

DOCUMENTO DE TRABAJO

Documento N° 214
Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial

Informe Preliminar de la Comisión sobre Ciudades Pequeñas

Armando Sobrino

Marzo, 2016

Este documento es el resultado del Proyecto “Ciudades y Desarrollo Territorial Rural” coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, y fue posible gracias al financiamiento de la Fundación Ford. Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

Cita

Sobrino, A. 2016. “Informe Preliminar de la Comisión sobre Ciudades Pequeñas”. Serie Documentos de Trabajo N°214. Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

Autor:

Armando Sobrino, Consultor en Rimisp–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Distrito Federal, México.

Rimisp en América Latina www.rimisp.org | Rimisp in Latin America www.rimisp.org

Chile: Huelén 10, 6th Floor, Providencia, Santiago, Región Metropolitana

| Tel. +(56-2)2 236 45 57 / Fax +(56-2) 2236 45 58

Ecuador: Pasaje El Jardín N-171 y Av. 6 de Diciembre, Edificio Century Plaza II, Piso 3, Oficina 7 | Quito

| +(593 2) 500 6792

México: Yosemite 13 Colonia Nápoles Delegación Benito Juárez, México, Distrito Federal

| Tel/Fax +(52) 55 5096 6592

Colombia: Calle 75 No 8 - 34 piso 2, Bogotá

| Tel.: +(57-1)3837523

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| RESUMEN EJECUTIVO | 1 |
| 1. INTRODUCCIÓN | 3 |
| 2. EL SISTEMA URBANO NACIONAL (SUN) Y LA DINÁMICA REGIONAL Y URBANA DE MÉXICO..... | 3 |
| 2.1. México y sus regiones..... | 5 |
| 3. VÍNCULOS URBANO-RURALES 1: EL FENÓMENO DE TRANSFORMACIÓN RURAL | 6 |
| 4. VÍNCULOS URBANO-RURALES 2: EL FENÓMENO “PERIURBANO” | 8 |
| 5. LAS CIUDADES PEQUEÑAS..... | 9 |
| 5.1. Problemática de las pequeñas ciudades..... | 11 |
| 5.2. Algunas políticas y medidas necesarias de apoyo para las ciudades pequeñas..... | 13 |
| 6. MODELOS DE VINCULACIÓN URBANO RURAL (REGIONALIZACIÓN Y TERRITORIOS FUNCIONALES) | 14 |
| 6.1. Desarrollo desigual..... | 16 |
| 6.2. Redistribución del poder | 16 |
| 6.3. Transformación generacional y relaciones de género | 16 |
| 7. ÁREAS DE OPORTUNIDAD PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS | 17 |
| 7.1. Líneas de política pública para las ciudades pequeñas: un nuevo papel para las pequeñas ciudades en el proceso de desarrollo | 19 |
| 7.1.1 Ordenamiento territorial | 19 |
| 7.1.2 Circuitos cortos, cadenas locales y agroclusters..... | 20 |
| 7.1.3 Servicios Ambientales | 20 |
| 7.1.4 Gobernanza local..... | 21 |
| 8. BIBLIOGRAFÍA | 22 |

Informe Preliminar de la Comisión sobre Ciudades Pequeñas

RESUMEN EJECUTIVO

Dentro de los Grupos de Diálogo Rural (GDR) convocados por RIMSIP, en Agosto del 2015 se constituyó un Comité de Expertos de varios sectores de actividad, relacionado al tema de las Ciudades Pequeñas, informalmente llamado "Grupo Ciudades Pequeñas" (en adelante GCP)¹, mismo que contó con el apoyo de la Fundación Ford. La idea principal de los trabajos del GCP fue debatir acerca del papel de las ciudades pequeñas en el proceso de transformación rural y urbana de México e incidir en el diseño de políticas públicas al respecto, sobre todo, con los tomadores de decisiones en la nueva Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). En general, en el transcurso de los trabajos del grupo se reconoció que el tema de las "Ciudades Pequeñas" conforman todavía un "área gris" de las políticas públicas de desarrollo tanto urbano como rural, a la vez que presentan una serie de desafíos y oportunidades de desarrollo en materia de desarrollo territorial.

A lo largo de los debates, discusiones, consultas y visitas de campo² dentro del GPC se revisaron algunos temas críticos en torno a las ciudades pequeñas de México y su rol dentro de la dinámica territorial y los nexos urbano/rurales presentes en el México, prevalentemente urbano en la actualidad. Se destacan las discusiones sobre el concepto de pequeñas ciudades dentro del Sistema Urbano Nacional (SUN) y la progresiva urbanización del país (**Apartado 2**). Derivado de estas discusiones, se tocó también el tema de la transformación rural actual; donde la rígida distinción entre el "Campo" y la "Ciudad" (o lo "urbano" y lo "rural") es cada vez más tenue, pierde sentido y capacidad para explicar los actuales problemas (y posibilidades) de los territorios y las ciudades pequeñas (y aún medianas) mexicanas. Esto hizo indispensable explorar, si bien de modo todavía preliminar, los nuevos y múltiples nexos (*linkages*) urbano-rurales, así como algunas de sus principales implicaciones en el desarrollo rural y la seguridad alimentaria, entre otros (**Apartado 3**).

Por ésta razón, en el grupo se discutió ampliamente un fenómeno clave de las transformaciones territoriales en curso: el de la llamada "*periurbanización*"³ que, a menudo, se le identifica también con un concepto relativamente distinto que es el de la "urbanización difusa" (**Apartado 4**). Estos temas, que cuentan con una amplia literatura técnica, resultaron fundamentales en los debates del GCP pues permiten entender mejor nuevos nexos urbanos/rurales y las relaciones funcionales entre las ciudades con sus "hinterland". Esto resultó útil también para abordar el papel -siempre vinculado a contextos específicos- de las jerarquías y rangos de los sistemas urbanos en distintas regiones. En cualquier caso, llama la atención que la "periurbanización" aún no está presente en las políticas públicas de ordenamiento territorial, y desarrollo territorial sustentable. Es cierto que se le menciona, pero sin propuestas e instrumentos de política precisos y bien definidos. Aquí también hay un "área gris" en las tareas normativas y de fomento de gobierno.

¹ En el Anexo aparece el listado de las personas convocadas para el GCP.

² Como Coordinador del GPC viajé a la Ciudad de Morelia en compañía del Prof. Boris Graizbord de El colegio de México a discutir el tema con funcionarios del gobierno estatal. Asimismo viajé a la pequeña ciudad de Pahuatlán, Puebla, para entrevistar a algunos de sus habitantes y a la ONG "Sierras Verdes", el papel de Pahuatlán, como centro nodal de varias poblados menores en esa la región de la sierra Norte de Puebla, así como sus nexos funcionales con la ciudad Mediana de Tulancingo, Hgo.

³ También conocido por "rururbanización".

Es por esto que la discusión abordó también el tema de lo que se hoy se define y se entiende por "Ciudades Pequeñas" (CP), de elusiva definición precisa. Como veremos en el apartado correspondiente (**Apartado 5**), se trata de definiciones muy vinculadas a sus contextos territoriales, a sus capacidades administrativas y económicas, y no solo a su tamaño poblacional. Sin llegar a un acuerdo único, el GCP aceptó que dentro de rangos que oscilan, por lo menos entre los 10 y 15 mil habitantes y un máximo de 30 a 50 mil, se ubicaría el mayor número de CP. En general, se desestimó el término "ciudades rurales", pues si bien evita la discusión centrada en el tamaño de la población, resulta también harto imprecisa. A pesar de que un gran número de CP son también ciudades "rurales" en cuanto su localización y funciones principales.

En parte para entender mejor éstos fenómenos y también para entender mejor los vínculos funcionales entre ciudades de distinto tamaño y sus regiones, en el GPC se debatieron diversos modelos cuantitativos al respecto (**Apartado 6**). Tanto RIMISP, como el INEGI y la SEDATU desarrollaron ejercicios semejantes, basados sobre todo en el establecimiento de vínculos a partir de los tiempos de viaje o *commuting* en recorrer determinadas distancias (isócronas) entre ciudades de distinto tamaño. Fue una discusión muy rica, si bien no concluyente. Quedó claro que se trata de pasos en la dirección correcta; condición tal vez necesaria, pero de ningún modo suficiente, para entender los vínculos funcionales urbano-rurales en la actualidad. Queda claro, pues, que no hay una visión de conjunto, se va avanzando, pero aún queda mucho por conocer y entender de las dinámicas territoriales de México; los vínculos urbano-rurales y el papel de las ciudades pequeñas dentro de los mismos. Queda mucho por hacer todavía.

A lo largo de las discusiones del GCP surgieron muchos elementos de diagnóstico sobre la problemática de las ciudades pequeñas y la periurbanización, que resultaron esenciales para avanzar en el conocimiento de los vínculos urbano/rurales. Estos se consignan de manera ordenada a lo largo de este informe. La última sección, y desprendida de los elementos diagnósticos (**apartado 7**) se refiere a las áreas de oportunidad para aplicar políticas públicas que realmente se aboquen a estas nuevas circunstancias, con sus dificultades y desafíos, pero también con sus claras promesas.

1. INTRODUCCIÓN

En las discusiones y actividades del grupo de diálogo sobre "Ciudades Pequeñas"(GCP) se hizo evidente un amplio consenso en relación a que la tajante dicotomía urbano-rural está básicamente superada. Las causas de este fenómeno son múltiples y algunas se presentan aquí, pero es claro que se requiere de más investigación y profundizar en algunas hipótesis y fenómenos. Pero en todo caso, es preciso tener presente a las grandes transformaciones territoriales en curso a la hora de formular políticas públicas que de un modo u otro, tengan que ver con el territorio y los ámbitos urbanos/rurales.

En general, se destacaron como fenómenos más amplios, la concentración de capital en centros urbanos principales, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs) que penetran cada vez más el medio rural o asentamientos muy pequeños; los diversos tipos de migración que se dan en la actualidad, el transporte por tierra y aire que se multiplica; así como otros atributos de la globalización que propician cambios sociales muy acelerados. Esto se acompaña al hecho de que la enorme versatilidad y montos del capital asociados con la globalización hacen posible cambios rápidos y desiguales en los territorios, las comunicaciones y el transporte, los que disminuyen los costos de transacción de manera generalizada y se complementan a las economías de aglomeración asociadas a los espacios urbanos más densos. Al mismo tiempo que se produce una centralización de los espacios urbanos, los espacios rurales se expanden en función de éstos y ocurre una descentralización, una fragmentación del territorio: fábricas, maquiladoras, supermercados y centros de entretenimiento que antes sólo podían costearse en las ciudades, han comenzado a instalarse en espacios otrora típicamente rurales. Con ello tenemos espacios que no son ni rurales ni urbanos sino regiones integradas e interdependientes que comparten características de ambos mundos: son los espacios llamados "periurbanos" que gravitan más estrechamente con las ciudades, pero partícipes también de esas características híbridas.

En este contexto cambiante, los espacios con características rurales y urbanas son centrales para entender y hacer frente a los desafíos y oportunidades del sistema urbano-rural actual. Más aún, según datos preliminares de la investigación de RIMISP, al menos la mitad de la población vive en estos espacios⁴. Espacios que, además, aún no tienen un nombre único y claramente definido y son consideradas por la mayoría de los investigadores como un "área gris" aún poco explorada tanto por los académicos, como por los responsables de la formulación de políticas públicas urbanas y territoriales. Es aquí donde debe entenderse el papel de las ciudades pequeñas, que se desenvuelven en ámbitos territoriales en rápida mutación, en la denominada interface rural-urbana⁵ tal y como se vio en el GCP.

2. EL SISTEMA URBANO NACIONAL (SUN) Y LA DINÁMICA REGIONAL Y URBANA DE MÉXICO

México, como el resto del mundo, vive todavía la dinámica de una intensa urbanización. A lo largo del siglo XX el país multiplicó su crecimiento demográfico en poco menos de siete veces, mientras que la población urbana lo hizo en 44 veces; el número de sus ciudades creció once veces. Este crecimiento se ha moderado, pero la urbanización permanece como el rasgo distintivo de nuestra dinámica demográfica. A nivel mundial se trata de una transición de la mayor importancia: Para 2007, el mundo cruzó el umbral crítico de estar prevalentemente poblado por habitantes urbanos. Vivimos ya en un mundo urbano y cada vez más será así, pero a tasas decrecientes de crecimiento. La evidencia indica que una vez que se alcanza una alta tasa de urbanización -digamos, por encima del 80%- ésta se desacelera rápidamente. Todo indica que no vamos hacia la "ciudad universal".

En México, el Sistema Urbano Nacional (SUN) al 2012⁶, con algunas actualizaciones al 2015⁷ reporta 384 ciudades, divididas en zonas metropolitanas (59), conurbaciones (78) y centros urbanos o ciudades propiamente (249). Exhibe una clara preeminencia urbana, pero el patrón de concentración y dispersión se

⁴ Véase Soloaga, Isidro (2015).

⁵ Véase González y Larralde (2013).

⁶ Véase CONAPO, "Catálogo del Sistema Urbano Nacional 2012" con datos del censo de 2010.

⁷ INEGI Encuesta Intercensal del 2015.

mantiene. Desde luego, hay muchas formas alternativas de clasificar por rango y tamaño a las ciudades, pero parece útil poner de relieve dos agrupamientos: Casi 75 millones de personas vivían en 135 ciudades de 50 mil y más habitantes, mientras que en ciudades pequeñas de entre de 15 y 50 mil existían 249 ciudades con una población total de 6.6 millones de habitantes. En promedio, las ciudades pequeñas dentro del SUN, se aproximan a los 30,000 habitantes. Es importante notar que, contra lo que pudiera pensarse, el grupo de ciudades de mayor crecimiento es el de pequeñas y medianas, de entre 15 a 99 mil habitantes, que del año 2000 al 2015 habrán pasado del 13.6% al 15.1% del total de ciudades; les siguen los asentamientos más pequeños (considerados urbanos, al menos por el INEGI) de 2,500 a 15 mil habitantes. Por otro lado, en los dos extremos encontramos moderadas disminuciones porcentuales al 2015. Es así, que estamos ante un fenómeno de crecimiento urbano, donde las pequeñas y medianas ciudades, lejos de perder su ímpetu de expansión, lo van acentuando. Por último, en relación a la población netamente rural hay que señalar que, secularmente, la población asentada en localidades -pueblos, poblados, parajes, colonias, etc. de menos de 500 mil habitantes ha crecido en números absolutos, pero su porcentaje viene descendiendo continuamente: en 1900 significaban ligeramente más del 80% de la población, disminuyen cada decenio para significar solo el 27% en el 2010. La disminución relativa es más acusada si comparamos la caída en los asentamientos de menos de 2,500 habitantes. Aun así, subsiste todavía una gran dispersión de la población en pequeños asentamientos de menos de 250 personas, con casi 150 mil asentamientos muy pequeños y dispersos. Ahí viven cerca de diez millones de personas.

Pocos investigadores objetan el papel críticamente importante y positivo de la urbanización en el proceso de desarrollo. Se trata de una vasta transformación demográfica y de la ocupación del territorio que, sobre todo en el último siglo, no tiene parangón en la historia. Ahora bien, es preciso aclarar algunos conceptos en torno a la urbanización⁸ que a menudo se prestan a confusiones: La urbanización es, esencialmente, la tasa de emigración de las zonas rurales a las urbanas y el nivel de urbanización se mide por la proporción de habitantes en el medio urbano (medido de muy distintas maneras, dependiendo de cada país). Pero eso no es lo mismo que el crecimiento de la población urbana, sino que se refiere al cambio de proporción de población en el medio urbano respecto al total. Tampoco hay que confundir "urbanización" con la expansión de las superficies urbanas. Esta expansión de las superficies urbanas, crecen casi al triple de la tasa de urbanización. Por cierto, pone en evidencia algo crucial: si bien la urbanización implica una mayor *densidad* de población; las densidades urbanas están cayendo en casi todos lados, a excepción de las zonas "núcleo" o central de gran número de ciudades. Esto se refleja, entre otras cosas, en el fenómeno de la "periurbanización" que veremos adelante con detalle. Basta recordar por lo pronto, que esto explica en buena medida, que la dicotomía rígida urbana/rural está perdiendo relevancia.

Por otro lado, es cierto que existe también una clara correlación entre los niveles de bienestar e ingreso y la tasa de urbanización; pero no siempre, ni necesariamente es así, por lo menos al interior de las ciudades, pues en muchos lugares se da una "urbanización de la pobreza". Tanto la tasa de urbanización (proporción de habitantes en medio urbano en relación al rural), como la del crecimiento urbano, han venido declinando. Aun así, si bien a tasa crecientemente menores, las proyecciones de las Naciones Unidas indican que se añaden a las ciudades, cada año, alrededor de 80 millones de personas, por lo menos en la década presente. Globalmente, esto significa que la urbanización, si bien crecerá más lentamente, está lejos de abatirse.

En el GCP quedó claro que se debe tomar en cuenta que no vamos necesariamente a un mundo dominado por enormes "mega ciudades" (de más de 10 millones de habitantes), como muchos suponen. Éstas no representan más del 10% de la población urbana en el mundo. En cambio, tenemos una diversidad de tamaños de ciudades y una expansión de las "manchas" urbanas (*sprawl*) y centros urbanos policéntricos. La migración es cada vez más compleja, multifuncional y circular, crea y expande nexos de todo tipo: cada vez más habitantes de zonas anteriormente consideradas "rurales" ocurren a trabajar regularmente a zonas "urbanas" o en busca de servicios de la más variada índole. Como veremos en las secciones próximas, el declive de las densidades urbanas (periurbanización) y las regiones urbanas policéntricas forman parte de las transformaciones urbanas que están ocurriendo en muchas partes del mundo. Dentro de estos procesos, las ciudades pequeñas crecen más rápido que las grandes, cambiando el patrón de asentamiento en las

⁸ Datos en base McGrahan Gordon, and Satterthwaite, David "Urbanization concepts and trends" IIED Working Paper, junio 2014. Londres.

grandes zonas metropolitanas. No debe olvidarse que la superficie cubierta por ciudades ha crecido casi al doble que la población urbana entre 1990 y el 2000⁹

2.1. México y sus regiones

Las ciudades ocurren en territorios muy específicos que las moldean e influyen. En un país tan extenso y variado como México, las regiones exhiben tal diversidad que siempre hacen riesgosas las generalizaciones; igualmente sus ciudades, más allá de sus semejanzas y las regularidades históricas de su traza ortogonal¹⁰, se asientan en medios tan diversos que les imprimen un carácter singular y muy variado a lo largo de un territorio de enorme biodiversidad, dispar dotación de agua y recursos naturales. Se trata de un país de rugosa orografía donde están presentes casi todos los biomas y climas: para entender su dinámica urbana es preciso considerar también la diversidad de las regiones en que se asientan.

Los estudios regionales tienen una larga y acreditada tradición en México. Más allá de fronteras políticas y administrativas convencionales, existen estudios valiosos de regiones mexicanas tales como El Bajío, el Norte Árido, La Laguna, Las Mixtecas, Las Huastecas, la Tierra Caliente, por sólo mencionar algunas. Sólo en las últimas dos o tres décadas, se ha pasado de estudios eminentemente históricos o geográficos, a trabajos de mayor contenido analítico, ya sea económico, ambiental o empírico; estableciendo sus vínculos y nexos económicos y relaciones funcionales dentro de una jerarquía de territorios, donde las ciudades al interior de los mismos cumplen una función cada vez más preponderante.

A la gran riqueza y diversidad regional mexicana se corresponde una histórica desigualdad, tanto entre los grandes ensambles territoriales de las cinco o seis macroregiones del país, como al interior de las mismas. Desafortunadamente, gran número de estudios recientes, muestran con pocas diferencias, que las distancias económicas y sociales entre las grandes regiones de México se han acentuado¹¹ en las últimas dos décadas (1993-2014). Particularmente, el Sur del país (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) se ha rezagado en el producto interno bruto por persona y casi todos los demás indicadores económicos y sociales, respecto a la media nacional. Por su parte, tanto el Noreste¹² como el Norte¹³, y el Centro-oeste¹⁴ mejoraron respecto a la media, situándose ligeramente por encima del Este¹⁵ y el Centro-Este¹⁶. A su vez, el resto de las regiones, como el Noroeste¹⁷ y el Este, los estados del Golfo petrolero, que se han expandido por debajo de la media nacional.

De manera semejante a los estudios regionales, la historiografía mexicana sobre las ciudades -pequeñas y de toda dimensión- es abundante. Los análisis históricos sobre las pequeñas ciudades, describen una realidad que se asemeja en mucho en sus características a las actuales, pero en número mucho menor y más aisladas entre sí y respecto a otros centros de población. El Colegio de México en particular, produjo una serie de investigaciones pioneras en la materia¹⁸, el libro "Ciudades provincianas de México"¹⁹ recoge estudios variados y de gran interés sobre algunas ciudades medianas y pequeñas de notable interés. Por el lado de la historiografía, no se puede omitir al clásico "Pueblo en Vilo"²⁰ del destacado historiador mexicano, Luis González, quien a partir del "Terruño" inaugura la disciplina de la "microhistoria" en México. Pero a

⁹ World Development Report 2009, "Reshaping Economic Geography" The World Bank, Washington.

¹⁰ En base a la traza ortogonal española que viene de la época colonial, presente en infinidad de ciudades y pueblos de México.

¹¹ Provencio, Enrique, Luiselli Cassio y Pamplona Francisco: "Una perspectiva territorial, urbana y de sustentabilidad" en Informe del Desarrollo de México: 2015. UNAM, PUED 2016, México.

¹² Nuevo León y Tamaulipas.

¹³ Durango, Chihuahua, Coahuila, Zacatecas y San Luis Potosí.

¹⁴ Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Michoacán y Jalisco.

¹⁵ Tabasco y Veracruz (Campeche, se mide parte y supera, por el petróleo, la media nacional).

¹⁶ Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala, Puebla y Querétaro.

¹⁷ Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sonora y Sinaloa.

¹⁸ Véase, por ejemplo: Reyna, J. L. Villa, Manuel y Kirsten Alberchtsen "Dinámica de la estratificación social en algunas ciudades pequeñas y medianas de México, Economía y Demografía, I: 3 El Colegio de México, 1967, así como diversos trabajos de Ricardo Cinto y Claudio Stern.

¹⁹ Muro, V. Gabriel (Ed.) "Ciudades Provincianas de México: Historia, modernización y cambio cultural" 1998 El Colegio de Michoacán, Zamora.

²⁰ González, Luis: "Pueblo en vilo: Microhistoria de San José de Gracia" 1968 El colegio de México, México.

pesar de la abundancia de estudios e investigaciones, tanto regionales como urbanas y en particular sobre las pequeñas y medianas ciudades, no ha existido una correlación en el ámbito de las políticas públicas dirigidas a las mismas, ni en relación a su papel dentro de la jerarquía urbana o dentro de sus regiones en particular.

3. VÍNCULOS URBANO-RURALES 1: EL FENÓMENO DE TRANSFORMACIÓN RURAL

En el GCP se discutió el tema de una "nueva ruralidad". Kirsten, A. de Appendini, en sus estudios pioneros sobre esta "nueva ruralidad"²¹ expuso sus estudios sobre diversos ejidos, como los de San Felipe del Progreso en el Estado de México y observó una "realidad fragmentada" donde la urbanización transforma profundamente el medio rural, el trabajo, las actividades agrícolas, el abasto alimentario y otros fenómenos. No sólo se habló de la ausencia de una política urbana nacional, única y coherente; sino de la escasa comprensión de las grandes transformaciones del medio rural y su relación con las ciudades más vinculadas al "medio" rural, y que vienen creciendo de manera apreciable ya desde hace décadas. En el centro de las transformaciones rurales se encuentran dos fenómenos de la mayor importancia y hasta ahora bastante omisos en las investigaciones y, sobre todo, en las políticas públicas: El papel actual de las pequeñas ciudades²², tanto en el contexto del SUN, como en el de los territorios donde se ubican. Esto también tiene relación con el fenómeno de la "periurbanización". Por esta razón, ordenamos las discusiones del GCP presentando primero las ideas centrales de la "transformación rural" en curso, sobre todo en su sentido territorial y funcional, para luego referirnos por separado, tanto al tema de la "perirurbanización", como al de las actuales "ciudades pequeñas (CP)". Esencialmente, la transformación se refiere a la "urbanización de regiones rurales" donde inclusive "lo rural se globaliza". Berdegué y Proctor (2014)²³ aportan una definición útil y certera de la actual "transformación rural" que aquí traducimos: "...un proceso comprensivo de cambio en la sociedad, en el cual las sociedades rurales diversifican sus economías y reducen su dependencia de la agricultura; se tornan dependientes de lugares más lejanos para comerciar y adquirir bienes, servicios e ideas; [la gente] se mueve de pequeños poblados o asentamientos dispersos a pueblos más grandes y a pequeñas ciudades, culturalmente, más semejantes a aglomeraciones urbanas mayores" (Berdegué, Bebbington and Rosada, 2014)". Como veremos, esta definición, en general, fue válida para las discusiones y criterios del GCP en relación a las zonas periurbanas y a las ciudades pequeñas. Un gran contingente de gente vive en territorios que comparten e interactúan, con elementos típicamente rurales, pero también urbanos. Muchas veces, el lugar de residencia es solo un referente básico, pero el "locus" de la educación o del trabajo, del comercio, la cultura o el entretenimiento, bien puede ser otro, dentro de un más amplio "territorio funcional". Esto se discutió ampliamente en el GCP, pues tiene importantes implicaciones en relación a la gobernanza y las dimensiones administrativas y jurisdiccionales de lo que hoy todavía se consigna mecánicamente como el medio "rural" o el medio "urbano". Dentro de este contexto territorial, la situación de la mujer y los jóvenes, su educación, y (los) empleo (s) fueron tema de debates que primaron sobre muchos otros dentro del GCP.

Antes de pasar a las otras dos secciones, es útil comentar algunas ideas y puntos de debate que al respecto se presentaron en el GCP, a partir justamente, de estas principales características de la nueva ruralidad que se identificaron en las discusiones²⁴ que tratan de la diversificación de la estructura productiva, la transformación cultural y migración.

²¹ Appendini, A. Kirsten y Torres Masuera, Gabriela (Eds.) "Ruralidad sin Agricultura".

²² Decimos papel "actual" pues la mayoría de las pequeñas ciudades actuales, no son de reciente fundación, muchas de ellas, vienen de la era colonial. Eran ciudades eminentemente rurales; pero hoy se han "urbanizado", en general han crecido y diversificado sus funciones; incorporando muchos elementos típicamente urbanos, que antes eran predominio de las ciudades medianas grandes o grandes.

²³ Berdegué, Julio. A y Proctor, Felicity, J "Cities in the Rural Transformation" 2014, RIMISP, Document no. 122 Working Paper Series.

²⁴ Rodríguez y Saborío (2008).

Diversificación de la estructura productiva

Alrededor de 1990, se hace cada vez más evidente que la estructura productiva rural ya no depende exclusivamente de las actividades agropecuarias; por el contrario, se observa un crecimiento importante de actividades secundarias y terciarias que a sólo a veces, pero no siempre, están relacionadas con la agricultura. Esta economía más diversa requiere de más y diversos insumos, conexión con mercados más grandes, medios de comunicación más rápidos y, en general, mayor interacción con actores fuera de su propio territorio. Una hipótesis generada a partir del trabajo de los integrantes del GCP es que las pequeñas ciudades sirven de punto de intermediación entre espacios rurales y ciudades más grandes con mayor integración a otros mercados. Así sería de esperar que las economías locales de muchas regiones del país giren en torno a pequeñas ciudades a través de las cuales llegan insumos y productos y sale mercancía; así mismo, los mercados de servicios se concentrarían en estas zonas. Algunos fenómenos que pueden ser indicio de la validez de esta hipótesis son la llegada de los supermercados a ciudades cada vez más pequeñas, el aumento en importancia de las zonas metropolitanas y el aumento de población en el campo.

Transformación cultural

Desde la década de 1990, diversos autores comenzaron a estudiar los estilos de vida y valores tradicionalmente asociados con lo rural han sufrido una profunda transformación. Entre los nuevos cambios destacan: una mayor participación de la mujer en la economía, mayor interacción con el exterior, pérdida de centralidad del campo y la pérdida de tradiciones religiosas y culturales. Sin embargo, el estudio de las pequeñas ciudades comienza a vislumbrar un nuevo fenómeno: la ruralización de lo urbano, en espacios claramente diferenciados.

En una reciente investigación de RIMISP²⁵ en torno a la relación entre las ciudades, pueblos y comunidades, se encontró evidencia de una fuerte migración rural-urbana hacia una ciudad mediana, pero que conformaría una metrópolis regional (San Cristóbal de las Casas) y, consecuentemente, una fuerte dependencia entre las comunidades de origen y los hogares recién integrados a la vida urbana. En estos hogares se encontró una mayor organización social y tradicionalismo que el que usualmente se asocia a las ciudades, de hecho, en lugares como San Cristóbal de las Casas se encontró una transformación en las costumbres comerciales y el idioma (Sobrino, 2016). Sin duda estos primeros hallazgos son importantes pero todavía esta por verse si esta ruralización de lo urbano es un fenómeno de transición o sí, tal y como fue el caso de la urbanización de lo rural, se trata de un cambio profundo y más general en la matriz de los asentamientos humanos del país.

Cambios en los Patrones de Migración

Entre 2000 y 2010, los flujos migratorios intrarregionales aumentaron a un ritmo anual de 3.5%, esto es tres veces más que el ritmo de 1980 al 2000. En el año 2010, 11.8 millones de mexicanos vivían en el extranjero (CEPAL, 2014). Por otra parte, a partir de 2010 y como consecuencia del endurecimiento de las políticas migratorias de EEUU, la migración intrarregional ha disminuido pero, al menos en el caso de México, la migración interna parece mantenerse constante y existen indicios de una intensificación de esta para compensar el cierre de la frontera. Se habla también de la "migración circular" que puede ser temporal y tiene que ver con flujos de gente que va a trabajar a un centro urbano, regresa y vuelve a partir, y así sucesivamente. En ambos casos, las ciudades pequeñas tienen un rol central pues sirven de conexión para las migraciones más largas (hacia zonas metropolitanas, ciudades grandes u otro país) o como punto final. Sin embargo, existe poca investigación en torno al rol de puntos intermedios (como las pequeñas ciudades) en migraciones largas y aún menos en micro-migraciones rural-rural o rural-urbana.

²⁵ Sobrino, A. Óp. Cit. RIMISP 2015

4. VÍNCULOS URBANO-RURALES 2: EL FENÓMENO "PERIURBANO"

El fenómeno de la periurbanización es parte en realidad de la transformación rural que acabamos de describir. Es de algún modo simétrica, pero observada o analizada desde el ámbito urbano. El GCP encontró también que hay poca comprensión y muy escasa inclusión del tema en las políticas públicas, tanto del desarrollo agropecuario y rural, como urbanas. Hay menciones al fenómeno, hay apelativos a regularizar y ordenar dichas áreas, quizá algún programa aislado de fomento u ordenamiento, pero poco más.

Lo "periurbano" es el ámbito donde se conectan y de alguna manera, se disuelve la dicotomía urbano/rural para transformarse en espacios "rururbanos" o "periurbanos". No es un fenómeno nuevo -desde los años 1940's se habla de estos en la literatura especializada- pero si es relativamente novedosa su extensión y proliferación y sobre todo su nítida diferenciación entre lo que se entiende y sucede por "periurbanización" en países prósperos y en países en desarrollo, como es el caso de México y otros países de América Latina. Ya desde los años 60 en los Estados Unidos se hablaba de una "contraurbanización" donde, por diversas razones y por las crecientes posibilidades de transporte y comunicación alentadas por el automóvil, una gran masa de población de la población salió de los centros urbanos hacia las periferias, buscando sobre todo una mejor calidad de vida; a estos espacios se les llamó "suburbia". Pero ese no ha sido el caso en países en desarrollo y aunque se comparten algunas características, en realidad se trata de otro tipo de periurbanización. En México, durante las últimas décadas, el auge urbano, originado en la emigración del campo, encuentra a contracorriente otros tipos de expansión, desde las mismas ciudades, generándose patrones de ocupación del territorio mucho más complejos, que incorporaron, entre otras cosas, a ciudades pequeñas en arreglos múltiples o policéntricos²⁶. Esto también significó la invasión y transformación de grandes espacios originalmente agrícolas en un nuevo tipo de territorio "periurbano". Adrián Guillermo Aguilar y Flor M. López han aportado un estudio muy completo y persuasivo de este fenómeno "periurbano" en el contexto del México contemporáneo, si bien centran su estudio en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM)²⁷. Los autores señalan que este proceso de periurbanización se trata en realidad de la conformación de un nuevo tipo de ciudad(es) y plantean grandes desafíos a la comprensión de la organización espacial de las metrópolis. Como se discutió en el GCP, las políticas públicas al respecto o son omisas o tienen una "concepción fragmentada de ciudad, donde existen discriminaciones espaciales que evitan mencionar los espacios periféricos marginales"²⁸. Se trata de un nuevo arreglo territorial muy heterogéneo donde también se puede apreciar que localmente los rasgos rurales se van diluyendo. Una urbanización difusa muy diferente a la que ocurrió entre los años 50 y 70 en los países como Estados Unidos o Australia, por ejemplo. Aguilar y López²⁹ hablan de un nuevo modelo polinuclear con fragmentos de alta densidad que, entre otras cosas, desdibuja el "sentido de lugar e identidad". Un vasto territorio con intersticios rurales y pequeños núcleos urbanos: un patrón de ocupación urbana de gran dispersión y dispendio de espacio y recursos. Aguilar y López³⁰ señalan tres patrones o "criterios" para definir esa urbanización dispersa: 1) Continuidad-discontinuidad (fragmentación); 2) áreas de alta concentración (donde pueden existir ciudades pequeñas) y, 3) diversidad del uso del suelo y el empleo. Este peculiar patrón de periurbanización plantea enormes desafíos no solo a la planeación urbanas, o al desarrollo agrícola local, sino a la sustentabilidad ambiental y los paisajes³¹.

Forman parte de las redes urbanas contemporáneas, donde van perdiendo atributos agrarios o rurales y se van entremezclando con otras actividades eminentemente urbanas: pequeños talleres, comercio en pequeño y sobre todo habitacionales, gravitando en relación a las ciudades vecinas. El transporte juega un papel crítico en todo el fenómeno periurbano. En las zonas periurbanas se da una agricultura que procura atender a los mercados urbanos vecinos, como la floricultura y las hortalizas. Se trata pues, de una clara

²⁶ Piénsese, por ejemplo, en las zonas alejadas a la periferia de Cuernavaca, como Temixco, o en Metepec, dentro del área de Toluca; o Ecatepec en la ZMCM; o en el Papel de Los Reyes, en la creciente conurbación entre Tlaxcala y Puebla, etc.

²⁷ Aguilar Adrián Guillermo y López, Flor M "La Periurbanización y los Retos de su Organización Territorial". Capítulo 2 pp. 61-102 en Boris Graizbord (ed.) "Metrópolis: Estructura Urbana, Medio Ambiente y Política Pública". CEDUA-COLMEX México 2014.

²⁸ Óp. Cit. Pág. 63.

²⁹ Óp. Cit. Pp. 66-67.

³⁰ Óp. Cit. Pp. 81-87.

³¹ Contrástese este tipo de ocupación del territorio con las condiciones y premisas de la "ecología del paisaje".

interface entre lo rural y lo urbano. Aún así, en muchos lugares (y la ciudad de México puede ser un buen ejemplo) la agricultura periurbana pierde terreno ante lo que fuera o pareciera ser su mercado natural y más próximo: las ciudades que los nuclean. Esto se debe a que las poderosas cadenas de comercialización, como es el caso de los supermercados, se abastecen desde centros logísticos de abasto muy distantes (incluso desde el extranjero) y desdeñan los abastos locales, toda vez que a menudo no consolidan grandes ofertas de modo regular, etc. En el caso mexicano y latinoamericano, las zonas rurales periurbanas suelen ser también zonas de pobreza y carencias, de precarios sistemas de transporte y escasa infraestructura. Este es pues, un gran desafío de las zonas periurbanas: desarrollar una capacidad productiva capaz de atender a los grandes mercados vecinos de sus ciudades nucleares. Los gobiernos locales, ya sea a través de capacitación y estímulos o por regulación, deben coadyuvar en estos esfuerzos.

Por definición, las áreas periurbanas son contiguas, adyacentes o circundan a zonas urbanas. Su gran diferencia estriba en su mucha menor densidad en la ocupación del suelo. Es así que lo Periurbano se define por: Baja densidad de población (asentamiento); gran mezcla de usos de suelo y frecuentes cambios en los usos del mismo; no tiene límites o fronteras bien definidos; rezago en infraestructura, heterogeneidad de actividades, instituciones y reglas de gobernanza y control muy fragmentadas, dispersas e insuficientes. Por lo general, la periurbanización en países en desarrollo como México, suele ser más fragmentada y caótica que aquella de los países hoy avanzados, como Estados Unidos, Australia o Europa. Muy a menudo involucra severos costos ambientales, deforestación y devastación de biodiversidad, paisajes y zonas de gran valor ecológico. A menudo se trata de asentamientos muy precarios e irregulares y en zonas que suelen traer riesgos de salud o climáticos para sus habitantes.

5. LAS CIUDADES PEQUEÑAS

Definición

No existe una medida o definición única y aplicable a cada región de lo que consideramos como "ciudad pequeña" (o incluso mediana). Se trata de una categoría hasta cierto punto relativa y muy vinculada a las características de las diferentes regiones de que se trate³². Pareciera más fácil definir el rango-tamaño de las ciudades mientras más grandes son. Generalmente, se apela más a criterios demográficos o de superficie, que de su funcionalidad dentro de un determinado sistema urbano. Desde luego, el criterio demográfico cuenta, como también la superficie o densidad; pero se trata de condiciones necesarias y no suficientes. Es preciso considerar también su función económica y sus nexos de *hinterland*, su cohesión interna, su cultura, sus recursos y niveles de bienestar; así como su infraestructura y conectividad. En todo caso, y para tener en mente las categorías o los rangos que define el SUN, podemos decir que actualmente en México, una "ciudad pequeña" oscila entre los 15 y 50 mil habitantes. En algunos casos se puede abrir un poco más el rango y podemos considerarlas de entre 10 y no más de 60 mil³³. Soloaga y Yúnez- Naude³⁴ en relación a sus trabajos sobre territorios funcionales definen poblaciones en relación a las Cabeceras Municipales y consideran la categoría "rural" y "semi-urbano" a aquellos entre 2,500- 22,500 y 22,500 y 50,000 respectivamente. Frecuentemente también se suman las ciudades pequeñas y medianas en la categoría de "Ciudades Secundarias" por el papel que juegan en la jerarquía rango-tamaño de las ciudades del SUN. En todo caso, podemos decir que en México, hoy por hoy, una típica ciudad pequeña, sería una de alrededor de los 30 mil habitantes³⁵

³² La literatura consigna este fenómeno en casi todos los países.

³³ Algunos autores extienden la clasificación a ciudades de hasta 100 mil habitantes. Véase Adrián Guillermo Aguilar y Boris Graizbord "Las Ciudades Pequeñas en el Cambio Regional" Estructura del Empleo, 1970-1980 en "ciudades Provincianas de México"; Víctor Gabriel Muro, Ed. El Colegio de Michoacán, Zamora 1988.

³⁴ Soloaga Óp. Cit. (2015) pp. 24-25.

³⁵ Evidentemente, esto nos confronta con aquello que entendemos por ciudades medias o "intermedias". En general, podemos considerar que no basta definir el tamaño de las ciudades en "pequeñas", "medianas" y "grandes". Se requiere cerrar más los rangos y añadir más categorías: como "medianas" "intermedias" o "medianas grandes", "grandes" y "metrópolis", etc. Pero esta suerte de taxonomía excede los propósitos de este trabajo.

El GCP consideró a las ciudades pequeñas (CP) como nodos que conectan a las ciudades grandes con pueblos y comunidades³⁶. De acuerdo a los datos del Censo 2010, existen 249 pequeñas ciudades donde habitan 6 millones 626 mil 45 personas que representan alrededor del 6% de la población total del país y un 8% de la personas que habitan dentro del Sistema Urbano Nacional (SUN)³⁷. Sin embargo, si ahondamos más en los datos encontramos indicios de la importancia de las pequeñas ciudades:

- La tasa de crecimiento de las pequeñas ciudades entre 1990 y 2010 fue mayor que el promedio del SUN para todos los años, de hecho, entre 2005 y 2010 llegó a ser 3 veces más que el promedio del SUN;
- En 20 años, las pequeñas ciudades aumentaron su población en un 45% mientras que el resto del país creció en un 38% y el resto de las ciudades del SUN en un 48%. Esto es importante pues implica que todas las ciudades crecieron en una proporción semejante y no como podría pensarse, que las ciudades medianas o grandes crecieron en una proporción mayor.

Ahora bien, independientemente de su peso poblacional o crecimiento tendencial a largo plazo, el GCP estuvo de acuerdo en que la importancia de estos espacios es sobre todo funcional, son piezas clave para comprender la mayoría de los fenómenos característicos de la nueva ruralidad y tal y como afirma Carrión (2013):

...las ciudades pequeñas, redefinen su relación con el campo —en tanto se comportan como intermediarias de la ruralidad y la urbanidad— y las ciudades medias, que cumplen una función de articulación del sistema urbano entre las ciudades grandes y las pequeñas. [...] estas ciudades se convierten en los ejes vertebradores del sistema urbano, sea como polos o nodos que articulan los espacios de integración interna (a la región y al país) y de articulación externa con la red urbana global o con las regiones más dinámicas de la economía internacional.

En el GCP interesó sobre todo la función que pueden ejercer las Ciudades Pequeñas (CP) en el proceso de transformación rural, en el desarrollo regional, el combate a la pobreza y muy particularmente, la seguridad alimentaria. Las CP pueden detonar desarrollo local, generar cadenas cortas de oferta, que enlacen y dinamicen a poblaciones más pequeñas en una red o un clúster local de actividad agroindustrial u otro tipo de procesamiento y transformación. De alguna manera conectan a pueblos y poblaciones más dispersas y pequeñas³⁸ donde la dinamización del sector agropecuario es casi siempre la base, más no la única actividad. También, vía las relaciones comerciales, proveen de crédito, innovación y conocimientos. En otras palabras, son proveedoras por excelencia de insumos y servicios a sus *hinterland* inmediatos. Desde luego, las CP no son estáticas, han venido creciendo dentro del SUN como vimos atrás. Crecen en número y también en tamaño. La migración, por ejemplo, ha cambiado y a menudo ya no se trata de un fenómeno unidireccional del poblado menor al mayor; sino que ahora hay muchos casos de migración temporal o "circular" (de ida y regreso). Están directamente relacionadas con la función económica de las ciudades o poblados de que se trate.

³⁶ También definidas como "eslabones de conexión entre la gran ciudad y el medio rural", véase Capel, Horacio "Las Pequeñas Ciudades en la Urbanización Generalizada y ante la Crisis Global" en Investigaciones Geográficas, 2009 Instituto de Geografía, UNAM, México.

³⁷ Berdegué y Proctor Óp. Cit. 2014 pp. 5, consignan una cifra de 399 territorios "urbano-rurales" con alguna ciudad de pequeña a mediana (hasta 250 mil habitantes) que incluyen al 43% de la población (mientras el 7% de la misma se asienta en 554 territorios rurales profundos que ni siquiera cuentan con un pequeño poblado".

³⁸ En visita a Pahuatlán, Puebla, esto se pudo apreciar nítidamente: Esa pequeña ciudad de casi 30 mil habitantes en la parte más baja (subtropical) de la Sierra de Puebla, cumple un papel clave en abastecer y dar servicios (salud, educación, crédito y equipamiento a pequeñas y dispersas comunidades indígenas de origen otomí, totonacas y náhuatl más o menos cercanas. En el caso del pueblo otomí de San Pablito, le sirve como centro de comercialización de sus artesanías de papel amate. Pahuatlán, a su vez, se relaciona de manera semejante, a una escala superior, con la Ciudad Mediana de Tulancingo, distante poco más de una hora por carretera.

Prácticamente, hoy ya nadie duda del papel positivo que pueden jugar las pequeñas ciudades en el desarrollo de territorios y pueblos rurales. Pero no era así hace solo unas décadas. Todavía en los años 80 existía un notable debate sobre el papel de las ciudades, incluidas las pequeñas, en el medio rural. Hay quien las consideraba exclusivamente como centros de explotación del mundo rural y campesino. El trabajo ya clásico de Dennis Rondinelli de 1983³⁹, sirvió para modificar esa concepción y replantear los términos del debate en una manera que parece sumamente actual. Las pequeñas ciudades son, en lo fundamental, centros de servicios esenciales para las poblaciones rurales, promueven la agricultura moderna y tecnificada, oportunidades de empleo no agrícola e integran funcionalmente las economías urbanas y rurales en una sola. Pero esos vínculos permanecen débiles y poco articulados en la gran mayoría de los casos.

Así, entender la importancia de las ciudades pequeñas requiere de trabajos cuantitativos muy precisos, pero -en esta etapa de las investigaciones del GCP- es también necesario enfoques cualitativos complementarios. Necesitamos generar hipótesis nuevas sobre el rol de las pequeñas ciudades en el sistema urbano-rural para así poder desarrollar estrategias de incidencia más acordes a la nueva realidad, que potencien sus beneficios y mitiguen los riesgos. En otras palabras:

"Se debe resaltar que asumir el tema de las ciudades intermedias implica también un cambio de método y de óptica respecto de las prioridades de la política pública, porque antes se han estudiado las grandes ciudades y ellas han sido referente principal para las políticas. De allí que posicionar esta problemática es un importante paso en la construcción del sistema urbano y en la promoción del «desarrollo territorial» con equidad". (Carrión, 2013).

5.1. Problemática de las pequeñas ciudades

El Sistema Urbano Nacional y la red urbano-rural deben entenderse como un conjunto interactivo y funcionalmente conectado. En ese sentido, la problemática que se encuentra en las pequeñas ciudades, de alguna manera alcanza a las ciudades medianas y aún a otras más grandes pero, especialmente, a las comunidades y pueblos de los que son intermediarios. A lo largo de las discusiones del GCP, salieron a la luz nuevos y viejos problemas relacionados con esta nueva realidad. Entre los relacionados con las pequeñas ciudades, los más importantes se abordan a continuación.

Hablamos de las ventajas de localización y flexibilidad de las CP, pero no se debe soslayar que, a menudo, siguen siendo lugares de gran atraso y pobreza rural, de muy precaria infraestructura, conectividad y capacidad logística (redes de acopio, almacenamiento, y transporte): suelen padecer escasez de capital humano y de una gobernanza precaria e ineficaz. El GCP hizo mucho énfasis en los problemas de debilidad institucional y precaria gobernanza local. Así, si bien es claro que las CP actúan como "nodos de enlace" en diversos territorios y pueden resultar mediadoras entre el medio estrictamente rural y centros urbanos de mayor envergadura e importancia, no es menos cierto que en general poseen debilidades y muy precario equipamiento e infraestructura. Dos elementos negativos requieren particular atención: los altos costos del transporte (y la accesibilidad) y, en general, los costos de transacción.

La precarización del empleo

La caída en los precios de los productos básicos aunada a la liberalización económica generaron una enorme pérdida de empleos en el sector rural que fue compensada (en algunos lugares más, en otros menos) por nuevos empleos en las ciudades emergentes. Sin embargo, la mayoría de estos empleos son informales y muchos de ellos son muy mal pagados. Puede que existan más empleos e, inclusive, que el ingreso sea mayor en términos monetarios pero los nuevos empleos pueden perderse en cualquier momento, se mueven en la frontera de lo legal, no generan prestaciones sociales, regularmente obligan la migración y, en suma, son precarios.

³⁹ Rondinelli, Dennis A. "Town and Small Cities in Developing Countries" 1983, Geographical Review Vol.73 No. 4pp. 379-395.

La concentración de la riqueza en territorios y sub-territorios

Si bien es cierto la inversión privada genera beneficios en los territorios, cuando esta no va acompañada de una buena regulación o ciertas condiciones sociales, puede generar una fuerte desigualdad territorial. En la dinámica rural-urbana, es común que la riqueza se concentre en centros poblacionales mayores y a su vez, que la riqueza de dichos centros se concentre en pequeños puntos o barrios de dicho pueblo o ciudad. Mientras más nos alejamos de dichos centros, la riqueza disminuye. Para el caso de las pequeñas ciudades esto es especialmente cierto pues su rol de intermediadoras las convierte en sub-centros que concentran la riqueza y en vez de ser detonadoras de desarrollo, se pueden convertir en meros centros de extracción de riqueza de los espacios rurales a los espacios semiurbanos y urbanos.

Los efectos negativos en los mercados locales por parte de los supermercados

En general, el crecimiento de las ciudades en los últimos años se ha dado de forma imprevista y no planificada, "la ciudad se expande donde hay espacio, donde es más fácil, a veces carente de infraestructuras y servicios, creando áreas 'fragmentadas' y barrios bajos cada vez más extensos" (FAO, 2007). La urbanización sin control perjudica la eficacia de los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos puesto que la demanda de las ciudades crece sin que las zonas rurales y periurbanas puedan ajustarse suficientemente rápido.

En este panorama de crecimiento acelerado, los supermercados han adoptado estrategias sumamente eficientes para la provisión y el abasto pero con efectos cuestionables desde la óptica del desarrollo territorial o la salud pública. Hay pocos estudios al respecto, pero dado que la mayoría de los supermercados importa productos que compiten directamente con la producción local y pueden terminar desplazándola (Montagut y Vivas, 2007); a su vez, la llegada de productos procesados regularmente ajenos a la dieta normal o con una composición nutricional diferente, pueden desencadenar nuevos problemas de salud en los territorios (Monteiro y Cannon, 2012).

El caso de Wall-Mart es particularmente interesante e inquietante, pues se ha establecido en pequeñas ciudades de hasta 15,000 habitantes. Otras cadenas, como Soriana, La comercial Mexicana y Chedraui, han penetrado también, pero no en ciudades tan pequeñas⁴⁰.

Ahora bien, lo anterior no quiere decir que los supermercados sean necesariamente negativos para el desarrollo territorial, de hecho, estos actores extraterritoriales tienen una gran capacidad de adaptarse a nuevas condiciones y resuelven el problema de abasto y provisión, el problema es el modelo de negocio basado en la importación en detrimento de la producción local. Quizá un ejemplo futuro de nuevas configuraciones posibles sea el proyecto de Ecuador, iniciado en 2015 (RIMISP), para impulsar la economía local y solidaria a través de alianzas entre supermercados y productores locales.

Incremento de la presión sobre los ecosistemas

El aumento de la población y diversificación de las actividades comerciales en las pequeñas ciudades implica la llegada de nuevas dinámicas económicas al campo. La mayor parte del tiempo estas dinámicas aumentan la presión sobre los ecosistemas pues son más intensivas en recursos, generan más desechos y emiten más gases de efecto invernadero o, simplemente, tienen un volumen mayor. En un futuro, podríamos ver problemas de contaminación graves en las zonas rurales ya no sólo por la huella ambiental en la ciudad sino ahora también por la contaminación generada y concentrada por estos espacios intermedios.

⁴⁰ Gasca Zamora, José "Las grandes empresas de supermercados en México y las consecuencias de su hegemonía en el abasto de alimentos" en "Monopolios: Control de mercados y pérdida de bienestar de los consumidores" Coordinadores Alfonso Ramírez Cuéllar, Alfonso y Ortega Herrera, Manuel (Coord.) 2014, El Barzón, México, D.F.

5.2. Algunas políticas y medidas necesarias de apoyo para las ciudades pequeñas

Las CP no se dan en el vacío, ocupan territorios específicos e interactúan con ellos de múltiples maneras. En general, por su reducido tamaño, su impacto no va mucho más allá de sus territorios adyacentes o circunvecinos. Pero en esto, precisamente, estriba su interés. Cuando están ubicadas en territorios periurbanos (véase sección 3a arriba) de urbes mayores, suelen ser parte del hinterland de una ciudad mayor y tener una multiplicidad de nexos con otros poblados y aún ciudades semejantes dentro de ese complejo espacio periurbano. Cuando su ubicación es más alejada o en un territorio menos abigarrado, sus nexos son más precisos, más específicos entre las ciudades mayores (medianas o grandes) a los que sirve de hinterland y poblaciones rurales menores y dispersas. Estamos lejos aún de entender y tipificar este tipo de nexos (*linkages*) y, de los debates y trabajos conocidos por el GCP, estos nexos son muy importantes y tienen un alto grado de especificidad regiones o estatal. Pero no por ellos menos urgentes.

En general, las políticas públicas de orden territorial, de por sí escasas y de pocos recursos, no han integrado en sus objetivos e instrumentos el papel que pueden cumplir las CP (y aún las medianas). Si, como se hizo evidente en las discusiones de GCP, la política de desarrollo urbano, por lo menos en las últimas décadas ha sido esencialmente pasiva, cuando no omisa, y ha descuidado la política de equipamiento y fomento urbano, particularmente a las CP. Pareciera que cuanto más grandes las ciudades, mejor. Sin entender las importantes funciones complementarias entre los pequeños y dispersos asentamientos típicamente y las CP rurales; sin tampoco entender y tomar en cuenta la jerarquía funcional y las características intrínsecas de una vasta red urbana, conformada por centenares de ciudades de distinto tamaño. En todo caso, no caminamos hacia una gran "urbe global" o a enormes metrópolis como se suponía hace no mucho tiempo, sino que las ciudades medianas y pequeñas, en casi todo el mundo aumentan en número y crecen aún más rápido que las metrópolis. En aquellos países que ya alcanzaron una muy alta urbanización (sobre todo en Europa y Japón), las ciudades medianas y pequeñas siguen jugando un papel importante en el funcionamiento económico del conjunto. Las CP, están aquí para quedarse -al igual que las medianas- por un muy largo tiempo, por lo menos.

Como veremos adelante, las principales líneas de acción en materia de apoyo a las CP consisten en habilitarlas para que puedan cumplir su rol de intermediación entre el mundo rural y los grandes centros urbanos (ciudades medianas, grandes, etc.) Se trata de impulsar la agricultura, pero sobre todo de diversificar las economías y el empleo no agrícola a nivel local: detonar el proceso de creación de industrias rurales, que dinamicen los mercados locales y regionales. Los clústeres agroindustriales y de otro tipo, son una buena estrategia que, además, puede dar viabilidad a las llamadas "cadenas cortas" de oferta. Un estudio para la Unión Europea⁴¹ sobre el potencial de las pequeñas (y medianas) ciudades para establecer nexos locales y generar empleos *in situ* mostró, entre otras cosas, la conveniencia de los clústeres para detonar empleos y desarrollo local, a través de establecer pequeñas industrias que se compran y venden localmente; que utilizan la misma infraestructura y recursos locales. Si bien se trata de condiciones distintas a las del México rural, el trabajo muestra la utilidad de equipar pequeños clústeres o conglomerados a nivel local con distintas funciones mutuamente útiles y necesarias⁴².

Otro grupo de políticas de apoyo a las CP está en dotarlas de infraestructura, equipamiento industrial, capacidad de almacenamiento y distribución, etc. Esto es, habilitarlas para producir y consumir más y mejor; para procesar, transformar y crear empleos, añadiendo valor a nivel local y de sus áreas circundantes o *hinterland*. Muy específicamente, se debe también mejorar mucho la capacidad de transporte y accesibilidad de las CP. Los altos costos unitarios de transporte -de personas y mercancías- son una gran limitante y causa del encarecimiento de sus productos; dicho de otro modo, de su actual desventaja competitiva. En materia de caminos y métodos de transporte hay mucho por hacer y por lo tanto, de reducir los *costos de transacción* al interior de las CP y sus áreas de conexión.

Por último, la gobernanza local, los servicios de gobierno y la dotación de bienes públicos resultarán cruciales en el proceso de equipamiento de las CP empezando por el abasto de agua, la electricidad, las comunicaciones y caminos "alimentadores" locales. Se hace necesaria una amplia mejora institucional y de gobierno. Seguridad pública, educación, salud, cultura y entretenimiento son parte esencial de una política

⁴¹ Mayfield and Courtney, et. al.

⁴² El estudio utilizó metodologías de "matrices de contabilidad social", conocidas como "SAMS" o, "social Accounting Matrixes".

de apoyo a las CP, como lo es la protección y saneamiento de su medio ambiente, el acceso y uso al agua limpia, la conservación de áreas verdes y los ecosistemas locales.

6. MODELOS DE VINCULACIÓN URBANO RURAL (REGIONALIZACIÓN Y TERRITORIOS FUNCIONALES)

Para entender mejor los vínculos funcionales entre ciudades de distinto tamaño (y función económica principal), así como con sus regiones, en el GCP se debatieron muy intensamente diversos modelos cuantitativos al respecto (**Apartado 6**). Tanto RIMISP, como el INEGI y la SEDATU han desarrollado ejercicios semejantes, basados sobre todo en el establecimiento de nexos a partir de distancias (isócronas) entre ciudades de distinto tamaño. Fueron discusiones muy ricas, si bien no concluyentes. Quedó claro que estos ejercicios cuantitativos son pasos en la dirección correcta, son condición tal vez necesaria, pero de ningún modo suficiente, como para entender cabalmente los vínculos funcionales urbano-rurales en la actualidad⁴³.

En el GCP se presentaron y discutieron modelos cuantitativos que intentan establecer con mayor precisión relaciones funcionales entre ciudades pequeñas y de diversos tamaños de diverso tamaño entre sí y sus regiones o *hinterland*. En especial se analizaron los avances del propio RIMISP a través de un estudio cuantitativo de Isidro Soloaga⁴⁴, así como la "Regionalización Funcional" de la SEDATU y se contó con alguna información y comentarios al respecto del INEGI, cuyo vicepresidente⁴⁵ pidió al GCP comentarios y sugerencias para próximas muestras y censos. No se trató de estudios estrictamente comparables, pues difieren apreciablemente en sus enfoques, metodologías y conclusiones, pero usan las *isócronas* o líneas de tiempos/distancia⁴⁶ a recorrer entre un centro y otro como variable clave para explicar relaciones funcionales entre los mismo.

El estudio de Soloaga parte de un amplio análisis descriptivo de las tendencias de la población en México y sus asentamientos; más particularmente, analiza el SUN y su evolución en tres etapas o épocas: una de lenta urbanización en un México todavía eminentemente rural (1900-1940); otro de "urbanización acelerada y preeminente" donde se establece la gran primacía de la Ciudad de México y su zona metropolitana (1940-1980), y un tercer y último período, donde la urbanización prosigue, pero se modera y diversifica (1980-2010). El autor analiza los rangos de primacía dentro de la estructura urbana, algunas de sus características principales, pero sobre todo hace un extenso análisis de la migración externa e interna, y como sus dinámicas han cambiado. De particular interés fueron los análisis de la más reciente migración "urbana-urbana" y los flujos circulares de la misma. En un segundo capítulo, Soloaga hace una primera determinación de "cabecera y sus hinterland" y las mutuas influencias que entre ellas se dan. Clasifica a los asentamientos por tamaño (el T1 corresponde, por ejemplo, a ciudades pequeñas de entre 15 y 50 mil habitantes).

El modelo de Soloaga se basa en los trayectos laborales de las personas. La idea central es que donde se vive ya no se limita a donde se pernocta sino que también hay que tomar en cuenta donde es que las personas trabajan, acceden a servicios, compran bienes, etcétera. Un *proxy* para agrupar esta información es utilizar los datos de traslados del Censo 2010. A partir de lo anterior y de modo preliminar, el autor encuentra que sólo el 10% de las personas viven en áreas rurales asiladas⁴⁷ mientras que entre el 85% y el 90% de la población está a menos de una hora de una ciudad pequeña (desde 15 mil habitantes), mediana o grande. Aquí se ubica la principal área gris de nuestras políticas públicas territoriales. En un nivel más analítico y siguiendo los supuestos de la teoría del "*Lugar Central*"⁴⁸, el autor estudia las correlaciones entre bienestar y distancias de localidades rurales y ciudades, el hallazgo más claro es que la cercanía a una

⁴³ Véase Partridge, Mark, Bollman, M. Rose Et. Al "Riding the Wave of Urban Growth in the Countryside: Spread, Backwash, or Stagnation " Land economics, 2007, Madison.

⁴⁴ Véase: Soloaga, Isidro "Crecimiento y Bienestar: Importancia de la relación entre el tamaño de las ciudades y los vínculos urbanos-rurales" RIMISP mimeo, 2015.

⁴⁵ Actuario Rolando Ocampo.

⁴⁶ Llamados tiempos de traslado o *commuting*.

⁴⁷ Por algunos llamada "Ruralidad Profunda".

⁴⁸ Conocido en la literatura especializada como "Central Place Theory".

ciudad y los indicadores de bienestar (escolaridad y baja tasa de marginación) se encuentran positiva y significativamente relacionados.

El autor vincula lo anterior a "Territorios Funcionales" (TF), previamente establecidos⁴⁹ y que conforman amplios polígonos o espacios de trabajo y diversas actividades económicas. De los 1214 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) que se han analizado en el GCP. Sin ser estrictamente lo mismo, el trabajo aporta claras posibilidades de refinar y avanzar en conocimiento del papel y el "loci" de estas ciudades en relación a los territorios funcionales, así como a estrategias de fomento productivo y desarrollo social que se pudieran emprender. Por último, relaciona la calidad de vida (media por acceso a educación, salud, tipo de vivienda, TICs, etc.) con el tamaño de las poblaciones, donde se ve claramente que el nivel de bienestar es inversamente proporcional al tamaño de las mismas.

El trabajo de SEDATU es un intento -que ellos aún consideran preliminar- de establecer también una regionalización, con la idea de determinar áreas funcionales y su ubicación dentro de las jerarquías-urbano territoriales de México. También utiliza redes de circulación o flujos de personas, bienes e información y determinan isócronas o tiempos de recorrido para las distintas localidades o asentamientos. Establece, en consecuencia mapas o regiones denominadas "Sistemas Urbanos Rurales" (SUR), así como subsistemas de menor escala y "Centros de Articulación" (CAS) para muy pequeños poblados entre 2,500 y 15,000. El SUR establece también áreas "cabecera" y zonas de influencia". Las isócronas que utiliza para su clasificación son de 30, 60 y 90 minutos.

Las observaciones y comentarios que el GPC hizo a las metodologías fue, que, si bien se trata de avances notables en la dirección correcta, no son suficientes como para determinar con precisión el *modus operandi* de una determinada región. Las isócronas son útiles, pero no revelan todos los tipos de interacciones, ni su sentido direccional ni el valor imputado a los diferentes intercambios. Particularmente, en la época de las TIC la escala a la que se analice determinado territorio, revelará fenómenos diferentes, según el nivel de aproximación al que se trabaje. Los estudios de caso que mencionamos a continuación son elocuentes: a pesar de aspectos comunes, muestran grandes y decisivas diferencias específicas entre sí. Respecto al estudio de SEDATU, además, se consideró por algunos de los participantes del GCP, que en el caso de los SUR se carece de información cuantitativa sobre la intensidad y direccionalidad de de las interacciones y ello debilita mucho sus posibilidades: una cosa es la posibilidad de acceder a una ciudad o territorio y otra muy distinta es su intensidad, valor, dirección y destino final. En buena medida, ante estas limitantes y para efectos de comparación, el GPC discutió también los estudios de caso específicos y que arrojaron una gran riqueza de información, que no hubiese sido posible conseguir con los modelos funcionales de isócronas. Una combinación de ambos, pareciera a este punto, indispensable para poder avanzar en la comprensión de los "Territorios Funcionales".

Hallazgos principales en los estudios de caso

Como parte de la agenda de investigación de RIMISP, a finales de 2015 se realizaron estudios de caso en Guanajuato, Puebla y Chiapas. El objetivo de las investigaciones fue profundizar sobre el efecto en bienestar que las ciudades pequeñas tienen en las personas que habitan en zonas rurales y el *modus operandi* de sus relaciones e intercambios. Así, se eligieron territorios y asentamientos alrededor de Celaya, de Atlixco y de San Cristóbal de las Casas. En relación a los hallazgos compartidos de los estudios destacarían las siguientes reflexiones:

Se observan cambios de envergadura en la misma estructura social: Desde la unidad familiar que se transforma con la ausencia de miembros que han emigrado (generalmente hombres) y de la mujer que adquiere un papel más relevante, con trabajo y obligaciones múltiples. Una hipótesis válida al respecto, es si esto reduce en realidad la "brecha de género" o simplemente, significan una mayor sujeción de la mujer en el manejo de la unidad familiar y sus responsabilidades.

⁴⁹ Soloaga y Yúnez-Naudé 2013.

6.1. Desarrollo desigual

En los estudios analizados, en general, las personas han visto incrementado su ingreso monetario pero las principales oportunidades que abre la nueva realidad han sido aprovechadas principalmente por terceros, particularmente por empresas más grandes (y aún transnacionales). A la par de lo anterior, es claro que el marco legal y los gobiernos han sido incapaces de responder cabalmente a estos retos u orientar las nuevas oportunidades de desarrollo, y parece abonar a un aumento de la desigualdad y una concentración de la riqueza en las ciudades consideradas en los estudios de caso.

Adicionalmente, se hace válida la pregunta sobre si el anterior o "viejo" patrón de bienestar rural es comparable con las nuevas dinámicas de bienestar. Por otro lado, se tiene acceso a información y servicios que antes no estaban disponibles. Si bien, hay más y mejor infraestructura e ingreso monetario, también es cierto que hay menos tierra, sentido de pertenencia, control del tiempo y, a veces, las actividades económicas son más alienantes que en el pasado.

6.2. Redistribución del poder

Existen nuevos y viejos actores en todos los estudios, pero lo que es claro es que hay una redistribución del poder. Los gobiernos son menos capaces de controlar las diversas dinámicas de los territorios y a menudo se dan "islas" controladas por el crimen organizado, empresas o comunidades autorganizadas. A menudo, el sistema municipal está rebasado y la configuración política real de los territorios y las comunidades no se corresponde con la estructura federal de gobernanza territorial. Un interesante fenómeno adicional, y de respuesta de las comunidades ante estas nuevas dinámicas, es la confluencia de los movimientos sociales rurales con movimientos urbanos regularmente de reciente aparición.

6.3. Transformación generacional y relaciones de género

Finalmente, un tercer factor común es la pérdida de la identidad rural tradicional y el cambio en la mentalidad de una parte de la juventud. Esto no siempre o no necesariamente es negativo pues en algunos casos esta identidad perdida ha sido reemplazada por otra "nueva" que puede conectar más con raíces comunitarias profundas (como es el caso de una zona de Chiapas los jóvenes están pasando de considerarse Chamulas a identificarse como indígenas, por ejemplo), sin embargo, existen también casos en el que la anomía es la regla, lo cual abona al desgaste del tejido social. Las relaciones de género también se ven alteradas al estar al frente las familias cada vez más mujeres solas. Se habla también de la "feminización" de la pequeña agricultura, dada la intensa emigración de los varones. Es así que el tema del género, los nuevos papeles dentro de la familia y, por lo mismo, la equidad entre los mismos es un tema que requiere mucho más análisis e investigación.

Por último, es importante señalar que el nivel de agregación o detalle de los estudios, cuenta y genera muy diferentes interrogantes y respuestas. Pareciera una obviedad, pero las escalas consideradas son un indicador de la gran complejidad de las regiones y de las ciudades o poblados que incluyen, así como de la dificultad de lograr un conocimiento amplio y comprehensivo de las mismas. Cuando las escalas cambian los resultados son distintos y las preguntas pertinentes son otras. Así, aunque determinados resultados son ciertos en un nivel agregado, al analizar casos con más detalle y menos agregación, podemos encontrar diferencias de fondo, datos y matices relevantes. Por ejemplo, aunque el estado de Chiapas es una de las más integradas del país (una gran mayoría de las localidades gira alrededor de localidades mayores a 15 mil habitantes), también es uno de los estados más rezagados en términos de bienestar. Adicionalmente, los conceptos de "ciudad", "rural" e incluso "bienestar" tienen significados reales distintos según la región — una ciudad en Chihuahua tiene funciones, poblaciones y dinámicas distintas a una en Guerrero.

7. ÁREAS DE OPORTUNIDAD PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El GCP se planteó una serie de preguntas básicas en relación a estos grandes temas: ¿Cuáles son las grandes interrogantes en torno a las ciudades pequeñas (CP) y la nueva matriz urbano-rural? ¿Qué necesitamos saber para generar mejores políticas públicas? El grupo propuso por lo menos cinco "agendas" de investigación que agruparían las problemáticas desarrolladas en los capítulos anteriores y tendrían capacidad de influir en un nuevo modelo de desarrollo territorial. Se hace pues necesaria una nueva generación de políticas públicas, más allá de lo meramente asistencial. Una política pública con enfoque territorial, que a la vez que tenga un contenido de fomento productivo y equipamiento de territorios. Esto no conculca, desde luego, la necesidad o conveniencia de incluir redes sociales de protección y transferencias condicionadas (tipo PROSPERA).

Las cinco agendas o temas "núcleo" de mayor interés fueron: 1) transformación ocupacional; 2) mayor movilidad rural-urbana "commuting", 3) cadenas productivas locales o de alcance corto (vs especuladores, grandes intermediarios y supermercados), 4) servicios ambientales y 5) políticas de inclusión de los jóvenes y de equidad de género.

Estas agendas se refieren sobre todo a las pequeñas ciudades pero, al ser parte del SUN, tienen potencial para incidir ampliamente en la funcionalidad de la red de ciudades de México, a distintos niveles. También es importante tomar en cuenta que si bien el estatus de "pequeña ciudad" es relativamente dinámico en cuanto que sus poblaciones vienen creciendo, estas no desaparecerán en el mediano plazo o aún el largo plazo, y es de esperar que su número crezca y/o que lugar sea tomado por otros poblados que en este momento son todavía pequeños. De hecho, hay que tomar en cuenta a toda la interfase "rural/urbana" como un sujeto importante de las propuestas de políticas públicas. Las cinco agendas de investigación abordadas son las siguientes:

- **Transformaciones ocupacionales:** cuáles son los nuevos trabajos disponibles en esta matriz urbano-regional, qué rol juegan las maquiladoras y las fábricas, qué condiciones de vida nuevas tienen las personas, que sucede con la equidad de género y los jóvenes, cómo se podrían expandir los efectos positivos y minimizar los negativos. Como encajan en estos nuevos patrones los mercados campesinos tradicionales y las tradicionales prácticas campesinas de autoconsumo. En todo caso, los canales de comercialización se amplían y penetran más y más el mercado.
- **Commuting y movilidad rural-urbana:** cómo funcionaría una política adaptada a la nueva realidad de migraciones complejas y circulares, así como a contextos donde el acceso a servicios está resuelto, más no los tiempos para acceder a ellos; cómo influyen los tiempos en la calidad de vida de las personas, qué patrones siguen los flujos y qué clases de flujos económicos y laborales existen.
- **Cadenas productivas y de comercialización:** cómo hacer frente a la intermediación, los comercios regionales y los supermercados, desde los mercados locales (o como incluirlos o sumarlos en un modelo de desarrollo más incluyente); qué efecto tiene lo rural en la economía urbana y lo urbano en la economía rural; cómo se pueden generar modelos de desarrollo que aprovechen y orienten adecuadamente esta realidad. Aquí entra el tema de las "cadenas cortas" y los "agrocluster". Esta es, además, una buena forma de incrementar la productividad y competitividad y evitar el "estrangulamiento" de las cadenas de oferta locales, por parte de los supermercados y otros intermediarios; cuál es el papel de los mercados y cuál el del estado en todo esto. Por último, dar valor a lo local (recursos naturales, valores culturales, etc.), es una clave, como veremos adelante.
- **Recursos naturales locales y medio ambiente:** cómo generar desarrollo sin afectar de forma grave los ecosistemas locales; cómo aprovechar los recursos locales y valorizarlos; qué relación hay entre distintos tipos de ecosistemas y el patrón de desarrollo; cuál puede ser el papel en esto de los "servicios ambientales"

- Políticas específicas de **inclusión juvenil y equidad de género**: Cómo pueden ser políticas de primer empleo, entrenamiento y educación en el trabajo (*on the job training*); instalaciones deportivas, facilidades de entretenimiento y cultura, entre otras muchas.

¿Cómo profundizar en estas agendas?

El GCP abordó las agendas desde distintas perspectivas: por una parte, hay quienes abogaron por una perspectiva más general, hasta cierto punto abstracta y "macro", mientras que otros argumentaron en torno a la necesidad de investigaciones a escalas menores y con mayor profundidad. El grupo convino en la necesidad de ambas perspectivas y, en particular, se aceptó que los modelos cuantitativos generales son útiles aproximaciones a la realidad, pero que requieren de mayor refinamiento y acompañamiento de otros métodos y estudios. Los modelos discutidos parten de establecer regiones urbano-rurales con base en los tiempos de viaje desde un centroide urbano, así los espacios que quedan fuera de estas regiones serían los espacios rurales. Entre las sugerencias hechas para mejorar estos modelos destacan:

1. Tomar en cuenta que las redes cambian según el tipo de actividad (económica, política, salud, educación, servicios financieros, etcétera) y la escala en que operen
2. Tomar en cuenta la existencia y costos del transporte público.
3. Generar centroides al interior de las regiones encontradas para hacerlas más realistas
4. Tomar en cuenta el movimiento de personas dentro de las propias microrregiones.
5. Los problemas Gobernanza: la dotación de bienes públicos,
6. Los Servicios ambientales, y
7. El Ordenamiento Territorial (OT) y el Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET).

Reflexiones sobre algunas líneas particulares de análisis para formular políticas públicas

Como vimos, el tema de la juventud tiene una gran relevancia. Muchos jóvenes nacidos entre finales de los años 90 e inicios de este siglo XXI han nacido en un mundo donde la dicotomía campo/ciudad es ya muy tenue y donde la movilidad, los medios de comunicación, el Internet, etc. hacen posible múltiples contactos y expectativas de un mayor bienestar y calidad de vida. Es por eso que conviene focalizar mucho en la juventud y sus necesidades y aspiraciones en las políticas públicas como las que aquí se plantaron por el GCP. Algo semejante se argumentó en relación a la equidad de género.

¿Cuál es la percepción de los jóvenes y mujeres frente a estas nuevas y cambiantes realidades? ¿qué estrategias y visiones tienen al respecto? Numerosos estudios se han enfocado en estos temas, sin embargo, no se han planteado en términos de las relaciones entre pueblos, comunidades y ciudades. Agregar el contexto de las dinámicas territoriales para responder estas preguntas podría dar mucho más claridad respecto a cómo aprovechar las oportunidades y frenar los efectos negativos.

¿Cuál es el balance de la transformación en términos de bienestar de las personas? Existen numerosos estudios tanto cualitativos como cuantitativos sobre las transformaciones del campo y el impacto en el bienestar de las personas, sin embargo, pocos están orientados desde la perspectiva de flujos y territorios más amplios. Para hacer un análisis del cambio en bienestar se requiere analizar el significado subjetivo del bienestar para las personas, analizar las migraciones y la relación con las comunidades de origen y, sobre todo, analizar los territorios como tales y no solamente como espacios político-administrativos, que suelen ser en buena medida artificiales.

¿Quiénes son los actores más importantes? ¿Qué tanto el gobierno y qué tanto el mercado?. Gobierno, habitantes y ciudadanos, por un lado, por otro, desarrolladoras, bancos, empresas nacionales (y aún transnacionales), organizaciones no gubernamentales locales, asociaciones de productores, familias. El entramado de actores es sumamente complejo y seguimos sin tener un mapa general sobre el rol de cada uno de los tipos de actores en las dinámicas urbano-rurales. Conviene explorar en este sentido las modalidades y posibilidades de la "acción colectiva"⁵⁰

⁵⁰ En el sentido de Mancur Olson: y la lógica de la acción colectiva.

7.1. Líneas de política pública para las ciudades pequeñas: un nuevo papel para las pequeñas ciudades en el proceso de desarrollo

A pesar de las limitantes de información, a partir de las agendas y problemáticas antes planteadas, existen algunas políticas generales que pueden explorarse y podrían ayudar a solucionar los problemas y aprovechar los retos relacionados con las pequeñas ciudades, destacamos cuatro de ellas:

| AGENDA | POLÍTICA |
|--|------------------------------------|
| Territorios, periurbanización, recursos naturales locales, ciudades pequeñas, etc. | Ordenamiento territorial |
| Cadenas productivas y de comercialización, transformaciones ocupacionales | Circuitos cortos y cadenas locales |
| Recursos naturales locales y medio ambiente | Servicios ambientales |
| <i>Commuting</i> y movilidad rural-urbana | Gobernanza local |

7.1.1 Ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial es una de las principales herramientas que se señalan una y otra vez para lograr un desarrollo sostenible. En México, las políticas de ordenamiento tienen dos vertientes (Sánchez et al, 2013):

- El Ordenamiento Ecológico Territorial (OET), que es el instrumento de política ambiental para regular el uso del suelo y las actividades productivas con el fin de lograr un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Debe ser, a grandes rasgos, compatible con el de Ordenamiento Territorial (OT)
- El Ordenamiento Territorial (OT), que es considerado un instrumento de política territorial integral y una estrategia de desarrollo socioeconómico la cual, mediante la articulación de políticas sectoriales, busca promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio.

Sin embargo (Sánchez et al, 2013),

...ambas políticas han sido implementadas a través del diseño de distintos instrumentos —en el primer caso, planes de desarrollo urbano y municipal y ordenamientos territoriales; en el segundo caso, ordenamientos ecológico-territoriales— no existe todavía, en la práctica, una articulación entre dichos instrumentos, ni tampoco entre los distintos niveles de gobierno para la coordinación de las políticas; de la misma forma, se carece todavía de mecanismos para lograr su adecuada gestión.

Aunque los instrumentos de ordenamiento territorial presentan dificultades y problemas de implementación importantes, un esfuerzo de implementación concentrado en pequeñas ciudades y sus áreas de influencia o *hinterland* puede ser más sencillo de realizar y tener efectos positivos potenciales mayores: contribuiría a orientar sustentablemente el desarrollo de una región pues se interviene en un punto estratégico con influencia en todo el sistema; ataca los puntos que más deterioro y contaminación potencial pueden generar en una región rural o semiurbana; y contribuye a permear una cultura de planeación en el resto de los asentamientos.

7.1.2 Circuitos cortos, cadenas locales y agroclústeres

En el GCP se discutió extensamente el tema de los "circuitos o cadenas cortas". Existe un creciente volumen de literatura referida a una nueva visión del desarrollo local-regional, a partir de ir integrando cadenas de valor de orden local o regional, los llamados "circuitos cortos" o "cadenas cortas"⁵¹. Esto, a menudo involucra un nuevo nexo con el territorio, ya que se trata, casi siempre de desarrollar productos de tradición local, como ciertos alimentos o recursos naturales, o aún valores escénicos o de terreno, con los cuales valorizar los territorios, las culturas y los saberes locales. Estas "cadenas cortas" permiten, en principio desarrollar oferta para los mercados locales y regionales, dinamizando sus economías. Con las estrategias de cadenas corta se minimiza la intermediación, se da una mayor cercanía entre productores y comercializadores y ayuda a los pequeños productores a retener más valor en sus parcelas, talleres, tiendas, etc.: Les dan uso a muchos activos y capital subutilizado.

En general, se les ha identificado con pequeñas agroindustrias locales, lo cual es parcialmente cierto, pero se trata en realidad de una estrategia territorial de más envergadura⁵². En todo caso, hay que señalar que las estrategias de "circuitos cortos" a pesar de su potencial, enfrentan desafíos de organización, tecnología, financiamiento y capitalización que no pueden soslayarse y que habrán de requerir apoyos y recursos (gubernamentales y privados), en todos los órdenes de gobierno, particularmente a nivel municipal. Sobre todo, hay que subrayar la necesidad de estimularlos para que puedan acceder a las cadenas de comercialización tanto local como nacional (eventualmente supermercados) y esto puede lograrse, consolidando ofertas, con calidad y logística. Pero en todo caso, el gobierno puede inducir de varias maneras que pueda tener acceso a los mercados y apoyarlos para enfrentar la competencia, sobre todo cuando esta opera con dominancia o manipulación de precios. Las múltiples políticas públicas en apoyo a las micro, pequeñas y medianas industrias, conocidas como Pymes, son enteramente aplicables a este tipo de industrias rurales o locales⁵³. En suma, la idea fuerza es la de dar valor a lo local: desarrollar sistemas agroalimentarios localizados para enfrentar acaparadores, mayoristas y la penetración de los supermercados.

Sería ingenuo pensar que estas cadenas o circuitos cortos, por si mismos, pueden detonar desarrollo y productividad a nivel local, o en pequeñas ciudades o territorios. Para ello, es necesario la concurrencia de otras políticas, que pueden muy bien desarrollarse a partir de pequeñas ciudades: incentivar pequeños "clústeres" que eleven la productividad y competitividad de esas industrias o cadenas cortas por la vía de mejoras en su equipamiento logístico, almacenes, talleres, centros de acopio y otros bienes públicos o semi-públicos como son caminos alimentadores y carreteras, bodegas, etc. Así serán capaces de disminuir costos de transporte y de transacción. Una actividad complementaria a todos estos esfuerzos tiene que ver con la imperiosa necesidad de descentralizar más los servicios gubernamentales, para hacerlos más ágiles y asequibles a las poblaciones locales.

En síntesis, el desarrollo de estos circuitos presentan oportunidades muy importantes para potenciar y reorientar el crecimiento de las pequeñas ciudades pues, (1) apelan a la esencia nodal o intermediaria de estos espacios; (2) generan riqueza que se mantiene en el territorio; (3) con una buena regulación, generan riqueza tanto en las pequeñas ciudades como en los espacios rurales vinculados a ellas y (4) generan valor a partir de activos inmateriales (marcas, anclaje territorial, autenticidad, lazo social).

7.1.3 Servicios Ambientales

En general, los servicios ambientales son aceptados, como algo positivo no sólo para la conservación y el medio ambiente, sino para abatir la pobreza y mejorar la calidad de vida de las personas. Se aplican en tareas de conservación de bosques, regeneración de suelos, conservación de acuíferos, secuestro de carbono, protección y preservación de la biodiversidad, protección de paisajes y zonas escénicas, entre

⁵¹ Los circuitos cortos "son una forma de comercio basada en la venta directa de productos frescos o de temporada sin intermediario —o reduciendo al mínimo la intermediación— entre productores y consumidores" (CEPAL, 2013). Existe una creciente demanda de esta clase de productos pues los consumidores comienzan a buscar productos "locales, auténticos, saludables y de temporada".

⁵² Véase: François Boucher, ET. al. "De las Agroindustrias Rurales (AIR) a los Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL): reflexiones, retos y desafíos en América Latina, en Sistemas Agroalimentarios Localizados en América Latina: alternativas para el desarrollo territorial" 2012, Porrúa, México.

⁵³ También conocidas como SIAL (Sistemas Agroalimentarios Locales o Localizados).

otros. Pero los servicios ambientales aún no logran generalizarse. Su aplicación e instrumentación no es sencilla, es costosa y requiere mucha información especializada e instituciones efectivas. Pero, por fortuna, se trata de un instrumento que va penetrando y madurando continuamente y debe formar parte de las estrategias, sobre todo, para las áreas periurbanas y las pequeñas ciudades y sus entornos, pero también en las áreas agrícolas y rurales mismas.

Los servicios ambientales se definen como todos aquellos beneficios que de los ecosistemas la población humana obtiene —directa e indirectamente— para su bienestar y desarrollo (SEMARNAT, 2000). Existen cuatro clases de servicios:

1. Servicios de soporte: servicios necesarios para la producción de los demás servicios ambientales. Ejemplos son formación de suelo, ciclos biogeoquímicos y producción primaria.
2. Servicios de regulación: beneficios obtenidos de la regulación de los procesos de los ecosistemas. Ejemplos son la regulación del clima, control de enfermedades y regulación del agua.
3. Servicios de suministro: productos obtenidos de los ecosistemas. Ejemplos son alimento, agua, combustible y fibras.
4. Servicios culturales: beneficios no materiales obtenidos de los ecosistemas. Ejemplos son la recreación y el turismo, los beneficios educativos, beneficios paisajísticos o estéticos, y aún beneficios religiosos o de sacralidad.

De sobre es sabido que “muchos servicios ambientales se han sacrificado para producir otros servicios y bienes, como energía y alimentos” y que “los costos de estas transacciones tienden a ubicarse en poblaciones distintas a las beneficiadas”. La implementación de políticas de pago por servicios ambientales en torno a pequeñas ciudades puede ayudar a compensar el impacto negativo del desarrollo de estas ciudades así como desconcentrar la riqueza de las pequeñas ciudades al redistribuirlas mejor en los territorios. Al igual que en el caso del ordenamiento territorial, una política de este tipo es más fácil de implementar en la pequeña escala regional y, al girar en torno a dinámicas locales, puede ser apropiada por las comunidades rurales con mayor facilidad y legitimidad.

7.1.4 Gobernanza local

Las nuevas formas de movilidad rural-urbana y urbana-urbana, la dinámica de las áreas periurbanas, las funciones de las pequeñas y medianas ciudades en los territorios, etc. han transformado las nociones tradicionales de formas de vida y residencia. Antes, era normal utilizar residencia y vida como sinónimos; ahora, una persona puede residir en un municipio, trabajar en otro, ir al médico en un tercero totalmente distinto y pasar su tiempo de ocio en cualquiera de los pueblos, ciudades y municipios anteriores. Esto hace que definir donde vive o "resida" alguien sea mucho más complejo que en el pasado y, más aún, que el sistema de gobernanza basado en los tres niveles de gobierno tradicionales, se vuelva hasta cierto punto artificial y lejano a las personas.

Requerimos de un sistema de gobernanza que se adecue a estas nuevas realidades. Entre las alternativas exploradas están: un cuarto nivel de gobierno, mayores herramientas de participación ciudadana, brindar voto o al menos voz a trabajadores no-residentes de los municipios, etcétera. Es un tema complejo, cuya discusión y análisis no puede ya soslayarse. Una cuestión importante en las discusiones del GCP fue que, en cualquier caso, la construcción de un nuevo sistema de gobernanza debe partir desde lo local y no desde construcción abstractas y modelos generales⁵⁴. A través del estudio de múltiples casos se pueden comenzar a encontrar patrones y a partir de ellos realizar generaciones regionales, sin embargo, partir de modelos macro abstractos tal y como se ha hecho en algunas dependencias de gobierno puede oscurecer el fenómeno y generar, nuevamente, un sistema de gobernanza artificial sin arraigo en la realidad que ahora viven las personas.

⁵⁴ Lo que en la literatura se conoce como "bottom up" de abajo hacia arriba, primeramente.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, A. Y López, F. (2014). *“La Periurbanización y los Retos de su Organización Territorial”*. En Graizbord, B. (Ed), *Metrópolis: Estructura Urbana, Medio Ambiente y Política Pública* (pp. 61-62). México: CEDUA-COLMEX.
- Aguilar, A., y Graizbord, B. (1998). *“Las Ciudades Pequeñas en el Cambio Regional”*. En Muro, V. (Ed), *Estructura del Empleo, 1970-1980 en Ciudades Provincianas de México*. Zamora: El Colegio de Michoacán.
- Appendini, A. Y Torres, G. (s.f.). *“Ruralidad sin Agricultura”*.
- Ávila, H. (2004). *“La Agricultura en las Ciudades y su Periferia: Un enfoque desde la Geografía”*. En Instituto de Geografía, *Investigaciones Geográficas, Un. 53*. (pp 98-121). México: UNAM.
- Berdegúe, J. y Proctor, F. (2014). *“Cities in the Rural Transformation”*. Document no. 122 Working Paper Series. Rimisp.
- Bolay, H. Y Rabinovich, A. (2004). *“Intermediate cities in Latin America: Risk and Opportunities of Coherent Urban Development”*. En *Cities*, Vol. 21 No. 5 (pp 407-421). UK.
- Boucher, F., et al. (2012). *“De las Agroindustrias Rurales (AIR) a los Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL): reflexiones, retos y desafíos”*. En: *América Latina, en Sistemas Agroalimentarios Localizados en América Latina: alternativas para el desarrollo territorial*. México: Porrúa.
- Capel, H. (2009). *“Las Pequeñas Ciudades en la Urbanización Generalizada y ante la Crisis Global”*. Instituto de Geografía, en *Investigaciones Geográficas*. México: UNAM.
- Carrión, F. (2013). *“Ciudades intermedias: entre una pirámide trunca y una red urbana en construcción”*. En *Ciudades intermedias y desarrollo territorial*. Disponible en: <http://goo.gl/KBSC8m>
- CEPAL (2013). *“Agricultura familiar y circuitos cortos: Nuevos esquemas de producción, comercialización y nutrición”*. Memoria del seminario sobre circuitos cortos realizado el 2 y 3 de septiembre de 2013. Disponible en <http://goo.gl/Hg1llo>
- CEPAL (2014). *“Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional”*. Disponible en <http://goo.gl/86KxVg>
- CONAPO. (s.f.). *“Catálogo del Sistema Urbano Nacional 2012”*.
- FAO (2007). *“Abastecimiento y distribución de alimentos en las ciudades de los países en desarrollo y de los países en transición”*. Disponible en <http://goo.gl/lfZJfx>
- Gasca, J. (2014). *“Las grandes empresas de supermercados en México y las consecuencias de su hegemonía en el abasto de alimentos”*. En *Monopolios: Control de mercados y pérdida de bienestar de los consumidores*. México: El Barzón.
- González, L. (1968). *“Pueblo en vilo: Microhistoria de San José de Gracia”*. México: El Colegio de México.
- González, S. y Larralde, A. (2013). *“Conceptualización y medición de lo rural: Una propuesta para clasificar el espacio rural en México”*. En *La situación demográfica de México 2013*.
- INEGI. (2015). *“Encuesta Intercensal del 2015”*. México.
- Mayfield, L., et al. (2005). *“The role of small and medium-sized towns in rural development”*. The university of Reading Centre for Agriculture Development. UK.
- McGraham, G. y Saterthwait, D. (2014). *“Urbanization concepts and trends”*. IIED Working Paper. Londres.
- Montagut, X. y Vivas, E. (2007). *“Supermercados, no gracias”*. Icaria Editorial.
- Monteiro, C. y Cannon, G. (2012). *“El gran tema en nutrición y salud pública es el ultraprocesamiento de alimentos”*. Disponible en: <http://goo.gl/BA7AOI>
- Muro, G. (1998). *“Ciudades Provincianas de México: Historia, modernización y cambio cultural”*. Zamora: El Colegio de Michoacán.

- Partridge, M., et al. (2007). *"Riding the Wave of Urban Growth in the Countryside: Spread, Backwash, or Stagnation"*. Land Economics. Madison, Wi.
- Provencio, E., Cassio, L. y Pamplona, F. (2016). *"Una perspectiva territorial, urbana y de sustentabilidad"*. En PUED, *Informe del Desarrollo de México: 2015*. México: UNAM.
- RIMISP (2015). *"Pequeños agricultores y supermercados buscan alianzas para mejorar venta de productos nacionales en Ecuador"*. Disponible en www.rimisp.org
- Reyna, J., Villa, M. Y Alberchtsen, K. (1967). *"Dinámica de la estratificación social en algunas ciudades pequeñas y medianas de México"*. En *Económica y Demografía I: 3*. El Colegio de México.
- Rondinelli, D. (1983) *"Town and Small Cities in Developing Countries"*. Geographical Review, Vol 73. No. 4 (pp 379-385).
- Rodríguez, A. y Saborío, M. (2008). *"Algunas consideraciones conceptuales y metodológicas sobre la definición y medición de lo rural"*. En *Lo rural es Diverso: evidencia para el caso de Costa Rica*.
- Sánchez, S., et al. (2013). *"La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro"*. En *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*. Disponible en <http://goo.gl/pTcT1m>
- SEDATU. (2015). *"Regionalización funcional de México"*. México.
- SEMARNAT (2010). *"La Gestión Ambiental en México"*. Disponible en <http://goo.gl/45oh7j>
- Sobrino, A. (2016, por publicar). *"Bienestar y dinámicas urbano-rurales en Chamula Chiapas"*.
- Soloaga, I. (2015). *"Crecimiento y Bienestar: Importancia de la relación entre el tamaño de las ciudades y los vínculos urbano-rurales"*. Mimeo.
- The World Bank. (s.f.). *"Reshaping Economic Geography"*. En *World Development Report 2009*. Washington.