

IMPULSO A LA CIUDADES MEDIAS. INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA*

*Adrián Guillermo Aguilar***

Desde finales de los años setenta las ciudades medias han sido los centros seleccionados para implementar una estrategia de descentralización y desarrollo regional. Se pretende, entre otros aspectos, concentrar en ellas, y en las regiones a las que pertenecen, mayor y mejor equipamiento urbano para satisfacer los requerimientos de su población actual y futura, especialmente en lo que se refiere a la dotación de agua potable, drenaje y alcantarillado, así como equipamiento en salud, educación y cultura.

La inversión en infraestructura se puede distinguir en la de tipo social y la de carácter físico. Sus montos están distribuidos según la clasificación de las ciudades y de acuerdo con la política de prestación de servicios regionales o estatales; al comparar dicha inversión con la distribución de la población que residía en esas localidades en 1980, es posible obtener indicadores de apoyo fuerte o débil para cada ciudad.

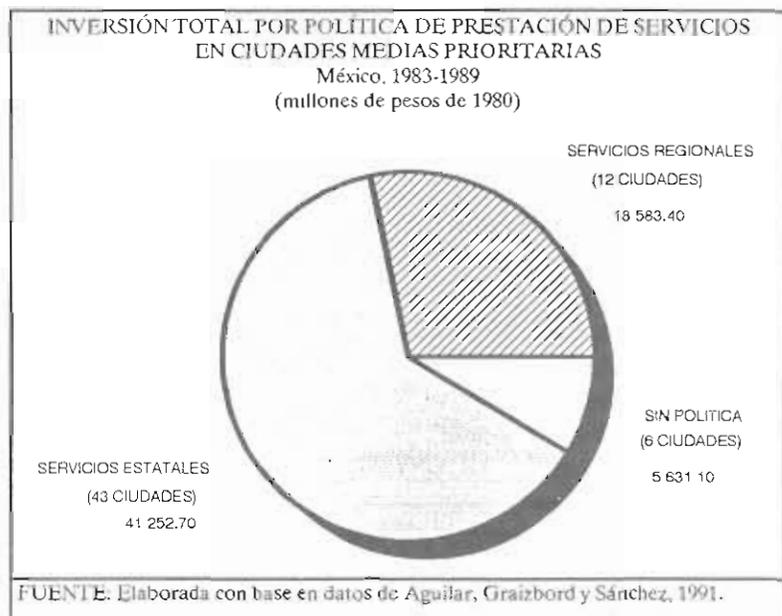
Este indicador presenta una imagen parcial porque no toma en cuenta la infraestructura existente en la localidad, ni la dinámica de la demanda; no obstante, en términos generales tal comparación permite identificar las prioridades territoriales más significativas en términos de la inversión pública.

Las ciudades medias se agrupan en tres bloques: aquellas con política de servicios regionales (PSR), las de política de servicios estatales (PSE); y un reducido grupo de otras a las que no les corresponde ninguna de las dos políticas mencionadas. Del análisis anterior se desprenden algunas conclusiones importantes de acuerdo con tres aspectos: 1) la política de prestación de servicios y la categoría política; 2) la dotación de infraestructura social y económica, y 3) el tamaño de las localidades.

POLÍTICA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

En este aspecto, es notorio que el 63 por ciento de la inversión total en infraestructura se concentra en las 43 ciudades que cuentan con PSE, el 28 por ciento en las 12 ciudades de servicios regionales y, finalmente, el restante 9 por ciento en otras ciudades medias. Algo similar ocurre con las distribuciones desagregadas de la inversión en infraestructura social y física.

El valor promedio de la inversión por ciudad en el grupo de servicios regionales es el mayor (más de 1 500 millones de pesos de 1980); el valor medio en aquellas de servicios estatales, comparado con el de otras ciudades medias es muy similar (959.4 y 938.5, respectivamente). Ello parece indicar que estas últimas tuvieron un apoyo con el mismo grado de prioridad que las de servicios estatales.



* Ponencia presentada en el Seminario "Desarrollo de Ciudades Medias", organizado por el INESER, del 19 al 21 de junio de 1991 en Chapala, Jalisco.

** Investigador del Instituto de Geografía de la UNAM.

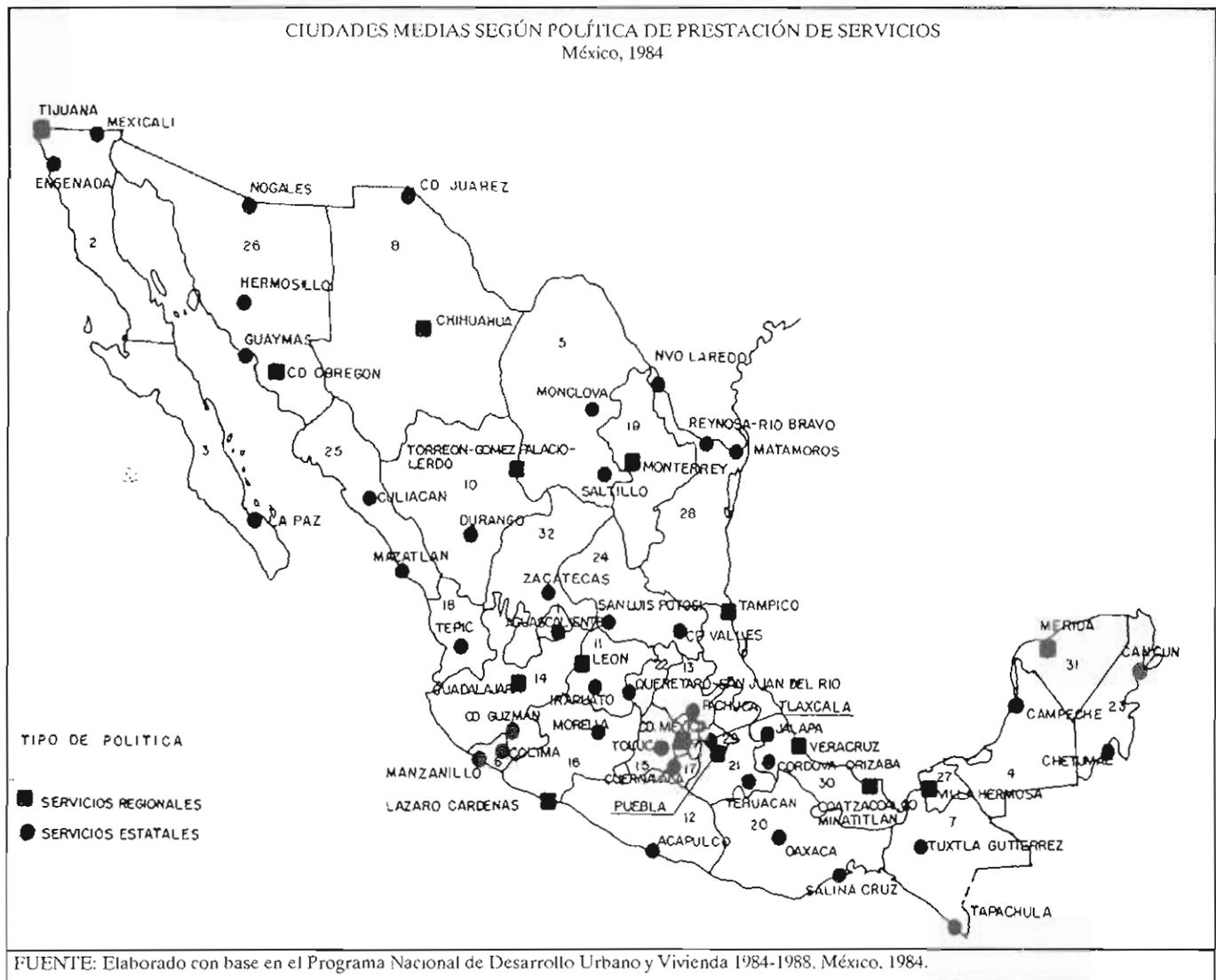
INVERSIÓN TOTAL EN INFRAESTRUCTURA POR CIUDADES MEDIAS PRIORITARIAS
México, 1983-1989
(por ciento)

LOCALIDAD	INFRAESTRUCTURA FÍSICA (1)	INFRAESTRUCTURA SOCIAL (2)	TOTAL DE INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA (3)	PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN (4)	DIFERENCIA (3)-(4)
<i>CON POLÍTICA DE SERVICIOS REGIONALES</i>	35.67	27.12	28.39	38.63	-10.24
Puebla	0.01	4.90	4.17	8.08	-3.91
Z.M. de León	0.22	1.86	1.62	5.14	-3.52
Z.M. de Torreón	2.76	1.87	2.00	4.90	-2.89
Tampico	9.02	2.19	3.21	3.34	-0.12
Mérida	0.09	2.89	2.47	3.23	-0.76
Tijuana	6.82	2.56	3.20	3.05	0.14
Chihuahua	0.93	2.16	1.98	2.93	-0.95
Z.M. de Coatzacoalcos	11.54	1.80	3.26	2.87	0.39
Veracruz	0.14	2.02	1.74	2.61	-0.87
Ciudad Obregón	2.92	1.66	1.85	1.18	0.67
Villahermosa	0.19	2.58	2.22	1.12	1.10
Lázaro Cárdenas	1.03	0.61	0.67	0.19	0.49
<i>CON POLÍTICA DE SERVICIOS ESTATALES</i>	61.74	63.23	63.01	58.44	4.56
Z.M. de Toluca	2.37	1.92	1.98	4.25	-2.26
Ciudad Juárez	5.92	2.45	2.97	3.87	-0.90
San Luis Potosí	0.49	2.54	2.24	3.35	-1.11
Mexicali	0.81	2.31	2.08	2.43	-0.35
Culiacán	0.95	2.49	2.26	2.17	0.09
Acapulco	6.90	2.42	3.08	2.15	0.94
Morelia	2.99	2.38	2.47	2.12	0.35
Hermosillo	0.05	1.75	1.50	2.11	-0.61
Aguascalientes	0.08	3.18	2.72	2.08	0.63
Saltillo	0.29	2.13	1.86	2.03	-0.17
Z.M. de Cuernavaca	0.41	1.14	1.03	1.97	-0.94
Jalapa	1.54	1.20	1.25	1.87	-0.62
Durango	0.12	1.98	1.70	1.83	-0.13
Orizaba	0.09	1.01	0.87	1.78	-0.91
Querétaro	5.39	3.24	3.56	1.54	2.03
Nuevo Laredo	0.05	1.12	0.96	1.43	-0.47
Mazatlán	4.53	1.03	1.55	1.42	0.13
Reynosa-Río Bravo	2.36	2.32	2.33	1.38	0.94
Matamoros	4.03	1.58	1.95	1.34	0.61
Monclova	2.41	0.73	0.98	1.32	-0.34
Irapuato	0.08	0.52	0.45	1.21	-0.76
Oaxaca	1.47	1.92	1.85	1.19	0.66
Córdoba	0.00	0.26	0.22	1.11	-0.89
Tepic	1.29	1.42	1.40	1.04	0.37
Zacatecas	1.92	2.18	2.14	1.00	1.14
Z.M. de Guaymas	0.85	0.65	0.68	0.99	-0.31
Tuxtla Gutiérrez	0.20	1.63	1.42	0.93	0.49
Campeche	0.20	1.70	1.47	0.91	0.56
Ensenada	0.26	1.11	0.99	0.86	0.13
Colima	0.15	1.68	1.45	0.85	0.60
Pachuca	3.88	0.81	1.27	0.78	0.48
La Paz	1.48	1.72	1.68	0.65	1.03
Tapachula	0.03	0.75	0.64	0.61	0.03
Tehuacán	0.04	0.83	0.72	0.57	0.15
Tlaxcala	0.99	1.17	1.01	0.55	0.46
Ciudad Valles	0.00	1.13	0.96	0.47	0.49
Nogales	0.78	0.64	0.66	0.47	0.19
Ciudad Guzmán	0.00	0.54	0.46	0.43	0.02
Chetumal	0.20	0.83	0.74	0.40	0.33
Salina Cruz	0.05	0.34	0.30	0.28	0.01
Manzanillo	6.86	0.72	1.64	0.28	1.36
Cancún	0.11	1.37	1.18	0.24	0.95
San Juan del Río	0.00	0.40	0.34	0.19	0.15
<i>SIN POLÍTICA</i>	2.60	9.66	8.60	2.93	5.67
Z.M. de Cuautla	0.00	1.08	0.92	0.98	-0.06
Los Mochis	1.26	1.67	1.61	0.87	0.74
Ciudad del Carmen	0.13	0.66	0.58	0.52	0.06
Puerto Vallarta	1.21	1.22	1.21	0.27	0.94
Linares	0.00	4.35	3.70	0.23	3.47
Zihuatanejo	0.00	0.68	0.58	0.05	0.53
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

(1) Incluye la inversión en obras de drenaje y alcantarillado, vialidad y conducción y abastecimiento de agua a centros urbanos realizada por BANOBRAS, Comisión Nacional del Agua Y SEDUE. Este último cubre el periodo 1985-1989.

(2) Incluye inversión del IMSS, ISSSTE, FONHAPO, FOVISSSTE y CAPFCE. Este último cubre el periodo 1983-1988.

FUENTE: Elaborada con base en datos de Aguilar, Graizbord y Sánchez, 1991.

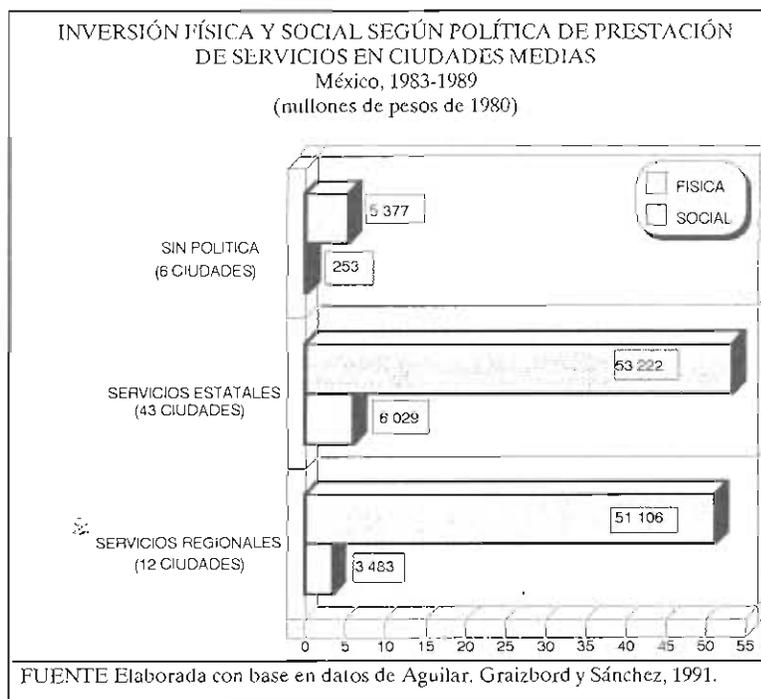


En el caso de las ciudades con PSR, seis tuvieron apoyos por arriba del valor medio: Puebla, Tampico, Mérida, Tijuana, la zona metropolitana de Coahuila y Villahermosa. De éstas, sólo las tres últimas, una fronteriza y dos localizadas en zonas de explotación petrolera, tuvieron apoyos equivalentes o por arriba de sus porcentajes correspondientes de población. En esta consideración también se encuentran Ciudad Obregón y Lázaro Cárdenas; la primera en una zona preponderantemente agropecuaria y la segunda un centro siderúrgico de importancia nacional.

Por lo que se refiere a las localidades con PSE, sólo 20 de las 43 alcanzan inversiones por arriba del valor medio en este grupo. Del centro-norte del país: zona metropolitana de Toluca, Querétaro, Morelia, San

Luis Potosí, Aguascalientes, Durango, Zacatecas y Saltillo. De la franja fronteriza: Mexicali, Ciudad Juárez, Reynosa y Matamoros. De la vertiente del Pacífico Norte: La Paz, Hermosillo, Culiacán, Mazatlán y Manzanillo. De la vertiente del Pacífico Sur: Acapulco y Oaxaca. Y de la costa del Golfo: Campeche. A las anteriores habría que agregar las dos ciudades que destacan en el grupo de otras ciudades medias: Los Mochis y Linares.

De acuerdo con lo anterior, se ven ampliamente favorecidas las ocho ciudades medias del centro-norte del país, algunas muy vinculadas a la Ciudad de México, a Guadalajara, a la zona norte, o a subsistemas urbanos regionales como el de Aguascalientes-Zacatecas-San Luis Potosí. Otro grupo con amplio



DOTACIÓN DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y FÍSICA

Los montos de inversión en infraestructura social son mucho mayores que los de carácter físico. Dicha situación puede ser una muestra de que a la infraestructura física no se le otorga suficiente importancia o que sólo un número muy reducido de ciudades medias son las claramente favorecidas.

En el caso de las localidades con PSR, las más favorecidas con inversión en infraestructura física son Tampico, Tijuana y la zona metropolitana de Coatzacoalcos; y las que tienen valores muy cercanos al promedio son la zona metropolitana de Torreón y Ciudad Obregón. Por su parte, las más beneficiadas con inversión en infraestructura social son Puebla, Mérida, Tijuana y Villahermosa, y las que se acercan al valor medio son Tampico y Chihuahua.

apoyo es el de toda la vertiente del Pacífico (siete localidades), que incluye importantes regiones agropecuarias y centros turísticos. Finalmente, también reciben considerable respaldo varias de las ciudades fronterizas.

Así mismo, es importante mencionar que en el caso de las ciudades con PSR, la mitad de las localidades con inversiones por arriba del valor medio son capitales estatales, lo cual es mucho más notorio en el conjunto de localidades con PSE, donde 14 de las 20 más favorecidas, es decir, el 70 por ciento, lo son también (en el caso de la zona centro-norte, todas). Quedan fuera de este grupo de servicios estatales con amplio apoyo sólo ocho capitales estatales, tres de las cuales -Tepic, Tuxtla Gutiérrez y Colima- tienen inversiones cercanas al valor medio. Esto parece indicar una fuerte tendencia a favorecer a las capitales de estado, independientemente del tipo de política de prestación de servicios que les haya asignado el Plan.

Si en lugar de tomar el valor medio como punto de referencia se considera la relación positiva entre el porcentaje de la inversión total en infraestructura y el porcentaje de población, a las 20 localidades más favorecidas con PSE se agregarían seis capitales, y se incrementaría el número, sobre todo de aquellas localizadas en la vertiente del Pacífico.

De estos datos se pueden destacar dos aspectos: primero, que no existe coincidencia entre el apoyo en infraestructura física y la de tipo social; con excepción de Tijuana y, en menor medida, Tampico. El segundo aspecto a resaltar es que, de acuerdo con las características de las ciudades, el elevado apoyo en infraestructura física se da precisamente en ciudades que destacan en el área de producción económica, como son Tampico y la zona metropolitana de Coatzacoalcos en industria, y la zona metropolitana de Torreón y Ciudad Obregón en actividades agropecuarias; estas últimas también con cierta actividad industrial, sobre todo la primera. Asimismo, las fuertes inversiones en infraestructura social son canalizadas a las capitales de estado donde, además de la importancia económica que puedan tener, destaca su papel como los más importantes centros urbanos de su entidad, particularmente en lo que toca a la oferta de servicios sociales. Entre éstas se pueden mencionar Puebla, Mérida, Villahermosa y Chihuahua.

En el grupo de ciudades con PSE destacan varias por arriba del valor medio: 16 en infraestructura física y 20 en infraestructura social. Las localidades favo-

recidas con inversiones por arriba de los valores promedio en infraestructura física son la zona metropolitana de Toluca, Ciudad Juárez, Acapulco, Morelia, Querétaro, Reynosa-Río Bravo, Matamoros, Oaxaca, Zacatecas, La Paz, Jalapa, Mazatlán, Monclova, Pachuca, Chetumal y Manzanillo. Las más beneficiadas con infraestructura social son la zona metropolitana de Toluca, Ciudad Juárez, Acapulco, Morelia, Querétaro, Reynosa-Río Bravo, Matamoros, Oaxaca, Zacatecas, La Paz, San Luis Potosí, Mexicali, Culiacán, Hermosillo, Saltillo, Durango, Tuxtla Gutiérrez, Campeche y Colima. Cabe señalar que nueve de las 16 favorecidas en el primer grupo y 16 de las 20 del segundo son capital de estado.

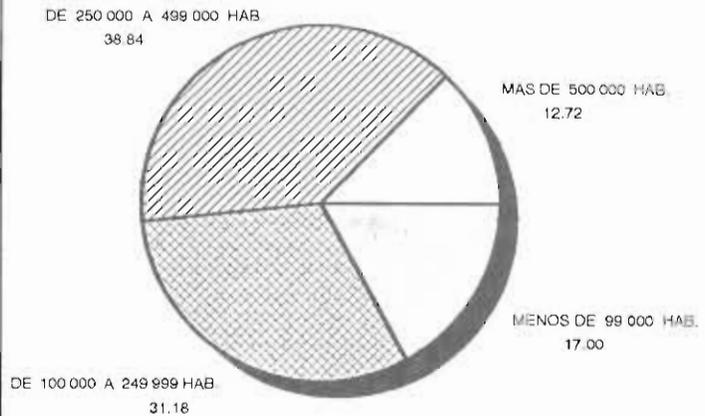
Si se examina la inversión en infraestructura física y social en las ciudades con PSR como se hizo para el grupo con PSE, es posible afirmar que existe coincidencia en ambos tipos de inversión. Las primeras 10 ciudades que están por arriba de los valores medios en ambas categorías son las mismas. Asimismo, destaca una vez más la importancia de las capitales estatales: en infraestructura física, 9 de las 16 localidades tienen esta categoría política, y en infraestructura social el número es aún mayor, ya que 16 de las 20 ciudades también la tienen. Es decir, prevalece la tendencia de orientar a las capitales de los estados la inversión por arriba del promedio, sobre todo en infraestructura social.

TAMAÑO DE LAS LOCALIDADES

Finalmente, es posible apreciar que existe concentración de la inversión en el grupo de ciudades entre 250 mil y medio millón de habitantes, el cual incluye 13 localidades por arriba del valor medio de la inversión total en infraestructura. Asimismo, se vieron favorecidas las ciudades mayores de 500 mil habitantes, con apoyos similares a las anteriores; y, en menor medida, aquellas de 100 mil a 250 mil habitantes, donde la inversión ofrece un patrón más selectivo: sólo 3 de 17 se encuentran arriba del valor medio.

Hay que recordar que el rango de localidades más favorecido (de 250 mil a medio millón de habitantes) concentra el mayor porcentaje de población de todas las ciudades medias prioritarias (poco más de 40 por

DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN TOTAL SEGÚN TAMAÑO DE CIUDADES
México, 1983-1986
(por ciento)



FUENTE: Elaborada con base en datos de Aguilar, Graizbord y Sánchez, 1991.

ciento); a su vez, también en este rango se encuentra el mayor número de capitales estatales (12 de ellas). Ambos aspectos influyen seguramente en la concentración de la inversión. □

BIBLIOGRAFÍA

Barlow, I.M., *Spatial Dimensions of Urban Government Research Studies*. John Wiley & Sons, London, 1981.

Diamond, D. y Spence, *Regional Policy Evaluation*, Gower, England, 1983.

Jordan, Squella et. al., "El papel de las ciudades intermedias en América Latina y el Caribe", *Vivienda*, vol. 12, núm. 2, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, México, 1987.

Kriesel, K.M., *The thresholds of public services provided via service contract*, Association of American Geographers, 3, 1970.

Okafor, S.I., "The population factor in public service provision in Nigeria", *Applied Geography*, vol. 9, núm. 2, Birt-hersworths and Co. Publishers, U.K., 1989.

Portugali, J., "Distribution, allocation, social structure and spatial form: Elements of planning theory", *Progress in Planning*, vol. 14, Pergamon Press, 1980.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988*, México, 1984.