

URBANIZACION Y DESCENTRALIZACION

URBANISMO, METROPOLIZACION Y SUBDESARROLLO

Gloria GONZÁLEZ SALAZAR*

1. ALGUNOS HECHOS Y DATOS

En las últimas décadas la celeridad del proceso de urbanización y la tendencia hacia la formación de grandes ciudades y áreas metropolitanas, ha sido un rasgo característico del fenómeno de asentamiento humano en América Latina.

Así, la población asentada en localidades de 20 mil y más habitantes pasó entre 1960 y 1980 del 32.4% al 47.3% de la población total en la región, lapso en que la representación de las ciudades de 100 mil y más habitantes se incrementó del 25.2% al 36.9%. En cuanto a la expansión metropolitana, a principios del siglo sólo había un asentamiento de este tipo en la región, para 1960 el fenómeno se presentaba en 9 países y para 1980 había 26 metrópolis en 12 países latinoamericanos. Años estos últimos entre los que la población metropolitana se incrementó de 31 a 100 millones de personas, pasando su equivalencia en el total de habitantes del 14.8% al 28.5%. De continuar esas tendencias, según se estima, para el año 2000 más de las dos terceras partes de la población de América Latina se hallará asentada en dos mil localidades de 20 mil y más habitantes, pero una cifra superior a la mitad de esa población urbana estará concentrada

* Investigadora Titular del IIEC, en el área de Problemas Sociales del Desarrollo Económico de México.

en unas 46 grandes áreas metropolitanas entre las que estarán las aglomeraciones humanas mayores del mundo, como la ciudad de México con 31 millones de habitantes, Sao Paulo con 25.8, Río de Janeiro con 19 millones, etcétera.¹

Empero, hasta ahora dicho proceso arrastra graves fallas. A nivel interurbano, el grueso de las actividades industriales y de servicio se hallan en las mayores metrópolis, al par que el ingreso *per cápita* promedio en éstas duplica y aun triplica y más las tasas promedio nacionales. Y por su parte, a nivel intraurbano las metrópolis ostentan una grave problemática de diseconomías de escala, crecientes costos de la vida, congestionamiento de tránsito, contaminación ambiental, insuficiencia de servicios públicos, deficiencias de administración, etcétera, en un cauce en que se incrementa el desempleo y el subempleo y el número de personas asentadas precariamente en zonas periféricas.

México es un ejemplo muy destacado en este fenómeno. Entre 1940 y 1980 la población asentada en localidades de 15 mil y más habitantes aumentó del 20.0% al 52.7% de la población total. Periodo en el que las localidades de 100 mil y más habitantes pasaron de 5 a 49, con una representación, respectivamente, del 11.9% y del 42.7% de la población total. Para 1940 sólo existía una localidad con más de un millón de habitantes, la Ciudad de México, en la que apenas avanzaba el proceso de metropolización y cuya población equivalía al 7.9% del total. En 1980 existían ya tres localidades de este tipo, o sea las grandes áreas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, cuya población conjunta alcanzaba el 26.2% del total nacional, correspondiendo a la primera, por sí sola, el 20%, en un cauce en que numerosas ciudades ostentaban también un carácter metropolitano, por ejemplo, las de Puebla, Orizaba, Veracruz, Chihuahua, Tampico, León, Torreón, Mérida, San Luis Potosí, etcétera.²

En este marco, el caso más crítico de concentración demográfica y económica lo constituye la Ciudad de México y su zona metropolitana donde se genera el 46% de la producción industrial del país y se absorbe más del 33% de la inversión federal.³ Sólo en el Distrito Federal que comprende la ciudad central, se localiza el

¹ "Las Metrópolis Latinoamericanas y la Crisis", *Boletín Notas Sobre la Economía y el Desarrollo*, CEPAL, No. 406, Dic. 1984.

² *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988*, México, Poder Ejecutivo Federal, agosto de 1984, p. 23.

³ *Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica*, Edición para Consulta Pública, México, D.F., septiembre de 1984, p. 5.

33.4% de las 500 empresas más importantes del país.⁴ En dicha entidad, asimismo, el producto *per cápita* promedio ascendió en 1980 a 114 692 pesos, mientras que el promedio nacional por tal concepto fue de 63 466 pesos.⁵

Con todo, la Ciudad de México y su área metropolitana presenta una grave problemática interna habiéndose estimado en fechas recientes, por ejemplo, un crecimiento del 150% en la emisión de contaminantes en los últimos 10 años, inadecuación en la recolección y depósito de las más de 10 mil toneladas de basura que se generan diariamente; pérdidas superiores a los 3 millones hora/hombre/día por congestionamientos de tránsito; exclusión de entre el 60 y el 70% de las familias del mercado formal del suelo y la vivienda y condiciones habitacionales insatisfactorias para más del 50% de la población; subempleo y desempleo que en conjunto afectan a aproximadamente el 40% de la población económicamente activa, etcétera. Y ello, en un marco de crecientes costos de los servicios y el equipamiento urbano los que, sin embargo, siempre van a la zaga de las necesidades en continuo aumento.⁶ Obviamente, la situación de desastre provocada por los sismos del 19 y 20 de septiembre próximo pasado, como se muestra en distintos artículos incluidos en esta revista, han añadido matices dramáticos de emergencia a algunos de estos problemas como es el caso, entre otros, de la vivienda y el empleo. Pero de hecho se trata de elementos adicionales que vienen a sumarse a problemas preexistentes de carácter estructural. Aunque ello, sin defecto de que se haya puesto en evidencia lo que tantas veces ha sido señalado por los especialistas, a saber, entre otras cosas, la inadecuada calidad de los suelos de una gran parte de la metrópoli —sobre todo en lo que corresponde a la ciudad central—, para soportar tan enorme carga de edificaciones.⁷

⁴ "Las 500 Empresas Individuales más Importantes de México", *Revista Expansión*, México, Año XVII, Vol. XVII, No. 422, 21 de agosto de 1985, p. 156.

⁵ *El Mercado de Valores*, México, NAFINSA, Año XLII, Núm. 5, febrero 1 de 1982, pp. 113-115.

⁶ Cf. *Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal*, op. cit., p. 7 y Gloria González Salazar, *El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación*, México, IIEC, UNAM, 1983.

⁷ Como es sabido, en dicha metrópoli mexicana no sólo se trata de los problemas derivados de la concentración económica y demográfica, sino de la manera como ésta interactúa con las características geográficas del Valle de México en que se ubica. Así, su localización a gran altitud en un valle prácticamente cerrado con dificultades de ventilación, su morfo-

Como quiera que sea, ésta, como otras grandes aglomeraciones latinoamericanas constituyen la manifestación más crítica y visible de los agudos desequilibrios que ha arrastrado el desigual desenvolvimiento urbano-regional y que se expresa en un fenómeno de macrocefalia-dispersión. En México, por ejemplo, correlativamente a la concentración señalada, para 1980, según datos censales el 33.7% de la población vivía en localidades de menos de 2 500 habitantes, y de ésta, el 22.9% se hallaba en localidades menores de 1 000 habitantes. Como se considera, estos fenómenos en su conjunto se derivan de los estilos de desarrollo concentración-dependencia seguidos por nuestros países, mismos que contienen patrones tecnológicos y productivos que tienen severos efectos ambientales y que no se compadecen con las necesidades de desarrollo integral del aparato productivo y con la utilización racional y plena de todos nuestros recursos naturales y humanos.

2. ACERCA DE LA NATURALEZA Y PERSPECTIVAS DEL FENÓMENO: UN SOMERO COMENTARIO

La conformación de ciudades grandes y muy grandes y de regiones o aglomeraciones urbanas es una tendencia común de la urbanización en el mundo contemporáneo. Así ocurre, aunque con diversos ritmos y matices, en los países capitalistas altamente industrializados, y también, como antes veíamos, en los que pertenecen al capitalismo del subdesarrollo, tendencia que también está presente en los países socialistas, si bien en estas breves líneas no nos referimos a ellos.

De hecho, la urbanización actual y sus características está ligada, en último término, a los nuevos procesos de desarrollo de la producción y de la ciencia y la tecnología y a sus efectos sobre las actividades y conductas humanas. Es decir, a la revolución científico-tecnológica iniciada en los años cincuenta, que ha dado origen a transformaciones sustanciales en la estructura de las fuerzas productivas y en el carácter del trabajo, conllevando avances significativos en la estructura de la sociedad, en la organización del trabajo, de las interrelaciones humanas y en el uso del tiempo libre, en un contexto de modificaciones en la estructura de las ne-

logía y calidad de suelos, escasez de acuíferos y dificultades topográficas para la captación del líquido, etcétera, en conjunto determinan un medio del todo inadecuado para soportar sin grandes deseconomías y costos sociales, riesgos de desastre y daños ecológicos, un asentamiento humano de la magnitud y características de esta gigantesca urbe.

cesidades, en las pautas valorativas y en la movilidad territorial y social de la población.

Desde este ángulo, el rápido crecimiento de las grandes urbes es un fenómeno normal que de ser regulado racionalmente no es necesariamente negativo. Empero, dicho crecimiento puede resultar muy contradictorio dada su complejidad socioeconómica, territorial y ecológica, en un cauce en que tales fenómenos se hallan condicionados por el nivel de desarrollo de la producción social y por el carácter de las relaciones sociales prevalecientes. Así, en el capitalismo, el crecimiento hipertrofiado de las ciudades constituye una manifestación de las contradicciones del sistema y de la falta de dirección del desarrollo a través de un plan único con efectividad para lograr un desenvolvimiento urbano-regional proporcionado y condiciones generalizadas de bienestar social.

En este contexto, la intensa urbanización latinoamericana muestra, en el marco de la dependencia, rasgos específicos. La rápida y sostenida expansión económica de los países centrales posterior a la Segunda Guerra Mundial, y que desemboca en la transnacionalización de la economía mundial, genera estilos de desarrollo que, en el cauce de la inserción dependiente de los países subdesarrollados a la nueva división internacional del trabajo, son adoptados parcial y peculiarmente por éstos, mismos que por derivarse de realidades socioeconómicas muy distintas, son inadecuados para trascender el atraso y las disparidades económicas, sociales y territoriales heredadas de la fase anterior de dependencia pues antes que ello, las redefinen y agudizan con nuevas modalidades.

Entre otras cosas, los correspondientes patrones tecnológicos y productivos, a la vez que no responden a nuestras necesidades sociales y ahondan la dependencia por ser muy intensivos en capital e importaciones, estimulan fuertemente el peculiar proceso de metropolización del subdesarrollo, ya que implican una operación a gran escala y una sustancial concentración a nivel de empresas y a nivel territorial, que en un marco de desequilibrio urbano-regional, tiende a aprovechar las mejores condiciones preestablecidas en una o en unas cuantas ciudades. De este modo, en las grandes metrópolis latinoamericanas se concentra la mayor parte de la producción industrial y las mayores empresas, sobre todo las transnacionales, así como un elevado porcentaje de las actividades financieras, comerciales y de servicios ligada a ellas o con capital de esta índole, mientras vastas regiones quedan rezagadas.⁸ En este marco, como

⁸ Cf. Oswaldo Sunkel, "La Interacción entre los Estilos de Desarrollo

lo señalan algunos estudiosos, sin defecto de sus ventajas y potencialidades, hasta ahora las grandes metrópolis latinoamericanas sintetizan muchos de los problemas y contradicciones de nuestros países y son principalmente vínculos de dependencia, subdesarrollo, autoritarismo y alineación.⁹

Estos hechos negativos y la necesidad de enfrentarlos, tienen importantes implicaciones de política en distintos países. En México, por ejemplo, se han instrumentado diversas medidas que, en el marco de la planeación, intentan abordar dicha problemática desde una perspectiva integral que sobre bases más participativas y democráticas, se oriente a superar la crisis y reordenar la economía, iniciando a la vez cambios cualitativos que permitan corregir los grandes problemas estructurales que el país padece. De este modo, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 contempla, entre otros objetivos, la desconcentración territorial y la reordenación de la economía nacional, la descentralización de funciones y de recursos entre niveles de gobierno en aras del desarrollo estatal integral y del fortalecimiento del municipio, en un contexto de lograr una mayor integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional, de una mayor vinculación entre las economías rurales y urbanas y de un desarrollo urbano más equilibrado en lo territorial y más ordenado al interior de los centros de población. Y ello, como se considera ya más pormenorizadamente en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, en un cauce de impulsar el desarrollo de centros alternativos sobre la base de ciudades medias, de frenar la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la Ciudad de México y de regular el crecimiento de las ciudades de Guadalajara y Monterrey que le siguen en importancia, a la vez que se pugna, de acuerdo con éste y otros instrumentos de planeación, por el desarrollo rural integral y la estabilización de la población ubicada en los medios rurales.

Por lo tanto, la posibilidad de frenar la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la Ciudad de México, se contempla en el contexto de una estrategia de redespigue territorial de las actividades económicas en la zona central en que se ubica y en el país, consolidando sistemas urbanos de intercambio a escala regional relativamente independientes de la Ciudad de México en el occidente del territorio nacional y en el Golfo de México y fortalecien-

do, a la vez, las condiciones de desarrollo rural en las zonas de expulsión, etcétera. Paralelamente, los aspectos propiamente locales para racionalizar su expansión física, atender necesidades de reordenación de usos del suelo, dotación de infraestructura y equipamiento, vivienda, servicios públicos, equilibrio ecológico y ambiental, etcétera, se recogen en los correspondientes Programas de Reordenación Urbana y Protección Ecológica de las entidades involucradas. Al presente, a través de la recientemente creada Comisión Nacional de Reconstrucción, parte de la cual es entre otros, un Comité de Reconstrucción del Área Metropolitana de la Ciudad de México y uno de descentralización, respectivamente, se enfrentan los daños y pérdidas que los intensos sismos de septiembre de 1985 provocaron en parte del territorio nacional, especialmente en la ciudad capital. Ello ha implicado un proceso que ya está en marcha de revisión y readecuación de los planes y programas gubernamentales. Pero ello, en un cauce de armonizar las tareas de reconstrucción con los objetivos y con las prioridades de la planeación nacional, sectorial y urbano-regional.

Empero durante los últimos años, la economía mexicana, como sucede prácticamente con la de todos los países latinoamericanos, se ha visto afectada por una persistente recesión económica acompañada de inflación y por graves desequilibrios externos e internos, lo que en general constituye, en el marco de la dependencia, del creciente endeudamiento y de la crisis internacional, una seria limitación, tanto para que nuestros países alcancen las metas de corto plazo y recuperen su capacidad de crecimiento como para avanzar en las que implican la corrección de los grandes rezagos y disparidades estructurales que padecen.

Puede así decirse, desde la perspectiva general, que las políticas y esfuerzos que al respecto se emprendan en los países latinoamericanos están muy condicionadas en sus resultados, por un lado, a la decisión política interna para llevarlos a cabo, y por el otro, al mejoramiento de las relaciones entre los países periféricos y aquellos que ocupan un lugar central en el sistema. Lo primero presupone vencer la dinámica de los intereses creados —nacionales y extranjeros—, y estructurar y defender estilos de desarrollo propios más participativos, democráticos y equitativos y más acordes a su realidad y a sus necesidades de aprovechar racionalmente sus recursos, superando, paralelamente, los patrones de inserción pasiva e indiscriminada en la economía mundial para avanzar hacia otras formas más activas, más responsables y diversificadas que les aporten mayores beneficios. Lo segundo implica, en el marco de la evolución

y el Medio Ambiente en América Latina", *Estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina*, México FCE Tomo I, pp. 9-64.

⁹ "Las Metrópolis Latinoamericanas y la Crisis", *op. cit.*

de la economía internacional en su conjunto, pugnar porque los países industrializados acepten introducir reformas estructurales para abrir paso a una división internacional del trabajo más acorde con la estructura de ventajas comparativas que actualmente se esboza en el mundo, y en la que estén presentes en forma adecuada los intereses de los países subdesarrollados, de modo de hacer posible un desenvolvimiento más equilibrado entre éstos y aquéllos.

Dicho con otras palabras, los países subdesarrollados deben adoptar una posición activa y consciente frente a la evolución de la economía mundial y sus tendencias, mediante estrategias que les permitan controlar y seleccionar formas de participación en el sistema internacional de modo de maximizar los beneficios y minimizar los costos derivados de su integración al sistema, estructurando y defendiendo estilos de desarrollo propios que respondan a sus intereses y necesidades nacionales. Entre éstos, los relativos a la corrección de los fenómenos urbano-regionales a que aquí nos hemos asomado desde una perspectiva muy somera y general, ya que la captación de su complejidad y múltiples manifestaciones locales queda fuera de las posibilidades de este breve comentario.

Ahora bien, en el marco de la aguda y prolongada crisis por la que atraviesa el sistema mundial y que necesariamente constituye el telón de fondo de todos estos procesos, es de estimar que de no conseguirse avances sustanciales en los ángulos antes mencionados, los esfuerzos de planificación que se emprenden en nuestros países serán, más que otra cosa, utopías tecnocráticas escondidas tras de otras utopías de participación y, por tanto, incapaces de actuar sustancialmente sobre la realidad.¹⁰

¹⁰ Cf. Marshall Wolfe, "Perspectivas del Medio Ambiente en la Poesía Política", *Estilos de desarrollo en América Latina*, Tomo 1, *op. cit.*, pp. 331-334.