

CIUDAD-TERRITORIO. DESCENTRALIZACIÓN URBANA EN AMÉRICA LATINA Y MÉXICO

Guadalupe Hoyos Castillo¹

Resumen

El objetivo es examinar el avance de los procesos empíricos de la actual configuración espacial de las ciudades de América Latina y México. La tendencia internacional es la convergencia urbana, esto es, los procesos social, político, económico y cultural de la actividad humana y de sus aspiraciones se encuentran en ciudades de todo tamaño, ello confirma un futuro en nuevos sistemas urbanos, redes de ciudades y configuraciones inéditas. Para América Latina, es pertinente adelantar lo que ello conlleva, no sólo en cuanto reorganización administrativa, marcos normativos e instrumentos flexibles para la planeación de las regiones metropolitanas, sino buscar instrumentos adecuados para las múltiples escalas que las interrelaciones funcionales propician, en particular para las medianas y pequeñas que adquieren significado nacional, lo cual exige nuevas concepciones de gobierno, es decir, se propone adelantar los retos de la ciudad - territorio de las últimas décadas.

Palabras claves: descentralización urbana, interrelaciones territoriales horizontales, ciudad-territorio

Abstract

The objective is to examine the progress of empirical processes of the current spatial configuration of the cities of Latin America and Mexico. The international trend is the urban convergence, that is, social processes, political, economic and cultural human activity and its aspirations are found in cities of all sizes, this confirms a new future in urban systems, networks of cities and settings unpublished. For Latin America, it is appropriate to bring forward, not only for administrative reorganization, regulatory frameworks and flexible tools for the planning of metropolitan regions, but to find appropriate tools for the multiple scales that foster functional interrelationships, particularly for small and medium ones that acquire national significance,

¹ Pasante del Doctorado en Urbanismo de la UNAM, Profesora de tiempo completo e investigadora de la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México. Integrante del Cuerpo Académico en Consolidación con registro en la SEP, *Estudios Territoriales y Ambientales*, adscrita a la *línea estudios metropolitanos*. Correo gdhoyosc@uaemex.mx

which requires new concepts of government, that is, it is proposed to advance the challenges of the city - territory of the last decades.

Keywords: urban decentralization, horizontal inter-territorial, city-territory.

1. Introducción. Mutaciones de ciudades, sistemas y redes en contextos territoriales desarrollados

En los últimos años, los estudios urbanos especializados insisten en que los procesos de urbanización por los que atraviesan los distintos países desarrollados, parecen dejar atrás o cuando menos debilitan las explicaciones de la urbanización industrial –que inició en el siglo XVIII y declinó en la segunda mitad del siglo XX-, tales procesos se empezaron a reportar desde los años setenta y han convocado distintas construcciones y perspectivas, unas más desarrolladas que otras (Indovina, 1998; Dematteis 1998; Nel-lo, 1998; Capel 2003; Soja, 2008). En general se dice que se avanza hacia la urbanización generalizada o convergencia urbana, y ello confronta la larga trayectoria de la configuración morfológica y social de la ciudad moderna. El cambio urbano es una clara consecuencia de la descentralización de la población, de la economía, de la organización socio cultural, se trata, de una transformación estructural en el territorio.

Con la descentralización surgen nuevas estructuras territoriales, las cuales han sido posible por la correlación de las transformaciones organizativas de la producción económica, de las actividades, de las funciones y la difusión de la tecnología en el sistema urbano nacional, donde destaca la transformación en la franja de ciudades intermedias, allí hay ciudades de todo tamaño que facilitan las interacciones y relaciones funcionales, son el armazón que soporta la organización del territorio. El cambio de las relaciones de vertical jerárquica a horizontal y flexible, lo mismo que la naturaleza de los flujos soportan las interdependencias de los actuales sistemas y redes urbanas de reciente generación (Precedo, 1990 y 2003; Veltz, 1999; Subirats, 2002 Boix, 2002; Camagni, 2005; De Santiago, 2008; Garmendia, 2010).

En contextos más evolucionados y desarrollados, ha sido una mutación no sólo empírica sino que ha dado lugar a la confrontación teórica. El sistema urbano jerárquico ha reducido su valor interpretativo porque se han modificado los supuestos en los que se basaban las relaciones de dominio y dependencia de los centros principales, porque se han abaratado los costos de

transporte y el efecto de la distancia ya no es una limitante absoluta, ahora los procesos productivos flexibles y descentralizados propician las relaciones técnicas horizontales con lo cual se consiguen economías de escala externas e internas a las empresas en un territorio ampliado y no sólo exclusivamente en la aglomeración económica. De manera tal que la red de relaciones y flujos de todo orden, jerarquía, dirección y magnitud van organizando economías en red e incluso configuran relaciones externas y dispersas, desaparece el sistema urbano subordinado.

Según la publicación *State of the World's Cities 2010/2011. Bridging The Urban Divide* (UN-HABITAT, 2008:8), “como el mundo se vuelva más urbano, nuevos residentes continuaran distribuyéndose entre las ciudades de todos los tamaños y más a lo largo de patrones actuales... Estas nuevas configuraciones adoptan la forma de mega-regiones, corredores urbanos y ciudades-región”. 1. Las mega-regiones son unidades económicas naturales que resultan del crecimiento, convergencia y propagación espacial de los vínculos geográficos de las áreas metropolitanas y de otras aglomeraciones. Son grupos urbanos policéntricos rodeados de hinterland de baja densidad y centros urbanos que crecen mucho más rápido que la población total de las naciones en los cuales se localizan. 2. Los corredores urbanos, se caracterizan por sistemas lineales de espacios urbanos interrelacionados mediante redes de transporte. 3. Algunas ciudades dinámicas y estratégicas están extendiéndose más allá de sus límites administrativos e integrando sus áreas de influencia para convertirse en ciudades-región. Tales configuraciones están apareciendo en diversas partes del mundo, formando unidades espaciales que son territorial y funcionalmente dependientes de sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ecológicos. Todas estas configuraciones urbanas -ciudades en clústeres, correderos y regiones- se están convirtiendo en los nuevos motores de las economías mundiales y regionales.

Los procesos en curso dan lugar a la formación de lo se podríamos denominar ciudad-territorio. Con el cambio de escala de las regiones urbanas, de las zonas metropolitanas y el dinamismo de las ciudades en la franja intermedia, se ha puesto de relieve el papel de las interrelaciones, el tipo de los intercambios, el perfil productivo específico, la red de transporte terrestre y aérea y, la conexión a las tecnologías de comunicación, todo ello constituye la nueva formación.

Algunos de los procesos descritos para sistemas urbanos evolucionados también se reportan para los países menos desarrollados, nos proponemos examinar las transiciones de los sistemas urbanos y los cambios en el territorio derivado de la urbanización generalizada de los países de América Latina y México.

La formación de *la ciudad - región* o megaciudades en América Latina, generalmente coincide con la ciudad capital misma que emerge después de la posguerra y ha constituido el sistema urbano de alta primacía, ésta consigue cada vez mayor extensión y peso dominante en el desarrollo nacional. Posteriormente, en las décadas de los setenta y ochenta con el acelerado proceso de urbanización, aumenta el número de ciudades, tanto por el proceso de desconcentración de población en ciudades menores como por el crecimiento natural de ellas. En la década de los ochenta, se generaliza la descentralización de la administración, del poder local - regional y destaca el desarrollo regional, todo lo cual transforma el sistema urbano de los países, se consolidan las regiones urbanas metropolitanas en el territorio nacional y aparecen otras unidades funcionales.

En los años noventa al dinamismo demográfico de las ciudades intermedias y menores se adicionan procesos de reestructuración productiva, los cambios en la industrialización, el significativo papel de los servicios especializados y el comercio moderno, llegan a las ciudades intermedias más importantes. Las dos décadas del siglo XXI, se caracterizan por de difusión urbana, debido a la reorganización de las interrelaciones de las ciudades medianas y pequeñas, algunas en la órbita de las grandes. Lo anterior es un proceso que ocurre no obstante las disparidades regionales, la polarización social, la desarticulación de la economía urbana, que se ha venido agravando desde los años setenta del siglo pasado.

Para desarrollar dicho proceso en América Latina, este capítulo se integra, luego de la introducción, por una segunda parte que revisa la trayectoria de los sistemas urbanos, en su configuración formal, los procesos económicos y las persistentes disparidades, la tercera parte, presenta los procesos de las últimas décadas en el sistema urbano mexicano, y la cuarta última parte, las conclusiones destacando el grado de formación de la ciudad - territorio y los retos de su administración.

2. América Latina. Transiciones de primacías a descentralización urbana

Para abordar los actuales procesos de las ciudades de América Latina deben realizarse tres precisiones: primera, respecto al continente diverso, pues las tendencias principales se registran en ciertas ciudades de cada país en particular en la capital y no obstante se generaliza, segunda, la temporalidad histórica respecto de la llamada ciudad moderna occidental tiene trayectorias distintas en la latinoamericana, sin embargo se estudian con etapas de procesos de larga data y, tercera, las tendencias se suelen examinar con los marcos teóricos de procesos empíricos de otros continentes. No obstante que existen esfuerzos por examinar y administrar las transformaciones con base en experiencias propias de cada país se suele encontrar generalidades para Latino América.

a. El tránsito de megaciudades a regiones urbanas subnacionales y de ellas a ciudades intermedias

Según Gilbert “la ciudad latinoamericana es muy antigua. Los aztecas, mayas e incas crearon formas urbanas impresionantes mil años antes de la llegada de los conquistadores en el siglo XVI” (Gilbert, 1997: 40). Sin embargo la herencia prehispánica ha sido sustituida en gran parte por los conquistadores españoles y portugueses. “La conquista significó construir nuevas ciudades, de hecho nuevos sistemas urbanos...se diseñaron un complicado sistema administrativo basado en una red bien conectada de pueblos y ciudades...la mayoría de las ciudades actuales fueron fundadas por los españoles o portugueses durante los siglos XVI y XVII”. Es decir que aquella estructuración del territorio se ha convertido en la base de la actual urbanización del continente, de esa manera quedó bosquejado el sistema urbano nacional y también latinoamericano. Sin embargo, el paso de la sociedad rural a la urbana, es más claro con el inicio del siglo XX y más significativa desde 1940 en adelante.

El período de 1940 a 1980, es un lapso de desarrollo urbano y de crecimiento económico. “El crecimiento urbano ha contribuido al desarrollo económico y de ninguna manera ha provocado el agotamiento de la economía. Las actividades urbanas son más productivas que las rurales; por consecuencia se elevó el ingreso,...los gobiernos podían recaudar impuestos y proporcionar servicios e infraestructura...[este período] es de mejoría continua, si no para todos, sí por lo menos para el grueso de la población” (Gilbert, 1997: 49 y 51).

En los años ochenta se consolidan las ciudades “primadas”, son las concentradoras de recursos y de problemáticas diversas, que debido a la crisis y la insensibilidad de las políticas centralizadoras, no se alcanzó una distribución regional nacional. Gilbert (1997:55) indica que “como resultado, casi todos los países latinoamericanos desarrollaron sistemas urbanos cada vez más distorsionados”. En la literatura sobre estudios urbanos surge la expresión de macrocefalia, por el aplastante dominio de la capital que se consideró ciudad nacional, se reportan sistemas urbanos incompletos, mientras que las ciudades principales del continente registran metropolización. La expansión física se realiza mediante dos componentes, la parte pobre que crece desatendida e insalubre, y las zonas residenciales que evitan la integración física y social.

En este estudio Gilbert, llega hasta finales de los años ochenta, para entonces decía que las ciudades en los noventa sobrevivirán a la crisis y que se asemejarán a las ciudades pobres de Estados Unidos o Europa oriental, proceso que se constata más adelante. Con el apoyo de estudios recientes se puede seguir documentando el tránsito de la primacía del sistema urbano hacia la desconcentración en ciudades secundarias y pequeñas, cuyo paso principal es el tránsito de la megaciudad a la macro región urbana, sin embargo emergen otras configuraciones pero también, la desarticulación de los asentamientos.

La constatación empírica de la contraurbanización en América Latina según Ferrás (2007) es escasa, en contados estudios se dice que aparecen cambios importantes en el desarrollo urbano (de Mattos, 2000), también se habla de la metropolización expandida y los impactos de la globalización (Parnreiter, 2005) e, incluso se indica la urbanización campesina (Armijo, 2000) (autores citados por Ferrás, 2007). Ferrás ofrece una amplia revisión bibliográfica al respecto de la contraurbanización, de donde se extraen las siguientes tendencias para América Latina: se observa desconcentración demográfica que se traduce en una mayor expansión de la periferia con respecto al centro, y también se presentan flujos migratorios inversos, desde los asentamientos mayores a los menores.

Lo anterior se explica por las deseconomías de aglomeración, la descentralización político-administrativa, el creciente interés por el medio ambiente, los movimientos pendulares de población (*commuting*), el fenómeno de la segunda residencia, los cambios tecnológicos en telecomunicaciones y en la nueva percepción urbano-rural. También se apuntan a la

contaminación, el crimen y la segregación social en las grandes ciudades, como factores de expulsión, las cuales comienzan a conocer movimientos migratorios hacia su periferia o hacia asentamientos urbanos menores. Si bien ello evidencia la reorganización en el sistema urbano, Ferrás sostiene que no se trata de la contraurbanización, donde emergen relaciones claras de dinamismo horizontal.

De las tendencias descritas se infiere que el proceso de difusión urbana (no *cittá difusa*) en las regiones urbanas del continente derivan del cambio cultural de la población, mientras que la reconfiguración resultante de la reestructuración productiva, organización flexible y la formación policéntrica económica, todavía no es un proceso gemelo, aunque se trate de la instauración de sistemas urbanos más complejos con estructuras desintegradas.

Por su parte, Portes y Roberts (2008) realizan un examen comparativo para 6 ciudades de América Latina en los años que corresponde a los cambios del modelo de industrialización por sustitución de importaciones al modelo neoliberal de apertura de mercados. Ellos concluyen “que en la región han tenido lugar cambios significativos en los patrones de urbanización, reflejando en parte, las esperadas e inesperadas consecuencias de la aplicación del nuevo modelo de desarrollo” (Portes y Roberts, 2008: 13). Examinan las nuevas políticas en los patrones de urbanización en cuatro áreas de interés: sistemas y primacía urbana; desempleo urbano y empleo informal; pobreza y desigualdad; y delincuencia, victimización e inseguridad urbana, aquí interesa destacar la primera².

Según este trabajo, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones despegó en 1930 y concluyó hacia finales de 1970, el cual tuvo un impacto directo en el carácter de las ciudades de la región. Siendo el rasgo más generalizado el rápido proceso de urbanización; se dice que tal proceso ocurrió en una o dos ciudades por país, donde también se concentraba la industria, ello a su vez dio lugar a la migración interna hacia éstas, propiciando el importante crecimiento físico y exacerbación de las condiciones de primacía urbana.

Los años ochenta corresponde con la llegada del libre mercado y los sistemas urbanos nacionales tienden al balance. Si bien “no es posible demostrar una perfecta relación entre el advenimiento del nuevo modelo de desarrollo basado en la apertura de los mercados y la

² Las ciudades metropolitanas seleccionadas para el estudio comparativo son: Buenos Aires, Argentina; San Paulo-Río de Janeiro, Brasil; Santiago, Chile; Ciudad de México, México; Lima, Perú; Montevideo, Uruguay.

transformación de los sistemas urbanos a través de la región. En efecto, la primacía empezó a declinar en algunos países antes de la nueva aplicación de las nuevas políticas. Sin embargo,...que tuvieron un efecto significativo en la reorganización del sistema urbano es incontrovertible. Esta conclusión se apoya en tres hechos: la estrecha asociación temporal entre surgimiento del nuevo modelo macroeconómico y la transformación de los sistemas urbanos en la mayoría de los casos; en los países donde el nuevo modelo no fue aplicado o fue débilmente aplicado, los niveles de primacía permanecieron inalterados; y en países en donde el modelo generó nuevas inversiones concentradas o cerca de ciudades principales, crecieron los niveles de primacía y nuevas megaciudades comenzaron a surgir” (Portes y Roberts (2008:29).

Al parecer las largas décadas de primacía urbana en América Latina creó la megaciudad, y la región urbana o subsistema de la ciudad primada. “El fenómeno de las megaciudades alrededor de las antiguas ciudades primadas es una consecuencia de la suburbanización de la población urbana y el surgimiento de un cordón de ciudades satélites donde se localizan una variedad de nuevas inversiones y empresas. En algunos países analizados parecería que la disminución de la primacía de viejo estilo estaría seguida por un proceso de megalopolización donde regiones enteras localizadas en las proximidades de las ciudades principales se integran efectivamente a ellas” (Portes y Roberts, 2008:29).

La pérdida de importancia de las ciudades primadas de algunos países de América Latina, según Portes y Roberts, podría estar asociado a que las nuevas actividades orientadas a la exportación no precisaban concentrarse en aquellas ciudades, sino cerca de los lugares de exportación, porque así se reducirían los costos y aumentarían las ganancias. Al situarse las nuevas inversiones lejos de las ciudades primadas se reduce la atracción, dejan de ser las principales generadoras de empleo y la migración interna reacciona en la misma dirección y ello alienta el crecimiento de ciudades secundarias. En algunos casos, porque emergen como polos de crecimiento asociados a la agricultura de exportación, en otros casos por la industria de exportación, y en otros más por el turismo.

b. Capacidad económica del sistema urbano

El trabajo de Almandoz (2008) hace una revisión histórica del desarrollo de América Latina, tomando el modelo de Rostow para explorar la relación entre industrialización, urbanización y

desarrollo, con el cual ilustra el desbalance de la urbanización con respecto al aparato productivo, que según él, ello explica el despegue económico pero sin alcanzar hasta el momento la madurez. Según dicho modelo, el desarrollo económico presenta fases en ascenso por el cual pasaron los países industrializados y urbanizados del siglo XIX y primera mitad del XX, aunque ha sido criticado, pero igualmente es muy socorrido por realizar estudios comparativos. A mediados de la década del sesenta según Rostow los países latinoamericanos, habían iniciado el despegue al desarrollo, teniendo como indicador de éste, que más de 25 por ciento del PIB se destina a la inversión, aunque algunos países ya habían registrado dicha fase una década anterior.

De acuerdo al modelo de Rostow, el desarrollo irreversible viene dado por un largo proceso, de al menos dos generaciones de sostenido bienestar y profundos cambios económicos, sociales y políticos, lo cual es indispensable para el empuje hacia la madurez y finalmente hacia la madurez completa. En América Latina, desde los años sesenta y setenta con el freno del crecimiento pero con realidades que prometen, el proceso no se ha completado, así se acuñó la expresión de países *en desarrollo*. En particular la disminuida capacidad de la industria juega en la explicación, “puede decirse que el desbalance que se produjo entre industrialización y urbanización en Latinoamérica después del agotamiento de aquélla, con la consecuente inflación urbana y sobreterciarización, puso fin a las posibilidades de la madurez para el desarrollo en términos de las fases y lógica de Rostow” (Almandoz, 2008: 74).

Generalmente la concentración de la población y de las actividades económicas, se explicó por el devenir de la industrialización, sin embargo, con la llegada de reestructuración productiva, inmediata crisis del sector manufacturero y transformación de la estructura económica, las ciudades siguieron creciendo y la aglomeración económica sigue siendo el mecanismo para generar economía nacional.

La lectura que Cuervo (2010) hace a la situación económica de las ciudades latinoamericanas de los últimos 30 años, sostiene que éstas han estado sometidas a ciclos de vida relativamente sincronizados. Para él, los años 1980 fueron de letargo y de crisis, en lo económico y en lo político. En lo económico, la llamada década perdida significó planes de ajuste, masivos recortes de gasto público, ciclos hiperinflacionarios con repetidas crisis cambiarias y financieras. En lo político, por la prolongación de las dictaduras, en algunos casos, por la intensidad de las

guerras civiles y sus efectos devastadores, en otros. Las metrópolis cayeron en un profundo letargo con un casi nulo crecimiento en sus inversiones públicas y privadas y un muy lento, y en algunos casos negativo, crecimiento económico.

Por contraste, los años 90 fueron de renacer tanto en lo económico como en lo político. En lo económico por la estabilización de la moneda y la llegada masiva de capitales e inversiones con serio impacto en la composición de las ciudades (nuevos artefactos de la globalización). En lo político por el retorno y estabilización de la democracia, acompañada de procesos de descentralización o consolidación del federalismo que le han dado un renovado papel a los gobiernos locales e intermedios, incluyendo los de las grandes ciudades. El dinamismo económico urbano se vio impulsado por la masiva inversión extranjera, por la expansión inmobiliaria, por la consolidación de la economía de los servicios y por la creciente capacidad de pago de los segmentos más pudientes de la población urbana.

Los años 2000 consolidaron el cambio económico y político del subcontinente y de sus ciudades. En lo económico, por la presencia de una fase relativamente prolongada de expansión, asociada a los ciclos de exportación de minerales y de productos agropecuarios, con el impulso de los nuevos grandes mercados en plena expansión, la China y la India especialmente. Esta expansión se detuvo temporalmente con una recesión mundial que golpeó menos intensamente a América Latina que al mundo desarrollado y le permitió mitigar el retroceso en los avances previamente obtenido a nivel de reducción de la pobreza. En lo político, el continente se vio poblado de democracias de las más diversas orientaciones y matices, que avivaron la búsqueda de cooperación y de ganar presencia geopolítica propia.

La economía del continente nuevamente promete, en el contexto cambiante de los patrones urbanos en América Latina y el Caribe, se reporta el rápido aumento en el número de ciudades secundarias y la reducción de la primacía urbana, en particular ahora se espera prosperidad económica y social. Según estudios del Banco Interamericano de Desarrollo en “una aproximación al crecimiento de la población en los distintos países de AL y C muestra que las ciudades intermedias crecieron a una tasa mayor que las grandes, y son más dinámicas que estas últimas, con la excepción de los casos de Colombia y Perú. En un análisis efectuado para México, en el cual se consignan datos por municipios, se ha observado que el componente

económico del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de las urbes con mayor población tuvo un menor dinamismo que el de aquellas de tamaño intermedio” (BID, 2011:51).

Según el Banco Interamericano de Desarrollo, en dichas ciudades emergentes es muy factible y necesario desplegar intervenciones de política de desarrollo sustentable: “estas ciudades están en una etapa en la que todavía es posible explotar economías de escala y controlar los costos de aglomeración, y elevar de este modo la eficiencia global. Además, estas urbes tienen una escala que facilita la efectividad de intervenciones orientadas a la sostenibilidad..., si se mejorase la sostenibilidad de las ciudades intermedias y se elevara su calidad de vida, se reduciría la presión poblacional y económica sobre las grandes metrópolis, y se facilitarían intervenciones destinadas a superar los grandes desequilibrios que las caracterizan” (BID, 2011:53).

Sin embargo, otro estudio destaca el arraigo económico en el crecimiento nacional de las ciudades más importantes del sistema urbano y la incapacidad de las mismas para integrar a los crecientes mercados laborales urbanos. Según la oficina regional de la ONU-HABITAT-ROLAC (2010) en América Latina y el Caribe, se da un fuerte predominio económico en las ciudades, al observar la relación entre el porcentaje de producto que aportan las ciudades con respecto al porcentaje de población, se refleja el grado de productividad o capacidad de generación de valor de las ciudades frente al resto del país.

Según esos cálculos “el área urbana de la ciudad de México tenía en 2005 el octavo PIB más grande del mundo, con una producción de valor agregado de 315 mil millones de US dólares, Buenos Aires el décimo tercer con 245 mil millones y São Paulo el décimo noveno con 225 mil millones. Ciertamente, el menor desarrollo relativo de los países hace que la dimensión económica no acompañe *pari passu* a la dimensión poblacional en todos los casos. Así, ciudades como Bogotá con 86 mil millones de valor agregado y Lima con 67 mil millones ocupan los puestos 58 y 74, respectivamente, como conglomerados económicos en el mundo”. Sin embargo para las ciudades se reporta que “la concentración económica en actividades de poco valor agregado y con bajo stock de capital, simultáneamente a una concentración poblacional con poco capital humano, produjo en las ciudades de América Latina valores agregados per cápita mucho menores a los de las ciudades del mundo desarrollado” (ONU-HABITAT-ROLAC, 2010:12-13).

Actualmente, se tiende a decir que la globalización ha homogeneizado a las ciudades y a los procesos urbanos, lo cual no es aceptable pues no tienen un funcionamiento y estructura de Primer Mundo (Williams, 2009), por ello los procesos de la ciudad mundial de AL deben estudiarse desde la periferia, en particular las principales ciudades se convierten en el foco para la expansión del capital internacional en la periferia, tales ciudades combinan el consumismo de la expansión económica, con la marginalidad propia de la exclusión de vastas regiones y grupos de población.

Williams (2009) presenta datos de disparidad económica contundentes, dice que tales planteamientos reportan evidencias empíricas, a pesar de la expansión económica de la década de los noventa y su entrada en las llamadas economías emergentes, continúa siendo una región subordinada en las relaciones capitalistas globales; subordinación que se materializa en una participación mínima en el mercado internacional (3.5% de las exportaciones y 2.8% de las importaciones), dependencia en la exportación de recursos mineros, que en el 2005 por primera vez superaron la exportación de manufacturas y en general un reforzamiento de su condición periférica que ha llevado que de un 12.3% de las exportaciones mundiales que tenía en 1958, en el 2000 solo participe con 5.8%, a igual nivel que en 1983.

La economía se ubica, o en el sistema urbano, o bien fuera en la estructura el sector primario. Pero además es claro que el crecimiento económico nacional de base urbana todavía se encuentra polarizado en contadas ciudades y escasamente reubicándose en las nuevas formaciones urbanas.

c) Las persistentes disparidades en el sistema urbano

Aquí se apuntan algunos procesos presentes en el continente que reportan la persistencia de las disparidades, la desintegración y desigualdades en el sistema urbano nacional que tienen largan data pero que se agravan con el cambio de modelo económico.

Con la apertura paulatina de las economías nacionales se instaura la urbanización dependiente del desarrollo industrial externo, a su vez la penetración de capitales de economías avanzadas. “A consecuencia de ello, un proceso de urbanización dependiente ha conducido a modelos de desigualdad y de pobreza, ya que si bien las ciudades del Tercer Mundo han entrado a formar

parte de la economía mundial, sus habitantes no tienen un acceso igualitario a los recursos mundiales (Gilbert y Gugler, 1981, citados por Yeung, 1998). Bajo un razonamiento parecido, Armstrong y McGee (1985) han definido las ciudades de Asia y América Latina como escenarios de acumulación de capital. Consideran las ciudades de estas regiones dentro de una estructura económica y política mundial, donde sus estructuras institucionales proporcionan un vehículo para la expansión del capital y su acumulación a través de procesos de producción, circulación, y consumo (Citados por Yeung, 1998).

En ambos estudios las ciudades del Tercer Mundo se sitúan en el contexto de la una nueva división internacional del trabajo, donde las empresas transnacionales juegan un papel central dentro de la economía global con sede en ciudades principales de A.L.

Por otro lado, Sassen (1994) sostiene que la formación de la ciudad-región es una resultante del modelo económico en países en desarrollo, donde identifica tres aspectos: El primero, hacia finales de los años ochenta se registra mayor concentración (empresas por kilómetro cuadrado) en el centro urbano tradicional asociada con el crecimiento de los sectores más importantes y de las industrias secundarias en los distintos niveles de desarrollo; a la par, el segundo aspecto, se formaron grandes redes de centros comerciales y núcleos de actividad económica densa en una región urbana más amplia, pauta que también la registraron los polos de crecimiento de los países en desarrollo orientados hacia la exportación (Bangkok, Taipei, Sao Paulo, ciudad de México y Buenos Aires). En dichas ciudades subdesarrolladas la característica ha sido la dispersión urbana con una metropolización tentacular de la región que circunda a las ciudades y; el tercer aspecto, es la intensificación del carácter local o marginal de las zonas y sectores que operan fuera del subsistema orientado al mercado mundial, donde incluye el aumento de la pobreza y las desventajas.

Con todo, el creciente empobrecimiento y la exclusión social derivado de la imposibilidad de la distribución del desarrollo que reporta la extensión física de las ciudades en el continente, Capel agrega que “las ciudades siguen siendo el lugar del cambio social, de la mejora de las condiciones de vida, incluyendo las favelas y barrios de autoconstrucción, donde la población va mejorando sus condiciones de vida. Es también en las ciudades donde los inmigrantes de origen rural se incorporan a la sociedad de consumo en la que antes no participaban, lo que tiene aspectos positivos, además de los negativos” (Capel, 2003:227).

El nuevo patrón de urbanización de América Latina es también examinado por Carrión (2010) y la denomina nueva coyuntura urbana. Para quien la pérdida del ritmo de crecimiento de las ciudades grandes a favor de las ciudades medias se explica por el comportamiento de la migración que no sólo cambio de dirección hacia otras ciudades importantes del sistema urbano sino porque ha concluido la migración rural-urbana. Carrión, sostiene que si bien concluyó este ciclo migratorio, no se puede desconocer que se abrió un proceso inédito de distribución territorial de la población, donde destacan dos de sus expresiones más relevantes: La movilidad poblacional al interior de los territorios nacionales que se desarrolló sobre la base del redireccionamiento de los flujos poblacionales desde los lugares históricos de la urbanización hacia los territorios peri-urbanos de las grandes ciudades y, hacia la constitución de nuevos territorios; y, el flujo poblacional dirigido hacia el exterior de los países e, incluso, de la región bajo la modalidad de la migración internacional.

El reporte ejecutivo del *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2011*, vuelve a ratificar los rasgos particulares que las distinguen del resto del mundo, ellos son: un alto nivel de urbanización con fuertes asimetrías entre países, una gran desigualdad social que se refleja en la alta incidencia de los asentamientos informales en el territorio de las ciudades y los dispares avances en políticas de descentralización en función del marco constitucional de cada uno de los estados (ONU-HÁBITAT-ROLAC, 2010).

En las lecturas a los procesos, patrones y persistencias del crecimiento, desarrollo y evolución de las ciudades de América Latina, como se observa no existe consenso en las explicaciones, si bien se delinear ciertos patrones que pueden asentarse como tenencias generalizadas, no obstante es importante destacar que los cambios ocurren sin modificar estructuras profundamente arraigadas, tales como los contrastes sociales, las disparidades regionales, la desintegración económica, y problemáticas semejantes. Toca ahora examinar los procesos, patrones y configuraciones específicas del caso mexicano.

3. Transición y cambios en el sistema urbano en México

El sistema urbano primado de México, ha sido el mismo por muchas décadas, aunque incrementaron el número de ciudades, permanecía el centralismo y concentración absolutos, es en la década del ochenta del siglo pasado, cuando las investigaciones reportan ligeros cambios en los patrones de distribución de la población, migración interna, organización y

localización de la economía. Con el advenimiento acelerado de la urbanización se reportó dinamismo de ciudades secundarias y de escala diversa. En los años noventa, el modelo de primacía, en parte sede su dominio a las ciudades mexicanas lo cual transcurre simultáneamente en tres décadas de cambios económicos y geográficos en el territorio nacional. Las ciudades, el sistema y las redes urbanas parecen presentar nuevas configuraciones, existen regiones urbanas y conglomerados de ciudades pequeñas integradas a procesos propios, allí destacan las ciudades intermedias de todo tamaño (no es lo mismo que ciudades medias).

El modelo de expansión territorial y proceso de urbanización de inicios del siglo XXI, en México han sido recientemente documentados por ONU-HABITAT-SEDESOL (2011), este trabajo destaca que los procesos en el territorio nacional comparten patrones internacionales recientes aunque prevalecen procesos anteriores.

El sistema urbano nacional (SUN), en 2010 está formado por 383 ciudades mayores de 15 mil habitantes, que representaban el 72% de la población total, además que viven en zonas metropolitanas el 56%, si bien el SUN se caracteriza por la alta primacía de la ciudad capital, también es importante la población que vive en otras zonas metropolitanas y entre ellas las ciudades menores donde se registran los cambios recientes.

La megalópolis de la ciudad de México, se integra por la Zona Metropolitana del Valle de México (Ciudad de México) y 6 zonas metropolitanas, aporta cerca del 42% del producto interno bruto (PBT) del país, y en ella habita 30% de la población³. El conjunto de zonas metropolitanas de la región centro, en los últimas décadas se han dinamizado en población, en economía y ampliado su extensión, al tiempo que intensificado sus interacciones económicas no sólo hacia la capital del país sino con otras ciudades del país por fuera de esta región. Se trata de la mega región que ha ampliado su área de influencia favoreciendo la desconcentración sin que cambie la primacía.

De manera que persiste el patrón de primacía, ahora relativa, se espera que a mediados del siglo XXI la megalópolis del valle de México, siga siendo la mayor concentración urbana del

³ En el Valle de México o Región Centro del país se localiza un subsistema urbano conformado por la ZM del Valle de México, la ZM de Toluca, la ZM de Cuernavaca, la ZM de Cuautla, la ZM de Puebla-Tlaxcala, la ZM de Pachuca y la ZM de Querétaro, así como por muchas otras localidades urbanas y rurales situadas entre ellas.

país, y por su tamaño demográfico se mantiene entre las primeras a nivel mundial. El papel de ciudad primada arrancó en 1920, situación que se ha consolidado a medida que el proceso de urbanización avanzó, no obstante el dinamismo en el que entran las ciudades intermedias desde los años ochenta y la posterior caída de la tasa de crecimiento en los años recientes, se van formando y agregando otras configuraciones más complejas en el sistema urbano mexicano.

El documento arriba citado, al igual que la tendencia mundial identifica la constitución de corredores urbanos en México. ONU-HABITAT-SEDESOL (2011)⁴ reconocen la existencia de cuatro grupos de corredores urbanos: El eje maquilador fronterizo (EMF)⁵; el corredor con los núcleos dinámicos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (ND-TLCAN)⁶; los corredores del centro dinámico del mercado nacional (CDMN) que se integra por ciudades que concentran gran parte de la inversión extranjera directa (IED)⁷ y; los corredores urbanos integrados por los polos de crecimiento vinculados al mercado nacional e internacional (PCVMN)⁸. En 2009, las ciudades que integran estos corredores contribuyeron con 65% de la PBT del país y concentraron 67% del personal ocupado nacional. Las seis ZM que producen 44% de la PBT articulan los corredores económicos urbanos a los que pertenecen.

Por su parte, en un trabajo reciente Garrocho (2011) se plantea identificar la estructura funcional de las redes de ciudades de escala subnacional de México. Parte de la premisa de

⁴ Los corredores urbanos, representan un tipo de organización espacial económico bajo el objetivo del transporte. Son franjas con un número de centros urbanos de distintos tamaños, definida por la lógica económica de accesibilidad, transportación, costos de traslado y distribución de mercancías y personas, esta franja experimenta tasas de crecimiento altas y de transformación urbana. Son ejes de desarrollo lineal que en ocasiones derivan de la vinculación de megaciudades, estimulan una franja de opciones de desarrollo, en particular para el desarrollo de bienes raíces y valores de la tierra. Mejoran la interconectividad y crean nuevas formas de interdependencia entre ciudades, conduciendo el crecimiento económico regional. En algunos casos, sin embargo, los corredores urbanos pueden resultar en severas primacías urbanas y un desequilibrio regional, pues refuerzan los vínculos entre los centros económicos existentes en lugar de permitir una difusión espacial del desarrollo.

⁵ El corredor urbano correspondiente al EMF está integrado por las ZM de Tijuana, Mexicali, Nogales, Ciudad Juárez, Piedras Negras, Nuevo Laredo, Reynosa-Río Bravo y Matamoros. Este corredor urbano contribuye con 5% de la PBT nacional y concentra 7% del personal ocupado.

⁶ El grupo de corredores ND-TLCAN está integrado por las ZM de Monterrey, Chihuahua, Hermosillo, Guaymas, La Laguna, Saltillo, San Luis Potosí, Colima, Aguascalientes Guadalajara, Silao, León, Querétaro, Manzanillo y Tampico. En conjunto, este grupo de corredores urbanos contribuyen 22% a la PBT del país y concentran 23% del personal ocupado.

⁷ En los corredores urbanos del CDMN se localizan las ZM del Valle de México, Morelia, Lázaro Cárdenas, Toluca, Puebla-Tlaxcala, Veracruz y Cuernavaca. Los corredores urbanos del CDMN producen 32% de la PBT del país y concentran 31% del personal ocupado.

⁸ En los corredores urbanos de los PCVMN se encuentran las siguientes ciudades: ZM de Acapulco, Zihuatanejo, ZM de Oaxaca, ZM de Tehuantepec, ZM de Tuxtla Gutiérrez, ZM de Villahermosa, ZM de Cancún, ZM de Mérida, ZM de Coatzacoalcos, Huatulco, Puerto Progreso y Campeche. Estos corredores urbanos producen 6% de la PBT y en ellos se encuentra 5% del personal ocupado.

que no existen redes de ciudades únicas, sino redes de ciudades para cada propósito de planeación o de política tanto pública como privada. Según este autor, “una red de ciudades es tan sólo una clase de región nodal (o funcional)...” (Garrocho, 2011:157). El estudio propone un modelo de interrelación de las ciudades⁹ y bajo esta metodología identifica dos patrones, con la presencia de la ciudad de México y sin ella. El primer procedimiento ratifica el proceso históricamente documentado, el sistema urbano primado, en tanto que con el segundo le permite develar formaciones de redes de ciudades en el territorio.

De manera específica, el trabajo encuentra que la ZMVM es destino de la interacción más importante de 224 de las 358 ciudades de la red. Esto es: 62.6 por ciento del total de las ciudades establecen su primera interacción con la ZMVM. En consecuencia, la red de la ZMVM es por mucho la más importante del país, reflejando su elevada primacía en el conjunto urbano nacional. La red de la ZMVM suma una población total de 63.7 millones de habitantes, de los cuales 44.4 millones integran su población vinculada. La red de la ZMVM es la única red urbana de carácter nacional que incluye a todas las ciudades más importantes del país.

Al eliminar el efecto eclipsante de la ZMVM surgen 69 redes de escala regional que organizan funcionalmente el territorio nacional a diversas escalas espaciales. Por un lado, se acentúa la primacía de la red de la ZM de Guadalajara, como la más importante a escala regional, pero también se detectan cambios de posiciones notables en la jerarquía urbana. La red de la ZM de Puebla-Tlaxcala, por ejemplo, supera a la red de la ZM de Monterrey, debido a la magnitud mayor de su población vinculada (8.5 millones de personas en el primer caso, contra 6.6 millones en el segundo). Es importante destacar que las redes de ciudades regionales articulan el territorio nacional.

⁹ El modelo de interacción espacial restringido en el origen incorpora variables que inciden en la intensidad de las interacciones urbanas: a. El tamaño de la población total en cada ciudad como un indicador de la magnitud del mercado (variable de consumo); b. La magnitud del empleo total en cada ciudad como un indicador de la magnitud o importancia de la ciudad como productora de bienes y servicios (variable de producción); y c. Los costos de transporte (o costos de interacción) estimados de cuatro maneras: distancia por carretera, tiempos de recorrido por carretera, costo monetario de los recorridos por carretera y la distancia lineal, entre las ciudades consideradas. Para ello utilizó la muestra de 86 ciudades del estudio sobre competitividad urbana en México, realizado por el Instituto Mexicano para la Competitividad en 2010 (Garrocho, 2011).

4. A manera de conclusión. Ciudad – territorio y retos en México

El predominio de la población urbana sobre la rural, el incremento del número de ciudades y la generalización de la urbanización a lo largo del territorio de América Latina, permiten concluir que América Latina se ha transformado en un continente de ciudades, esto es, participa de la tendencia mundial de la convergencia urbana. El sistema de ciudades tiende a cambiar de un patrón concebido a partir de los atributos centralizados, especialmente definido por el tamaño de los mercados hacia una red urbana donde el flujo de las relaciones interurbanas tiende a intensificarse e, incluso insertarse en ámbitos que superan las fronteras nacionales.

La jerarquía urbana tradicional fundada en la clásica contradicción campo-ciudad pasa a un continuo que va de lo urbano a lo urbano-rural difuso, ahora el campo, las ciudades pequeñas, medias y grandes se articulan mediante interrelaciones. Es el cambio de rangos de ciudades constituidas por atributos, a un sistema urbano definido por tipos de interacciones. Sin embargo las ciudades se articulan según características de competitividad de la macroeconomía, posicionamiento de interconexión y comunicación.

La configuración derivada de la *convergencia urbana*, no sólo refuerza la escala de las ciudades, agrandando y extendiendo las zonas metropolitanas principales las cuales mutan hacia estructuras policéntricas, lo cual propicia el dinamismo de ciudades de todo tamaño en el hinterland regional, sino que favorece procesos discontinuos, la emergencia de ciudades pequeñas con cierta dinámica económica, donde se constituyen unidades económicas funcionales con distintas economías de aglomeración que tienen como base a las infraestructuras terrestres, y desde luego transforma lo cultural y base productiva en el ámbito rural.

El funcionamiento urbano actual, al revelarse con mayor interrelación e intensa intercomunicación, transforma el sistema urbano y las redes urbanas en la configuración ciudad-territorio. Para América Latina, es pertinente adelantar lo que ello conlleva, no sólo en cuanto reorganización administrativa, marcos normativos e instrumentos flexibles para la planeación de las regiones metropolitanas extendidas, sino instrumentos de planeación para las múltiples escalas de las actuales configuraciones.

Particularmente en México, el sistema y red urbano nacionales se encuentra dominado por la ciudad de México, pero que ello no ha frenado el dinamismo paralelo en el territorio. En el centro occidente, en el norte, en la franja de la frontera norte y las ciudades turísticas, todas ellas forman sus propias constelaciones que es permite organizar interacciones específicas, el conjunto de tales procesos permite adelantar la emergencia de la ciudad-territorio, la cual tiene capacidades económicas e interconexión diversa.

Para las nuevas configuraciones en el territorio nacional, los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) necesitan de nuevos marcos jurídicos, instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental renovados, instrumentos de planeación e inversión flexibles y de esquemas de gobierno y administración más acordes (sean estos, intermunicipal, supramunicipal, estatal, macro regional y nacional).

Bibliografía

Almandoz, Arturo, 2008: "Despegue sin madurez. Urbanización, industrialización y desarrollo en Latinoamérica del siglo XX" en *EURE*, agosto, vol. XXXIV, número 102, Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp.61-78.

Banco Interamericano de Desarrollo, 2011: *Sostenibilidad urbana en América Latina y el Caribe*, BID- Oficina de Relaciones Exteriores. Disponible en www.iadb.org

Boix, Rafa, 2002: "Policentrismo y redes de ciudades en la región metropolitana de Barcelona" en Joan Subirats (Coord) *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Barcelona, España: UIMP/Diputación de Barcelona.

Camagni, Roberto, 2005: *Economía urbana*, Barcelona: Antoni Bosch, Editor, S.A.

Carrión, Fernando, 2010: "Ciudad: memoria y proyecto". *Textos Urbanos No.5* OLACCHI/Municipio Metropolitano de Quito y en (2005) "Pobres las ciudades de pobres". La Paz: Ediciones Oxfam.

Capel, Horacio, 2003: "Redes, chabolas y rascacielos. Las transformaciones físicas y la planificación en las áreas metropolitanas" en número 3 de la Colección Mediterráneo Económico: "Ciudades, arquitectura y espacio urbano", España: Instituto de Estudios Socioeconómicos de Cajamar, pp. 199-240.

Cuervo G., L. M., 2010: “América Latina: metrópolis en mutación”, ponencia presentada al XI Seminario Internacional de la Red de Investigadores sobre Globalización y Territorio y IV Taller de Red Iberoamericana de Editores de Revista, del 26 al 30 de Octubre, Mendoza, Argentina.

De Santiago R., Eduardo, 2008: “Nuevas formas y procesos espaciales en el territorio contemporáneo: la “ciudad única” en *Revista Polis*, vol. 7, núm., 20, Chile: Editorial de Universidad Bolivariana de Chile, pp. 53-71.

Dematteis, Giuseppe, 1998: “Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas” en Francisco J. Monclús (Ed.) *La ciudad dispersa*, Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.

Ferras, Carlos, 2007: “El enigma de la contraurbanización. Fenómeno empírico y concepto caótico” en *EURE*, mayo, vol. XXXIII, número 098. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 5-25.

Garrocho, Carlos, 2011: “Estructura funcional del México urbano: las redes de ciudades de escala subnacional” en CONAPO (Editor) *La situación demográfica de México 2011*, México, D. F.: CONAPO.

Garmendia Antín, Maddi, 2010: Cambios en la estructura urbana y territorial facilitados por la alta velocidad ferroviaria. La línea Madrid-Sevilla a su paso por la provincia de Ciudad Real, Tesis doctoral de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Cuenca, España: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Hoyos C., Guadalupe, 2009: “Reorganización regional de la economía en las zonas metropolitanas mexicanas, 1988 – 2003” en Bustamante L., Carlos, Suárez P., Susana y, Asúad S., Normand, (Coords.) *Las regiones de México ante la crisis actual: impactos, retos y perspectivas*, 14° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México, León, Guanajuato, AMECIDER 2009: AMECIDER, A.C./Universidad de Guanajuato, División de Ciencias Sociales y Humanidades.

Hoyos C., Guadalupe, 2012: “Descentralización en la región centro de México. Morfología urbana y funcionamiento económico” en Gutiérrez Ch., J. J. (Coordinador) *Planeación, participación y gestión en los procesos urbanos actuales. Una visión iberoamericana*, Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Planeación Urbana y Regional - CEPLAT.

Indovina, Francesco, 1998: “Algunas consideraciones sobre ‘la ciutat difusa’”, *Documentos Anales de Geografía* 33, Italia: Instituto Universitario de Arquitectura de Venecia, pp. 21-32.

Nel-lo, Oriol, 1998: “Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa” en Francisco J. Monclús (Ed.) *La ciudad dispersa*, Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.

ONU-HÁBITAT-ROLAC, 2010: *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe*. Resumen ejecutivo, Brasil, Rio de Janeiro: ONU-HÁBITAT-ROLAC.

ONU-HÁBITAT-SEDESOL, 2011: *Estado de las ciudades de México 2011*, México, D.F.: ONU-HABITAT-SEDESOL.

Portes, Alejandro, Roberts Bryan R. y Grimson Alejandro, (Coord.) 2008: *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, México: Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa.

Precedo, L., Andrés, 2003: “La ciudad en el territorio: nuevas redes, nuevas realidades”, Edición digital a partir del Coloquio de Geografía Urbana, Actas del VI Coloquio de Geografía Urbana, León Universidad de León. pp.15-33 www.cervantesvirtual.com.

Sassen, Saskia, 1994: “El complejo urbano en una economía mundial” en *Revista Interamericana de Ciencias Sociales*, número 139, marzo, Paris: UNESCO.

Soja, Edward W., 2008: *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*, Madrid: Traficantes de Sueños, Mapas 21.

Subirats, Joan (Coord.) 2002: *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Colección Territorio y Gobierno: Visiones, Diputación de Barcelona, Xarxa de Municipis, España: Barcelona.

UN-HABITAT, 2008: *State of the World's Cities 2010/2011. Bridging the Urban Divide*, Nairobi, Kenya: UN-HABITAT. www.unhabitat.org

Veltz, Pierre, 1999: *Mundialización, ciudades y territorios. La economía de archipiélago*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A.

Williams Montoya, Jhon, 2009: “Globalización, dependencia y urbanización: La transformación reciente de la red de ciudades de América Latina” en *Revista de Geografía, Norte Grande*, Núm. 44, Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. pp. 5-27.

Yeung, Yue-man, 1998: *La geografía en la era de las megaciudades*, UNESCO.