SEMINARIO- TALLER

Ciudades Intermedias: Una oportunidad para dinamizar el Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales en Centroamérica

-Costa Rica, Febrero 2017-

La aparición de ciudades intermedias en México: Oportunidades y riesgos

Mtro. Luis Pineda*

El origen de la República y la centralización

Los Estados Unidos Mexicanos, conocido por propios y extraños como México, es una de las naciones que ha vivido transformaciones vertiginosas en apenas los últimos cien años. Pasó de ser una nación predominantemente indígena y rural a una urbana en un 90%. Es a partir de 1920 que inicia un desarrollo desigual (propio de los países subdesarrollados), que provocó que progresivamente el campo mexicano fuese perdiendo peso, privilegiando la industrialización como fuente del crecimiento, creando polos de atracción para la población trabajadora, generando empleos e importantes centros de comercialización (tercerización de la economía), que dieron origen a ciudades grandes con sus núcleos de población aledañas.

México se inclinó por la centralización del poder y con ello, la concentración de las actividades económicas y la cultura, para evitar la dispersión y la proliferación de espacios de poder que se vivía en los estados y algunas regiones del país. Los estados y municipios tenían prebendas especiales, monedas propias, garitas con tarifas de paso, impuestos locales y ejércitos propios. Después de la Independencia de España (1810) y la Revolución Mexicana (1910-17), se inició un largo camino, donde los poderes locales decidieron apostar a la centralización, conformando la República Mexicana, unificando estados y municipios, mediante un modelo federalista, tomando el modelo francés y el norteamericano como referente, que logró la unificación nacional, creando por un lado, una gran nación y de otro, la desaparición de las prebendas especiales a los gobernantes, creó monedas nacionales, desapareció las garitas, unificó los impuestos y conformó unas fuerzas armadas nacionales únicas, entre otros aspectos.

Como República Mexicana se favorece la unificación en torno al gobierno central, lo que a la postre se sigue considerando como un acierto, porque existe una unidad de estados y municipios que se articulan mediante un sistema federalista que sirve como Caja de Equilibrios en todos los ámbitos de la vida de sus habitantes. México se integra por 31 Entidades Federativas, un Distrito Federal y 2,446 municipios. Recientemente, en 2016, la Ciudad de México adquirió el estatus de una entidad federativa más de la Federación, sumando ahora 32. Continúa siendo la ciudad Sede de los Poderes de la Unión. La Ciudad de México se integra por 16 delegaciones de gobierno que son elegidas por voto directo, aunque no tienen autonomía presupuestal gozan de un poder político que les permite ser elegidas por la ciudadanía.

México finca su estructura jurídico-territorial en los Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La Constitución Política de los Estados Unidos de México (1917) mandata al Ejecutivo para que sea el articulador de las decisiones de gobierno -incluyendo a los estatales y municipales- salvaguardando la soberanía y la libertad; las entidades de gobierno están reconocidas en la Constitución.

El desarrollo del país se encuentra fincado en las decisiones del poder Ejecutivo, avalado por el Legislativo, vigilado y sancionado por el Judicial, en ese orden. Es el Ejecutivo -a partir de una amplia consulta a la ciudadanía, en los primeros seis meses, de asumir el poder- quien diseña la política pública (Plan Nacional de Desarrollo) para los seis años de gobierno que establece la Constitución y que trasciende a los gobiernos estatales y municipios como estrategia pero no como una obligación, considerando la soberanía y la libertad de los estados y municipios. Todo se armoniza por la Ley de Coordinación Fiscal y en el Sistema de Planeación Democrática que determina la Ley de Planeación Federal.

El Estado mexicano establece las políticas públicas generales y sectoriales, pero los estados y municipios la ajustan de acuerdo a sus características territoriales, su población, recursos, niveles educativos, grados de marginación, su nivel de desarrollo y un largo etcétera.¹ Las participaciones a los Estados se dan tomando en cuenta estos elementos, que integrados en una compleja ecuación matemática, son propuestos al Poder Legislativo Estatal para su aprobación, donde adquieren la legalidad necesaria, incluso pueden contravenir la disposición federal por su autonomía y libertad.

La centralización del poder en nuestro país trajo consigo beneficios, pero también, generó la concentración de la economía, la política, la educación y casi todas las actividades de la vida pública. El desarrollo económico –como se mencionó- priorizó la industria extractiva, la textil y el ferrocarril, en algunos Estados como Veracruz, Puebla, Guadalajara, Monterrey y México que se convertirían en polos de desarrollo y concentraron la mayoría de las empresas y la actividad comercial y de servicios, que hoy emplea a la mayor parte de la PEA.²

El ferrocarril se concibió como el sistema de transportación de mercancías y fuerza de trabajo más importante, pensado como un medio para unificar el país. En los años posteriores a la Revolución Mexicana, se ampliaron las regiones o polos de desarrollo y fue a partir de la Recesión Mundial, iniciada en Estados Unidos, la

¹ Hay varias propuestas de Regionalización del país, la que nos parece más adecuada para esta reflexión es la metodología de Secretaría de Desarrollo Territorial, SEDATU, que divide al país en cinco regiones. <https://datos.gob.mx/herramientas/regionalizacion-funcional-de-mexico>

² El 50.3% de la población ocupada se concentra en las ciudades más grandes del País, con más de 100 mil habitantes, donde 31.6 millones de personas pertenecen al sector servicios, 12.7 millones al industrial y 6.9 millones al sector primario. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)

expropiación del petróleo por parte del gobierno de México y la segunda Guerra Mundial, que el país se convirtió en un país en creciente desarrollo, debido al modelo de *Sustitución de Importaciones*, particularmente la manufacturación a Estados Unidos de Norteamérica. Con el petróleo nacionalizado y el incipiente desarrollo de Bienes de Capital, se dio auge al desarrollo nacional, impulsado por políticas públicas y programas sociales que fueron ejemplo para muchos países centroamericanos y sudamericanos.

El desarrollo de México atrajo capitales, generó empleos, se convirtió en un foco de desarrollo y ejemplo de política social por la creación de instituciones de salud, el acceso de la ciudadanía a la educación media y superior, por una amplia cobertura en la seguridad social y la generación de viviendas de interés social, principalmente. (Estado de Bienestar Social)³

Dicha tendencia se sostuvo casi treinta años y se le denominó *El Milagro Mexicano*, pero su corta duración se explica en parte por la falta de previsión de los gobernantes mexicanos, el abandono del modelo de bienestar y la creciente corrupción. El endeudamiento externo e interno, la generación de una enorme burocracia y la falta de transparencia, hicieron que los años del *Milagro Mexicano*, se fueran por la borda; se pretendió sostener el desarrollo básicamente con la producción de petróleo, además de adoptar las medidas económicas recomendadas por la Banca Multilateral, en el marco del denominado modelo de ajuste estructural.

El México actual y el predominio de lo urbano

México, cuenta actualmente con una población total de cerca de 120 millones de habitantes: la población masculina representa el 49.3% y la femenina el 50.7%, población que convive en una extensión territorial de 1,964 millones de kilómetros cuadrados, la 6ª a nivel Latinoamérica.⁴

La actuación del gobierno -centrado en un solo partido político por décadas- que determinaba la dirección del país, provocó -entre otros problemas- una falta de planeación del crecimiento y el desarrollo, la generación de grupos de poder apoyados por los gobiernos y una centralización de la economía y la política en grandes ciudades. Esto dio origen a las asimetrías y brechas sociales entre las y los mexicanos. Hoy el gobierno reconoce la existencia de 64 millones de personas (54%) que viven en la pobreza y el 30% vive en la extrema pobreza con casi menos un dólar diario.⁵

Actualmente, México sostiene su “modelo” de desarrollo fincado en el petróleo y en la manufactura de partes para automóviles, lejos está la industria de bienes de capital. El país no tiene industria propia, el campo está casi abandonado, mientras

³ El Estado del Bienestar Mexicano, Martínez González José Gabriel, Ed. Miguel Ángel Porrúa. México, 2006

⁴ Censo General de Población y Vivienda, Instituto Nacional de Estadística y Geografía 2010

⁵ Acción Ciudadana, Frente a la Pobreza, México, www.frentealapobreza.mx 2016

la mayoría de la población se ubica en el sector de los servicios; la educación e investigación muestra un claro retroceso tanto en inversión como en calidad.

En México, el territorio urbano se ha extendido a casi el 90% de la superficie del país, los corredores industriales y los polos de desarrollo, han generado grandes ciudades como la Ciudad de México (antes Distrito Federal), Puebla, Guadalajara, Monterrey, Tijuana, Hermosillo, León, Boca del Río, Coahuila, entre otras. Cada gran ciudad genera otro tipo de ciudades aledañas. Un caso emblemático es la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, (ZMCM), que se integra por 16 delegaciones territoriales y 60 municipios aglomerados, uno de ellos en el Estado de Hidalgo y el resto en el Estado de México. En la ZMCM viven, se transportan, trabajan y duermen más de 22 millones de personas diariamente. Como ocurre en la mayor parte de los países de la región, ciudades como éstas se vuelven receptoras de millones de personas que transitan para trabajar, educarse, atender su salud, recrearse y realizar gestiones. Esta tendencia se ha ido reduciendo con el surgimiento de ciudades intermedias que van consiguiendo ofrecer algunos de esos servicios.⁶

Es importante mencionar que el gobierno mexicano, hace poco más de dos años, aprobó Reformas a la Constitución, con el discurso de que traerían beneficios a la población, que aún no se perciben o comprueban, debido a distintas razones, desde un mal diseño de las reformas que contrarían los derechos de las personas y los derechos territoriales; restan beneficios a amplios sectores de la población trabajadora, además de que no fueron receptivos al rechazo de la ciudadanía.⁷

Con esas reformas a la Constitución se pretende reordenar el país, pero la realidad demuestra que México necesita una restructuración total que va desde nuevas formas de gobierno, hasta la planeación sustentable del desarrollo en todos los ámbitos, el cambio de paradigma o modelo de desarrollo de abajo hacia arriba, es decir planear el desarrollo desde lo local.

En el marco de esas reformas que pueden favorecer la descentralización, con todas las ventajas y riesgos, se enfrenta el fenómeno de la privatización de las ciudades, que expresa la recomposición de capitales y del mercado, así como la pérdida del peso del poder municipal en el diseño de políticas públicas. Es una paradoja – afirman Fernando Carrión- pues se fortalecen los gobiernos locales en relación con el nacional, pero se debilitan respecto del mercado.⁸

Surgimiento de las ciudades intermedias, desafíos y oportunidades

⁶ Para el presente trabajo entenderemos como ciudad intermedia aquel lugar central, núcleo, polo, nudo que genera una doble relación con su entorno; por un lado de centralidad (atracción, gravitación de personas, de bienes, de comunicaciones), y por otro de polarización (o irradiación de servicios educativos, sanitarios, comerciales), (León, 2010) Citado en **Ciudades Intermedias y Desarrollo Territorial**; Editores José Canziani y Alexander Schjtman , Perú, 2013

⁷ Como la incorporación en las candidaturas y plataformas de los partidos; las cuotas de género, la Ley Tres de Tres (candidatos y candidatas tienen que mostrar su declaración fiscal, la de no tener conflictos de intereses y su declaración patrimonial), tiempos equitativos en los medios y la transparencia en el uso de recursos.

⁸ Ciudades Intermedias y Desarrollo Territorial, op. cit

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía, reconoce 51 ciudades intermedias en nuestro país y las denomina así porque están en el rango poblacional de 100 mil a un millón de habitantes. Las ciudades intermedias, como lo dicen los estudios consultados, son una respuesta a las necesidades infraestructurales y de servicios que generan las “oportunidades” centradas en las grandes ciudades y en los polos de desarrollo.

En México, hay un número importante de ciudades intermedias debido a que nacen alrededor de los polos de desarrollo industrial y grandes ciudades. Aunque el gobierno mexicano reconoce sólo 51, en realidad existen más, considerando que el 90% del territorio se clasifica como urbano. México –como se indicó- tiene una población de cerca de 120 millones de habitantes y la mayoría trabaja en las medianas y grandes ciudades, en el sector de servicios y el comercio, o en polos industriales en la manufactura y la construcción. Destaca que el 50.3% de la población ocupada se concentra en las ciudades más grandes del país, con más de 100 mil habitantes, donde 31.6 millones de personas pertenecen al sector servicios, 12.7 millones al industrial y 6.9 millones al sector primario.

Las ciudades intermedias en México, se han convertido en sitios problema pues son captadoras de flujos migratorios de las pequeñas ciudades, municipios y localidades rurales-indígenas, en muchos casos, son punto de asentamientos ilegales y grandes carencias de servicios públicos, sobretodo, de vivienda, educativos y de salud. Numerosos grupos de población, viven en ciudades desordenadas y en condiciones de precariedad.

Los niños, niñas y jóvenes que crecen en esos lugares no reciben cuidados paternos, de alimentación, educativos, recreativos y mucho menos oportunidades de empleo. Al llegar a una edad “apropiada” se ven obligados a trabajar en las peores condiciones en el comercio ambulante o en el sector de los servicios, lo que les coloca en un estado de vulnerabilidad, que los puede hacer presa fácil del crimen organizado.

Cuando la ciudad adquiere la categoría de media o intermedia, se intenta ordenarla territorialmente pero es muy complicado pues no hubo una mínima planeación previa. Mucho son los intentos por ordenar esas ciudades y también los fracasos, pues no se entiende que planear no es lo mismo que reordenar. Se requiere una tarea integral, donde especialistas en desarrollo territorial y los estadígrafos y economistas no son los únicos responsables, es necesario un equipo interdisciplinario con una visión integral, con un enfoque de derechos y perspectiva de género, pero que fundamentalmente tengan una perspectiva de desarrollo sustentable.

Es importante destacar que alrededor de las grandes metrópolis, las ciudades intermedias se van convirtiendo en otra gran ciudad, trayendo los problemas citados anteriormente, se convierten en ciudades dormitorio y demandan otro tipo de servicios, inicialmente de alimentación y transporte. Medio subsanadas esas

necesidades, demandan otros servicios públicos y luego servicios sociales como la salud y educación. Esa es la lógica de las ciudades que centran su crecimiento y desarrollo en los polos de desarrollo industrial y centros comerciales.

Por poner un sólo ejemplo, entre muchos, el municipio de Ecatepec de Morelos en el Estado de México, que forma parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, nació como un municipio rural, pasó a ser un asentamiento irregular, se convirtió en núcleo poblacional y ahora es uno de los municipios latinoamericanos con mayor población con 1,677,678 habitantes; dejó de ser una ciudad intermedia para convertirse en una ciudad con infraestructura y servicios que aunque precarios les son funcionales, son población que trabaja, estudia, se divierte, alimenta en la ciudad de México y duermen en el municipio.

Las ciudades intermedias no necesariamente comparten historia, identidad, cultura, desarrollo urbano, pero como afirma Ignacio Guillén, comparten una serie de intermediaciones que les determina su modo de vida, su futuro y el de sus generaciones venideras. Son poblaciones frágiles porque sus historias son distintas y de reciente creación, se recrean en el día a día y a fuerza de persistencia se crean una identidad, una historia y una cultura, en la mayoría de las ocasiones de mucha resistencia a la comunidad. La participación social y comunitaria se hace difícil debido a la desconfianza entre ellos y ellas, y ante sus gobernantes.

Las ciudades intermedias, sin embargo, no deben mirarse como una fatalidad. Es posible percibir las como una oportunidad de replanteamiento de su desarrollo local y regional. Si bien son territorios con una amplia diversidad histórica y cultural, también son asentamientos que resignifican su historia y su cultura.

Bajo esa premisa y considerando las condiciones de vida citadas, puede funcionar la propuesta de desarrollo local que se basa en cuatro elementos: i) El rescate o reconstrucción del tejido social, ii) el diseño de una nueva gobernanza, iii) la creación o fortalecimiento de las economías locales, y iv) el fomento de la formación científico tecnológica, con la transversalidad de la perspectiva de derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales, la perspectiva de género y la de desarrollo sustentable.

A partir de ese modelo de desarrollo, es posible hacer de las ciudades intermedias núcleos de desarrollo desde lo local, capaces de i) ordenar el territorio y favorecer la gobernabilidad, rescatando las redes comunitarias de trabajo, apoyo y solidaridad; ii) fomentar el rediseño de instituciones, procedimientos y formas de gobierno; iii) rescatar las economías locales, junto con el impulso del mercado interno, justo y cercano; iv) además de diagnosticar e impulsar las capacidades y competencias de la población, ubicar la infraestructura educativa en sus diversos niveles y ámbitos.

Con base en ese modelo –probado en espacios locales comunitarios- es posible resignificar al campo, reconvertir al productor campesino con poca preparación y escasos recursos, en un pequeño o mediano productor tecnificado, con productos

específicos de calidad, que respondan a la demanda de los mercados locales y regionales. Lograr ciudades con gobiernos cercanos a la gente, con vocación de servicio y compromiso social; que establezcan compromisos y convenios claros que favorezcan procesos de cohesión social y compromisos. En fin es planear el desarrollo desde las propias necesidades de las personas, los recursos domésticos y respondiendo a lo local, regional, estatal y nacional.

Es una opción que exige un gran consenso social, pero sobretodo de corresponsabilidad entre ciudadanía y gobierno. Es planear el desarrollo atendiendo convenios internacionales, como la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible que propone objetivos precisos, define metas e indicadores de medición. Con ese paraguas internacional firmado por los 193 países miembros de la ONU, la ciudadanía desde sus territorios, puede realizar contraloría social para su beneficio; puede trabajar con sus gobiernos para lograr que se diseñen políticas públicas de beneficio para la localidad, el estado y el país.

Febrero, 2017

*Luis Pineda, es Coordinador del Programa Incidencia Política en el Desarrollo Local de DECA, Equipo Pueblo, AC

Es Punto Focal del Proyecto Participación de la Sociedad Civil en las Cumbres de las Américas (PASCA) y Coordinador del Consejo Nacional de Sociedad Civil

Coordina el Proyecto de Profesionalización para OSC, de Equipo Pueblo, apoyado por Indesol: *Participación Corresponsable de las OSC en la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, que se impartió en 10 entidades del país en 2016

Ha sido, Coordinador Docente de diversos módulos en el Programa de Profesionalización del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) en temas diversos: Desarrollo Local, Participación Ciudadana; Transparencia y Rendición de Cuentas; Estrategias de Incidencia de las OSC en Política Pública

Ha sido Consejero Electoral Federal y miembro de diversas organizaciones y redes civiles, nacionales e internacionales en los temas de participación ciudadana, transparencia y desarrollo local

Es integrante del Grupo Iniciativa por la Descentralización y el Desarrollo Local en Iberoamérica

Ha realizado investigaciones y publicado sobre el tema de la participación ciudadana, mecanismos de participación de las OSC, desarrollo local, el derecho a saber, la transparencia y la rendición de cuentas

Integrante y fundador del Colectivo por la Transparencia e integrante de la Red por la Rendición de cuentas

Coordina el proyecto Caja de Herramientas de Incidencia en Política Pública en la Ciudad de México (*Toolkitdf*)

Asesor de diversos proyectos de desarrollo municipales, entre los que destacan: el modelo de desarrollo de la Reserva de la Biosfera de la Sierra de Huautla, Morelos y del municipio de Zaragoza, Veracruz

Fuentes Consultadas:

GARCÍA COTALERO, R; Origen y desarrollo del Estado del bienestar, Madrid, 1987

BERIAN JOSETXO; Estado de bienestar, planificación e ideología (Trabajo social, política social). Editorial Popular, 1990

GONZÁLEZ TEMPRANO, A y TORRES VILLANUEVA. E; El Estado del Bienestar en los países de la OCDE, Madrid; Colección Informes Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992

ÁLVAREZ GARCÍA, S; El Estado del bienestar: Orígenes, desarrollo y situación actual, Universidad de Oviedo, 1997; Documentos de Trabajo: 123/97

MARTÍNEZ GONZÁLEZ JOSÉ GABRIEL; El Estado del Bienestar Mexicano; Miguel Ángel Porrúa; México, 2006

BECK, ULRICH; Presente y futuro del Estado del bienestar: el debate europeo; Mino y Dávila, 2005

FERNÁNDEZ GARCÍA, TOMÁS; Estado de bienestar y socialdemocracia: ideas para el debate: Madrid, Alianza, 2005

DRAIBE SÔNIA M. RIESCO MANUEL; El Estado de bienestar social en América Latina Una nueva estrategia de desarrollo; Fundación Carolina, CEALCI; España, 2009

ÁLVAREZ DE LA TORRE GUILLERMO; Estructura y temporalidad urbana de las ciudades intermedias en México, 2011

BECERRA POZOS LAURA, SANDOVAL TERÁN ARELI, PINEDA LUIS; Participación Corresponsable de las OSC en la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; DECA, Equipo Pueblo, AC Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), México, 2016

CANZIANI, JOSÉ y SCHJTMAN, ALEXANDER; Ciudades Intermedias y Desarrollo Territorial, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, Rmisp, Perú, 2013

GRAIZBORD BORIS; Desarrollo Regional, ciudades Intermedias y Descentralización en México: Observaciones críticas al Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978 y 1982)

PINEDA, LUIS; La Reconceptualización del Municipio Mexicano; Ed. DECA, Equipo Pueblo, 2000. www.equipopueblo.org.mx

INEGI. <http://www.inegi.org.mx/>

<http://countrymeters.info/es/Mexico>

<http://www.gob.mx/conapo>

<http://www.expansion.com/diccionario-economico/estado-de-bienestar>

[htmlwww.laeconomia.com.mx](http://www.laeconomia.com.mx)