Countries*, Dept. of Regional Science and City and Regional Planning, University of Pennsylvania, Nov., 1980 (mimeog.).
- HARRIS, C., *Cities of the Soviet Union*, Rand McNally, 1970.
- HIRSCHMAN, A. O., *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, 1958.
- HOOVER, E., *Introduction to Regional Economics*, A. A. Knopf, 1971.
- HYMER, S., "The multinational corporation and the law of uneven development", en H. Radice (comp.), *International Firms and Modern Imperialism*, Penguin, 1975.
- JACOBS, M., "Desarrollo regional y la oferta de mano de obra: el caso de la industria de la construcción en Tabasco 2000", *Avance de investigación*, 1983 (mimeog.).
- KAWASHIMA T. y P. KORCELLI (comps.), *Conference on Human Settlements Systems*, International Institute for Applied Systems Analysis, 1980.
- KOCHEN K. y K. W. DEUTSCH, *Decentralization: Sketches Toward a Rational Theory*, Oelgeschlager, Gunn & Hain, 1980.
- LAUSÉN, J. R., "Urbanización y desarrollo: la integración de las concentraciones sectoriales y las aglomeraciones geográficas", en ILPES, *Planificación regional y urbana en América Latina*, Siglo XXI, 1974.
- LEDENT, J., "Rural -urban migration, urbanization and economic development", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 30, 1982, pp. 507-538.
- LEVEN, C., *The Mature Metropolis*, Lexington, 1978.
- LEVEN, C., et al., *An Analytical Framework for Regional Development Policy*, MIT, 1970.
- LOSCH, A., *The Economics of Location*, Yale University Press, 1954 (o) 1940.

- MCCRONE, G., *Regional Policy in Britain*, George Allen and Unwin, 1969.
- MCGREEVEY, W. P., "Un análisis estadístico de hegemonía y lognormalidad en la distribución de tamaño de las ciudades de América Latina", en R. Morse (comp.) *Las ciudades latinoamericanas*, vol. 2, SepSetentas '97, 1973.
- MÉXICO, *Plan Nacional de Desarrollo Urbano*, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, 1978 y Secretaría de Programación y Presupuesto, 1982.
- MURPHY A. D. y H. A. SELBY, "A comparison of household income and budgetary patterns in four mexican cities", *Urban Anthropology*, vol. 10, núm. 3, 1981, pp. 247-267.
- MYRDAL, G., *Rich Lands and Poor*, Harper, 1957.
- PERROUX, F., *L'economie du XXeme siècle*, P.U.F., 1964.
- PREDD, A., "On the spatial structure of organizations and the complexity of metropolitan interdependence", *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, vol. 35, 1975, pp. 115-142.
- , "Diffusion, organizational spatial structure, and city system development", *Economic Geography* vol. 51, 1975
- RICHARDSON, H. W. y E. G. WEST, "Must we always take work to the workers?", *Lloyds Bank Review*, 1964, pp. 35-48.
- RICHARDSON, H. W., *Defining Urban Population Distribution Goals in Development Planning*, UN/UNFPA Bangkok, 1979 (United Nations, N.Y., 1981).
- , "Polarization reversal in developing countries", *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, vol. 45, 1980 pp. 67-85.
- ROBSON, B. T., *Urban Growth: An Approach*, Methuen, 1973.
- ROGERS, A., "Migración, urbanización y desarrollo", *Demografía y Economía*, Vol. 16, Núm. 3 (51), 1982, pp. 377-398.
- SALAZAR, H., "Participación de las ciudades de rango intermedio en los cambios en la distribución de la población en la década 1970-1980: León, S.L.P. y Torreón", *Memoria del seminario sobre población y desarrollo regional y urbano*, Consejo Nacional de Población, Aguascalientes, Ags., septiembre, 1982.
- SIMON, H., "On a class of skew distribution functions", *Biometrika*, vol. 42, 1950, pp. 425-440.
- SMITH, C. A., "Regional economic systems: linking geographical models and socioeconomic problems" en *Regional Analysis* (2 vol), Academic Press, 1976. (Una versión en español se publicó en *Nueva Antropología* VI, 19, 1982, pp. 29-80.)
- TAAFEE, E. J., R. MORRIL y P. GOULD, "Transport expansion in underdeveloped countries: A comparative analysis", *Geographical Review*, vol. 53, 1963, pp. 503-529.

- THOMPSON, W., "The national system of cities as an object of public policy", *Urban Studies*, vol. 9, núm. 1, 1972, pp. 99-116.
- UNITED NATIONS CENTRE FOR REGIONAL DEVELOPMENT (UNCRD), *Expert Group Meeting on the Role of Small and Intermediate-Sized Cities in National Development*, Nagoya, Japón 1982.
- VANCE, JR., J. E., *The Merchants World: the Geography of Wholesaling*, Prentice Hall, 1970.
- VERDUZCO, G., "Crecimiento urbano y desarrollo regional: el caso de Zamora, Michoacán", ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano: *El rol de los centros intermedios y pequeños en el desarrollo socioeconómico de América Latina*, op. cit. (mimeog.)
- VERNON, R., "International investment and international trade in the product life cycle", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 80, 1966, pp. 190-207.
- VINING, R., "The region as a concept in business-cycle analysis", *Econometrica*, vol. 16, 1948, pp. 201-218.
- , "The region as an economic entity and certain variations to be observed in the study of systems of regions", *American Economic Review*, vol. 39, 1949.
- , "Delimitation of economic areas: statistical conceptions of the spatial structure of an economic system", *Journal of the American Statistical Association*, 1953, pp. 44-64.
- VINING, JR. D. R., y KONTULY, T. "Population dispersal from major metropolitan regions: An international comparison", *International Regional Science Review*, vol. 3, 1978, pp. 49-73.
- WESTAWAY, J., "Contact potential and the occupational structure of the British urban system 1961-1966: An empirical study", *Regional Studies*, vol. 8, 1974, pp. 57-73.
- , "The spatial hierarchy of business organizations and its implications for the British urban system", *Ibid.*, pp. 143-155.
- WILLIAMSON, J. G., "Regional inequality and the process of national development: a description of the patterns", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 13, 1965, pp. 3-45.
- WINNIE W. W. y L. A. VELÁZQUEZ, "El papel de las urbanizaciones pequeñas y medianas del occidente de México en el desarrollo regional", presentada en el Seminario Latinoamericano: *El rol de las ciudades intermedias y pequeñas en el desarrollo socioeconómico de América Latina*, op. cit. (mimeog.)
- YATES, P. L., *El desarrollo regional de México*, Depto. de Investigaciones Industriales, Banco de México, 1962.
- ZELINSKY, W., "The hypothesis of the mobility transition", *Geographical Review*, vol. 61, 1971, pp. 219-249.

———, "Is non-metropolitan America being repopulated? The evidence from Pennsylvania's minor civil divisions", *Demography*, vol. 15, 1978, pp. 13-40.