

La política urbano-regional en México, 1978-1990.
La ausencia de bases conceptuales más rigurosas*

Adrián Guillermo Aguilar**

El propósito de este trabajo es discutir la ausencia de bases conceptuales y teóricas explícitas y más rigurosas que fundamenten la política urbano-regional de México en el nivel nacional, la cual ha estado vigente desde 1978. Entre otros temas se discuten dos aspectos fundamentales: la visión "espacialista" y el principio de la difusión del desarrollo. Para el primer caso, se argumenta que esta visión aún predomina en muchos planteamientos de este tipo de políticas, pues asume, equivocadamente, que una equidad espacial dará automáticamente por resultado una equidad social. En el segundo aspecto, se hace referencia a que, aun cuando este principio generalmente es la base de las estrategias urbano-regionales se ha visto ampliamente criticado por el excesivo número de áreas o ciudades prioritarias que se seleccionan y por la imposibilidad de desencadenar espontáneamente procesos de redistribución de ingresos.

Además, se comparan las principales estrategias de los planes o programas de desarrollo urbano de 1978, 1984 y 1990, poniendo énfasis en las inconsistencias que presentan entre ellos, y tratando de relacionar básicamente: una falta de diagnósticos más profundos y regionalmente diferenciados; la falta de justificaciones teóricas que vinculen políticas de impulso con las metas del desarrollo nacional; la ausencia de evaluaciones de la propia política, y una falta de definición de un modelo territorial que considere la reciente relocalización de procesos productivos y sus nuevos espacios.

Introducción

A pesar de que la actual política urbano-regional en México con carácter institucional tiene más de diez años de vigencia, existen varios aspectos de esta política cuyos problemas no han sido estudiados en forma rigurosa, tal vez ni siquiera a nivel de exploración conceptual. Indudablemente, ha habido algunos avances en la interpretación de su naturaleza y de su grado de efectividad; se han desplegado esfuerzos sobre todo para evaluar algunos de sus

* Este trabajo presenta avances del proyecto titulado "Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México", que se lleva a cabo en el Instituto de Geografía, UNAM, bajo los auspicios del International Development Research Centre (IDRC) de Canadá.

** Investigador titular del Instituto de Geografía, UNAM.

principales instrumentos (planes, leyes, etc.) y de sus mecanismos específicos particularmente a nivel local (programas de prestación de servicios, controles del uso del suelo etc.).¹ Sin embargo, se ha dejado de lado la discusión de la base conceptual y teórica que fundamenta dicha política.

Cierto es que, los postulados de la estrategia urbano-regional en México no ofrecen explícitamente una concepción teórico-científica que apoye la supuesta promoción del desarrollo regional y de la atenuación de las desigualdades interurbanas e intra e interregionales; es decir, hay una falta de tratamiento de estos aspectos en los planes (Garza, 1983: 179), y por lo tanto una falta de definición de las teorías de la configuración espacial y de los factores que determinan la ubicación de las localidades en la jerarquía urbana (Graizbord, 1984: 33-34). Aun así, un examen cuidadoso revela que *implícitamente* sí hay elementos presentes de las llamadas "teorías" urbanas neoclásicas, como por ejemplo, la distribución rango-tamaño, las funciones de lugar central o los polos de desarrollo.²

Por lo tanto, es fundamental encauzar la discusión hacia la reflexión y la definición de los problemas de la política urbano-regional en México en relación con dos aspectos fundamentales: primero, la vinculación entre supuestos teóricos del desarrollo urbano-regional y los objetivos de la política para promover. Este punto implica analizar no sólo los conceptos que sirven de fundamento a tal política, sino además, la evolución que esta relación conceptos-objetivos ha tenido desde el inicio de la política urbano-regional institucionalizada, especialmente, en el contexto de las metas del desarrollo económico nacional en una década caracterizada por avances y recesiones económicos, que han culminado con una estrategia de mayor apertura comercial. Segundo, discutir los avances y los retrocesos de la aplicación de este tipo de estrategias en México dentro del marco de la experiencia de otros países en la aplicación de este tipo de políticas. Tanto en términos académicos como de política pública, se debe incorporar al análisis la experiencia acumulada que la implementación de estas polí-

¹ Como ejemplo de un esfuerzo sistematizado para evaluar varios aspectos de la política urbano-regional en México, se puede consultar a Garza (1989); véase también Aguilar (1987). A pesar de lo amplio de este esfuerzo, cabe hacer notar la poca atención que se da a las bases conceptuales de dicha política.

² A principios de los ochenta Lavell y Unikel (1981: 328) señalaban la presencia de elementos de estas "teorías" como fundamento de la estrategia urbana contenida en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978 (el entrecomillado es de estos autores). En un trabajo posterior Garza (1983: 179) alude a la falta de tratamiento de estos aspectos en los planes urbano-regionales.

ticas ha tenido en otros países. Existen diversos estudios en esta línea, en los que se hace un análisis y una crítica que abarca varios años, de la aplicación de los principios teóricos que se encuentran implícitos en la política urbano-regional de México. Por lo tanto, el análisis debe partir de la incorporación de esta experiencia, y no alejado de este contexto. El presente trabajo pretende introducirnos a esta problemática.

Ciertas interpretaciones erróneas de las estrategias urbano-regionales

La rápida urbanización que ha caracterizado a la gran mayoría de los países en vías de desarrollo, sobre todo, en la segunda década de este siglo, y la tendencia de la población a concentrarse en una o dos ciudades principales, hizo necesario destacar la importancia y la necesidad de elaborar estrategias urbano-regionales a nivel nacional. El argumento central para elaborar estas estrategias ha sido poder encauzar este proceso para alterar la distribución interurbana e interregional de la población y de las actividades productivas en la búsqueda de ciertos objetivos de política a corto, mediano o largo plazo. Renaud (1981: V) puntualiza que las políticas nacionales de urbanización tienen tres objetivos:

1. Corregir los efectos no deliberados o no deseables de las políticas económicas nacionales.
2. Llevar a cabo el manejo interno de las ciudades de una manera más eficiente.
3. Aumentar la eficiencia económica y la integración socio-económica, eliminando las barreras para la transferencia de recursos y la difusión de innovaciones.

Sin embargo, ha sido común encontrar interpretaciones superficiales y por lo mismo equivocadas de los objetivos reales de estas políticas, además de una adopción casi mecánica de conceptos teóricos que no han sido suficientemente analizados. En este sentido, es importante destacar estas concepciones incorrectas de los propósitos que deben cumplir estrategias de este tipo, para lo cual trataremos de profundizar en dos de estos aspectos fundamentales: en primer lugar, los objetivos de estas estrategias se han planteado más en términos de distribución de lugares o de tamaño de ciudades que en términos de relaciones y beneficios sociales y económicos. Es decir, se ha abusado de una "visión espacialista" basada en la falsa idea de que la distribución de población, recursos y actividad económica sobre el espacio determina todo. Ri-

chardson (1981: 270) lo llama un "determinismo espacialista". En segundo lugar, y ligado a lo anterior, se ha asumido casi mecánicamente que el propósito central de estas políticas urbano-regionales es adoptar estrategias que fortalezcan los niveles urbanos intermedios, preferentemente con base en un bien jerarquizado sistema de ciudades, tipo lugar central, que facilite la difusión del desarrollo a las regiones y a las ciudades más atrasadas.

*La visión espacialista de las políticas urbano-regionales.
Aspecto necesario pero no independiente*

Desde este punto de vista las políticas urbano-regionales se presentan como los instrumentos centrales para alterar las estructuras territoriales mismas que, especialmente en los países subdesarrollados, presentan fuertes contrastes.

Como primer punto, parece olvidarse que las políticas espaciales son un vehículo para cumplir objetivos de desarrollo más amplios. Las políticas urbano-regionales generalmente incluyen objetivos que se enuncian en los siguientes términos: reducir el crecimiento de la metrópoli principal, fortalecer ciudades de tamaño medio, minimizar la migración rural-urbana, etc. Sin embargo, en esencia, estos objetivos no deben ser diferentes de los de la política del desarrollo nacional que generalmente plantean: promover el crecimiento económico, mejorar la distribución del ingreso, reducir la pobreza, preservar el medio ambiente, etc. Por lo tanto, los objetivos urbano-regionales mencionados en primer lugar no son fines en sí mismos sino *medios* para lograr las metas sociales mencionadas en segundo término (Richardson, 1981: 270). El pasar por alto este último aspecto, lo cual parece ser bastante frecuente, lleva precisamente a caer en este manejo espacialista de las políticas territoriales.

Una política urbano-regional no es un elemento separado; es complementaria e interdependiente de las políticas sectoriales y de las estrategias de desarrollo general. Así, se debe evitar concebir únicamente las desigualdades urbanas y regionales en términos espaciales o de lugares, lo cual, puede llevar a dotar arbitrariamente a diferentes áreas geográficas una proporción igual de recursos económicos o de incentivos, sin tomar en cuenta en qué forma estos recursos están ya distribuidos entre los sectores sociales de cada área o lugar.

En este sentido, han sido varias las críticas que en las últimas décadas se le han hecho a este tipo de políticas tanto en los países desarrollados como en los de América Latina. Hicks (1983: 2-3), al

analizar la aplicación de la política urbana nacional en Estados Unidos en los últimos veinte años, señala cómo, a partir del propósito original de ayudar a los grupos sociales más necesitados en las ciudades, se pasa a poner mayor énfasis en “ayudar directamente a lugares desatendidos” con el fin de auxiliar indirectamente a la población, por lo que “actualmente la mayoría de los fondos federales que se asignan a problemas urbanos tienen como destino lugares específicos más que grupos sociales”. Políticamente esto tiene justificación ya que, ayudar directamente a mejorar lugares que presentan problemas de desigualdad puede ser más fácil que ayudar a resolver este tipo de problemas entre grupos sociales.³ Al hablar del “problema regional” y de cómo éste se ha tratado en el Reino Unido, Massey (1979: 239-243) destaca que las políticas y los problemas regionales son normalmente analizados como problemas exclusivamente de distribución geográfica, es decir, con una predisposición para que el análisis se centre únicamente en el espacio o en la diferenciación espacial, siendo que lo que se debe tomar en cuenta es la forma y el nivel del proceso de producción en su relación con el actual patrón de desigualdad territorial.

Si el “problema regional” no es un problema producido por las regiones en sí mismas sino por la organización de la producción, la solución no es simplemente una cuestión técnica. Si la producción con fines de ganancia implica y además requiere tal desigualdad, el aspecto central de la política debe ser, ¿quién se beneficia? Existe una necesidad de hacer explícitas las prioridades de la política. . . la intervención en la distribución espacial no está divorciada de los aspectos de las intervenciones en el nivel de la producción (Massey, 1979: 243).

Al referirse a la política urbana de los ochenta en el mismo Reino Unido, Harloe (1990: 194), señala que ésta, ha estado dominada por los imperativos del crecimiento económico nacional y ha resultado en una sucesión de estrategias muy orientadas al mercado que sólo indirectamente tratan el problema de la pobreza en aquellos centros urbanos que no se consideran generadores de riqueza para el capital.

Respecto a las estrategias territoriales en el nivel nacional en países en vía de desarrollo, H. Richardson ha puntualizado que

³ Para una crítica en el mismo sentido respecto a esta política en Estados Unidos, véase también Glickman (1983) que de manera adicional se refiere a las condicionantes que se pueden dar en una situación de austeridad económica.

“es relativamente fácil diseñar estrategias espaciales que son técnicamente sólidas en el sentido, por ejemplo, de complementar los vacíos de la jerarquía urbana o redistribuir población y actividades productivas para un mejor equilibrio espacial, pero que fracasan al ser implementadas porque no toman en cuenta los obstáculos sociales, políticos e institucionales” (Richardson, 1977: 69). Parece existir una tendencia a proponer el mismo tipo de estrategia para todo tipo de regiones, grandes, pequeñas, desarrolladas, atrasadas, etc. (Rodwin 1978: 114-117).

Para América Latina las críticas en este sentido han representado un amplio tema de discusión en la evaluación de estas políticas. Yujnovsky (1983: 88-89) sugiere que el fracaso de muchas políticas territoriales ha estado vinculado a un “espacialismo” que en cierto momento también predominó en la investigación de lo urbano-regional en América Latina. Este espacialismo es un reduccionismo que supone al todo social representado por un “sistema o estructura espacial”, cuyos componentes son las estructuras espaciales o de área que se vinculan entre sí a través de relaciones demográficas, económicas, sociales o políticas. Aunque este autor presupone que ha habido un avance en esta interpretación, cuando analiza más detenidamente las relaciones entre espacio y sociedad, de ninguna manera consigna que el espacialismo esté totalmente superado. Quizá los comentarios más críticos provienen de los trabajos de J. L. Coraggio quien al criticar las bases teóricas de la planificación indica que “lo espacial” caracteriza su objeto de interés pero...

en tanto se refiera a la espacialidad de procesos sociales, no pueden menos que basarse en una teoría o concepción de lo social, so pena de caer en una autonomización de lo espacial...

Los objetivos (de la política regional) no pueden asumirse como de la sociedad en general, aunque supuestamente se tenga en mente a las grandes masas de la población, pues estamos refiriéndonos a una sociedad tramada con relaciones antagónicas abiertas o en desarrollo. Por tanto debemos explicar en nombre de qué sector o sectores y en contra de qué intereses se encara la cuestión regional... La planificación en general y la regional en particular, están plagadas, en nuestros países, de intentos de definir idealmente sus objetivos, en nombre de una sociedad y unos valores abstractos (Coraggio, 1981: 150, 161-162).

La práctica de la planificación urbano-regional en América Latina ha tenido una enorme influencia de la teoría de la modernización y específicamente del trabajo de Rostow (1960), que concebía el desarrollo como un proceso lineal que ocurre a través de la

sucesión de estados de desarrollo. Explícita e implícitamente, en los trabajos de muchos especialistas urbano-regionales actualmente aún subsiste la idea de que todos los países subdesarrollados experimentarán transformaciones similares a aquellas que experimentaron las naciones desarrolladas en términos de nivel de urbanización y de distribución espacial de la población urbana (Hardoy y Satterthwaite, 1986: 343). Tal vez el ejemplo más claro de cómo se integraron algunos de estos supuestos a este tipo de políticas es el de los polos de desarrollo donde queda de manifiesto "la concepción de lo urbano como lo moderno"; sin embargo, la falta de éxito de este tipo de estrategias fue precisamente la "confusión entre equidad espacial y equidad social".

El reducir la desigualdad entre los lugares, por ejemplo, ajustes cercanos a la regla rango-tamaño, o aumentar el papel relativo de una región o centro urbano en la producción nacional, "no significa que se reduzcan las desigualdades entre los actores sociales o que se difundan importantes beneficios económicos y sociales para la mayoría de la población que vive ahí" (Hardoy y Satterthwaite, 1986: 343).⁴ El peligro es evidente: sustituir conceptos sociales por conceptos espaciales y presentar como indicadores de modernización la urbanización y la creación planificada de ciudades. Para evitar sesgos de esta naturaleza, los objetivos de la política urbano-regional deben hacer la distinción entre las desigualdades socioeconómicas espaciales y las dimensiones *interpersonales* de dicha desigualdad para, de esta manera, estar en posibilidad de identificar medios para atacar esta última.

El aspecto fundamental que debe resaltarse aquí es que si bien la visión espacialista ha predominado en la manera de interpretar y manejar la política urbano-regional en América Latina, y aparece como una cuestión añeja, que incluso ha estado asociada a las tendencias prevalecientes en su momento dentro de la investigación urbano-regional, esta visión no está totalmente desterrada y sigue presente en los enfoques prevalecientes en los setenta y ochenta dentro de la planificación urbano-regional. Es decir, se tiene una situación donde los recientes planteamientos de estas políticas pueden estar cargados de las propuestas alternativas de los nuevos enfoques, pero los conceptos integradores son eminen-

⁴ A mediados de los setenta Gilbert y Goodman (1976: 123-124) ya hacían señalamientos de este tipo al afirmar que "la introducción de políticas para elevar el ingreso promedio de las regiones pobres no debe llevarnos a asumir que ello reduce la pobreza absoluta de los grupos más pobres de esa región. . . esto sería confundir la pobreza del lugar con la pobreza de la gente. . .".

temente de carácter espacialista. Una especie de fachada discursiva con base espacialista.

En este punto, cabe referirnos brevemente a los enfoques predominantes en la planificación territorial durante los ochenta para saber cuáles son los aspectos que las actuales políticas deben de tratar. Al respecto, De Mattos (1990) hace la distinción entre las dos vertientes principales sobre las que se articula la discusión de las actuales estrategias de desarrollo regional en sus aspectos fundamentales.⁵ La primera de ellas, la posición "contestataria" o "crítica" pone el énfasis en la relación entre las configuraciones espaciales y las formas de organización de la producción, por lo que es necesario partir de las relaciones sociales de producción para que el proceso de producción pase a ser un fenómeno social y no puramente técnico. Sin embargo, esta posición considera, desde una línea muy radical, que en el ámbito de una economía capitalista no es posible pensar en la ejecución integral de estrategias que conduzcan a un verdadero desarrollo regional. La segunda vertiente (de línea más moderada) llamada "regional-participativa" o "por negociación", en la que queda agrupada el llamado "paradigma de abajo hacia arriba" (véase Stohr y Taylor, 1981), sostiene fundamentalmente que, en el nivel regional, es preciso situar las acciones principales requeridas para mejorar la situación de las regiones atrasadas y postular la retención de la mayor parte posible del excedente en las regiones que lo generaron, por lo que se debe aumentar la capacidad de negociación de las regiones así como ampliar los niveles de participación en ellas con una mayor descentralización de la toma de decisiones. De esta manera, los actores centrales de los procesos sociales regionales deben ser los protagonistas principales de una región que se concibe como un conglomerado de fuerzas sociales (concertadas) estructurado principalmente con base en las instituciones y en la burguesía regional (De Mattos, 1990: 27-30).

Lo que se debe destacar aquí es que, aun esta última interpretación, que parece tener más adeptos dentro de nuestros países por su viabilidad "dentro del sistema", presenta algunos de los sesgos de la visión espacialista, es decir, la polarización se sigue proponiendo como la idea central de la planificación en América Latina argumentando que la causa de su fracaso anterior fue que

⁵ En esta sección no se da una explicación detallada de estas dos vertientes centrales, por lo cual se recomienda consultar los trabajos de De Mattos (1990) y Sabatini (1990). El objetivo es únicamente destacar aquellos aspectos que se privilegian, y que consecuentemente deben estar incluidos y manejarse dentro de los principales planteamientos de las actuales políticas urbano-regionales.

no se tenían "regiones socialmente organizadas como comunidades" y que, además, no estaban políticamente fortalecidas; en la misma línea se sigue manteniendo la idea de "integrar y fortalecer los sistemas de ciudades; en esta ocasión a través de la promoción de las ciudades intermedias" (Sabatini, 1990: 62-63), parece estar implícito que la modernización puede llegar a las regiones simplemente por medio de una negociación con el Estado.

Lo anterior plantea varios cuestionamientos que es importante destacar. Al conceptualizar las regiones como "actores sociales" o "frentes regionales" frente al centro ¿hasta dónde se están subvalorando los conflictos intrarregionales, y qué tan posible es lograr las bases consensuales dentro de las regiones?; con las consecuencias que, la cada vez mayor internacionalización de los mercados internos y la crisis económica tienen sobre la producción y el consumo, ¿hasta dónde ciertos grupos capitalistas en las regiones tienen que empezar a olvidarse de sus intereses, particularmente "regionales o locales", para responder mayormente a una lógica económica dominante en el espacio nacional o internacional independientemente de la localización territorial de sus unidades económicas? Aún parece existir la concepción de un Estado voluntarista que sin poner obstáculos permite o contribuye a llevar a cabo las propuestas delineadas por este tipo de políticas, sin hacer un análisis más profundo de su papel para facilitar la reproducción del sistema de acumulación (y por lo tanto, beneficiar a ciertos grupos dominantes) y de su preocupación por mantener la estabilidad social. El Estado está constituido por un conjunto de instituciones cuya fragmentación contribuye a la inconsistencia de las propias políticas estatales. En este contexto, ¿cuáles son los límites para una descentralización de la toma de decisiones (esto es, una pérdida de poder por parte del aparato central del Estado) y para una participación popular, dentro de la actual estrategia de desarrollo dentro de cada país?⁶

La discusión que parece estar detrás del cuestionamiento anterior está en las supuestas relaciones contradictorias entre el poder central y cada una de las regiones y ciudades: por una parte, el Estado establece su propia "regionalización" de acuerdo con la lógica de la acumulación predominante, que entre otros aspectos, se refleja en su patrón de asignación de la inversión, y por otra,

⁶ Al hablar De Mattos (1990: 32-32) del mayor realismo que deben tener estas políticas puntualiza que se deben buscar respuestas a planteamientos como éste o como el que se señala, ¿cuáles serían las razones por las que los grupos sociales que actualmente tienen el control efectivo de los procesos decisivos nacionales pudieran tener interés en impulsar estrategias de este tipo?

los intereses regionales, de acuerdo con sus especificidades históricas, supuestamente aceptan o rechazan el papel que se les pretende imponer y tratan de hacer valer sus demandas.

Es justo aceptar que, por tratarse de una política urbano-regional, ésta tiene que ser tratada en términos de "lugares" y no de grupos sociales, es decir, sus objetivos deben ser espaciales ya que representan un corte horizontal entre los diversos sectores. Sin embargo, también debe admitirse que generalmente las políticas sectoriales carecen de una dimensión territorial en cuanto a efectos concretos e incluso son pobres en cuanto a mecanismo para elevar el bienestar social. De esta manera tenemos deficiencias en ambas partes.

Evidentemente, no podemos esperar una política ideal que naturalmente es inalcanzable porque, por ejemplo, es muy difícil tener aspectos normativos que puedan predecir los efectos de la internacionalización del capital o del cambio tecnológico, pero sí podemos esperar una política no idealizada, que presente avances para determinar los grados necesarios en la dosificación de los impulsos que propone en términos sectoriales y territoriales.

Para lo anterior se hacen necesarios diagnósticos más profundos sobre los problemas regionales, que analicen los condicionamientos y los problemas de los distintos actores del proceso social. No es posible dejar de tomar en cuenta los condicionamientos que impone, por ejemplo, la transnacionalización del capital y las restricciones de una política de austeridad económica que necesariamente conducen a ciertas prioridades territoriales, mismas que deben hacerse explícitas, y que no necesariamente representan las mismas de hace cinco, diez o quince años.

La descentralización y el impulso a niveles urbanos medios como estrategia modelo

Para aplicar las políticas urbano-regionales es preciso basarse en cierto tipo de estrategias que son las que proponen un patrón de distribución de población y de actividades productivas, y por lo tanto, delimitan la estructura espacial apropiada para cumplir los objetivos de crecimiento económico y de beneficio social. Aunque pudiera pensarse que existe un número muy amplio de estrategias potencialmente aplicables por cada gobierno, la verdad es que, según los estudios realizados, la mayoría de ellas de alguna manera se limitan a reducir el crecimiento de una (o dos) grandes ciudades y a fortalecer el papel de un grupo seleccionado de ciudades menores. Uno de los estudios más conocidos es el de Richardson

(1981) que elaboró una tipología de las estrategias que comúnmente se incluyen en las políticas urbano-regionales de los países en vía de desarrollo. Según esta clasificación, el autor identificó 11 prototipos de estrategias que se toman como base para establecer cualquier diferenciación (véase cuadro 1).

Al examinar esta tipología, se observa que las primeras tres estrategias se orientan a estimular la concentración espacial en una región o subsistema urbano central. De la estrategia cuatro a la 11 se trata de inducir algún patrón de dispersión a escala interregional y se propone una desconcentración de la ciudad primada.⁷ De cualquier manera, en todas ellas está implícita una desconcentración de la metrópoli principal.

A partir de estas categorías, hay un aspecto que interesa resaltar: el planteamiento que prácticamente está presente en todas las estrategias es el poco desarrollo de los niveles intermedios de la jerarquía urbana; de ahí el interés de impulsarlos, lo cual está claramente influido, como muchos autores lo han señalado, por los conceptos integradores de la clásica teoría del lugar central de Christaller (1933) y de Losch (1940) (véase Potter, 1985: 122-123). Esto en gran medida justifica el surgimiento de políticas urbano-regionales en países en vía de desarrollo que ponen un gran énfasis en el impulso a los polos de desarrollo en primer lugar, y más recientemente en el fortalecimiento de ciudades secundarias.

Estos planteamientos llevan implícita la idea de que la falta de desarrollo se debe en grado considerable a la inexistencia de un sistema nacional de ciudades como el de las naciones desarrolladas, que son las que deberían difundir los beneficios del desarrollo; dicho de otra manera, no contar con sistemas de ciudades ajustados a la regla rango-tamaño se considera negativo y causa de atraso (Sabatini, 1990: 51-52).

De esta manera, las estrategias urbano-regionales en los países en vía de desarrollo, y en América Latina en particular, a pesar de incluir una variedad de estrategias de planeación territorial, tienen como base conceptual los *principios de la polarización del desarrollo*. Las nociones básicas de estos principios están estrechamente vinculadas con las ideas expresadas en las principales teorías sobre organización espacial y el desarrollo regional, de manera particular, con las tesis de "la causación acumulativa" de G. Myrdal, "los polos de desarrollo" de F. Perroux, "el crecimiento desequilibrado" de A. Hirschman, o "la interacción

⁷ Otros intentos de tipologías no presentan notables diferencias como las que se refieren aquí. Al respecto, se puede consultar Stohr (1972); Renaud (1981: 99-100); Hardoy y Satterthwaite (1986: 338-339).

CUADRO 1

Tipología de estrategias urbano-regionales

1. <i>Laissez-faire</i> o sin acción	Las fuerzas del mercado actúan libremente. Este tipo puede ser importante en países de bajo nivel de urbanización
2. Desarrollo policéntrico de la región de la ciudad primada	Se aprovechan las economías de aglomeración de la principal metrópoli a través de una región metropolitana más polarizada
3. Descentralización dentro de la región urbana central	Es un refinamiento de la anterior. Se adopta un límite más amplio de la región central con la promoción de algunos centros urbanos próximos, pero fuera de la zona metropolitana
4. Centros de equilibrio urbano	Se fortalecen una o dos ciudades a considerable distancia de la ciudad primada
5. Pequeños centros de servicio y desarrollo rural	Para alcanzar un patrón de urbanización más disperso se impulsa el desarrollo rural y sus vínculos con pequeños centros de servicio, es decir, los niveles más bajos de la jerarquía urbana
6. Metrópolis regionales y desarrollo de subsistemas urbanos	Trata de combinar elementos de los números 4 y 5, reforzando todos los niveles de la jerarquía urbana en una o dos regiones del sistema urbano nacional
7. Polos de crecimiento	Se selecciona un número limitado de centros urbanos generalmente con potencial económico, para descentralización industrial
8. Corredores o ejes de desarrollo	Para reforzar la estrategia 7 se impulsan otras ciudades a lo largo de ejes de desarrollo o corredores de transporte interurbanos
9. Capitales provinciales	Se impulsan a todas las capitales estatales, municipales o departamentales
10. Ciudades secundarias	Promoción de un número limitado de ciudades intermedias, generalmente seleccionando un bloque de capitales provinciales donde existe potencial de desarrollo económico
11. Híbridas	Varias de las estrategias se combinan para complementarse entre ellas

Fuente: Richardson (1981: 274).

centro-periferia" de J. Friedman, que con sus variantes, sostienen el concepto de desarrollo como proceso de difusión, que sigue la trayectoria del centro hacia abajo y hacia afuera.⁸ En esencia, estas teorías fueron una reacción a las nociones del equilibrio estable y el crecimiento equilibrado de las creencias neoclásicas más ortodoxas, y su tesis central es que el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado no conduce por sí mismo a la eliminación de las diferencias geográficas en la manifestación del desarrollo, es decir, el crecimiento no aparece en todas partes al mismo tiempo sino que se da sólo en ciertas regiones o polos desde los cuales se difunde a las áreas de influencia y a otras regiones o ciudades. Por lo tanto, en un sentido geográfico, el crecimiento es necesariamente desequilibrado y las políticas del Estado son indispensables para corregir esta situación a través de la asignación regional de la inversión pública en otras áreas y proyectos, para crear así condiciones de crecimiento. Esta última idea ha sido uno de los aspectos más atractivos de estas teorías puesto que implica un uso selectivo y racional de recursos económicos escasos.⁹

En el caso particular de los "polos de desarrollo" éstos han tenido un papel muy importante en las estrategias urbano-regionales y continúan presentes en ellas aunque con concepciones diferentes. Según Hansen (1981: 34), parece ser que la actitud de los planificadores hacia este tipo de estrategia de desarrollo regional ha experimentado tres fases: 1) un gran optimismo con respecto a las posibilidades de inducir el desarrollo en unos pocos polos con la subsecuente generación de efectos de difusión; 2) pesimismo cuando las expectativas que se tenían en la primera fase no se materializaron. Esta fase se puede situar en América Latina a principios de los setenta, época en que en diversos estudios se criticó esta estrategia (véase ILPES/ILDES, 1974; ILPES, 1978), y 3) una visión más integral en donde los polos de desarrollo representan sólo una estrategia más en la planeación territorial.

Esta última fase es característica de los años ochenta en América Latina cuando las políticas territoriales de varios países, bajo la influencia incluso de agencias internacionales como el Banco

⁸ Aquí no se pretende dar una explicación detallada de estas teorías que han sido ampliamente expuestas en otros estudios; véanse por ejemplo, Helmsing y Uribe Echeverría (1981); Hansen (1981); Palacios (1989b); Brookfield (1975: capítulo 4).

⁹ Palacios (1989b: 30) destaca este aspecto señalando que, "esta facilidad de traducir conceptos teóricos en estrategias directamente operables, que contemplan un uso económico de los recursos escasos disponibles, es lo que ha hecho que estas teorías . . . sean tan atractivas para los gobiernos de los países en desarrollo durante más de tres décadas".

Mundial, prestaron mayor atención a los complejos vínculos entre las economías urbana y rural, y enfocaron la formulación de sus estrategias regionales en los niveles medios de la jerarquía urbana, es decir, en las ciudades secundarias. Estas últimas se consideran como una variante de los polos de desarrollo,¹⁰ y se vuelven necesarias para integrar un sistema de ciudades bien jerarquizado con la capacidad tanto para movilizar recursos para las necesidades locales de regiones específicas, como para articular intercambios interregionales de servicios y productos especializados. Al postular este tipo de estrategia Rondinelli (1983:15) puntualiza que:

Se reconoce la necesidad de que los gobiernos nacionales comprometan recursos sustanciales para fortalecer ciudades intermedias y de pequeña escala a través de una planeación del "centro hacia abajo", así como la necesidad de inversión estratégica en infraestructura social y física en poblados rurales de mercadeo y en pequeñas localidades, para facilitar el desarrollo de "abajo hacia arriba".

Evidentemente la estrategia de fortalecer ciudades secundarias se basa en los principios de la polarización del desarrollo con base en un sistema de ciudades regularmente distribuido que se ajusta fundamentalmente a los principios de la teoría del lugar central, bajo el argumento de que "en las sociedades desarrolladas la difusión del desarrollo ocurrió a través de un sistema de este tipo" (Rondinelli, 1983: 17). Lo anterior queda de manifiesto en lo siguiente:

Los países pobres sin este tipo de sistemas espaciales no pueden llevar a cabo una amplia difusión del desarrollo y reducir las desigualdades regionales y urbano-rurales porque ante la falta de un sistema integrado de ciudades intermedias, pequeños pueblos y centros de mercado, los agricultores no pueden vender sus excedentes, obtener insumos, modernizar su tecnología y adaptar productos a la demanda del consumidor (Rondinelli, 1983: 20).

Sin embargo, se han hecho diversas críticas a este tipo de estrategias y, son precisamente estos aspectos críticos los que se deben de discutir, especialmente en un país como México donde la política urbano-regional en el nivel nacional es relativamente reciente. En primer lugar, está el número generalmente excesivo de ciudades medias y pequeñas que se seleccionan, ya que ello impli-

¹⁰ Para una exposición de las diferentes interpretaciones que se le han dado al concepto de "polos de desarrollo" en países subdesarrollados, véanse Appalraju y Safier (1976).

ca el impulso a demasiadas ciudades a través de inversiones en infraestructura más o menos proporcionales a su población; generalmente no todas pueden funcionar como, por ejemplo, los centros industriales, pero seguramente casi todas carecen de capacidad financiera y de personal técnico y administrativo para su promoción. Probablemente lo más recomendable es iniciar con un número reducido de ciudades medias como programa piloto; sin embargo, no podemos dejar de considerar que cuanto mayor sea el número de ciudades de este tipo mayor será la *aceptación política* de la estrategia (por ejemplo, una ciudad en cada estado o región), aunque exista el riesgo de que este impulso se diluya (Richardson, 1981: 279). Este aspecto del número excesivo de ciudades seleccionadas se vuelve particularmente relevante en un periodo en que varios países en desarrollo enfrentan los efectos de una fase recesiva que significa estrecheces en la disponibilidad de recursos; seguramente que en el nivel macroeconómico, las prioridades se orientarán a generar crecimiento económico y a obtener recursos para el pago de los servicios de la deuda externa. Las regiones y las ciudades que más vinculadas estén a estas prioridades pueden ser las más "exitosas".

Una de las fallas más señaladas respecto al fortalecimiento de centros de desarrollo es que no tienen la efectividad para cumplir fines de carácter social como, por ejemplo, estimular el desarrollo en las regiones más atrasadas. Y en este punto tenemos una coincidencia con el manejo "espacialista" de este tipo de estrategia que señalamos antes. Varios estudios han demostrado que estas estrategias no produjeron una elevación generalizada del nivel de ingresos y un mejoramiento de su distribución en la respectiva región polarizada, es decir, no se llegaron a desencadenar espontáneamente los procesos de polarización de ingresos (Hardoy y Satterthwaite, 1986: 343; De Mattos, 1990: 16).

Normalmente este tipo de políticas están orientadas más a incrementar el papel relativo de una región o de un centro urbano en la producción nacional que a especificar mecanismos para que los grupos locales más pobres obtengan importantes beneficios sociales. Al respecto, Riffka y Fernández (1981: 102-103) puntualizan que el enfoque con el que se han impulsado estos proyectos de desarrollo regional está en función de tres variables fundamentales: producción, inversión e infraestructura; es decir, está enfocado desde el punto de vista de la factibilidad económica o de los beneficios económicos y materiales del proyecto, pero sin tomar en cuenta la necesidad de un diagnóstico social que no parta de "un número infinito de indicadores y que termine concluyendo que los sectores o grupos investigados son pobres. . .", sino que

“...explique las causas del atraso y la desigualdad y presente la lógica de su funcionamiento” para así plantear alternativas que puedan revertirlas. En otro orden de ideas, no está perfectamente claro todavía en qué forma una política para impulsar una jerarquía de lugares centrales pueda garantizar un desarrollo social y económico; algunos estudios empíricos recientes acerca de ciudades intermedias indican que la ausencia de un “sistema de lugares centrales” generalmente *se debe* a factores tales como la extendida pobreza en amplios sectores de la población del área de influencia de un “lugar central potencial” (ver Hardoy y Satterthwaite, 1986: capítulos 2 y 6). La intervención del gobierno para inducir un centro de mercado accesible no resuelve las necesidades de los grupos de bajos ingresos si ellos carecen de tierra, de capital o de la capacitación para aumentar su producción para la venta en dicho mercado o si viven en un medio con suelos muy erosionados, estructuras de tenencia de tierra concentradas, falta de créditos, ausencia de infraestructura básica, etcétera.

Y aunque fuera totalmente válida la idea de que el atraso regional es resultado de la carencia de centros urbanos conectados a un sistema nacional de ciudades, no se examina la cuestión de la eficiencia de la jerarquía en relación con servicios específicos. Es decir, tal vez la estructura propuesta se asemeja al modelo de Christaller en forma, pero no en sustancia. En este sentido, parece que la opción común de una política urbano-regional es “llenar los vacíos” dentro de un modelo de lugar central con base más en criterios de prontitud y facilidad, que en una *eficiencia probada* o según la relevancia para los objetivos nacionales de desarrollo.¹¹ Como sabemos, la distribución de ciudades en una economía dada se debe a factores históricos, muchos de los cuales no se relacionan con funciones centrales de mercado. Por lo mismo, es totalmente lógico que esta distribución de ciudades carezca de la forma y del patrón predeterminado del lugar central. Hay ciudades de tamaño similar que ofrecen mezclas diferentes de bienes y servicios.

Finalmente, cabe destacar que, infortunadamente, es común que estas políticas se basen en diagnósticos superficiales e imprecisos de las circunstancias tanto históricas como actuales en las que se desarrollan las ciudades y sus áreas de influencia y que además, presenten un inadecuado análisis de los factores específicos de cada centro, y por lo tanto, cálculos imprecisos de las inversiones necesarias para implementar las políticas. Esta falta de

¹¹ Funnell (1974: 88-89) ha hecho afirmaciones sobre esta línea en su estudio acerca de pequeños centros de servicio en África Oriental.

diagnósticos específicos para cada región y cada ciudad, nos lleva al terreno más amplio de la formulación de políticas en coyunturas particulares, lo que fácilmente propicia falta de vinculación con políticas macroeconómicas y sectoriales.¹²

En resumen, muchas de las reflexiones que actualmente se hacen acerca de la aplicación de una política urbana regional deben seguir líneas ya marcadas por la experiencia histórica en esta materia, especialmente en América Latina y partir de ese estado del conocimiento que permite la vinculación con los conceptos teóricos explícitos o implícitos y las necesidades de bases empíricas más firmes.

La política urbano-regional en México, 1978-1990

Algunos fundamentos no explícitos

La institucionalización de una política urbano-regional para todo el país, que tuvo lugar en 1978, tiene más de diez años de vigencia. En este lapso, han aparecido tres planes en el nivel nacional en tres respectivos sexenios presidenciales: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978) en el mandato de J. López Portillo; el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988 en el sexenio de M. de la Madrid, y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1990-1994, con C. Salinas de Gortari.

A través de los planteamientos que contienen estos tres planes, de una u otra manera se reconoce que esta política presenta dos importantes sesgos conceptuales, a los que se hizo referencia en la primera parte, y que se pueden resumir como sigue: primero, se da a entender que cambiar el patrón de distribución de la población en los asentamientos y ordenar internamente las ciudades garantiza la transición hacia un desarrollo más eficiente y socialmente más justo. Es decir, hay un manejo "espacialista" al sugerir que las estrategias normativas que se proponen pueden realmente modificar las bases del crecimiento económico y de la desigualdad social, y segundo, implícitamente se aplican (idealmente) conceptos del desarrollo polarizado al encontrarse referen-

¹² Muchas de estas deficiencias se citan en el informe de la Comisión Económica para América Latina y la Comisión de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas: ECLA/ UNCHS (1984), Middle Rank Human Settlements in Territorial Organization Strategies in Latin America and the Caribbean, citado en Hardy y Satterthwaite (1986: 344).

cias sobre la distribución rango-tamaño, la teoría del lugar central, los polos de desarrollo o el tamaño óptimo de las ciudades.

En este sentido, la política urbano-regional en México evidentemente se caracteriza por presentar los mismos "vicios" y conceptos organizadores distintivos de políticas de este tipo en otros países; pero lo fundamental es que, aparentemente, después de más de diez años de vigencia de esta política, parece no haber un avance en hacer *explícitos* los términos teóricos en los que se presentan los postulados normativos; ni tampoco se ha hecho un esfuerzo real para vincular estos conceptos a circunstancias particulares de niveles local o regional.

El manejo espacialista. Al examinar los objetivos de los diferentes planes, queda de manifiesto el énfasis en "los lugares" y en las "distribuciones racionales" y la falta de atención a las causas estructurales de la desigualdad social y a los mecanismos específicos para elevar los niveles de vida de los grupos sociales más empobrecidos. Entre los principales objetivos generales se asienta:

a) Racionalizar la distribución en el territorio nacional, de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país.

Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población (SAHOP, 1978: 84-85).

b) Transformar el patrón de ocupación del territorio en apoyo a la política de descentralización de la vida nacional mediante la consolidación de un sistema jerárquico de ciudades. . .

Combatir el deterioro de edificios, espacios abiertos y reales, y preservar los valores histórico culturales, lo que supone lograr una adecuada integración de los elementos físico urbanos al medio natural, . . . (Sedue, 1984: 35-36).

c) El mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, atendiendo preferentemente a los grupos sociales más necesitados, particularmente con respecto a sus requerimientos básicos de suelo, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.

El fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el sano (*sic*) desarrollo de las ciudades, . . . (Sedue, 1990: 31).

Cabe hacer notar que estos objetivos se refieren a aspectos de distribución territorial de población y a actividades de "equilibrio" entre ciudades; de ordenamiento de usos del suelo, de dotación de servicios, de deterioro de construcciones urbanas, etc. Sin embargo, el componente social no representa el elemento central de la política. A pesar de las alusiones marginales a este aspecto dentro de los planes, no existe un diagnóstico sólido ni tampoco mecanismos específicos para atacar la desigualdad social. El he-

cho, por ejemplo, de mejorar los servicios urbanos y de hacer disponible el suelo y la vivienda no garantiza el acceso de los grupos sociales rezagados a estos satisfactores si se carece de ingreso. Para abordar los problemas de pobreza y de carencias, la política urbana debe incorporar de manera amplia tanto una perspectiva económica como social; debe ocuparse tanto de la distribución de la riqueza como de la generación de la misma; se requiere reconocer el hecho de que la posición desventajosa de ciertos grupos está íntimamente relacionada con la posición privilegiada de otros (Pacione, 1990: 200). Una política de lugares que tiene mayores posibilidades de mejorar al corto y mediano plazos las condiciones ambientales y los "desequilibrios espaciales" debe ser parte integrante de una política de grupos sociales más a largo plazo, que actúe al nivel de causas estructurales para una redistribución de recursos, o de riqueza, entre tales grupos inter e intrarregionalmente. En otro orden de ideas, para poder decir que esta política ha experimentado un avance, debería, después de más de diez años, incorporar un *planteamiento* de las injusticias sociales y de los procesos sociales que estructuran el espacio para posteriormente proponer los mecanismos que puedan *garantizar* algún tipo de correcciones.

La concepción no explícita del desarrollo polarizado. En ninguno de los planes mencionados hay un planteamiento explícito de los fundamentos teóricos sobre los que se basan las estrategias normativas que se proponen. Incorporar la discusión de estos aspectos conceptuales es muy importante porque son elementos que, por una parte, han sido discutidos extensamente en medios académicos, y por otro lado, se han aplicado en políticas urbano-regionales de otros países donde según señalan los estudios, no han sido totalmente exitosos (véase la primera sección). Por lo tanto, el conocimiento de todas estas experiencias debe incorporarse, más que nada, por la necesidad imperiosa de identificar los elementos estructurales de la configuración territorial y de la desigualdad social y de esta manera tener un panorama de la viabilidad de alterar estos procesos.

A pesar de esta falta de claridad, en los planes se pueden identificar implícitamente varios de los principios conceptuales del llamado desarrollo polarizado o de las denominadas teorías urbanas neoclásicas. Esto se aprecia en las estrategias urbanas que se proponen en los tres planes y en varios de los pronunciamientos que se incluyen en ellos. Con respecto a las primeras, en el cuadro 2 se resumen las principales estrategias urbano-regionales en los tres periodos, que se pueden relacionar directamente con la tipología de Richardson (1981) (véase la primera sección) según la cual

CUADRO 2
Principales estrategias espaciales de la política urbano-regional
en México, 1978-1990

1978	1984	1990
Desalentar crecimiento de la ZMCM* y desconcentrar actividades y servicios	Controlar el crecimiento de la ZMCM y descentralizar actividades económicas y población	Controlar el crecimiento de las grandes ciudades
Ordenar y regular algunos centros urbanos mayores	Ordenar y regular el crecimiento de algunas ciudades grandes	
Promover sistemas urbanos integrados con impulso a ciudades medias como centros industriales o de servicios regionales (funciones de lugar central)	Impulsar ciudades medias como centros industriales, agropecuarios y turísticos; y como centros de servicios (funciones de lugar central)	Desarrollar sistemas urbano-regionales con una red jerarquizada de servicios (funciones de lugar central)
Desarrollar sistemas de transporte y comunicación interurbana		Fortalecer corredores de desarrollo económico y/o enlaces interregionales
Estimular el desarrollo de centros de apoyo a la población rural dispersa	Impulsar centros de apoyo a actividades agropecuarias	Impulsar centros de servicios de integración urbano-rurales.

* ZMCM = Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Fuentes: SAHOP (1978; tomo I); Sedue (1984: 43); Sedue (1990: cuadro 4).

estas estrategias serían del tipo "híbridas" y las podemos caracterizar por dos rasgos fundamentales:

Primero, están dirigidas a lograr una jerarquía urbana bien proporcionada proponiendo acciones para todos los tamaños de ciudades en los diferentes rangos, se propone un ordenamiento de las grandes ciudades; se promueven las ciudades de tamaño medio y se propone estimular los centros de apoyo, que son el vínculo entre el medio rural y el urbano propiamente dicho.

Segundo, proponen que sobre todo las ciudades medias y pequeñas (menores de un millón de habitantes), sean importantes centros prestadores de servicios, es decir, que cumplan funciones de lugar central, y a su vez estén integradas en sistemas urbanos, lo cual está más explícito en 1978 y 1990.

Como se puede deducir, se trata no sólo de una estrategia territorial que pretende ser bastante integral al proponer políticas específicas por cada tamaño de ciudad, sino además, porque trata de lograr una amplia vinculación entre ciudades y entre estas últimas y sus áreas de influencia. En todas estas propuestas se identifica el principio de la difusión del desarrollo a partir del efecto promotor de las ciudades como concentradoras de actividades productivas y de servicios de apoyo. Una vez más, podemos identificar lo anterior en los planteamientos que incluyen los planes:

El Sistema Urbano Nacional estará constituido por 12 zonas urbanas que integran conjuntos de ciudades lo suficientemente dinámicas a nivel regional, para ofrecer a mediano plazo, oportunidades de primera categoría en términos de fuentes de empleo, prestación de servicios, actividades industriales, educativas y culturales. (SAHOP, 1978: 94-95.)

La estrategia de desarrollo urbano "centra su atención en el impulso a 59 ciudades medias que muestran aptitudes para captar el crecimiento económico y de población en términos más eficientes y equitativos".

En este sentido se propicia la consolidación de una red nacional para la prestación de servicios. Se compone de centros jerarquizados de acuerdo con diferentes niveles de atención a la población, a partir de los cuales se sistematizará la dotación de servicios (SEDUE, 1984: 42, 52).

Los objetivos... se orientan a reducir los desequilibrios regionales en niveles de bienestar que presenta el país, difundiendo el desarrollo de los centros de población y áreas rurales más dinámicas hacia el resto del territorio... (SEDUE, 1990: 35.)

Sin embargo, no existe una sólida argumentación que justifique por qué o a partir de qué umbral ciertas ciudades son "dinámicas" o en qué medida "muestran aptitudes" para garantizar un desarrollo regional. En este sentido, es una condición indispensable presentar una *caracterización regional* de sus atributos que incluya los rasgos fundamentales de su entorno inmediato y su planta productiva. Un diagnóstico de este tipo proporciona elementos para saber el grado real de impulso que cada ciudad necesita, es decir, cada ciudad, según la especialización que presentaba al iniciar la política, necesitaba un mayor o menor fortalecimiento, que se traduce en saber los montos y la temporalidad de las inversiones tanto sociales como sectoriales.

Sobre la misma línea, afirmar que las ciudades captaran el crecimiento económico "en términos más eficientes", cabe preguntarse para qué clase de intereses, ¿los regionales?, se hace ne-

CUADRO 3
Número de ciudades por tipo de política en los planes
de 1978, 1984, 1990

Tipo de política	Número de ciudades		
	1978	1984	1990
Ordenamiento y regulación	3	1	4
Consolidación	38*	3	20
Impulso	38	41	60
Subtotal	79	45	84
Servicios regionales	13	15	17
Servicios estatales		42	32
Servicios subregionales			35
Total	13	57	84

* Incluye aquellas ciudades que tienen política de consolidación (c) y de consolidación y regulación (CR). Véase cuadro 5.

Fuentes: elaborado a partir de SAHOP (1978: 127-134); Sedue (1984: 44); Sedue (1990: cuadro 4).

cesario hacer explícita la estrategia económica a seguir y por lo tanto la influencia de los procesos macro y micro para los niveles regionales. En cuanto a "difundir el desarrollo", una vez más no se identifican los mecanismos para garantizar este proceso, y se conceptualiza como una difusión entre lugares y no entre grupos sociales; así no hay posibilidad de asegurar que ciertos sectores de la población puedan aspirar a adquirir los bienes que se ofrecen en aquellas ciudades con funciones de lugar central. Finalmente, tampoco en los planes señalados, hay evidencias de que exista una evaluación de las estrategias centrales, sobre todo aquellas de impulso a ciudades de tamaño medio, para poder saber, entre otros aspectos, si la política ha sido muy ambiciosa o es demasiado idealizada al ordenar todos los niveles de la jerarquía, o si los impulsos han sido demasiado débiles y sumamente selectivos, y en donde, al no existir lo anterior, surgen algunas inconsistencias al analizar los tres planes en sus políticas por tamaño de ciudad como se puede apreciar en los cuadros 3 y 4 (véase también cuadro 5).

En el cuadro 3 se muestra a qué número de ciudades se les aplican las diversas políticas. Es de notar que cada vez hay un número mayor de ciudades de impulso: de 38 en 1978 se pasa a 60 en 1990; en cambio las de consolidación tienden a disminuir. ¿Acaso esto significa que en general la llamada política de impulso ha sido bastante exitosa como para poder incorporar cada vez mayor número de centros urbanos?, ¿en qué términos ha sido exitosa?, ¿han existido suficientes recursos para lograr inversiones de carácter productivo y de bienestar social en tal cantidad de ciu-

CUADRO 4
Número de ciudades que cambiaron de política de 1978 a 1990

	1978-1984	1984-1990	1978-1990
Ordenamiento y regulación			
Continúan	1	1	3
No aparecen	—	—	—
Pasan a impulso	—	—	—
Pasan a consolidación	2	—	—
Consolidación			
Continúan	1	1	12
No aparecen	24	—	—
Pasan a regulación	—	2	—
Pasan a impulso	13	—	26
Impulso			
Continúan	24	28	22
No aparecen	14	3	8
Pasan a consolidación	—	9	7
Pasan a regulación	—	1	1
Subtotal	79	45	79
Servicios regionales			
Continúan	12	11	9
No aparecen	—	—	—
Pasa a estatal	1	3	3
Pasa a subregional	—	1	1
Servicios estatales			
Continúan		25	
No aparecen		1	
Pasa a regional		6	
Pasa a subregional		10	

Fuentes: elaborado a partir de SAHOP (1978:127-134); Sedue (1984:44); Sedue (1990: cuadro 4).

dades?, ¿de qué manera contribuye el aumento de ciudades de impulso a la estrategia económica regional y nacional?, ¿con base en qué criterios 14 ciudades que tenían política de impulso en 1978, ya no aparecen en 1984? (véase cuadro 4), ¿o porqué, hay centros urbanos de consolidación que se convierten en ciudades con impulso?, etc. El hecho de que algunos estudios sobre inversión pública federal en niveles estatales concluyan que ésta continúe siendo bastante centralizada en sólo algunos estados y sectores y por lo mismo selectiva (véase Palacios, 1989a), parece entrar en contradicción con un amplio impulso a un gran número de ciudades distribuidas en la mayor parte de los estados del país. En los

CUADRO 5
Políticas a seguir en los sistemas urbano regionales,
según los planes de 1978, 1984 y 1990

Estado	Localidad	1978		1984		1990	
		Política	Serv.	Política	Serv.	Política	Serv.
Ags.	Aguascalientes-Jesús María	Im		Ii	Est.	Ii	Est.
B.C.	Mexicali	I	Reg.	Ii	Est.	Ii	Est.
	Tijuana	C			Reg.	C	Reg.
	Ensenada	C			Est.	Ii	Subr.
B.C.S.	La Paz	I		It	Est.	Ii	Est.
	Ciudad Constitución					I	Subr.
Camp.	Campeche	C			Est.	Ii	Est.
	Ciudad del Carmen	C				C	Subr.
Coah.	Torreón-Gómez Palacio-Lerdo		I Ii	Ia	Reg.	R	Reg.
	Saltillo-Ramos Arizpe	Im		Ii	Est.	Ii	Est.
	Monclova-Frontera	C			Est.	Ii	Subr.
	Piedras Negras					Ii	Subr.
Col.	Manzanillo	Im		It	Est.	Ii	Est.
	Colima-Villa de Álvarez	C			Est.	Ii	Est.
Chis.	Tuxtla Gutiérrez	I		Ii	Est.	I	Est.
	Tapachula	C		Ia	Est.	Ii	Subr.
Chih.	Chihuahua	I	Reg.	Ii	Reg.	Ci	Est.
	Ciudad Juárez	Cr		Ii	Est.	C	Reg.
	Cuahtémoc	C				Ii	Subr.
	Delicias					Ii	Subr.
	Hidalgo del Parral					Ii	Subr.
D.F.	Ciudad de México y municipios conurbados	C OR	Reg.	Cl It	Reg.	R	Reg.
Dgo.	Durango	C		Ii	Est.	Ii	Est.
Gto.	León	C	Reg.		Reg.	C	Reg.
	Salamanca					Ii	Subr.
	Irapuato	Im		Ia	Est.	C	Est.
	Celaya					Ii	Est.
	Guanajuato	Cr				C	Est.
	San Miguel de Allende					I	Subr.
Gro.	Z.M. Acapulco	C		It	Est.	C	Reg.
	Ciudad Altamirano	Im					
	Chilpancingo	C				Ii	Est.
	Iguala	Im				Ii	Subr.
	Ixtapa-Zihuatanejo	C		It		I	Subr.
Hgo.	Pachuca	C			Est.	C	Est.
	Tula	Im					
Jal.	Z.M. Guadalajara	C OR	Reg.	C It	Reg.	R	Reg.
	Barra de Navidad	Im					
	Ocotlán	Im					
	Lagos de Moreno	Im				I	Subr.
	Ciudad Guzmán	Im		Ia	Est.		
	Puerto Vallarta	Im		It		I	Subr.
Méx.	Toluca	Im			Est.	C	Est.

CUADRO 5 (continúa)

Estado	Localidad	1978		1984		1990	
		Política	Serv.	Política	Serv.	Política	Serv.
Mich.	Morelia	C		Ii	Est.	C	Est.
	Apatzingán					I	Subr.
	Uruapan	C				Ii	Subr.
	Zamora-Jacona	C				Ii	Subr.
Mor.	Lázaro Cárdenas	I	Reg.	Ii	Reg.	Ii	Subr.
	Z.M. Cuernavaca	Im			Est.	C	Est.
Nay.	Z.M. de Cuautla	Im		Ia			
	Tepic	Im			Est.	Ii	Est.
N.L.	Bahía de Banderas	Im					
	Monterrey	C OR	Reg.	C	Reg.	R	Reg.
Oax.	Linares			Ia			
	Oaxaca	C		It	Est.	Ii	Reg.
Pue.	Salina Cruz	I		Ii	Est.	Ii	Subr.
	Tuxtepec					Ii	Subr.
	Z.M. Puebla	C	Reg.	C	Reg.	C	Reg.
Qro.	Izúcar de Matamoros	Im					
	Tehuacán			Ia	Est.	Ii	Subr.
	Z.M. Querétaro	Im		Ii	Est.	C	Est.
Q. Roo	San Juan del Río	Im		Ii	Est.	I	Subr.
	Cancún			It	Est.	C	Est.
S.L.P.	Chetumal	C			Est.	I	Est.
	San Luis Potosí-Soledad						
	G.S.	Im		Ii	Est.	Ii	Reg.
Sin.	Ciudad Valles	C		Ia	Est.	Ii	Subr.
	Culiacán	C			Est.	Ii	Reg.
	Los Mochis	C		Ia		I	Subr.
Son.	Mazatlán	I		It	Est.	Ii	Est.
	Hermosillo	C		Ii	Est.	Ci	Reg.
	Guaymas-Empalme-San Carlos	I		It	Est.	Ii	Subr.
	Ciudad Obregón	I	Reg.	Ia	Reg.	I	Est.
	Nogales	Cr			Est.	Ci	Subr.
Tab.	San Luis Río Colorado					Ii	Subr.
	Villahermosa	I		Ii	Reg.	Ii	Est.
Tamps.	Cárdenas	C				Ii	Subr.
	Z.M. Tampico	I	Reg.	Ii	Reg.	Ii	Reg.
	Ciudad Mante	C				I	Subr.
	Matamoros			Ii	Est.	Ii	Est.
	Nuevo Laredo	C			Est.	Ii	Est.
	Ciudad Victoria	C				I	Est.
Tlax.	Reynosa-Río Bravo	C		Ii	Est.	Ii	Est.
	Tlaxcala-Santa Ana						
Ver.	Chiautempan	Im			Est.	C	Est.
	Apizaco	Im				Ii	Subr.
	Z.M. Veracruz-Boca del Río	C	Reg.	Ii It	Reg.	Ii	Reg.
Ver.	Jalapa-Banderilla	C			Est.	C	Est.
	Z.M. Coatzacoalcos						
	Minatitlán	I	Reg.	Ii	Reg.	C	Reg.

CUADRO 5 (concluye)

Estado.	Localidad	1978		1984		1990	
		Política	Serv.	Política	Serv.	Política	Serv.
	Córdoba-Orizaba	C		Ii	Est.	Ii	Subr.
	Poza Rica	C				Ii	Subr.
	Tuxpan	C				Ii	Subr.
Yuc.	Z.M. Mérida-Progreso	I	Reg.	Ii It	Reg.	Ii	Reg.
Zac.	Zacatecas-Guadalupe	C			Est.	Ii	Est.
	Fresnillo	Im				Ii	Subr.

Políticas: I Impulso
 Im Impulso moderado
 C Consolidación
 Or Ordenamiento y regulación
 Cl Control
 R Regulación
 Ii Impulso industrial
 It Impulso turístico
 Ia Impulso agropecuario

Servicios: Reg. Regionales
 Est. Estatales
 Subr. Subregionales

planes no hay elementos para intentar dar respuestas a tales cuestionamientos.

Algo similar sucede en las ciudades con política de prestación de servicios. Aquellas que deberán ofrecer servicios regionales se mantienen, pero las clasificadas como de servicios estatales disminuyen de 42 en 1984 a 32 en 1990 (cuadro 3), y se convierten en centros de servicios subregionales (cuadro 4). Probablemente aquí no sólo es importante saber a qué obedecen tales cambios de jerarquía, sino conocer qué relación tienen éstos con el incremento del número de ciudades con política de impulso. Una vez más los planes carecen de algún tipo de evidencia en este sentido. La falta de evaluación de política y de fundamentos teóricos que justifiquen estos cambios o prioridades, llevan a pensar que estas últimas responden más bien a presiones de carácter político.

Es muy importante que la evaluación de las políticas urbano-regionales se encauce cada vez más al fondo (conceptual) y no únicamente a la forma. Esto significa confrontar los supuestos teóricos que sirven de base a estas políticas, no sólo con la experiencia de otros países, sino con las estrategias específicas que se proponen para México. La ausencia de diagnósticos más amplios y profundos, especialmente con caracterizaciones regionales, no permite avanzar en evaluaciones sistemáticas a niveles locales (de ciudad o región). Este tipo de evaluaciones son fundamentales

para conocer el grado de difusión de desarrollo que el supuesto fortalecimiento de niveles medios de la jerarquía urbana pretende lograr.

Además, es fundamental definir un modelo territorial que tome en cuenta la actual relocalización de los procesos productivos y sus nuevos espacios. En este sentido existen aspectos, como la disminución de la inversión pública, el incremento de la inversión privada, la privatización y el fuerte dinamismo de algunos sectores como la maquila, el turismo y la alta tecnología que están causando patrones territoriales que ya deben tomarse en cuenta.

Bibliografía

- Aguilar, A.G. (1987). "La política urbana y el Plan Director de la Ciudad de México. ¿Proceso operativo o fachada política?", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 2, núm. 2, México, El Colegio de México.
- Appalraju, J. y M. Safier (1976). "Growth-Centre Strategies in Less-Developed Countries", en A. Gilbert (Ed.), *Development Planning and Spatial Structure*, John Wiley and Sons.
- Brookfield, H. (1975). *Interdependent Development*, Methuen and Co., Ltd.
- Coraggio, J.L. (1981). "Las bases de la planificación regional en América Latina (un enfoque crítico)", en S. Boisier et al. (comp.), *Experiencias de planificación regional en América Latina*, Santiago de Chile NU. CEPAL, ILPES, SIAP.
- De Mattos, C.A. (1990). "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional", en *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XXIII, núm. 89, SIAP.
- Funell, D.C. (1976). "The Role of Small Service Centres in Regional and Rural Development: With Special Reference to Eastern Africa", en A. Gilbert" (ed.), *Development Planning and Spatial Structure*, John Wiley and Sons.
- Garza, G. (1983). "Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano-regionales en México (1900-1982)", en *Demografía y Economía*, vol. XVII, núm. 2, El Colegio de México.
- (1989) (comp.). *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*, México, El Colegio de México.
- Gilbert, A. y D.E. Goodman (1976). "Regional Income Disparities and Economic Development: A Critique", en A. Gilbert (Ed.), *Development Planning and Spatial Structure*, John Wiley and Sons.
- Glickman, N.J. (1983). "National Urban Policy in an Age of Economic Austerity", en *Transition to the 21st. Century: Prospects and Policies for Economic and Urban-Regional Transformation*, USA, Jai-Press Inc.
- Graizbord, B. (1984). "Desarrollo regional, ciudades intermedias y descentralización en México: observaciones críticas al Plan Nacional de

- Desarrollo Urbano (1978 y 1982)", en *Demografía y Economía*, vol. XVIII, núm. 1, México, El Colegio de México, pp. 27-47.
- Hansen, N.M. (1981). "Development from Above: The Centre-Down Development Paradigm", en W.B. Stohr y F. Taylor (comps.), *Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*, John Wiley and Sons.
- Hardoy, J.E. y D. Satterthwaite D. (1986). "Government Policies and Small and Intermediate Urban Centres", en J.E. Hardoy y D. Satterthwaite (comp.), *Small and Intermediate Urban Centres*, Hodder and Stoughton.
- Helmsing, B.H.J. y Uribe-Echeverría (1981). La planificación regional en América Latina, ¿teoría o práctica?, en S. Boisier et al. (comp.), *Experiencias de planificación regional en América Latina*, Santiago de Chile, NU, CEPAL, ILPES, SIAP.
- Hicks, D.A. (1983). "Perspectives on Urban America and Key Policy Issues for the Eighties", en *Transition to the 21st. Century: Prospects and Policies for Economic and Urban-Regional Transformation*, USA, Jai-Press Inc.
- Ilpes (1978). *Los polos de crecimiento. La teoría y la práctica en América Latina*, 2 vols., Santiago de Chile (mimeo.).
- Ilpes/Ildis (eds.) (1974). *Planificación regional y urbana en América Latina*, México, Siglo XXI Editores.
- Massey, D. (1979). "In What Sense a Regional Problem?", *Regional Studies*, vol. 13, pp. 233-243.
- Pacione (1990). "What About People? A Critical Analysis of Urban Policy in the United Kingdom", en *Geography*, vol. 75, 3, núm. 328, Reino Unido.
- Palacios, J.J. (1989a). "La insuficiencia de la política regional en México: patrones de asignación de la inversión pública federal", en G. Garza (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*, México, El Colegio de México.
- ____ (1989b). *La política regional en México, 1970-1982*, Universidad de Guadalajara.
- Potter, R. (1985). *Urbanization and Planning in the 3rd. World*, Croom-Helm.
- Renaud, B. (1981), *National Urbanization Policy in Developing Countries*, the World Bank, Oxford University Press.
- Richardson, H. (1977). *City Size and National Spatial Strategies in Developing Countries*, World Bank Staff Working Paper, núm. 252.
- ____ (1981). "National Urban Development Strategies in Developing Countries", en *Urban Studies* 1, pp. 267-283.
- Riffka, S. e I. Fernández (1981), "El desarrollo regional y el cambio socio-político en América Latina", en S. Boisier et al. (comp.), *Experiencias de Planificación Regional en América Latina*, Santiago de Chile, NU, CEPAL, ILPES, SIAP.
- Rodwin, L. (1978). "Regional Planning in Less Developed Countries: A Retrospective View of the Literature and Experience", en *International Regional Science Review*, vol. 3, núm. 2, pp. 113-131.

- Rondinelli, D.A. (1983). *Secondary Cities in Developing Countries. Policies for Diffusing Urbanization*, Sage Publications.
- Sabatini, F. (1990). "Planificación del desarrollo regional: desde los sistemas espaciales a los procesos sociales territoriales", en *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XXII, núm. 89, SIAP.
- SAHOP (1978). *Plan Nacional de Desarrollo Urbano*, tomo I, México, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- Sedue (1984). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988*, México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- Sedue (1990). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994*, México, Secretaría de Desarrollo Urbano.
- Stohr, W. (1975). *Regional Development: Experiences and Prospects in Latin America*, Mouton.
- Stohr W.B. y F. Taylor (1981) (eds.). *Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*, John Wiley and Sons.
- Yujnovsky, O. (1983). "Veinte años de investigación urbano-regional Latinoamericana: avances y perspectivas", en *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XVII, núm. 67, SIAP, pp. 86-108.