

Con el avance de la investigación urbana y el trabajo interdisciplinario, la comunidad de investigadores se ha diversificado cada vez más incluyendo actualmente profesionales de las más diversas disciplinas entre las que destacan: arquitectos, economistas, geógrafos, sociólogos, historiadores, abogados, médicos, antropólogos, actuarios, biólogos, ingenieros, entre otros. Igualmente se han creado nuevas carreras, posgrados, maestrías y doctorados, que han contribuido de manera fundamental a la

investigación especializada de los diferentes fenómenos urbano-regionales, destacan entre otros programas los de: urbanismo, medio ambiente, población y desarrollo, desarrollo regional, estudios metropolitanos, demografía, políticas públicas y planificación del desarrollo.

La penetración de Internet en las universidades, centros de investigación públicos y privados y organizaciones no gubernamentales (ONG's), ha contribuido de manera importante para conocer e intercambiar información respecto a las investigaciones, metodologías, cursos, seminarios, artículos, etcétera. Entre otras páginas destacan la de CEPAL, CLACSO, PNUD, BID, BM, Hábitat, Ciudades Sustentables, Periferia, Fundación Metrópoli, Civila,

Geocities y Ciudad Futura.¹ Igualmente importante ha sido la generación de páginas de Internet por parte de los organismos públicos de cada país de la región, donde ponen a disposición las últimas investigaciones gubernamentales que se han realizado y las líneas de estrategia o programas que se están instrumentando actualmente para atacar los diversos problemas que afectan a las ciudades.

La era de la computación ha logrado avanzar a tal nivel que actualmente universidades de diversas partes del mundo ofrecen cursos de capacitación, maestrías o posgrados vía Internet. Pese a los avances en la materia, el intercambio aún es escaso entre los investigadores de los diferentes países y entre continentes aún es escaso. En este sentido, los eventos como seminarios, congresos, foros, cursos y reuniones de trabajo, continúan teniendo gran importancia en la formación de recursos humanos, ya que el contacto cara a cara aún es considerado fundamental para el intercambio, los acuerdos y las relaciones humanas.

¹<http://www.periferia.org/>; <http://www.fundación-metropoli.org/>; <http://habitat.aq.upm.es/org/info.html>; <http://www.civila.com>; <http://geocities.com>; <http://www.unesco.org/most/vallspa.html>; <http://www.unrisd.org/es/index/publ/news/16esp/jaime.htm>; <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/>; <http://www.argiropolis.com.ar/mundourbano/art>; http://paeria.es/cimes/cimes_esp.htm; <http://www.oei.org.co/sintesis.htm>; <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/texto/>; <http://www.periferia.org/publications/bobsegre-urbanal.html>; <http://www.farn.sustentar.org/docs/p13/p13.html>.

El estudio de las zonas metropolitanas en la investigación urbana de América Latina

CÉSAR GARCÉS FIERROS
División de Estudios de Posgrado
Facultad de Arquitectura
UNAM
cesar@yahoo.com

Resumen

La problemática urbana es analizada ya por muchas disciplinas, que aportan conocimiento para al estudio holístico del fenómeno y contribuyen a mejorar la calidad de vida. El presente artículo

describe los temas en los que se ha concentrado esta investigación en los últimos 50 años, y reflexiona sobre los temas que están cobrando relevancia a inicios del presente milenio.

Abstract

Urban problems are already analyzed by many disciplines, which contribute with knowledge for the holistic study of the phenomenon and the improvement of quality of life. This article

describes the topics in which this research has been concentrated during the last 50 years, and meditates on the topics that are becoming outstanding in the early stages of this century.

Así, destacan sobre manera las Conferencias Internacionales que se desarrollaron durante los 90 y que permitieron hacer un balance de la situación mundial en diferentes ámbitos y establecer acuerdos y compromisos para mejorar la calidad de vida de la población en todo el mundo (medio ambiente, mujer, desarrollo social, asentamientos humanos y alimentación). Otro mecanismo de difusión e intercambio han sido las revistas especializadas en temas de población, urbanismo, desarrollo regional y medio ambiente.²

Ahora bien, la disminución de recursos ha impactado en la calidad y continuidad de las investigaciones que se elaboran en los centros de investigación y universidades (Valladares y Coelho, 1996). En los últimos años, la preocupación por los problemas urbanos ha sido asumida por los gobiernos e instituciones internacionales bajo una política de elaboración de proyectos concretos que evadan en lo posible los canales burocráticos y se inyecten de manera focalizada al ámbito local.

Pese a esto, la producción de investigación urbana se ha incrementado notablemente respecto a las décadas de los 60 y 70, aunque una gran mayoría de estas adolecen de ser de corto plazo y con bajo perfil teórico.

Se observa que los países latinoamericanos se han incorporado de manera desigual a la investigación de los problemas urbanos. Este hecho puede estar determinado por el grado de urbanización desigual, por el que han transitado los países de la región, como por otros factores como el avance y organización universitaria de las naciones. Argentina, Brasil y México se caracterizan por tener una experiencia de más de 45 años en el tema. Por su parte, Colombia, Chile, Perú y Venezuela se incorporan poco después aunque de una manera muy activa. Una vez consolidada la investigación se sumó un tercer grupo formado por Ecuador, Bolivia y los países de América Central y el Caribe. (Carrión, 1989)³



Cartografía digital del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y su zona circundante.

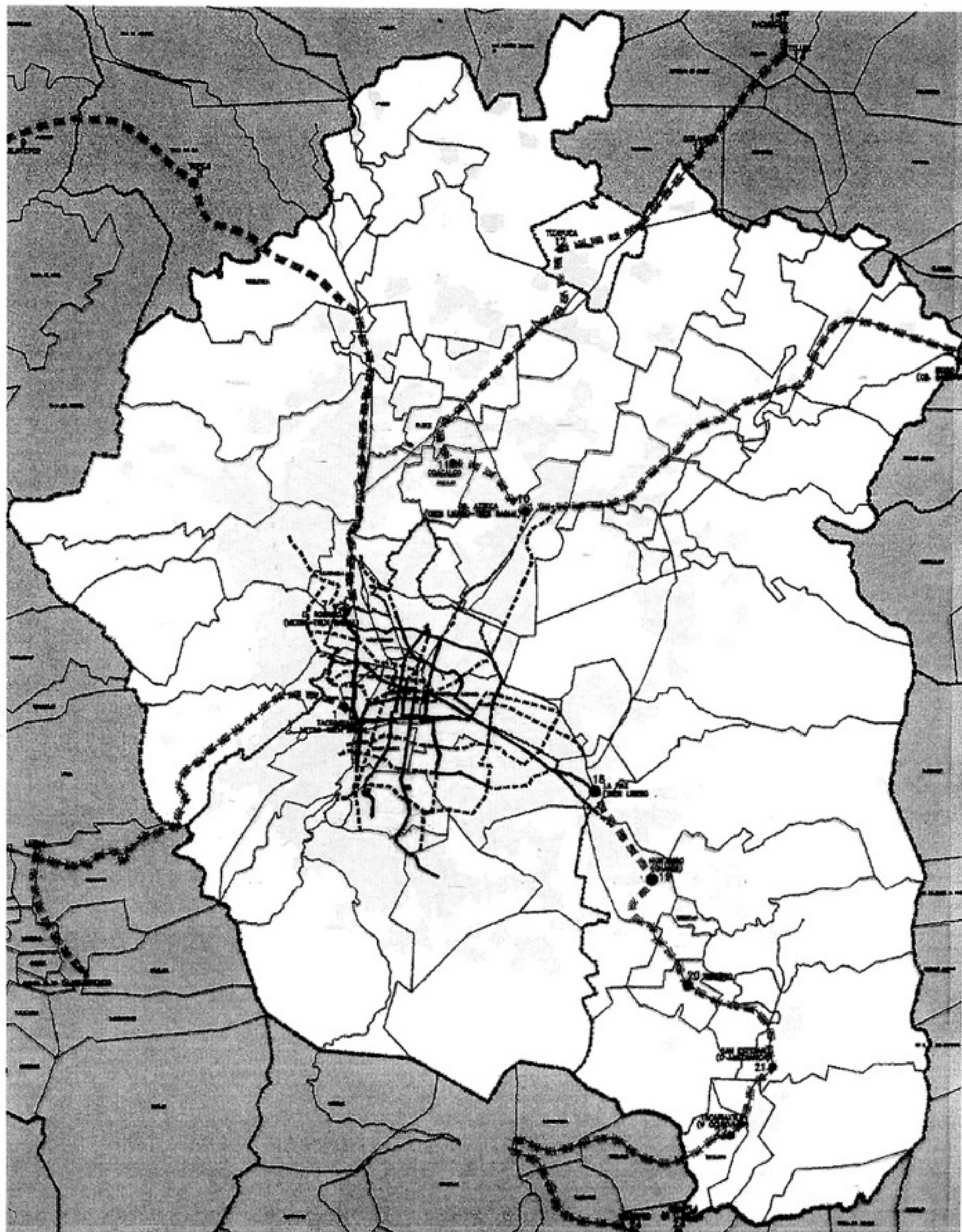
Durante los últimos 40 años, los países de la región que han logrado, mantener y acrecentar la formación y capacitación de recursos humanos, la fundación y consolida-

ción de centros de investigación a nivel público, académico y privado; apoyar el establecimiento de laboratorios internacionales de investigación, y la maduración de las ONG's orientadas al tema, han acrecentado y diversificado notablemente la discusión sobre los problemas urbanos y han avanzado de manera importante en mecanismos que permitan enfrentar el reto que imponen las grandes ciudades. Los países que destacan en esta línea son Argentina, Brasil y México que, coincidentemente, son los que han enfrentado los mayores retos derivados del volumen y ritmo de crecimiento que han presentado sus principales metrópolis.

²*Ambiente* (Fundación CEPA-Buenos Aires); *Ambiente y Desarrollo* (CIPMA/Santiago); *Boletín de Medio Ambiente y Urbanización* (CIACSO/Buenos Aires); *Boletín del Instituto de la Vivienda* (Fac. de Arq. y Urb. U. de Chile); *Boletín Demográfico CLADE* (Santiago); *Ciudad Urbana* (Madrid); *Ciudad* (Red Nacional de Investigación Urbana-México); *Ciudad Alternativa* (Quito); *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales* (Madrid); *Contaminación Ambiental* (U. Pontificia Bolivariana Medellín); *Cuadernos Ciudad y Sociedad* (Centro de Investigaciones Ciudad); *Cuadernos de Desarrollo Urbano y Regional* (PUC/CIDU Santiago); *Cuadernos del CLAFH* (Centro Latinoamericano de Economía Humana-Montevideo); *Cuadernos Urbanos* (CENCA/Lima); *Estudios Demográficos y Urbanos* (Colegio de México); *Desarrollo* (Barranquilla-Colombia); *Desarrollo y Sociedad* (CEDE/Bogotá);

La Era Urbana (Banco Mundial/Washington); *LURE* (Instituto de Estudios Urbanos-PUC/Santiago); *Federalismo y Desarrollo* (México); *Habitar* (Colegio de Arquitectos de Pichincha/Quito); *Habitar* (Colegio de Arquitectos de Costa Rica); *Pobreza Urbana y Desarrollo* (Buenos Aires); *Revista de la CEPAL* (Santiago); *Urbana* (Fac. De Arq. y Urb. U. Central de Venezuela); *Urbanística* (Istituto Nazionale di Urbanistica/Torino).

³En Centroamérica la investigación urbana recién empezó a tener amplitud y profundidad a fines de los años 70, en parte, producto de los conflictos armados que ha vivido la región y al incipiente proceso de urbanización que tenía esa región en décadas pasadas. Destaca el trabajo realizado por el Centro Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) (Lungu, Unclés, 1989, citado por Hardoy y Perelman, 1994).



Plano de Transporte del Programa de Ordenación Civil de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

EL AVANCE DE LA INVESTIGACIÓN FRENTE A LAS NUEVAS REALIDADES

Durante los 50 se observó que el esfuerzo de los países de la región se enfocó en la elaboración de investigaciones de casos específicos y sobre temáticas particulares. En general la producción fue escasa, pero se contribuyó a establecer las bases para iniciar un debate latinoamericano respecto

al tema urbano-metropolitano, a partir de las particularidades nacionales de desarrollo.

Se elaboraron, principalmente, estudios demográficos y sociológicos de ciudades específicas; sobre distribución geográfica de la población en América Latina y, sobre migraciones rural-urbanas. La investigación generada y el impulso que se dio a la organización de eventos contribuyó a reflexionar sobre te-

mas que serían fundamentales durante toda la segunda mitad del siglo xx, como es el desarrollo regional y la marginación urbana.

A finales de los cincuenta, la CEPAL consideraba que, si bien se había logrado avanzar en investigaciones que trataran los aspectos demográficos, económicos y socioculturales de la urbanización, aún no se tenía claro cómo se entrelazaban, ni cuál era su rela-

ción con el cambio global social. También se percibía que la investigación urbana se estaba circunscribiendo de manera importante al ámbito meramente demográfico y al análisis de las diferencias entre los modos de vida urbana y rural.

Durante los 60, los países, en la medida de la particularidad de sus recursos humanos y técnicos, elaboraron una gran cantidad de investigaciones urbanas sobre casos específicos y algunos balances generales de temas demográficos y sociológicos, distribución geográfica de la población, prioridades regionales de desarrollo, proceso de urbanización, migraciones regionales, condiciones de vida en grupos específicos de población urbana, marginación, vivienda y desarrollo urbano (Coraggio, 1991). En este contexto, la CEPAL contribuyó de manera muy importante en la investigación, capacitación de recursos humanos y organización de eventos para el intercambio de ideas y políticas en la materia.

La urbanización acelerada presente en los 60 dio origen a que los investigadores de la región generaran un gran número de investigaciones con relación al inmigrante en el contexto de la marginalidad, analizando su inserción al mercado laboral, a la cultura urbana, su comportamiento político y el modo de vida en los asentamientos irregulares. Durante este periodo, los investigadores fueron persistentes sobre dos temas: las relaciones entre urbanización y desarrollo, y las consecuencias por el rápido cambio de la estructura de la producción, que mostraba una disminución de la importancia de las actividades agrícolas y un incremento de las actividades industriales y de servicios (Valladares y Prates, 1996).

En los 70, los estudios sobre los asentamientos humanos se concentraron en las áreas metropolitanas. La investigación se orientó a temas vinculados con las características demográficas, el proceso de urbanización y desarrollo, concentración y centralización espacial, planificación regional y urbana, proceso de regionalización y relaciones campo-ciudad, polos de desarrollo, marginalidad social y pobreza, renta de la tierra, heterogeneidad urbana, estrategias de supervivencia de los marginales urbanos, financiamiento de la vivienda, estructura de empleo, distribución del ingreso, medio ambiente, transporte, servicios urbanos, modelos de localización y asignación de espacio.

La planificación urbana terminó siendo un importante tema de investigación en toda la región, ante el acelerado crecimiento de las ciudades metropolitanas y ciudades capitales, la escasez de viviendas y la ausencia o deterioro de los servicios y equipamiento, condujo a una investigación muy fértil de temas vinculados con políticas y técnicas

de construcción y autoconstrucción de viviendas y sobre el derecho urbano en general.

Es importante destacar que un tema que comenzó a tener gran interés para los investigadores latinoamericanos era el de la dinámica económica, poniendo especial énfasis en el estudio del empleo, el mercado de trabajo y el sector informal como espacio alternativo para el empleo urbano. El estudio de estos temas se fue fortaleciendo en las siguientes décadas.

Las áreas de investigación prioritarias para la organismos estudiosos de la realidad latinoamericana, como CEPAL, eran: las tendencias y repercusiones de las metropolización en América Latina; los asentamientos precarios; las ciudades de crecimiento explosivo, espontáneo y acelerado, y la situación del sector rural.

También se comenzaba a estudiar el fenómeno urbano-metropolitano desde una perspectiva regional y a incorporar el tema del medio ambiente como variable fundamental del desarrollo. Por otra parte, se puso especial atención al gobierno local, desde una visión de promotor y ejecutor de proyectos de desarrollo y en la formulación de planes y programas destinados a satisfacer las necesidades de la comunidad.

En la década de los 80 surgieron nuevas orientaciones de la investigación urbana-metropolitana, dirigidas a fortalecer los temas vinculados con la dinámica política y social de principios de la década. La crisis mundial y la caída de los gobiernos autoritarios en América Latina se combinaban con los cambios de organización económica y la incorporación de tecnología en el proceso productivo, generando desempleo y la caída de los salarios reales, con el consiguiente aumento de la pobreza y la desigualdad. La situación existente en las grandes metrópolis, sería el caldo de cultivo propicio para el surgimiento de la violencia pública, la inseguridad personal y el creciente deterioro de sus servicios e infraestructura, los cuales se convirtieron en temas de interés para los científicos sociales de la región.

Ante la disminuida capacidad de los gobiernos por atender las demandas de la población, surgieron los movimientos populares que bajaron el perfil a la forma tradicional de planificar los asentamiento humanos y marcaron la pauta hacia nuevas formas de generar y asignar el espacio urbano, incorporando a las políticas los temas de la participación ciudadana, la gestión y el poder local.

Respondiendo a los nuevos escenarios, los investigadores no abandonaron los temas señalados anteriormente, pero enfocaron sus esfuerzos al desarrollo de investigaciones relacionadas con la planificación municipal,

la gestión local y su papel en el desarrollo nacional, descentralización, participación ciudadana, mujer y desarrollo, transporte urbano y, ciudades intermedias. Se consideró que las áreas referidas al trabajo, la participación, la democracia local y la solidaridad eran grandes temas alrededor de los cuales se podía tejer un proyecto urbano.

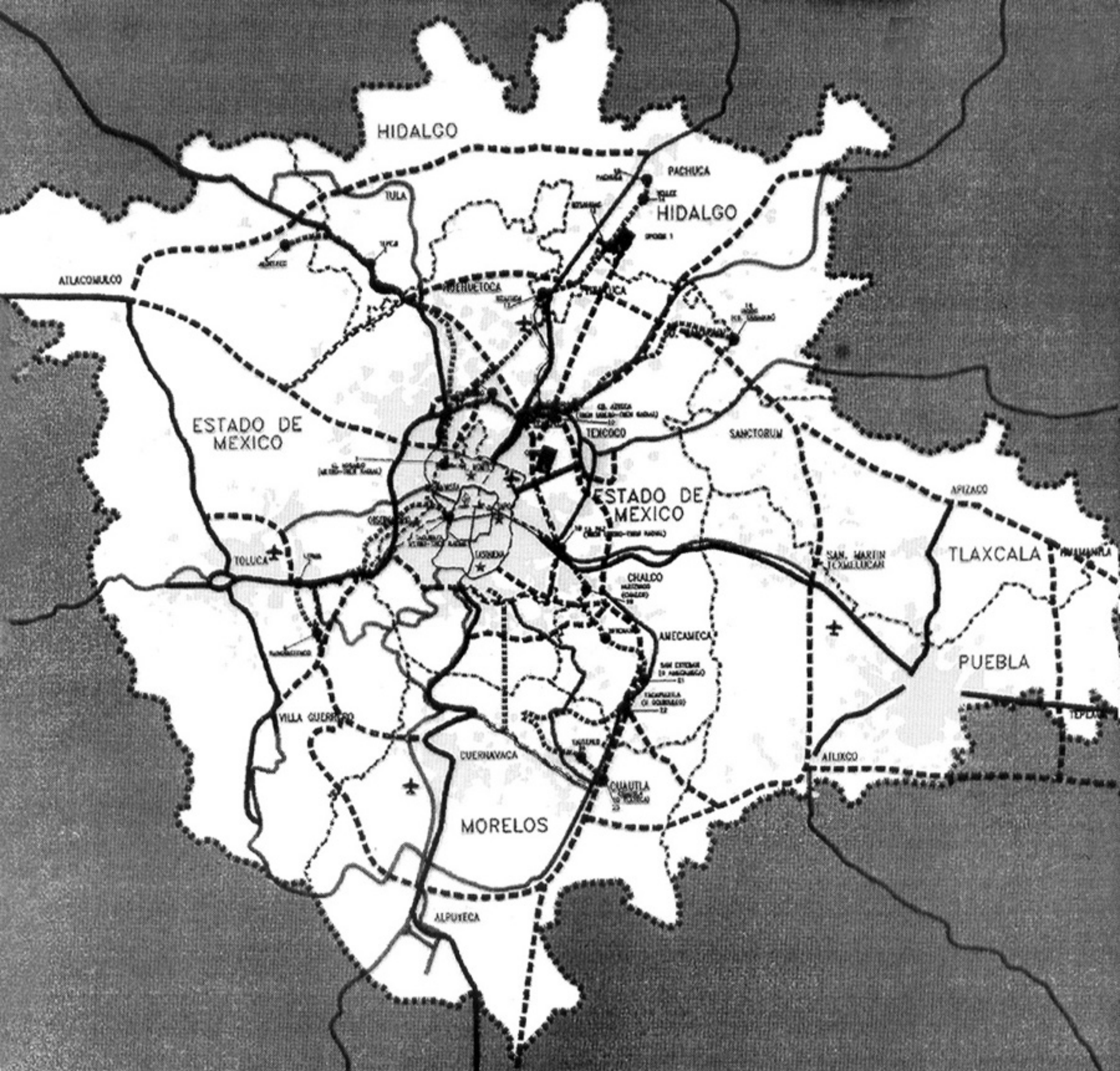
A finales de los 80, el municipio sustituyó a la metrópoli como base territorial de investigación prioritaria, pensando que las unidades territoriales menores eran el espacio ideal para aplicar las experiencias y conocimientos adquiridos hasta ese momento y que, posteriormente, contribuirían a confeccionar políticas y acciones que calzaran con el reto que significaban las grandes metrópolis de los países latinoamericanos.

La falta de recursos para la investigación urbana en América Latina originó un abandono de temas que continuaban siendo importantes, y en los cuales se había logrado una cierta excelencia técnica, como el caso de la renta de la tierra, la vivienda popular, los asentamientos marginales o el carácter dual y segmentado de la urbanización latinoamericana. (Hardoy y Perelman, 1994)

Un avance científico en la materia hubiera implicado una mayor profundización conceptual en la realidad, una complejización de las interpretaciones, una nueva visualización de los fenómenos y una nueva vinculación de estos (nuevos y viejos) con las estructuras profundas de la sociedad urbana, desafortunadamente se observa una carencia en esos aspectos. (Coraggio, 1991)

En la última década del siglo xx la investigación, a excepción de unos cuantos estudios, se mantuvo al margen del análisis integral del problema metropolitano canalizando sus esfuerzos a problemas concretos y en unidades territoriales menores como las ciudades intermedias, los municipios y las localidades con el propósito de aportar elementos que contribuyeran a la búsqueda de gobiernos locales más eficientes. Se puso especial énfasis en los siguientes temas: descentralización; gestión urbana y ambiental; políticas ambientales urbanas; recuperación de áreas centrales deterioradas; gestión y manejo de residuos; pobreza; políticas de transporte público; ciudadanía, seguridad ciudadana y violencia.

En toda América Latina se observan estudios con una perspectiva unidisciplinaria, básicamente descriptivos y de carácter general que están orientados a influir sobre las políticas públicas. Desafortunadamente, estas carencias originan que sus conclusiones y recomendaciones sean difíciles de ser adoptadas por los encargados de formular las políticas concretas. Hay una carencia de estu-



Plano de Vialidad y Transporte Regional del Programa de Ordenación Civil de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

dios longitudinales y de investigación básica que coadyuve a comprender los nuevos procesos urbanos y contribuyan a profundizar y avanzar en los ya detectados. Se observa la necesidad de impulsar investigaciones que concluyan en propuestas de solución al alcance de los gobiernos y la sociedad civil. (Hardoy y Perelman, 1994)

Los últimos 20 años de investigación y análisis del problema urbano se han centrado en la búsqueda de una adecuada gestión de su desarrollo, a través de la participación activa de los diferentes agentes públicos, privados, grupos organizados y población en general, para lograr gobernabilidad en un marco de planeación democrática. (Carrión, 1989)

Sin embargo, hasta ahora, las ciencias sociales no han sido capaces de aportar elementos de análisis suficientes para que las demás disciplinas logren llenar los vacíos de conocimiento o impulsar investigaciones orientadas a este fin. El panorama indica que es necesario fortalecer la investigación institucional de la región, y así avanzar de mejor manera en la búsqueda de la sustentabilidad de las ciudades con calidad de vida para sus pobladores. (León y Nelson, 1994)

Durante los últimos 50 años, el tema urbano y metropolitano ha tomado cada vez mayor relevancia en el ámbito de la investigación social y, también, se ha ido convirtiendo en una importante área de análisis de

las diferentes disciplinas. Se evidencia una mayor intensión por buscar un enfoque más interdisciplinario que sea capaz de agrupar la mayor cantidad de variables posibles que den explicación a los hechos que suceden en las ciudades, con el fin de apoyar la formulación de políticas intergubernamentales e intersectoriales para lograr soluciones integrales que mejoren la calidad de vida de sus habitantes.

Los temas de investigación se han acrecentado en la medida en que se ha logrado un mayor conocimiento de la realidad urbana, de los elementos distintos que influyen en su dinámica y de los nuevos problemas que surgen producto de la

LO LOCAL COMO PARTE DE LO METROPOLITANO
El medio ambiente y entorno saludable (seguridad y confort), de que disponen los municipios y barrios, se considera actualmente fundamental para medir la calidad de vida que manifiestan las personas por su ciudad. El barrio ha recobrado gran importancia dentro de la planeación de los asentamientos humanos y constituye la unidad más directa para atacar las carencias de equipamientos y servicios y los problemas sociales y de contaminación.

Jordi Borja plantea los nuevos derechos de ciudadanía señalando, entre otros, el derecho al lugar (residencia en el sitio donde tiene sus relaciones sociales); derecho al espacio público y a la monumentabilidad (dotación de significado y calidad urbana); derecho a la identidad colectiva dentro de la ciudad; derecho a la belleza (espacio público); derecho a la movilidad y a la accesibilidad (conectividad entre las diferentes áreas de la ciudad); derecho a la centralidad (subcentros urbanos); derecho a la justicia social y seguridad; y derecho a la innovación política (formas de organización y gestión). (Borja, 2000)

Para lograr la legitimización de estos derechos, Borja plantea la necesidad de avanzar en un triple proceso: un proceso cultural; un proceso social (movilización ciudadana para su legalización) y un proceso político-institucional para formalizarlos, consolidarlos y desarrollar políticas para hacerlos efectivos.

Hoy en día, la planificación metropolitana cobra gran sentido a nivel barrial o vecinal, como una nueva forma de enfrentar problemáticas concretas a partir de la participación ciudadana. La participación se potencia y valora cuando considera los problemas más inmediatos de la comunidad, por lo que existen mayores posibilidades para involucrarlos en la solución de los mismos (como el caso de los comités vecinales de seguridad ciudadana).

Actualmente, existe claridad respecto a la necesidad de una participación activa de la sociedad para resolver los problemas que los aquejan, a través de una adecuada coordinación con las autoridades locales y con el apoyo del gobierno estatal y federal. En esta medida, existe el reto de buscar, estudiar y probar formas de participación y coordinación que rescaten y revitalicen las formas de organización comunitaria bajo el estudio preciso de la particularidades de cada comunidad o población metropolitana.

Las ciudades están dejando de ser un lugar donde se desee ver crecer a los hijos, pasar el tiempo de ocio o, simplemente, vivir. Esta erosión del papel de las ciudades, se contraponen a la nueva visión de la ciudad como ente global que permitirá combatir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población nacional. (Comisión de las Comunidades Europeas, 1997)

El desarrollo de los países latinoamericanos se encuentra fuertemente supeditado a la entrada de capitales extranjeros que fortalezcan el desarrollo industrial y del sector servicios. Actualmente está en la mesa el problema de las leyes ambientales, ya que muchos visualizan la flexibilización de la protección ambiental como una ventaja comparativa para atraer capitales a las grandes urbes. Sin embargo, la crisis ambiental alcanzada en las principales ciudades latinoamericanas, pone en tela de juicio los instrumentos que ha adoptado el gobierno para atacar este problema.

Las ciudades pasan a ser la principal manifestación de la disyuntiva entre desarrollo económico y ambiente saludable. La pregunta es ahora, *¿cómo lograr crecimiento económico con mejor calidad ambiental?*

GOBIERNO METROPOLITANO

Uno de los temas que está afectando actualmente a las grandes ciudades de América Latina es la expansión de su mancha urbana, la cual supera los límites administrativos de la ciudad central y hace que la administración y gestión de la ciudad como un todo se haga complejo y lento, en la medida en que se incorporan unidades territoriales como los municipios, provincias o entidades federativas, por lo que se debe entrar a un proceso de gestión y coordinación muy complejo para dar respuesta a problemas comunes.

El crecimiento desmedido ha llegado a tal nivel en algunas ciudades como Sao Paulo o la Ciudad de México, que se genera una conurbación con otras zonas metropolitanas generando las llamadas megalópolis.

La existencia de un gobierno metropolitano se plantea como una necesidad urgente para dar respuesta a los nuevos desafíos de las megaciudades; sin embargo, no se ha avanzado suficiente en diagnósticos y establecimiento de políticas que permitan definir un rumbo claro y decidido en esta línea. Sin duda los trabajos que mantengan sus esfuerzos para avanzar en establecer nuevas modalidades de gobierno metropolitano acorde a la realidad política y forma de organización administrativa de cada país, constituirá un insumo de gran valor en los próximos años.

complejización y diversificación de su estructura, que es la principal manifestación de la evolución del desarrollo económico y social que han logrado las sociedades.

La ciudad debe ser analizada bajo una perspectiva integradora, que permita comprender no sólo la cantidad de problemas y virtudes que se gestan a su interior, sino también las interrelaciones que guarda con el entorno regional y nacional. El fin es conocer de manera sistémica los diferentes problemas sociales, económicos, culturales y ambientales que aquejan a las grandes concentraciones urbanas y que merman la calidad de vida de sus habitantes.

Esto permitirá avanzar de manera ordenada en la creación y manejo de instrumentos que coadyuven a una buena gestión de las metrópolis y a la búsqueda de una disminución de los desequilibrios territoriales. Las particularidades de cada metrópoli indican cómo está operando y permiten avanzar hacia la implementación de instrumentos estratégicos para su desarrollo.

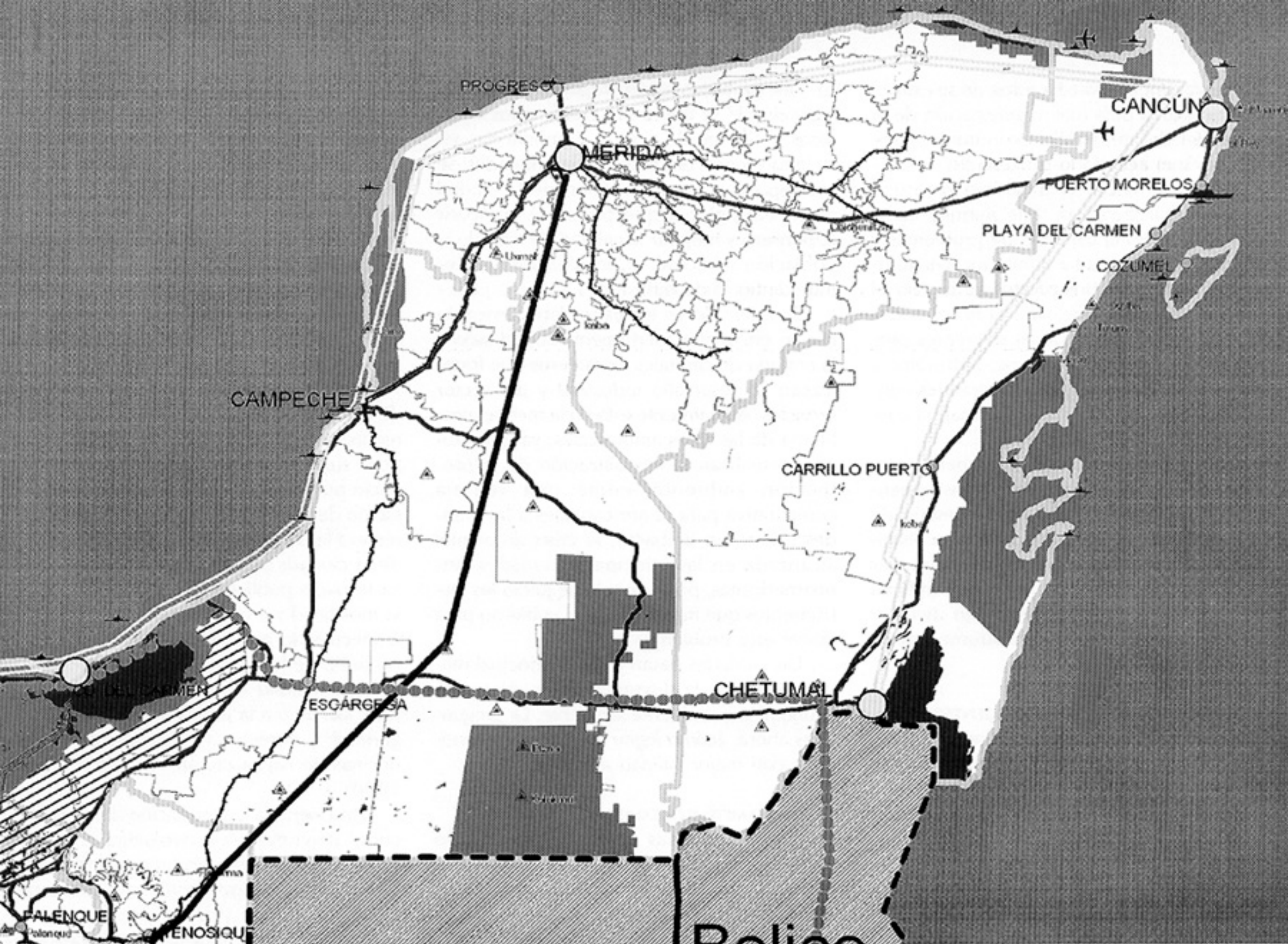
ÁREAS DE INVESTIGACIÓN EMERGENTES

La convergencia de nuevas y viejas disciplinas en el tema urbano metropolitano, ha abierto la puerta para la exploración de campos que anteriormente se sabían como áreas fundamentales para entender la complejidad de estos sistemas, pero que no habían sido tratados con profundidad o fueron abandonados por las causas ya expuestas.

Tal vez el *plus* que se tiene ahora, a diferencia de hace 30 o 40 años, es la formación de un gran número y diversidad de recursos humanos, instituciones, técnicas y tecnología al servicio de la investigación, así como instrumentos de comunicación e intercambio, que posibilitan avanzar de manera certera y profunda en el análisis de las ventajas y problemas que enfrentan actualmente las regiones metropolitanas y las megaciudades. El trabajo multidisciplinario e interinstitucional es cada vez más una realidad que se evidencia en las diferentes instituciones de investigación y, sobre todo, en la forma en la cual se está analizando la realidad socioeconómica, política y cultural de los países latinoamericanos.

MEDIO AMBIENTE URBANO

El estudio de los ecosistemas urbanos, y el deterioro ambiental producido por las actividades que se realizan a su interior, ha sido un tema que evidencia un interés cada vez mayor, avanzando de manera importante en análisis más exhaustivos bajo una visión interdisciplinaria y sistémica. Sin embargo, se sigue sin responder la pregunta que aqueja a políticos, empresarios y científicos sociales en general: *¿Por qué hay personas que no quieren vivir toda su vida en la ciudad?*



Plano de la Península de Yucatán del Diagnóstico de los efectos del Plan Puebla Panamá en el sistema de ciudades del sureste mexicano.

EL SECTOR PRIVADO Y LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO URBANO

Un tema emergente y de gran importancia se refiere a la necesaria incorporación del mundo privado a la gestión de los asentamientos humanos, entendiendo tanto las organizaciones sociales y de ciudadanos como el sector empresarial, a fin de potenciar, junto con las acciones desarrolladas por el sector público, un desarrollo más armónico de la sociedad y una mejor calidad de vida.

Por una parte, se observa un proceso de privatización de funciones que desarrollaba tradicionalmente el sector público (como la dotación de vivienda social, la salud y la educación) y que actualmente han pasado a ser parte importante de la actividad económica privada. Igualmente, el sector público ha disminuido su planta burocrática y ha abierto espacios importantes para que el sector privado amplíe su área de acción en el sector servicios, fundamentalmente.

Por otra parte, existe una presencia cada vez mayor de los organismos no gubernamentales en la atención de problemas concretos que aquejan cotidianamente a poblaciones de las grandes

metrópolis (drogadicción, alcoholismo, madres adolescentes, niños de la calle, etcétera), manifestando claramente una intención por apoyar las acciones gubernamentales en la materia y coadyuvar a lograr ambientes familiares y comunitarios más saludables para el sano desarrollo de las familias.

Estas formas de organización social han sido cada vez más reconocidas e involucradas en la gestión y desarrollo de los asentamientos humanos, con lo que se han ganado un espacio en la agenda de pública. Ahora cuentan con la posibilidad de que sus opiniones y preocupaciones se incorporen en los planes y programas metropolitanos.

Estas acciones han creado una nueva relación pública-privada, que hace necesario buscar una mayor participación del sector empresarial y social en el proceso de planeación de las metrópolis, a fin de que la ciudad sea eficiente económica, social y funcionalmente.

Los diferentes ámbitos de participación hacen necesario incursionar en la búsqueda de mecanismos efectivos de participación donde las diferentes fuerzas sociales se

manifiesten de manera abierta y sincera, donde los problemas y diferencias puedan ser resueltos antes que cualquier proyecto de inicio, garantizando su viabilidad social. Este hecho es un reto para las nuevas metrópolis en el contexto de una sociedad más compleja, donde se comparte la necesidad de una ciudad sustentable económica y ambientalmente.

SEGREGACIÓN Y GLOBALIZACIÓN EN EL CONTEXTO METROPOLITANO

Los procesos de intercambio comercial han avanzado de manera acelerada, al punto que los mercados y la entrada de capital a los países dependen de qué tan eficiente es la ciudad en el contexto mundial. La competitividad se pone en tela de juicio cuando la tasa de desempleo de las grandes ciudades crecen a niveles en que la gente no sólo no puede consumir y activar el mercado, sino que se incorporan al mercado informal o pasan a las filas de la delincuencia.

La inseguridad y la falta de mercados para la activación económica, parecen ser dos problemas que van de la mano en las grandes metrópolis de los países de la región, y

que se reconocen como los grandes retos del siglo XXI.

Paralelamente, la falta de recursos económicos y el acelerado proceso de urbanización han impedido combatir de manera eficiente la segregación, ocasionado que las ciudades, además de inseguras, presenten gran cantidad de patologías sociales tanto por el problema de los guettos de la periferia urbana (Ducci, 1997), como por la cantidad de enfermedades fisiológicas que se generan producto del estrés y la ubicación de poblaciones en áreas de riesgo natural y ambiental.

Las ciudades se enfrentan a la necesidad de articular, a nivel de los instrumentos de planificación y gestión, el rol económico o productivo de la ciudad con los de tipo urbano residencial. La ciudad será escenario de progreso efectivo si sus partes funcionan en niveles razonables de complementariedad. (CEPAL, 1995)

Por otra parte, el proceso de globalización de las metrópolis las convierte en lugares atractivos para la migración internacional, lo que ha generado conflictos de tipo étnico, racial y religioso, exaltando así los valores nacionalistas y generando conflictos de tipo social.

Los nuevos movimientos de población internacional de características marginales (campesinos, clase obrera desempleada o población pobre urbana) no ha logrado una atención favorable por parte de los programas de asistencia social nacional, hecho que genera actualmente un nuevo grupo de marginales o segregados de características más críticas que las de tipo nacional. Estos flujos se acrecientan y será necesario analizar una forma de inserción digna dentro de las metrópolis.

LA METROPOLIZACIÓN DE LAS REGIONES

En esta línea es necesario avanzar en investigaciones que permitan comprender ampliamente la importancia de los flujos migratorios en el desarrollo de las metrópolis, ya que se evidencian importantes modificaciones de estos flujos desde la metrópoli hacia ciudades intermedias o a ciudades cercanas que no configuran conurbaciones físicas pero sí estructuras espaciales relativamente discontinuas aunque funcionalmente interdependientes, fenómeno conocido como desconcentración concentrada y dispersión polarizada y que algunos autores lo denominan como proceso de megapolización.⁴ (Villa y Rodríguez, 1997)

Este fenómeno es reciente y se ha investigado poco respecto a los impactos regionales que se producen, tanto en el desarrollo económico regional, como en los flujos de personas, bienes y servicios. El proceso de megapolización puede consti-

tuir una política importante para frenar el crecimiento desmedido de la mancha urbana metropolitana mayor; sin embargo, se ignoran los impactos que una política de este tipo puede generar en el sistema urbano nacional y en el proceso de desconcentración y descentralización.

Sin duda es un tema que demanda una gran cantidad de reflexiones y marca claramente la necesidad de estudiar a las metrópolis no sólo como unidad de análisis aislada, sino en su debida dimensión regional. En este sentido, el trabajo interdisciplinario se hace cada vez más indispensable para comprender la complejidad que han venido desarrollando estos grandes centros urbanos y su área de influencia.

BIBLIOGRAFÍA

AHUMADA, Jaime (1993), *Democracia, proyecto político y gestión de ciudades capitales y gobiernos locales*, ILPES-CEPAL, Santiago, Chile, 19 pp.

BORJA, Jordi (2000), "Los desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía", *La Factoría*, Octubre 1999-enero 2000, núm. 10, <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/borja10.htm>.

BORJA, Jordi (1985), "Crisis y metropolización en España: el caso de Barcelona", en: *Coloquio sobre el Reto de las Metrópolis, Pensamiento Iberoamericano*, núm. 7, enero-junio, España, pp.149-182.

CARIÓN, Fernando (1989), "La investigación urbana en América Latina: caminos recorridos y por recorrer. Una aproximación desde los países" en: *La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer*, Estudios nacionales, CIUDAD, vol. I., Quito, Ecuador.

CELADE (1994), *Grandes ciudades de América Latina: dos capítulos*, Documentos Docentes, CEPAL, Santiago, Chile, 72 pp.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1997), *Hacia una política urbana para la Unión Europea*, comunicado final, Bruselas. <http://habitat.aq.upm.es/hpuue/lista.html/>.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (1957), *Reunión sobre Problemas de Vivienda, Industrias de Edificación y de Materiales de Construcción en Centroamérica y Panamá*, 10 al 16 de noviembre, San José, Costa Rica.

———, (1957), *Reunión sobre Problemas de Vivienda, Industrias de Edificación y de Materia-*

les de Construcción en Centroamérica y Panamá, Informe del Relator del Grupo de Trabajo III, Intercambio de Experiencias y Metodología en el Establecimiento de Normas de Urbanización, San José, Costa Rica Costa Rica, 14 pp.

———, (1959), *Seminario sobre Problemas de Urbanización en América Latina*, 6 a 18 de julio, Santiago, Chile.

———, (1968), "La urbanización de la sociedad en América Latina", en *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XIII, núm. 2, Noviembre, Naciones Unidas, México, pp. 211-229.

———, (1971), *Algunos Problemas Regionales del Desarrollo de América Latina Vinculados con la Metropolización*, septiembre, Santiago, 60 pp.

CEPAL-ILPES (1974), *Planificación Regional y Urbana en América Latina*, siglo XXI, México, 40 pp.

———, (1975), *Informe de la Conferencia Regional Preparatoria para la América Latina Sobre los Asentamientos Humanos*, 30 de junio al 4 de julio, Caracas, Venezuela, 67 pp.

———, (1976), *América Latina y el Desafío del Hábitat*, Santiago, Chile, 30 pp.

———, (1979), *Conferencia Latinoamericana sobre los Asentamientos Humanos*, 7 al 10 de noviembre, Ciudad de México, México, 34 pp.

CEPAL, PNUMA (1981), *Informe del Seminario Regional sobre Metropolización y Medio Ambiente*, 16 a 19 de noviembre, Curitiba, Brasil.

———, (1982), *Bases para la discusión sobre la formación de un mecanismo permanente de cooperación entre autoridades metropolitanas de América Latina y El Caribe*, noviembre, Santiago, Chile, 16 pp.

———, (1984), *Actividades de la CEPAL en materia de Asentamientos Humanos en América Latina*, 29 de marzo al 6 de abril, Lima, Perú, 13 pp.

———, Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) de España (1985), "Pensamiento Iberoamericano", *Revista de Economía Política*, enero-junio, Madrid, España, 461 pp.

⁴También se relaciona con el concepto de megalópolis utilizado a finales de los 50 (CEPAL, 1959).

Década

MOMENTO ECONÓMICO DE LA REGIÓN

PROBLEMÁTICA URBANA

POLÍTICAS URBANAS NACIONALES

TEMAS EMERGENTES

50

Enfoque económico, histórico estructuralista basado en la idea centro-periferia y orientada a políticas de industrialización para superar la pobreza y encauzar el desarrollo bajo el concepto de planificación o programación.

Migración rural-urbana
Incorporación cultural de los migrantes

Crear Instrumentos legales para el planeamiento urbano y políticas para solucionar el problema habitacional en un marco de proceso de urbanización desigual en los países de la región.

Estudios demográficos y sociológicos de 195 ciudades
Migración rural-urbana
Distribución de la población.

60

Industrialización mediante sustitución de importaciones, con incapacidad de incorporar a la población pobre a los beneficios de la modernidad y el progreso técnico.

Urbanización con empobrecimiento
Tugurización de las ciudades.

Creación de organismos de planificación y establecimiento de cursos y programas de planificación.

Prioridades regionales de desarrollo.
Proceso de urbanización y condiciones de vida
Migración regional.
Marginación, vivienda y desarrollo urbano.
Servicios urbanos.
Dinámica económica
Mercado de trabajo.
Sector informal.

70

Industrialización con diversificación de las exportaciones con fuerte participación estatal.
Inicio en algunos países, de un comercio exterior abierto al libre movimiento de bienes y servicios.
Irrupción de las dictaduras y pérdida de la democracia y estancamiento del pensamiento social en muchos países.

Macrocefalia urbana
Segregación
Contaminación
Deseconomías
Disminución de la calidad de vida
Asentamientos precarios

Apoyo a centros académicos y de investigación de alto nivel e inserción del enfoque planificador en la administración pública.
Políticas de Desarrollo Regional
Polos de desarrollo
Enclaves Industriales
Densificación
Cinturones Verdes
Ciudades Satélites

Planificación regional y urbana
Relaciones campo-ciudad
Renta de la tierra
Financiamiento de la Vivienda
Estructura del empleo economía urbana
Distribución de ingreso
Medio ambiente
Transporte modelos de localización

80

Crisis cambiaria en gran parte de los países de la Región. El aumento de las tasas de interés estadounidenses desencadena un proceso de profundos ajustes recesivos por falta de capitales.
Caída del ingreso per cápita en la región.
La desvalorización cambiaria trae como consecuencia un estado megainflacionario que junto con la recesión impacta violentamente a la Región. Será conocida como la "Década perdida para América Latina"

Incremento de las migraciones Rural-urbana
Aceleración del crecimiento de la pobreza urbana
Falta de soluciones concertadas con la población
Concentración de las decisiones en el Gobierno Federal sin participación del Gobierno Local

Análisis más integral de los problemas y soluciones del desarrollo urbano y la vivienda.
Reestructuración de las políticas de asentamiento para hacer ciudad en crisis económica y urbanización acelerada
La investigación alcanza un alto grado de institucionalización.
Incorporación de la descentralización y la participación ciudadana en el proceso de planeación.
Análisis regional del problema metropolitano

Planificación municipal
Gestión local
Descentralización
Participación ciudadana
Políticas y estrategias metropolitanas
Mujer y desarrollo
Transporte urbano
Ciudades intermedias
Empleo informal

90

Retorno de corriente de capital extranjero modificando el estrangulamiento externo de la década anterior.
Pese a los avances (Disminución de la inflación, aceleración del crecimiento de las exportaciones e integración regional, etc.) se observó que el modelo neoliberal trajo consigo un aumento del desempleo abierto y caída de salarios reales, repercutiendo, junto con otros hechos, en la distribución del ingreso.

Problemas de cohesión social
Gobernabilidad
Pobreza urbana
Gestión urbana y segregación
Violencia y delincuencia
Inequidad
Contaminación atmosférica

Disminución de la participación del Estado en la construcción y gestión de los asentamientos humanos
Incremento de la participación del sector privado
Aumento de la productividad y la competitividad
Combate a la contaminación
Aumento de las densidades
Gobernabilidad en Democracia
Coordinación sectorial más eficiente
Vulnerabilidad ante desastres naturales

Participación ciudadana
Gobierno Metropolitano
Gestión urbana
Desarrollo sustentable
Descentralización
Poblamiento de centros históricos
Políticas ambientales urbanas
Gestión y manejo de residuos
Seguridad ciudadana y violencia

—, (1987b), *Descripción de las Actividades de Información en el Centro de Investigaciones Ciudad*, Seminario conjunto del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y el Programa Latinoamericano de Actividades en Población (PROLAP), Información sobre Población para el Desarrollo, 28 al 31 de julio, Santiago, Chile, 6 pp.

—, (1989), *La crisis urbana en América Latina y El Caribe, Reflexiones sobre Alternativas de Solución*, Santiago, Chile, 197 pp.

—, (1995), *Alojar el Desarrollo. Una tarea para los Asentamientos Humanos*, Reunión Regional de América Latina y el Caribe Preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), 13 al 17 de noviembre, Santiago, Chile, 102 pp.

—, (1997), *Informe de la quinta Reunión Regional de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe*, 12 al 15 de noviembre de 1996, Kingston, Jamaica, 34 pp.

—, (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago, Chile, 379 pp.

—, (2000b), *Panorama Social de América Latina 1999-2000. Síntesis*, Santiago, Chile, 20 pp.

CONTRERAS, Hernán y Cordero, América (1994), *Ambiente, Desarrollo Sustentable y Calidad de Vida*, Caracas, Venezuela, 270 pp.

CORAGGIO, José L. (1991), *Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular*, SIAP, CIUDAD, Quito, Ecuador, 375 pp.

DE MATTOS, Carlos (1981), "Crecimiento y concentración espacial en América Latina: algunas consecuencias", en: *Experiencias de Planificación Regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica*, CEPAL, e Instituto Sociedad, Santiago de Chile, pp. 339-354.

DI FILIPPO, Armando (1999), *La capacitación en la CEPAL y el papel del ILPES*, ILPES, inédito, 13 pp.

DUCCI, María Elena (1997), "Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa", *EURE*, Vol. XXIII, julio, núm. 69, Santiago, Chile, pp. 99-115.

DURÁN, Gustavo (1959), *Exposición en el Seminario sobre Problemas de Urbanización en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.

GALILEA, Sergio (1983), *Planificación de los Asentamientos Humanos en América Latina y El Caribe: Teorías y Metodologías*, CEPAL, Chile, 105 pp.

GALILEA S.; Gross P. y Jordán R. (1987a), *Metropolización en América Latina y el Caribe: calidad de vida y pobreza urbana*, CEPAL, Santiago, Chile, 50 pp.

HARDY, J. y Perelman, P. (1994), "Urbanización y medio ambiente: problemas y capacidad de investigación en América Latina y El Caribe", en: León F. (compilador), *Conocimiento y sustentabilidad ambiental del desarrollo en América Latina y El Caribe*, Dolmen, Santiago, Chile, pp. 253-296.

JARAMILLO, S. (1990), "El desenvolvimiento de la discusión sobre la urbanización latinoamericana: hacia un nuevo paradigma de interpretación?", en: *La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer. Viejos y nuevos temas*, CIUDAD, vol. I., Quito, Ecuador.

LEÓN, F. y Nelson, M. (1994), "Desarrollo sustentable, economía e institucionalidad: necesidades de investigación en América Latina y El Caribe", en: *Conocimiento y Sustentabilidad Ambiental del Desarrollo en América Latina y El Caribe*, Dolmen, Santiago, Chile, pp. 299-325.

MAC DONALD J. y Simioni D. (1999), *Consensos urbanos. Aporte del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos*, Serie Medio Ambiente, CEPAL-ECLAC, Santiago, Chile, 78 pp.

MALLMAN, Carlos (1977), "Calidad de vida y desarrollo", ICHEHM ®, citado por Gross, P; Galilea, S y Jordán, R (1987), *Metropolización en América Latina y el Caribe: calidad de vida y pobreza urbana*, CEPAL, Santiago, Chile, 50 pp.

NACIONES UNIDAS (1997), *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II)*, Estambul, 3 a 14 de junio, 1996, Nueva York, pp. 224.

NACIONES UNIDAS (1993), *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Volumen I, Resoluciones aprobadas por la Conferencia, Río de Janeiro, Brasil, 3 a 14 de junio, 1992, Nueva York, 468 pp.

NEIRA, Eduardo (1981), "Las políticas metropolitanas en un contexto de experiencia global", en: *Seminario regional sobre metropolización y medio ambiente*, CEPAL, 16-19 de noviembre, Curitiba, Brasil, 14 pp.

PERLMAN, Janice (1989), *Innovaciones en materia de políticas urbanas: generación, ejecución y difusión*, CEPAL, Santiago, Chile, 64 pp.

PHILLIPS, H.M. (1959), *Exposición en el Seminario sobre Problemas de Urbanización en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.

RODRÍGUEZ, J. y Villa M. (1997), "Dinámica sociodemográfica de las metrópolis latinoamericanas durante la segunda mitad del siglo XX", *Notas de Población*, núm. 65, Santiago, Chile, pp. 17-110.

SABATINI, F. y Jordán, R. (1993), "Metropolización y crisis en América Latina", en: *Gestión urbana en América Latina: problemas y posibilidades*, Jorge Ruiz (comp.) Santafé de Bogotá.

SABATINI, F. y Jordán, R. (1986), *Metropolización y crisis en América Latina: problemas y perspectivas*, CEPAL, Santiago, Chile, 17 pp.

VALLADARES, Licia y Prates, Magda (1996), "La investigación urbana en América Latina. Tendencias actuales y recomendaciones", en: *Gestión de las Transformaciones Sociales -MOST*, Documento de debate núm. 4, UNESCO, (<http://www.unesco.org/most/vallspa.htm>), 34 pp.

VILLA, Miguel y Rodríguez, Jorge (1997), "Dinámica sociodemográfica de las metrópolis latinoamericanas durante la segunda mitad del siglo XX", en: *Notas de Población*, año XXV, núm. 65, junio, CELADE, Santiago, Chile, 17-110 pp.