



UNIVERSIDAD NACIONAL

AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Filosofía y Letras

Colegio de Estudios Latinoamericanos

**Periferias en América Latina. Ur-
banización industrial en el capita-
lismo del siglo XX**

tesis que para obtener el título de

Licenciada en Estudios Latinoamericanos

presenta

María de Jesús González Sánchez

dirige

Dr. Jesús Hernández Jaimes

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2018





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

PERIFERIAS EN AMÉRICA LATINA
URBANIZACIÓN INDUSTRIAL EN EL CAPITALISMO DEL SIGLO XX

ÍNDICE

Introducción.....	6
Capítulo I. La evolución del término periferia en América Latina. Historia de la urbanización-industrial en el capitalismo del siglo XX.....	13
I.2.-Breve recuento histórico del término periferia en América Latina.....	13
I.3.-Detalles del concepto contemporáneo de periferia.....	16
I.3.1.-Ciudades y procesos de urbanización; primeros elementos para hablar de periferias.....	19
I.3.1.2.-Urbanización en las ciudades del siglo XX.....	23
I.3.1.3.-Urbanización industrial en América Latina.....	26
I.3.1.3.1.-Metrópolis en América Latina.....	31
I.3.2.-Periferias en las metrópolis de América Latina.....	34
I.4.-Conclusiones.....	41
Capítulo II. Planeación urbana y periferias en las ciudades capitales de América Latina. Los casos de Bogotá, Buenos Aires y Ciudad de México.....	43
II.1-Antecedentes de la planeación urbana en América Latina.....	44
II.1.1.-Planificación regional.....	47
II.1.1.1-Las ciudades ante la planeación regional.....	49
II.2.-La herencia de la planeación regional y el advenimiento del modelo neoliberal.....	52

II.2.3.- Del periodo industrializador al neoliberalismo en América Latina.....	57
II.2.3.1.-Los cambios en la urbanización industrial.....	57
II.2.3.1.1.-Cambios en la planeación urbana y la importancia de los municipios.....	60
II.2.4.-Bogotá y la planeación económica.....	61
II.2.5.- Buenos Aires, ciudad limpia y ordenada bajo la última dictadura.....	64
II.2.6.- México y su legado institucional.....	68
II.2.7.- Nuevas dinámicas en las ciudades capitales y sus periferias.....	72
II.2.8.- Conclusiones.....	73
Cap. III. Periferias y relocalización industrial.....	77
III.1.-Las fuerzas motrices del cambio.....	78
III.1.1.-Ciudades capitales, lugares de cambio.....	80
III.1.1.1.-Atractivos y factores de localización.....	82
III.1.1.2.-Factores de localización para el sector de servicios y nuevas industrias.....	84
III.2.-Las ciudades se expanden.....	86
III.2.1.-La expansión urbana y su complejidad.....	87

III.2.1.1.-Procesos de expansión urbana e incorporación de municipios.....	91
III.3.-Metropolización: expansión sin control.....	92
III.3.1.-Metropolización y periferias.....	94
III.4.-Bogotá, el sur y los desplazamientos forzados.....	96
III.5.- Buenos Aires al término de la dictadura.....	98
III.6.-Ciudad de México y periferias industriales.....	100
III.7.- Conclusiones.....	101
IV.- Conclusiones Generales.....	103
V.-Bibliografía.....	107
VI.-Agradecimientos.....	114

INTRODUCCIÓN

En las ciencias sociales y las humanidades los conceptos conllevan una discusión teórica sobre los objetos referidos. Sin una clara delimitación de los conceptos se genera el peligro de que a un mismo resultado se le puedan atribuir distintas causas¹. Es decir, el rango empírico es tan amplio, que la poca delimitación de los conceptos permite que diversos fenómenos puedan explicarlos sin claridad o certeza de su veracidad². Periferia o periferias es una muestra de lo que ocurre cuando no se tiene claro el objeto de estudio. En el discurso político puede hacer referencia a municipios carentes de infraestructura o con altos índices de marginalidad; en otra acepción ejemplifica la jerarquización entre países centrales y países periféricos en el sistema económico mundial. En el estudio de la geografía y en la corriente del urbanismo, específicamente, atiende a una imagen fraccionada que se origina por la expansión de las ciudades. En algunas investigaciones históricas ayuda a explicar la relación cultural entre centros urbanos y localidades vecinas. En el periodismo comúnmente se utiliza como sinónimo de lugares dependientes, carentes de servicios, poco urbanizados y anómalos de las ciudades. Como resultado, periferia es una generalidad en el tiempo que en la mayoría de los casos atiende a valores urbanos negativos y siempre en relación con las ciudades.

Así, desde la planeación urbana y las ciencias sociales no se han establecido principios que puedan definir los límites espaciales y temporales de periferia. Por tal motivo, la intención de esta investigación es hacer un análisis del concepto de periferia en las ciudades capitales de América Latina. Con el propósito principal de identificar los componentes que delimitan al concepto de periferia en el siglo XX y en la región de América Latina. A partir de ello el trabajo se desarrolla bajo las siguientes preguntas:

¹ Macarena Valenzuela, "El enfoque teórico conceptual de los populismos en América Latina" en *Estudios Avanzados*, num.12, 2009, p. 108

² *Ídem*

I.- ¿Cuáles son los temas y debates de los estudios urbanos entorno al concepto de periferia?

II.- ¿Cuáles son las condiciones urbanas de las décadas de 1950 y 1980 para que existieran periferias en las ciudades capitales de América Latina?

III.- ¿Qué relación hay entre planeación urbana y periferias?

IV.- ¿De qué manera las condiciones urbanas de la década de 1980 modificaron las relaciones entre periferias y ciudades capitales?

Uso como marco teórico los estudios urbanos relacionados con el análisis de periferias urbanas, procesos de metropolización, expansión urbana e industrialización del siglo XX. Con autores que problematizan y proponen al concepto de periferia como un referente del estudio de ciudades contemporáneas en la región, entre ellos: Isabel Arteaga Arredondo, Alicia Lindón, Guadalupe Hoyos Castillo, Carmen Icazuriaga Montes, Manuel Castells, Irma Escamilla, Antonio Vierya, Adrián Guillermo Aguilar, entre otros. En su mayoría geógrafos, urbanistas, sociólogos, antropólogos y economistas que se han especializado en el fenómeno de periferias urbanas desde distintos ángulos, escalas geográficas y tiempos particulares³. En la mayoría de los casos, los trabajos e investigaciones de los autores se ubican en América Latina y en el campo de los estudios urbanos, por lo que sus aportaciones son multidimensionales e involucran aspectos económicos, urbanos, sociológicos y geográficos.

En los estudios urbanos los temas frecuentes sobre periferias urbanas pueden dividirse en dos grandes bloques. El primero está relacionado con la expansión de las ciudades, al momento en que éstas se expanden y crean relaciones dependientes con los espacios que se incorporan a sus dinámicas económicas y de movilidad. A partir de ello existen periferias que se vuelven partes inherentes a los procesos de expansión urbana. El segundo bloque puede definirse a través de la relación entre suelo y propiedad; de la formación de perife-

³ Alicia Lindón y Cristóbal Mendoza, *Miradas alephianas de la periferia metropolitana* en Alicia Lindón y Cristóbal Mendoza (coord.) "La periferia metropolitana: Entre la ciudad prometida y un lugar para habitar la ciudad de México", México, UAM/ GEDISA, 2015, p.30

rias a partir de la apropiación ilegal de los espacios circunscritos a las ciudades. En este caso se toma en cuenta la acción de los Estados para solucionar el problema de la ilegalidad, así como para resolver la falta de infraestructura y vivienda.

A partir del referido primer bloque pretendo identificar los componentes que conforman al concepto de periferia en la región. Relación que establezco a partir de la hipótesis central del trabajo, en la cual planteo que las periferias contemporáneas en América Latina son resultado de la expansión urbana de las ciudades, a través de la incorporación y avance de la industria; por lo que los límites espaciales y temporales del concepto de periferia los define este último elemento económico. Así, la condición necesaria sobre la cual se guía el análisis son los procesos de expansión industrial, porque proponen, a partir de tiempos y relaciones específicas (como la desindustrialización de los centros urbanos y la expansión urbana misma), los posibles fundamentos del concepto de periferia.

En América Latina, las capitales son las ciudades que más fases de expansión –urbana e industrial– han tenido y de las cuales se tiene un amplio registro documental. Además, desde la teoría de la dependencia en 1970, éstas, habían sido consideradas obstáculos para el desarrollo económico de las naciones, porque “absorbían en su crecimiento, recursos del interior [de los países] por los altos costos de urbanización y, con su hegemonía, limitaban el desarrollo de otras ciudades, además de que esa hegemonía les permitía ser el canal a través del cual el sistema capitalista mundial ejercía el control sobre el subsistema de la nación en cuestión”⁴. En este trabajo usaré como ejemplo de ciudades capitales que experimentaron diferentes periodos de expansión, así como de concentración económica y política a Buenos Aires, Bogotá y Ciudad de México. Con ellas ilustraré los cambios y particularidades de las periferias a través del

⁴ Carmen Icazuriaga Montes, *La metropolización de la ciudad de México a través de la instalación industrial*, México, Ediciones de la Casa Chata/ Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social, 1992, p. 10

tiempo. Un aspecto que debo resaltar es que los espacios periféricos no son independientes a las ciudades, sino partes integrales de toda una estructura urbana⁵. Por tal cuestión, el análisis de periferia está guiado a partir del desarrollo histórico de las ciudades y sus diferentes periodos de expansión industrial.

Existen ciudades capitales en América Latina que tuvieron diferentes periodos de expansión a partir de la inversión y asentamiento industrial. Brasilia es un ejemplo de una ciudad capital planeada por el Estado para organizar la industria del país y hacer posible el discurso visionario de la planeación moderna en la década de 1950; así mismo para hacer frente económico a la ciudad de Sao Paulo que estaba pasando por una crisis de expansión urbana e industrial en el mismo periodo. Sin embargo, para esta investigación tomaré en cuenta dos factores que me ayudaron a delimitar los tres ejemplos de ciudades capitales que mencioné con anterioridad. Primero, la información referente a la existencia de periferias urbanas a partir de la expansión industrial del siglo XX. Segundo, la correspondencia con los diferentes periodos de expansión industrial que delimité y mencionaré a continuación. A pesar de no ser estudio comparativo, y de existir diferentes ciudades capitales con las mismas características, mi intención es ejemplificar con estos tres casos particulares los componentes del concepto de periferia ante los cambios de la industria de las ciudades.

Así como las periferias son propias de las ciudades, el tiempo también lo es a la hora de atender su diversidad. Por tal motivo es importante establecer periodos que las contextualicen. En este sentido, escogí dos décadas del siglo XX que me permitieron identificar, a partir de investigaciones previas, periferias contemporáneas en la región. La primera es la de 1950, decenio que tomo como punto de partida para reconocer y analizar los fenómenos urbanos que comenzaron a dar sustento al concepto de periferia. La segunda es la de 1980,

⁵ Irma Escamilla y Adrián Guillermo Aguilar, *Deterioro ambiental y reestructuración metropolitana*, México, UNAM/Instituto de Geografía/ Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 7

la cual utilizo para distinguir los cambios urbanos de las ciudades y sus periodos de expansión industrial respecto del periodo anterior, así como para distinguir la posible formación de otras periferias de aquellas de la década de 1950. Por último, los procesos de urbanización de las tres ciudades capitales que utilicé como ejemplo también coincidieron con los tiempos que demarqué al momento en que ambas décadas son reconocidas históricamente por los cambios económicos y políticos que tuvieron. La primera hace alusión al desarrollo del modelo por sustitución de importaciones y la segunda al inicio de la época neoliberal.

Los periodos de expansión de las ciudades están vinculados con la manera en que los Estados organizaron o incentivaron la urbanización de las ciudades. A partir de esta premisa es que considero la aportación de la planeación urbana como parte del estudio de periferias. Si bien mi interés central es identificar los componentes que dan sustento al concepto de periferia, así como reconocer las causas urbanas que lo delimitan, no dejo de lado la aportación de los Estados al establecer políticas e instituciones que regularon y atendieron la forma de las ciudades y su expansión. En este sentido lo que me interesa resaltar es que las características de las ciudades y las periferias surgen a la par de posturas políticas y económicas de los Estados.

Por lo anterior, el análisis de periferia está guiado a partir de cuatro ejes principales: 1) el concepto de periferia y la realidad urbana latinoamericana; 2) periferias y desarrollo histórico de las ciudades capitales de Buenos Aires, Bogotá y Ciudad de México; 3) periferias, concentración y expansión industrial en 1950 y 1980; 4) la influencia de los Estados y las economías nacionales para la existencia de periferias en las ciudades capitales.

El trabajo se encuentra dividido en tres capítulos. El primero tiene como propósito identificar la historia del concepto de periferia en América Latina, así como distinguir el tipo de urbanización en el que se encontraban las ciudades.

Su justificación se basa en la necesidad de entender el origen y los componentes urbanos del concepto de periferia. En América Latina el capitalismo durante el siglo XX y bajo el modelo por sustitución de importaciones, fue clave para que se desarrollaran los componentes del concepto. Sobre todo, por el tipo de industria concentrada en las ciudades. Sin embargo, al despuntar la década de 1980 las ciudades capitales experimentaron una serie de cambios productivos en los que la industria nacional e internacional pudo desplegarse con facilidad en el espacio, por lo que el concepto de periferia adquirió nuevos referentes para su delimitación. Por lo cual el capítulo se encuentra dividido en los dos periodos de análisis establecidos con anterioridad, el primero en 1950 y el segundo en 1980 –para poder identificar las causas y los posibles cambios de los componentes del concepto–.

Por otro lado, tomo como base la clasificación que propone Isabel Arteaga Arredondo para distinguir, a partir del tiempo y los periodos de expansión industrial, periferias urbanas. Por tal motivo, a lo largo de los tres capítulos haré referencia al segundo y tercer anillo periférico en términos de distancia, o bien, a periferias habitacionales y periferias dispersas por su relación con las ciudades. Las periferias del segundo anillo o habitacionales corresponden además con la década de 1950 y las periferias del tercer anillo o dispersas al decenio de 1980.

En el segundo capítulo problematizo la tendencia predominante en el campo de los estudios urbanos de disociar, “como si fueran dos entidades separadas e indiferentes entre sí”⁶, los procesos urbanos de las instituciones jurídicas que intentan regularlos. Por consiguiente, me interesa demostrar que el orden jurídico manifestado en la planeación urbana, condiciona los cambios urbanos de las ciudades capitales, razón por la cual también delimita la urbanización y regula las causas que determinan los componentes del concepto de periferia. El análisis está dividido en las dos décadas establecidas con

⁶ Antonio Azuela, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, 1989, p. 13

anterioridad, en ambas resalto las características de la planeación conforme a los proyectos económicos de los Estados.

El tercer capítulo tiene como finalidad hacer un seguimiento del concepto de periferia conforme a los cambios urbanos de las ciudades en la década de 1980. La razón principal de hacer un capítulo específico a tales cuestiones, se debe a que, según la literatura urbana, las periferias que se conformaron en tal decenio son diferentes a las del periodo anterior, distanciándose además de los componentes del concepto que se habían establecido a mediados del siglo XX. Es decir, se convirtieron en espacios autónomos, en los que los avances en infraestructura y vías de comunicación, las separaron de las relaciones dependientes con las ciudades; así mismo, las industrias, por sus avances tecnológicos, pudieron localizarse en lugares alejados de los que ya habían sido colonizados por la industria durante el periodo por sustitución de importaciones, lo que modificó los componentes propiamente industriales del concepto de periferia. Por tal motivo, me interesa contrastar las propuestas de la literatura urbana con las transformaciones de las ciudades en la época neoliberal.

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN DEL TÉRMINO PERIFERIA EN AMÉRICA LATINA. URBANIZACIÓN-INDUSTRIAL EN EL CAPITALISMO DEL SIGLO XX

I.- INTRODUCCIÓN

En este capítulo abordo el concepto de *periferia urbana* utilizado recientemente en el debate académico. Las disputas por establecer indicadores, límites y mapas que den cuenta de su especificidad en el campo de las ciencias sociales no han derivado en un consenso. No obstante, uno de sus beneficios es su característica multidisciplinaria para intercambiar diversos referentes, delimitaciones y fuentes históricas.

Para comprender el contenido del término *periferia* es necesario partir de los estudios urbanos de América Latina, así como de la herencia literaria proveniente de Europa en temas urbanos. En este trabajo se presentan los ejemplos de periferias urbanas de las metrópolis centrales o ciudades capitales de Bogotá, Buenos Aires y Ciudad de México. La temporalidad del objeto de estudio se dividió en dos décadas: en 1950, durante el auge del período industrializador mediante el modelo por sustitución de importaciones (ISI) y en 1980, cuando inició la época neoliberal. En ambas décadas se identificaron las causas que hicieron posible la delimitación de los componentes del concepto de periferia.

I.2.- BREVE RECUENTO HISTÓRICO DEL TÉRMINO PERIFERIA EN AMÉRICA LATINA

Según Daniel Hiernaux y Alicia Lindón el término *arrabal* usado durante la época colonial, fue antecesor del concepto de periferia⁷. El *arrabal* se definió a partir de la división convencional entre un centro y un territorio no céntrico.

⁷ Daniel Hiernaux y Alicia Lindón, "La periferia: voz y sentido en los estudios urbanos" en *Revista Papeles de Población*, núm. 042, 2004, p. 104

Estaba conformado por barrios y asociado con la criminalidad, el miedo y la obscuridad. En palabras de los autores señalados: “[...] en ese momento histórico, la voz ‘arrabal’ –procedente del árabe– remitió a barrios peligrosos, externos a la ciudad y con un funcionamiento fuera de la normalidad. Los arrabales eran los barrios donde se gestaba la criminalidad, se procesaban modos de vida basados en la marginalidad, en donde desaparecían las reglas morales legítimas [...]”⁸

Como se puede apreciar, los *arrabales*, al igual que la expresión *bajos fondos*, durante la época colonial, estuvieron asociados con actores sociales marginales y expresiones culturales rechazadas por quienes habitaban en los centros urbanos. Al inicio del siglo XIX el uso de la palabra *arrabal* fue cayendo en desuso, en la medida en que se comenzaron a reducir las disparidades entre espacios externos e internos de las ciudades. Circunstancia que tuvo dos precedentes: en primer lugar, los cambios en la morfología urbana, resultado del crecimiento de las ciudades y el mejoramiento en las rutas de comunicación entre sus alrededores. En segundo, la conformación de los Estados nación, que unificaron los sistemas de gobierno y consolidaron el poder central en las ciudades capitales.

A mediados del siglo XIX en Estados Unidos apareció el término *suburbio*. A la región de América Latina llegaría después de la primera guerra mundial. Inicialmente los *suburbios* no se asociaron con el concepto de periferia, sino con la concentración de población urbana en determinadas ciudades⁹. Por ejemplo, en las ciudades capitales como Bogotá, Buenos Aires y Ciudad de México, el incremento poblacional resultado de los movimientos migratorios del campo, fronteras e incluso de otros países, así como de la concentración de actividades económicas, industriales y de comercio, hicieron de las inmediaciones

⁸ *Ibidem*, p. 105

⁹ Daniel Hiernaux y Alicia Lindón, “Repensar la periferia: de la voz a las visiones exo y egocéntricas”, en Adrián Guillermo Aguilar (Coord.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, México, UNAM/Instituto de Geografía, 2004, p. 416

de las ciudades receptáculos para que dicha población, unidades productivas y comercializadoras se asentaran y vincularan con los centros urbanos, creando así los suburbios. En palabras de Hiernaux y Lindón: “[...] los suburbios permitieron sostener la ilusión del derecho a la ciudad”¹⁰, aunque no se encontraban dentro de los centros urbanos, estaban cerca y posibilitaban las relaciones de convivencia entre ambos espacios. En Buenos Aires, James Scobie, documenta la existencia de propaganda entre 1902 y 1904 sobre los atractivos del suburbio. En uno de ellos se leía lo siguiente:

“Obreros, dejad el conventillo y comprad un lote en la Floresta o en cualquier otro paraje sano, si queréis la salud de vuestros hijos y deseáis vivir contentos...Gran remate del día para los pobres”¹¹

Por tal motivo, Hiernaux puntualiza que:

[...] el suburbio es un fenómeno urbano lanzado y acelerado por procesos económicos en América Latina –y siguiendo el modelo estadounidense– va quedando envuelto por connotaciones culturales: el ideal de un modo de vida en contacto con la naturaleza, fuera de la inseguridad de los centros contaminados y poblados por una enorme diversidad de sujetos sociales, atraídos por la misma concentración territorial de actividades económicas¹².

La teoría social de la década de 1960 en América Latina trajo consigo una relectura del espacio, tanto regional como mundial. Con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la teoría del subdesarrollo y la dependencia, se perfiló la oposición entre países centrales y países periféricos. Dicotomías que remitían a un mundo ordenado diferencialmente por el capitalismo, determinado además por una relación intrínseca basada en la desigualdad

¹⁰ Daniel Hiernaux y Alicia Lindón, “La periferia: voz y sentido en los estudios urbanos” en *Revista Papeles de Población*, núm. 042, 2004, p. 109

¹¹ *Ídem*

¹² *Ídem*

y dependencia. Conceptos que rápidamente comenzaron a relacionarse con el territorio, en especial con las ciudades capitales y sus alrededores. Su sentido urbano se vinculó con polaridades de sesgo económico, como pobres y ricos, industrializados y no industrializados. Las periferias representaban la parte dominada –y la ciudad capital dominante–, pobre y medio industrializada. Así, el *arrabal* y el *suburbio* quedaron en desuso, pues *periferia* representó, para las ciencias sociales y los estudios urbanos, la realidad urbana de las ciudades latinoamericanas.

Tanto la palabra *arrabal*, como *suburbio* y *periferia* tuvieron convergencias, sin embargo, también diferencias que obedecieron a la historicidad de cada fenómeno urbano y a los componentes y características para nombrarlos. Las coincidencias están en el hecho de que los tres referentes remiten a espacios alejados de los centros urbanos, pero vinculados y en comunicación constante con éste. Según Daniel Hiernaux el sentido etimológico de las palabras evidencia de mejor manera las convergencias entre términos: “el arrabal es lo que está ‘afuera’ de la ciudad, mientras que el suburbio es lo que está ‘cerca’ de la ciudad. En tanto que [...] periferia tiene un sentido geométrico: es la circunferencia o el contorno de un círculo, en este caso el círculo [dependiente] de la ciudad”¹³.

I.3.- DETALLES DEL CONCEPTO CONTEMPORÁNEO DE PERIFERIA

De acuerdo con la literatura sobre procesos urbanos, en Europa las periferias modernas se configuraron cuantitativa y cualitativamente durante el siglo XIX. En dicha centuria el crecimiento acelerado de las urbes cambió la extensión y escala urbana, transformó el campo circundante en áreas a medio urbanizar a

¹³ *Ibidem*, p.104

las que se desplazaron actividades expulsadas del área central¹⁴. Desde el punto de vista de Arteaga Arredondo, el espacio formado por el crecimiento de las ciudades se configuró “entre lo rural y lo urbano, diferente a la ciudad tradicional, y por tanto no aceptado. Calificado de desordenado, y en consecuencia demandado por un orden y una cualificación bajo las características conocidas de la ciudad consolidada”¹⁵.

El concepto de periferia se acuñó para describir la realidad de las ciudades europeas, es decir, para explicar el proceso de expansión urbana resultado de la industrialización. La revolución industrial del siglo XIX es el parte aguas en la evolución de las ciudades occidentales y en la consolidación del término *periferia* para hacer referencia a determinadas formas espaciales¹⁶. Por otro lado, en América Latina, una de las etapas más importantes de industrialización en las ciudades capitales ocurrió durante la época de sustitución de importaciones, en la década de 1950. Y el término, como mencioné con anterioridad, fue retomado por la teoría social en boga y rápidamente adaptado a los procesos de concentración y expansión industrial de las ciudades en la región. Así mismo, *periferia* se expresó en América Latina como en la literatura europea del siglo XIX.

Según Alicia Lindón¹⁷, en los estudios urbanos, existen tres tendencias para interpretar al concepto de periferia en la actualidad. La primera es la teoría de la suburbanización de cuño americano, con el máximo autor de tal corriente Brian Berry. Él planteó que en las ciudades estadounidenses durante las décadas de 1960 y 1970 se había iniciado un proceso inverso a la urbaniza-

¹⁴ Isabel Arteaga Arredondo, “De periferia a ciudad consolidada. Estrategias para la transformación de zonas urbanas marginales” en *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. 1, núm. 009, 2005, p. 99

¹⁵ *Ídem*

¹⁶ Manuel Castells, *Problemas de investigación en sociología urbana*, México, siglo XXI, 2001, p.85

¹⁷ Alicia Lindón y Cristóbal Mendoza, “Miradas alephianas de la periferia metropolitana” en Alicia Lindón y Cristóbal Mendoza (coord.), *La periferia metropolitana: Entre la ciudad prometida y un lugar para habitar la Ciudad de México*, México, UAM/GEDISA, 2015, p. 29

ción, ampliamente estudiado en términos de tendencia centrípeta¹⁸. Lo que explicaba el desplazamiento de la población y los servicios fuera de las ciudades, creando extensas áreas suburbanas, antes incluso que la propia expansión urbana condicionada por el aumento demográfico de las ciudades. La segunda postura hace referencia a la teoría sobre ciudades difusas; entre los diferentes matices, la ciudad difusa alude al momento histórico en que las ciudades se extienden en el territorio, haciendo que todo sea urbano, aunque con la característica de que la urbanización va por partes o fracciones. Por último, está la postura latinoamericana conocida como urbanización popular. En ella se consideran los procesos de expansión urbana de las ciudades en las décadas de 1960 y 1970, las cuales tuvieron como característica principal el protagonismo de sectores sociales pauperizados, que accedían a una propiedad por la vía de la ilegalidad en los límites jurídicos de las ciudades.

En las tres posturas descritas anteriormente el objetivo principal surge del interés por comprender las particularidades de la expansión urbana de las ciudades en las últimas décadas del siglo XX, en las que el elemento económico de la industria no figura como parte medular del análisis. Sin embargo, para esta investigación, uno de los componentes principales del concepto de periferia es la expansión industrial, por lo que no se tomaron en cuenta las teorías urbanas mencionadas. Uno de los intereses principales de este trabajo es comprender cómo los componentes del concepto de periferia en la corriente europea del siglo XIX fueron retomados y reinterpretados en América Latina. Por lo cual, el análisis de las condiciones industriales, sus causas y sus características son tomados en cuenta a lo largo del trabajo.

Así, la organización de las ciudades a través de la industria tiene su lugar entre las distintas formas de urbanización en el tiempo. El caso de las periferias como resultado de la expansión urbana corresponde con el proceso de urbanización ligado a la industria y determinado por la incorporación al modo de

¹⁸ *Ibíd*em, p. 31

producción capitalista. Sin embargo, en Europa y América Latina, la industria y el desarrollo técnico de las ciudades ocurrió de manera diferenciada.

I.3.1.- CIUDADES Y PROCESOS DE URBANIZACIÓN; PRIMEROS ELEMENTOS PARA HABLAR DE PERIFERIAS

Según Gordon Childe la existencia de las ciudades se explica a través de la variable del desarrollo tecnológico y de la modificación en las relaciones sociales, condiciones necesarias para que el excedente de producción agrícola permitiera la consolidación de un determinado grupo social que se deslindó de las tareas rurales, surgiendo así las ciudades, o espacios donde la organización se volvió más compleja debido a la estratificación social.¹⁹

Manuel Castells también puntualiza el origen de las ciudades:

Las primeras ciudades han surgido allí donde la técnica neolítica y las condiciones materiales permitieron a los agricultores producir más de lo que ellos mismos necesitaban para consumir. A partir de ese momento en que una sociedad desborda la pura actividad de subsistencia cotidiana, se desarrolla un sistema de distribución del producto. La propia existencia de dicho sistema de producción y de distribución supone un determinado nivel técnico y una determinada organización social.²⁰

De acuerdo con los autores mencionados, las ciudades poseen una determinada forma espacial de consumo y organización social, en la que el proceso de producción caracteriza el nivel técnico de éstas. A la par de este escenario, es necesario acotar que la forma de las ciudades y su evolución “dependen estrechamente del tipo de proceso social que las subyace y que la estructura urbana así

¹⁹ Carmen Icazuriaga Montes, *La metropolización de la ciudad de México a través de la instalación industrial*, México, Ediciones de la Casa Chata/ Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social, 1992, p. 44

²⁰ Manuel Castells, *Problemas de investigación en sociología urbana*, México, Siglo XXI, 2001, p.84

creada influye [...] en los nuevos procesos sociales que se originan en su entorno”²¹. Por tal motivo, la estratificación social y el desarrollo técnico de las ciudades hicieron surgir los distintos tipos de urbanismo, “cuya expresión física son las variadas formas de urbanización que presentan las ciudades a través del tiempo”²².

En variados análisis sobre el desarrollo de la urbanización en el mundo se ha estudiado la relación entre modos de producción y tipos de ciudades, según el periodo, las causas y los elementos económicos, políticos e históricos. A partir de ello, Lewis Mumford, David Harvey, Henry Lefebvre y Gustavo Garza han propuesto diferentes genealogías. Sin embargo, la mayoría coincide en que a partir de la Revolución Industrial de los siglos XVIII-XIX, la urbanización se relacionó intrínsecamente con la industrialización. “[...] a partir de la instauración de la sociedad capitalista industrial, queda claro el nexo entre urbanización–industrialización, a pesar de las diferencias existentes [entre] las distintas sociedades y los equívocos en relación con el contenido del concepto de desarrollo económico y de asimilarlo con la industrialización”²³.

Garza explica de la siguiente manera la relación entre modo de producción, industrialización y urbanización:

Así los cambios atribuidos a la urbanización son causados por el desarrollo de las fuerzas productivas que modifican la estructura económica [...] La urbanización produce, sin embargo, algunos efectos sobre las estructuras sociales debido a que mantiene con la industrialización una relación necesaria y recíproca. Es necesaria porque la industrialización ocurre inevitablemente con la urbanización, de tal suerte que esta última caracteriza a la primera. Sin embargo, del nexo genético entre los dos

²¹ *Ibidem*, p. 85

²² Carmen Icazuriaga Montes, *La metropolización de la ciudad de México a través de la instalación industrial*, México, Ediciones de la Casa Chata/ Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social, 1992, p. 44

²³ *Ibidem*, p 47

procesos se desprende que la industrialización es la base de la urbanización. Es recíproca, porque surge una acción mutua en la cual el “efecto” – la urbanización– se revierte sobre su propia causa –la industrialización–.²⁴

El periodo, por consecuencia, es determinante para entender el tipo de urbanización. El capitalismo, en este caso, es el modo de producción o el desarrollo de las fuerzas productivas y la industrialización-urbanización son los procesos espaciales reflejados en el territorio. A partir de ello, la urbanización de las ciudades industriales tuvo dos características: a) la descomposición de la estructura social del campo y la influencia de la población agrícola en ellas, y b) el paso de una economía doméstica a una economía de manufactura, concentración de mano de obra y mercados complejos de distribución.²⁵

La industrialización consecuente con la urbanización de las ciudades se originó por la proximidad de mano de obra y mercados; a su vez, ésta atrajo nueva mano de obra y servicios. Por tanto, el capitalismo industrial del siglo XIX comenzó a organizar el paisaje urbano de las ciudades y sus nacientes periferias.²⁶ Isabel Arteaga toma como punto de partida estas condiciones para señalar que el concepto de periferia se estableció como un fenómeno típico de las ciudades europeas²⁷. En el momento en que las ciudades comenzaron a expandirse más allá de su perímetro jurídicamente establecido. Y el territorio que comenzó a urbanizarse de manera fragmentada y por partes, sostuvo una fuerte relación de dependencia con el centro urbano. La dependencia ocurrió por dos motivos: en primer lugar, porque los lugares en que se asentaron las industrias y las personas no tenían actividades complementarias. En segundo porque se conformó “un medio urbano incompleto donde no existían suficientes servi-

²⁴ Gustavo Garza, *El proceso de industrialización en la ciudad de México*, México, Colegio de México, 1985, p. 40

²⁵ Manuel Castells, *Problemas De investigación en sociología urbana*, México, Siglo XXI, 2001, p. 87

²⁶ Ídem

²⁷ Isabel Arteaga Arredondo, “De periferia a ciudad consolidada. Estrategias para la transformación de zonas urbanas marginales” en *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. 1, núm. 009, 2005, p. 99

cios y equipamientos, y las actividades eran poco diversificadas, obligando a los residentes a estar en relación con la ciudad central”.²⁸

A partir de las características anteriores, Isabel Arteaga señaló tres principios para identificar zonas periféricas en el siglo XIX:

- 1) Distancia: “Derivada del griego *periphēria* (llevar alrededor), la periferia aparecía en los diccionarios más importantes del siglo XIX como la línea que forma un círculo o cualquier figura curvilínea, es decir, el contorno o superficie exterior de un cuerpo geométrico [...]”²⁹. Con el tiempo, esta característica fue generalizada para definir aquellas coronas perimetrales alrededor de la ciudad central.
- 2) Dependencia: La dependencia hizo alusión a los territorios con menor grado de urbanización que estaban a cierta distancia de los centros urbanos, en las coronas perimetrales de la ciudad, y que mantenían relaciones dependientes con éstas.
- 3) Deficiencia: “Hace referencia a las condiciones urbanas de marginalidad, sub-equipamiento y subnormalidad”³⁰. En comparación con las condiciones y servicios generales de producción que se establecieron en las ciudades industriales. En este sentido, el uso de la palabra periferia no sólo se utilizó para designar espacios de la corona externa de la ciudad en términos de distancia, sino que, además, se usó para determinar aquellos lugares con características de desorden, degradación y baja calidad de vida urbana.

Si las localidades contiguas a la ciudad central tenían los tres elementos anteriores se les consideraba periferias o anillos periféricos. Además de vincularse con los procesos de expansión industrial. A partir de ese momento, las periferias, como fenómenos urbanos, correspondieron directamente con las ciudades,

²⁸ *Ibidem*, p. 100

²⁹ *Ibidem*, p. 101

³⁰ *Ídem*

porque se configuraron como problemas a solucionar y su gestión debía de venir de los centros urbanos. La concentración de la riqueza, los centros administrativos y de poder, y la expansión industrial de las ciudades fueron los factores principales para que las ciudades fueran las responsables de proponer, invertir y monitorear a las periferias.

Sin embargo, a pesar de partir de un escenario urbano específico, urbanización-industrial en las ciudades de occidente en el siglo XIX, el problema conceptual de periferia se complejizó al iniciar la centuria del siglo XX. En la medida en que las ciudades cambiaron su imagen tradicional de compactas o fácilmente delimitables y se caracterizaron por configurar redes urbanas en las que la tecnología (en infraestructuras de comunicación e industria) superaron las relaciones de distancia y tiempo entre sus alrededores.

I.3.1.2.- URBANIZACIÓN EN LAS CIUDADES DEL SIGLO XX

La característica principal de la urbanización del siglo XX es la formación de metrópolis. Este término hace referencia a conglomeraciones urbanas que tienen como característica principal la difusión de actividades y funciones en el espacio y la interdependencia de dichas actividades según una dinámica espacial entre contigüidades geográficas³¹. Según Castells en esta área tienen lugar todo tipo de actividades básicas, ya sea de producción (incluida la agricultura) de consumo y de intercambio. Algunas de ellas concentradas geográficamente en uno o varios puntos³². Así mismo, se pueden encontrar funciones de diferentes densidades, como viviendas y servicios especializados. Su organización se basa en la interdependencia jerarquizada de dichas actividades. Por ejemplo, la industria agrupa fases técnicamente homogéneas y separa unidades homólogas

³¹ Manuel Castells, *Problemas de investigación en sociología urbana*, México, Siglo XXI, 2001, p. 89

³² *Ídem*

que se encuentran en una misma entidad jurídica. El comercio se concentra en determinados puntos y organiza la distribución masiva del consumo cotidiano.

La interdependencia de las diferentes actividades en el interior de las ciudades, así como entre las distintas zonas (lo que la escuela geográfica francesa denomina regiones urbanas o redes urbanas), son las características principales de esta nueva forma de organización. Las ciudades aumentaron sus dimensiones y potencialidades a partir del desarrollo tecnológico. Se hizo posible la movilidad entre personas, bienes e información en tiempos reducidos. “El progreso técnico [tuvo] un papel esencial en la transformación de las formas urbanas, a la vez influyendo en el nuevo tipo de actividades de producción y de consumo que se desarrollaron, y posibilitaron a través del transporte y de las formas de intercambio en general, la superación de la distancia geográfica”³³.

A la par del progreso técnico urbano, evolucionó la tecnología del sector productor. La producción industrial estuvo cada vez más liberada de limitantes espaciales –como materias primas y mercados especializados–. Sin embargo, las relaciones interdependientes entre las distintas actividades en las ciudades favorecieron la permanencia de éstas alrededor de los núcleos urbanos. Labores como la energía nuclear, química, producción de alimentos y electrónica, reagruparon sus distintas fases productivas en las ciudades y los espacios circunscriptos. A partir de ello, la expansión industrial fue progresiva y constante, pues las modernas tecnologías en comunicación e industria, favorecieron el despliegue de éstas en el espacio.

El concepto de periferia, que aludía a un fenómeno urbano intrínseco a la expansión industrial de las ciudades del siglo XIX, tuvo constantes dificultades para sostenerse como una noción clara y sin ambigüedades. En especial, porque las ciudades se conectaron con aquellos lugares dependientes a ellas. Sin embargo, las periferias no dejaron de estar enmarcadas en los procesos de expan-

³³ *Ibidem*, p.91

sión urbana y evidenciaron la existencia de varias de ellas con morfología y estructuras distintas, relacionadas con las nuevas dinámicas de urbanización.

En el siglo pasado, periferia hacía referencia a los espacios semi-urbanizados originados por la expansión industrial y con la característica de ser dependientes respecto a un centro urbano. A partir de la configuración de las metrópolis, la distancia, entre el centro y las localidades contiguas, dejó de ser un elemento para definir periferia. Las nuevas vialidades y tipos de transporte no sólo permitieron conectar aquellos lugares con los centros, sino, conforme a las distintas etapas de expansión, las distancias respecto a las ciudades fueron variando y la señalización de periferias como espacios externos o lejanos dejaron de ser funcionales. Por otro lado, la dependencia también dejó de ser un término clave, el asentamiento de industrias y población permitió la urbanización o pronta urbanización de las zonas expandidas, los servicios y equipamientos construidos posibilitaron cierta autonomía respecto a la región urbana o metrópoli³⁴. Sin que por ello dejaran de tener relaciones de consumo, movilidad y trabajo con los centros urbanos.

A partir de los cambios que experimentó la urbanización-industrial de las ciudades durante el siglo XX, la definición de periferia se enmarcó en un proceso de cambio y actualización. Su relación con los centros urbanos fue la clave para permitir que el concepto no quedara en una simple explicación relacionada con la expansión industrial del siglo XIX; sino que, a través de las transformaciones técnicas e industriales, en los diferentes momentos de expansión urbana, pudiera reconfigurarse en la teoría y explicarse como un proceso cambiante en el tiempo, capaz de identificar múltiples periferias en diferentes sistemas urbanos³⁵.

³⁴ Isabel Arteaga Arredondo, "De periferia a ciudad consolidada. Estrategias para la transformación de zonas urbanas marginales" en *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. 1, núm. 009, 2005, p. 102

³⁵ *Ibidem*, pp. 103-109

A partir del análisis de Isabel Arteaga Arredondo pude identificar dos componentes que se mantuvieron en el concepto de periferia durante el siglo XX: 1) designación de coronas contiguas a la ciudad con características urbanas diferentes –en comparación con las de las ciudades–, resultado del crecimiento desbordado de las urbes centrales durante las distintas fases de expansión industrial. Y 2) relación de éstas con un centro, área central o centralidad en una región urbana.

Por otro lado, la urbanización de las ciudades en el siglo XX y la formación de metrópolis no fue uniforme. Carmen Izazuriaga lo especifica de la siguiente manera: “las [ciudades] actuales del sistema capitalista presentan a primera vista características similares; sin embargo, las condiciones particulares de los recursos –en sentido amplio– del territorio (suelo, población, agua) y su interrelación con los procesos sociales configuran distintas formas de articulación de las diversas metrópolis al sistema capitalista mundial”³⁶.

I.3.1.3.- URBANIZACIÓN INDUSTRIAL EN AMÉRICA LATINA

La urbanización de las ciudades latinoamericanas se caracterizó distintamente de aquellas en las que la industrialización fue a la par de la urbanización, como procesos recíprocos y como una relación causal. Es decir, de aquellas ciudades occidentales en las que la industrialización tuvo una relación recíproca con la urbanización, no sólo en el paisaje, sino con la estratificación social y la tecnología de producción. A pesar de que, en el capitalismo mundial, la producción industrial es la base de la urbanización, los procesos migratorios y de concentración demográfica en determinadas ciudades, hicieron de la urbanización latinoamericana una característica principal durante el siglo XX –más que la

³⁶ Carmen Icazuriaga Montes, *La metropolización de la ciudad de México a través de la instalación industrial*, México, Ediciones de la Casa Chata/ Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social, 1992, pp. 46-47

causalidad industrial—. Por lo mismo, algunos especialistas, como Pierre Cros-son y Edelberto Torres proponen que “la variable demográfica, más que el desarrollo de las fuerzas productivas –industrialización–, es la causal de la urbanización de los países subdesarrollados”³⁷.

Reconocer la importancia del factor demográfico en la urbanización de las ciudades de la región, fue y es de suma importancia, no sólo para entender el desarrollo particular de las ciudades y sus periferias dentro de un sistema económico mundial, sino para comprender los incrementos de la población, decrementos, impactos y posibles políticas públicas en determinadas localidades.

Sin embargo, para esta investigación, y en correspondencia con Carmen Icazuriaga y Aníbal Quijano, la relación que une la urbanización latinoamericana a la industrialización no es un vínculo tecnológico ligado a implantaciones industriales locales, ni a un fenómeno estrictamente demográfico, sino a un efecto de las características de la industria de los países, así como de los servicios, en tanto que ejercen una determinada función económica en un conjunto de un sistema más amplio³⁸. Es decir, que la urbanización de la región no va de la mano con la industria, pues no la construye ni la inventa, sino que, a partir de los movimientos industriales mundiales, la industria y los servicios especializados se instalan en las ciudades latinoamericanas y configuran una determinada organización técnica.

Castells también afirma que: “no se trata del impacto de la industria sobre la urbanización, puesto que la implementación industrial es débil y poco relevante, sino del impacto del proceso de industrialización a través de la relación específica [entre países industriales y los que no lo son]”³⁹. Continúa: “la relación a establecer no será entre un cambio técnico y el espacio, sino entre la

³⁷ *Ibidem*, p.51

³⁸ *Ibidem*, p. 52

³⁹ Manuel Castells, *Problemas de investigación en sociología urbana*, México, Siglo XXI, 2001, p. 101

configuración de dependencia adoptada por el crecimiento industrial y su expresión en el espacio”⁴⁰.

La industria, por consiguiente, no posee una relación lineal con la urbanización de las ciudades. Depende históricamente del tipo de industria de los países en relación con la industria internacional; característica de la región, puesto que la mayoría de los aparatos productivos, durante el siglo XX, pertenecieron a corporaciones transnacionales, junto a la inversión estatal y empresarial de las élites nacionales. Durante la segunda guerra mundial inició el apogeo de la industrialización, que había iniciado en 1930 y concluyó en 1970. Se toma como punto de partida este intervalo porque existió un incremento significativo en las industrias, procesadoras y maquiladoras del sector secundario; así mismo por la relación de las naciones latinoamericanas con los países industrializados (en constantes crisis de guerra), por ser lugares privilegiados para el asentamiento de fases productivas de los segundos.

La expresión territorial de dicha industrialización ocurrió sobre todo en las ciudades capitales, porque presentaron mayores ventajas para la operación industrial. Así mismo, la implementación del modelo por sustitución de importaciones (ISI), en la mayoría de las naciones latinoamericanas, favoreció la concentración de industrias en una o dos ciudades por país. Las ciudades capitales fueron privilegiadas por su infraestructura existente, abundante mano de obra y mercados especializados, con una influencia importante de los centros burocráticos. Por último, las ciudades capitales, también, se encontraban en el primer lugar de la jerarquía urbana nacional de sus respectivos países. Su relevancia devino de la concentración histórica de instituciones, centros de control y decisión, industrias, rutas, mercados, comercio, entre otras, desde la época colonial.

⁴⁰ *Ídem*

Por lo anterior, el panorama general de la urbanización en las ciudades latinoamericanas, según Castells, se caracterizó por: 1) su población urbana que supera el nivel de productividad, 2) no relación directa entre empleo industrial y urbanización, pero asociación industrial y crecimiento urbano a través del comercio y los servicios, 3) la fuerte desigualdad en los sistemas urbanos, favoreciendo la primacía de las ciudades capitales, 4) la aceleración constante y creciente de la urbanización, 5) insuficiencia de empleo y servicios para los nuevos residentes urbanos.⁴¹

La industria no fue el único incentivo para ordenar el paisaje urbano de las ciudades latinoamericanas como si lo fue en Europa en el siglo XIX. Los puntos 1 y 2 del panorama general de la urbanización, resaltan la importancia del factor demográfico como superior a la implementación industrial. Sin embargo, la expresión industrial de mediados del siglo XX estuvo asociada con el incremento significativo de la industria en las ciudades, así como en los límites jurídicos de éstas. La industria podía estar concentrada en el norte, sur, oriente u occidente, dependiendo la región y la ciudad⁴².

La incipiente expansión y cambios urbanos por los que atravesaron las ciudades capitales (como mayor inversión en obras públicas y vialidades, así como en transporte público), fueron motivo de interés para las ciencias sociales. La disociación entre industrialización-urbanización y los efectos del crecimiento urbano permitieron abrir un abanico de interpretaciones y teorías urbanas para explicar las particularidades por las que atravesaban las ciudades de la región. La teoría social, en la década de 1960, retomó el concepto clásico (europeo) de periferia para interpretar las relaciones que existían entre los espacios delimitados por el crecimiento urbano y las ciudades, como mencioné. Aunque la experiencia entre espacios externos y en vínculo con las urbes centrales contaba ya con una larga historia.

⁴¹ *Ibidem*, p. 113

⁴² Luis Fernando Acevedo, "La expansión industrial y el urbanismo moderno" en *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. 1, núm. 7, 2003, p. 98

En el primer apartado del capítulo se señaló que desde la época colonial existió una constante por señalar y nombrar aquellos espacios externos que mantenían relaciones con las áreas centrales. La importancia que tuvo el término de periferia, durante el ISI, obedeció a su contenido urbano, que permitió dar cuerpo teórico a los procesos de expansión urbana y sus especificidades en las ciudades latinoamericanas.

El concepto de periferia se mantuvo con las bases del siglo XIX, como fueron, distancia, dependencia y deficiencia. Además de los dos componentes del siglo XX. Sin embargo, las primeras tres bases permearon el discurso urbano de la época, como resultado, el término de periferia comenzó a delimitarse bajo valores negativos, sobre todo cuando la incipiente expansión urbana e industrial evidenció la existencia de espacios carentes de servicios, con falta de equipamientos y zonas habitacionales de pertenencia ilegal y de baja calidad urbana. En este marco, el concepto de periferia se configuró como una expresión negativa de la modernidad⁴³. Isabel Arteaga Arrendo, por ejemplo, enlista algunos valores negativos de periferia de la siguiente manera:

Lugar dominado: La periferia como lugar donde se localizan actividades que el centro urbano expulsa. Se caracteriza por la monofuncionalidad, sin diversidad en actividades urbanas.

Lugar indefinido: No es ni ciudad ni campo, y en consecuencia no tiene cualidades que se encuentren en uno u otro lado.

Lugar anómalo: “Espacio incompleto, residual, casual, resultado de la yuxtaposición de diferentes piezas, donde predomina la residencia y se nota la ausencia de equipamientos, de servicios, de espacios para la socialización. En consecuencia, espacio del desorden, la fealdad, la degra-

⁴³ Isabel Arteaga Arredondo, “De periferia a ciudad consolidada. Estrategias para la transformación de zonas urbanas marginales” en *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. 1, núm. 009, 2005, p. 104

dación física, donde se posibilitan las patologías urbanas y desvalorizaciones máximas, la marginalidad, la segregación social, la violencia”⁴⁴.

Lugar sin identidad: Se asocia con la rápida expansión urbana que impide la construcción de una identidad y pertenencia por parte de los nuevos residentes.

Hasta finales de la década de 1970 la imagen negativa de periferia se había fundado en la pronta expansión del período industrializador. Sin embargo, una década después y a través del mejoramiento y modernización de vialidades, así como en las distintas fases productivas, la creación de nuevos polos de crecimiento, la variedad de modelos residenciales, de alta o baja densidad, la coexistencia cada vez más accesible entre implantaciones industriales e instalaciones de múltiples usos (cárceles, instalaciones ferroviarias, cementerios, depuradoras y espacios intersticiales), dieron un giro al sentido de periferia.

I.3.1.3.1.-METRÓPOLIS EN AMÉRICA LATINA

Al iniciar la década de 1980, la mayoría de los países de la región realizaron cambios en sus procesos productivos, lo que hizo cambiar el modelo de sustitución de importaciones (ISI) por el neoliberal. Hecho que se reflejó en la tendencia de incrementar el proceso de urbanización de las ciudades hasta ese momento. Si bien el paisaje industrial se encontraba en un proceso de expansión y focalizado en ciertas áreas de los centros urbanos, no pudo sostenerse como un factor económico que incrementara y se sostuviera. Es decir, en las ciudades (y también bajo políticas ambientalistas de la época) se cancelaron la mayoría de actividades industriales y se cedió el paso nuevamente a las actividades terciarias, aunque ahora diversificadas. O como dice Alejandro Portes Gil, ocurrió el

⁴⁴ *Ídem*

“fin de la política industrial y de cualquier otra forma de empresarialidad patrocinada por el Estado.”⁴⁵

Los cambios en la urbanización de las ciudades capitales tuvieron las siguientes características: modernización en servicios e infraestructura urbana, (puentes, caminos, alcantarillado, aeropuertos, puertos, caminos, entre otros) con la participación activa del capital inmobiliario. No hubo crecimiento demográfico durante esta década, se vieron reducidos los puestos laborales relacionados con las políticas institucionales de los Estados. Al crecimiento urbano de las ciudades le siguió otra fase expansiva caracterizada por redes de corredores urbanos y subcentros hacia la periferia a través de la modernización en los sistemas de transporte. Las ciudades capitales mantuvieron su primacía en las jerarquías urbanas de sus respectivas naciones y comenzó hablarse de ellas en términos de la literatura europea del momento⁴⁶, las más frecuentes fueron metrópolis, ciudades-región y ciudades en proceso de metropolización.

Una de las características de las metrópolis es la articulación de actividades en el espacio a través de la tecnología y los cambios en los procesos de producción. En el caso de las ciudades latinoamericanas –que pasaron por un proceso de desindustrialización en el centro y al mismo tiempo una ampliación industrial hacía espacios más alejados, algunos de los cuales ya presentaban instalaciones industriales de un periodo anterior– la configuración de metrópolis ocurrió de manera diferenciada.

Icazuriaga propone que en la región sí pueden existir metrópolis, aunque, “estas [las ciudades capitales] también organizan la economía de su *hin-*

⁴⁵ Alejandro Portes y Bryan R. Roberts, “La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal” en *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, Buenos Aires, Prometeo libros, 2008, p. 24

⁴⁶ Antonio Vierya e Irma Escamilla Herrera, “La periferia expandida de la Ciudad de México. Transformaciones de su estructura industrial y laboral” en Adrián Guillermo Aguilar (coord.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, México, UNAM/Instituto de Geografía, 2004, p. 480

terland, sólo que a través de relaciones provenientes del exterior”⁴⁷ y bajo modalidades que se establecen entre los países altamente industrializados y éstos. Es decir, los cambios en los procesos productivos a nivel internacional transformaron el paisaje industrial de las metrópolis latinoamericanas. No fueron modificaciones técnicas propias las que provocaron cambios en la urbanización industrial de las naciones y sus ciudades capitales.

Otra de las diferencias que tienen las metrópolis latinoamericanas son las interacciones con los territorios aledaños, que a partir de los cambios que experimentó la industria y la modernización de vialidades, se ampliaron y se configuraron a partir de redes difusas. Las entidades o espacios circunscritos que se fueron integrando a las actividades económicas de la ciudad, de manera fragmentada y por partes, continuaron con infraestructura y servicios nulos o precarios. Sin embargo, la red de carreteras permitió la instalación de fases productivas que operaron bajo condiciones de subcontratación internacional⁴⁸, en distintas zonas y cada vez más alejadas de los centros urbanos.

En consecuencia, las ciudades capitales en América Latina sí cuentan con los elementos necesarios para ser consideradas metrópolis, aunque sus especificidades en las formas de expansión ameriten ser especificadas. Para las ciudades capitales, el término de metrópoli había cobrado fuerza durante el periodo de ISI, porque se podía distinguir la relación jerárquica (de tipo vertical) entre las ciudades y las entidades que mantenían relaciones económicas con las ciudades. Sin embargo, a partir de la década de 1980, comenzó un debate académico por definir el fenómeno de expansión industrial. Aunque metrópoli se mantuvo en el discurso urbano, fue el desarrollo del proceso de metropolización

⁴⁷ Carmen Icazuriaga Montes, *La metropolización de la ciudad de México a través de la instalación industrial*, México, Ediciones de la Casa Chata/ Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social, 1992, p. 24

⁴⁸ Antonio Vierya e Irma Escamilla Herrera, “La periferia expandida de la Ciudad de México. Transformaciones de su estructura industrial y laboral” en Adrián Guillermo Aguilar (coord.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*. UNAM/Instituto de Geografía, México, 2004, p.476

o ciudades con zonas metropolitanas, que representaron de mejor manera los procesos de expansión en las ciudades. Antonio Vierya e Irma Escamilla así lo explican:

El fenómeno [metropolitano] representa una nueva estructura y funcionalidad que se reconoce en la creciente incorporación de áreas de influencia pero no bajo el clásico modelo centro-periferia sino como un sistema más complejo en donde la ciudad central interactúa con un territorio cada vez más amplio, difuso y menos jerarquizado, es decir, bajo relaciones de tipo menos verticales y más horizontales en donde proliferan los nuevos nodos urbanos que intensifican las interacciones productivas, de consumo, laborales, etcétera, entre ellos y la ciudad central.⁴⁹

En esta investigación tomo como ejemplos a las metrópolis de Buenos Aires, Bogotá y Ciudad de México. Tres ciudades capitales y primarias en la jerarquía urbana de sus respectivas naciones. Aunado al hecho de que las tres pasaron por el periodo de ISI en la década de 1950, cuando la segunda corona de expansión se caracterizó por el despliegue industrial hacia zonas circunvecinas. Así mismo, las formas de concentración industrial y de renovación urbana, durante este decenio, permitieron acelerar los procesos de expansión urbana. Fenómeno que se articuló con las dinámicas de movilidad y dependencia laboral, cultural y financiera entre municipios y centros urbanos.

Por último, las tres capitales, en la década de 1980, se enfocaron en el libre mercado. Presentaron los mismos cambios de urbanización que mencioné con anterioridad y durante este periodo funcionaron como lugares privilegiados para la transnacionalización de industrias y empresas a nivel mundial. Por último, en las tres metrópolis se conformaron zonas metropolitanas definidas

⁴⁹ *Ibidem*, p. 477

(para el último cuarto del siglo XX) y al mismo tiempo, los estudios urbanos, siguieron señalando la existencia de periferias urbanas.

I.3.2.- PERIFERIAS EN LAS METRÓPOLIS DE AMÉRICA LATINA

Al igual que en los estudios urbanos de Europa, después de 1950, el concepto de periferia tuvo constantes dificultades para explicar las más recientes maneras de expansión urbana de las metrópolis en la región. Sin embargo, y gracias a sus dos componentes, es que pudo reinterpretarse dentro de los procesos metropolitanos. Aunque en Europa el término de periferia había llegado a su fin en 1980, en América Latina había cobrado fuerza y mayores referentes para delimitarla.

Los dos componentes del concepto de periferia fueron los puntos de partida para establecer las pautas e interpretar las nuevas y diversas periferias. Por ejemplo, el primer componente tiene que ver con la identificación de coronas contiguas a la ciudad con características urbanas distintas a las de los centros urbanos, resultado del crecimiento desbordado de las urbes centrales durante las distintas fases de expansión industrial; tanto el fenómeno de expansión, como el de longitud –para definir anillos o contornos periféricos, en relación con la categoría de distancia del siglo XIX– o el de actividad industrial, en especial la manufactura, son variables para definir posibles periferias de acuerdo al momento histórico que se analice. Ejemplo de ello es la clasificación que hace Vierya y Escamilla para especificar contornos periféricos en la ciudad de México. También Isabel Arteaga Arredondo toma en cuenta las características de expansión industrial en torno a los centros urbanos para delimitar periferias en América Latina, como en las metrópolis de Bogotá, Buenos Aires y Ciudad de México. Por último, Guadalupe Castillo Hoyos, se limita al nuevo patrón de organización productiva de 1980 para hacer una tipología de periferias a partir de variables económicas.

Para su clasificación Vierya y Escamilla tomaron en cuenta variantes demográficas e industriales, como total de población en 1995, total de población en el año 2000, densidad poblacional, porcentaje de actividades urbanas (manufactura, comercio y servicios), productividad industrial, productividad en servicios y porcentaje de población en localidades urbanas. A *grosso modo* los contornos quedaron de la siguiente manera:

Ciudad central: Corresponde al viejo límite de la ciudad histórica. Previo a la expansión de la fase de industrialización por sustitución de importaciones.

Primer contorno: Representa el espacio construido continuo y contiguo, gran parte del cual es derivado de la acelerada expansión física de la ciudad de México durante los primeros años del proceso de industrialización por sustitución de importaciones.

Segundo contorno: Área metropolitana inmediata. Junto con el tercer contorno comprende el área construida, aunque ya no necesariamente contigua, así como algunas áreas rurales que están funcionalmente delimitadas por criterios establecidos.

Tercer contorno: Área metropolitana exterior. Mezcla entre usos de suelos urbanos y rurales.

Cuarto contorno: Periferia expandida, mantiene una interrelación funcional con la ciudad y los contornos anteriores. Se extiende más allá de los límites “oficiales” de la frontera metropolitana y su patrón morfológico es más difuso⁵⁰

⁵⁰ Antonio Vierya e Irma Escamilla Herrera, “La periferia expandida de la Ciudad de México. Transformaciones de su estructura industrial y laboral” en Adrián Guillermo Aguilar (coord.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, UNAM/Instituto de Geografía, México, 2004, p. 483

Por su lado, Arredondo especifica tres tipos de periferias para las metrópolis de América Latina como Buenos Aires, Bogotá y Ciudad de México, a través de la manera sucesiva de ocupar el espacio en torno a los centros urbanos y de los periodos temporales en los que se desarrollaron⁵¹:

1.- Periferia industrial: Alude a la primera corona perimetral del centro, que surgió con el inicio de la industrialización urbana, a comienzos del siglo XX. Tendió a ser una zona a medio urbanizar entre campos agrícolas y antiguos poblados alrededor de los núcleos urbanos tradicionales. Una de sus características principales fue la formación de conjuntos residenciales contiguos y dependientes a las fábricas.

2.- Periferia residencial: Constituye la segunda corona en torno al centro urbano. Se originó a mediados del siglo XX (1950-1960), debido al crecimiento urbano de las metrópolis centrales vinculado con el proceso de industrialización por sustitución de importaciones. No se trata de un conjunto de residencias contiguas alrededor de las fábricas o maquiladoras, sino de barrios dormitorio más distantes e independientes a los centros de producción. Los cuales se formaron sin planeación, sin adecuadas vías de acceso, carentes de servicios básicos. Algunos de estos barrios se formaron a partir de la ilegalidad, aunque a veces con la condescendencia del Estado, pues facilitó la regularización de la propiedad y otorgó apoyo para la construcción y mejoramiento de viviendas mediante programas focalizados.

3.- Periferia dispersa: Se considera como tal a la tercera corona o anillo periférico, a partir de la distancia respecto al núcleo urbano. Históricamente se ubica en el último tercio del siglo XX (1970-1980-1990), cuando los residentes privilegiados de los centros urbanos comenzaron a trasla-

⁵¹ Isabel Arteaga Arredondo, "De periferia a ciudad consolidada. Estrategias para la transformación de zonas urbanas marginales" en *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. 1, núm. 009, 2005, p. 103

darse a la periferia. Los avances tecnológicos en vías de comunicación incentivaron el surgimiento y dispersión de la periferia bajo nuevas zonas residenciales y de esparcimiento. Estos espacios suelen abarcar grandes extensiones de suelo en el cual se mezclan usos industriales, habitacionales, agrícolas y comerciales. Este tipo de periferias poseen cierto grado de independencia de los núcleos urbanos, pues cuentan con una red compleja de servicios y lugares de trabajo dentro de ellas.

Por último, Guadalupe Castillo identificó cuatro periferias por el tipo de actividad económica –servicios, comercio, actividad industrial y actividad financiera– en las cuales, a partir de los cambios industriales a nivel internacional en las últimas décadas del siglo XX, se generó una nueva etapa de concentración urbana y de mayor reproducción de la economía tradicional. Plantea que las “periferias poseen capacidad para generar economías de aglomeración, tanto en potencialidad de mercado de consumidores como por su emplazamiento; así se han convertido en las competidoras de la ciudad central, toda vez que son la expresión específica de aglomeración general”⁵². Por lo anterior, propone la siguiente clasificación a partir del tipo de actividad dominante⁵³:

Periferia con economía tradicional: Se dedica al comercio cotidiano y servicios que atienden la demanda diaria de los pobladores; tiene lugar en establecimientos pequeños y de cobertura local. No cuenta con actividades de mayor inversión o con la presencia de firmas que pertenezcan a cadenas internacionales.

Periferia de incipiente modernidad: Se trata de una economía dominada por la actividad tradicional, tanto del comercio, como de los servicios y escasamente existen algunas tiendas comerciales o bancos. Ello implica

⁵² Guadalupe Hoyos Castillo, “La periferia mexiquense en la apertura de la economía urbana de la Ciudad de México” en *Revista Papeles de Población*, vol.6, núm. 23, 2000, p. 73

⁵³ *Ibidem*, p. 86

un tipo de inversión distinta a la existente y requiere de un mercado mínimo para emprender negocios.

Periferia semi-moderna: Es una estructura donde la dinámica local es significativa, tanto en el comercio como en los servicios, lo que genera la suficiente aglomeración de mercado y permite el surgimiento de nuevas inversiones en giros especializados y para mercados de consumidores diversos. Es una estructura que combina lógicas de oferta y demanda, comercial y servicios, tanto tradicionales como modernos.

Periferia moderna y competitiva: Es una estructura que aprovecha la consolidación de la aglomeración económica que surge bajo posibilidades de diversificación y especialización de los giros del comercio moderno y servicios especializados. Son inversiones con estrategias de fuerte competencia en la forma de operación, que desarrollan lógicas de proximidad en su emplazamiento territorial para ampliar la captación del mercado de consumidores.

Las cuatro periferias se relacionan al mismo tiempo con las diferentes etapas de expansión de las metrópolis, en donde las vías de comunicación, como carreteras y avenidas son los elementos principales para la localización de industrias, comercializadoras y servicios. La importancia de esta tipología periférica se relaciona con la historia industrial de las localidades contiguas a las ciudades y su relación con el sistema metropolitano.

Así, cada propuesta para delimitar y especificar el concepto de periferia o periferias, comenzó a depender de los intereses y variantes de los estudios urbanos. Periferia pasó a ser un concepto dependiente de la expansión urbana, así como del fenómeno de metropolización. Al mismo tiempo, comenzó a relacionarse con temas de identidad, economía local, resistencia, legalidad e ilegalidad, sustentabilidad y políticas públicas, renovación y reconstrucción. Según Isabel Arteaga Arredondo:

La idea de carencia en cuanto a cantidad y cualidad en la periferia, sustentó en estos años la necesidad de recualificar la periferia, es decir, transformarla en ciudad y recuperarla con la suturación (recomposición o conexión) de los espacios fragmentados, el reequilibrio de las actividades, la creación de nuevos polos de centralidad, en fin, la construcción de estándares habitacionales, funcionales y espaciales buscando la continuidad con la ciudad consolidada.⁵⁴

De esta manera, periferia, se enmarcó en una nueva reflexión urbanística. Las premisas de las que partió tal transformación se basaron en los principios de justicia social que se desarrollaron en la década de 1970, bajo una interpretación marxista de la ciudad, en la cual Isabel Arteaga especifica que “es básica la idea de igualdad en la estructura urbana”. A partir de ello se buscó encontrar equilibrio social y urbano entre las partes visiblemente polarizadas (ciudad/ periferia) con el fin de tener un nivel simétrico entre servicios, ocio y cultura. En consecuencia, la búsqueda de igualdad en las periferias se condujo a través de la necesidad de equipar y mejorar los niveles de calidad de vida urbana, además de integrarlas y conectarlas con las ciudades. Como resultado de esta búsqueda se incrementaron los planes, programas e indicadores con la intención de crear estrategias de intervención urbanística.

En los ejemplos de Bogotá, Buenos Aires y Ciudad de México se puede observar que estas metrópolis se expandieron a grandes velocidades, sobre todo después de la década de 1980. Por un lado las coronas en torno a los centros urbanos, crecieron y se mezclaron con diferentes actividades económicas, como fueron la industria, la agricultura y el turismo. Por otro, el territorio circundante de estas ciudades comienza a expandirse hacia centros urbanos de otras entidades jurídicas. La tecnología en comunicación también avanzó y se hizo posible la conexión, en tiempos más reducidos, entre los límites de la periferia y

⁵⁴ Isabel Arteaga Arredondo, “De periferia a ciudad consolidada. Estrategias para la transformación de zonas urbanas marginales” en *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. 1, núm. 009, 2005, p. 108

los centros urbanos. Estas metrópolis mantuvieron sus primacías y privilegios, pero las periferias encontraron resquicios de movilidad y trabajo entre sus propios territorios. Este tipo de crecimiento permitió que el concepto de periferia fuera capaz de adaptarse y actualizarse conforme a las características del momento. A partir de ello, finalizo el capítulo con la conclusión a la que llega Artega Arredondo:

“En el ámbito territorial, [periferia], constituye la oportunidad de articular la ciudad central y los nuevos desarrollos dispersos, es decir, su ordenamiento como anillo central de una región urbana o una aglomeración metropolitana, como el punto de suturación entre la ciudad central y la ciudad dispersa, influyendo de esta manera en el desarrollo de conjunto de la ciudad contemporánea.”⁵⁵

I.4.- CONCLUSIONES

El concepto de periferia, como proceso urbano, nace de las características de expansión de las ciudades europeas conforme a su incorporación al capitalismo industrial. La adopción del término para explicar los procesos de expansión en las ciudades de América Latina se retoma en un periodo específico en que las ciudades capitales generaron condiciones generales de producción —es decir, a mediados del siglo XX bajo el modelo de ISI— capaces de sostener una industria procesadora en los centros urbanos, así como en sus inmediaciones. La influencia de las ciencias sociales para interpretar la realidad latinoamericana también influyó para que el concepto de periferia fuera un término útil en el análisis del territorio.

La adaptación del concepto de periferia en la región pudo hacerse a través de dos componentes relacionados con la industria y los centros urbanos. La

⁵⁵ *Ibidem*, p. 111

diferencia entre ambas periferias, las de Europa y América Latina, estriba en las diferencias de urbanización-industrial entre ambas regiones. En cuanto a las metrópolis de América Latina, la condición de urbanización-industrial se relacionó con las industrias internacionales, al momento en que los países altamente industrializados transfirieron fases productivas a las metrópolis de la región. A partir de ello la expansión industrial avanzó con escasa tecnología, falta de infraestructura, muchas veces solventadas por servicios básicos adaptados al momento y un paisaje fraccionado, aglutinado en ciertos sectores de los centros urbanos y esparcidos en el primer anillo periférico.

Así como el concepto se adaptó a las condiciones urbanas de mediados de siglo, los cambios en la urbanización-industrial de la década de 1980, permitieron asociar a periferia con el término de metrópolis y ciudades en proceso de metropolización. Las diferencias urbanas al inicio de la época neoliberal, se asociaron con los cambios industriales establecidos a nivel internacional. A partir de ello las fases industriales instaladas en las metrópolis tuvieron libertad de expandirse en el espacio. Así mismo, la evolución en los sistemas de comunicación, como avenidas, carreteras y transporte, potenciaron la movilidad de industrias y población entre los centros urbanos y las periferias. Como consecuencia se consolidó otra fase expansiva o anillo periférico, el segundo, si se toma en cuenta que el primero fue el resultado de la expansión industrial de mitades de siglo. Estas maneras de expansión y de articulación entre ciudades y localidades contiguas y jurídicamente diferenciadas (nombrados municipios) dieron pie a una serie de datos e indicadores estadísticos, demográficos y urbanos para explicar y entender la relación entre espacios. Por consecuencia, aparecieron varias y diversas periferias que dependieron de los intereses de las investigaciones.

El término no ha encontrado una precisión estadística, aunado a que se encuentra vinculado a procesos metropolitanos. Sin embargo, su pertinencia no

deja de estar enmarcada en los estudios urbanos para identificar y explicar el crecimiento de las metrópolis como Bogotá, Buenos Aires y Ciudad de México.

CAPÍTULO II

PLANEACIÓN URBANA Y PERIFERIAS EN LAS CIUDADES CAPITALES DE AMÉRICA LATINA. LOS CASOS DE BOGOTÁ, BUENOS AIRES Y CIUDAD DE MÉXICO

II.- INTRODUCCIÓN

En este capítulo examino el devenir histórico de la planeación urbana de las metrópolis centrales de Argentina, Colombia y México, a saber, Buenos Aires, Bogotá y Ciudad de México respectivamente. Tres son las premisas centrales del análisis: la primera es el supuesto teórico de que el Estado –entendido como conjunto de instituciones jurídicas– define, califica y regula los procesos de urbanización⁵⁶. Por tal motivo la planeación urbana es el mecanismo legal para regular el orden y crecimiento de las ciudades. Así, las tres metrópolis, como integrantes de un sistema estatal, tuvieron características similares en su planeación urbana.

La segunda es que la planeación urbana como herramienta del Estado, sujeta a cambios y metodologías de distinta índole, toma algunos elementos para construir distintas propuestas de planeación, como presupuestos, análisis territoriales, análisis demográficos, generación de datos o indicadores, solicitudes de grupos de interés, cambios en la urbanización, proyecciones económicas, entre otras. Depende de la selección de éstos para que se consoliden las leyes, programas o proyectos; por tal motivo, la planeación urbana de la década de 1950 es diferente a la de 1980, por la delimitación de metodologías y componentes seleccionados. A partir de ello en el siguiente apartado se consideraron solamente los procesos de urbanización industrial en las décadas de 1950 y 1980

⁵⁶ Emilio Duhau López, “La urbanización popular en América Latina: ¿Institucionalización o pactos sociales implícitos?” en *La urbanización popular y el orden jurídico en América Latina*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, p. 22

para identificar los cambios de la planeación urbana en las tres metrópolis de estudio.

La última premisa es que el concepto de periferia –en la región– se retomó en el momento en que las ciudades capitales cumplieron con determinadas características urbanas, como expansión industrial y relación de los lugares colonizados (por la industria) con los centros urbanos. Sin embargo, en la planeación, el término de periferia no figuró como categoría de análisis, por consecuencia, no se encuentra delimitado en los planes y programas urbanos. No obstante, los procesos de expansión e industrialización se retomaron como problemas a solucionar, tanto en la ciudad como en los municipios aledaños. Por tal motivo, en esta investigación, identifiqué las pautas que estableció el Estado para gestionar dichos fenómenos y comprobar la hipótesis de que éste regula los procesos de urbanización en las ciudades y sus periferias.

II.1- ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN URBANA EN AMÉRICA LATINA

La década de 1950 en América Latina se caracterizó por la incidencia cada vez mayor de los Estados en la economía de sus respectivos países. A la par de este intervencionismo estatal, se perfiló la política “desarrollista” que concibió el proceso de crecimiento económico como una tarea conjunta entre el Estado y el sector privado, en el que el primero debía invertir fuertemente en infraestructura para generar externalidades positivas en el segundo⁵⁷. Referente a la política económica y en materia de inversión se implementó el modelo por sustitución de importaciones, que entre otras disposiciones, postulaba que:

Las medidas de protección comercial incluían la solicitud de permisos previos a la importación, estableciendo precios oficiales en ciertos bienes importados, e indiscutibles prohibiciones a la importación de un número

⁵⁷ Enrique Cárdenas Sánchez, “La reestructuración económica de 1982 a 1994” en Elisa Servín (Coord.) *Del nacionalismo al neoliberalismo, 19400-1994*. México, CIDE/CFE/Conaculta, p. 185

de productos comprados en el extranjero. La inversión extranjera directa estaba muy regulada, era aceptada como una parte minoritaria en áreas no estratégicas de la manufactura y excluida del resto. La política industrial operaba a través de programas de sectores específicos, con el propósito de construir un sector manufacturero capaz de producir bienes de capital duraderos [...]. Para alcanzar esta meta, el corte de los impuestos y las restricciones al comercio fueron implementados, con requisitos estrictos respecto a, por ejemplo, el grado de contenido local y el desempeño de la red de exportaciones. Los programas sectoriales más exitosos incluían los de la industria automotriz, computacional y farmacéutica [...]⁵⁸

En la región comenzaron a surgir los primeros organismos de planificación económica y regional. En 1948 se creó la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Organización de Estados Americanos (OEA). La CEPAL, inspirada en la teoría de la dependencia, propuso a los Estados de la región seguir el camino de la industrialización por la vía del modelo de sustitución de importaciones (ISI). El escenario político y económico fue propicio para que se llevaran a cabo dichas recomendaciones, pues las condiciones de producción y los proyectos de los Estados coincidieron con las propuestas *cepalinas* de protección y fomento industrial.

Durante este periodo, la planificación fue “entendida como un procedimiento idóneo para racionalizar el proceso de decisiones requeridas para la ejecución de un determinado proyecto político”⁵⁹. O bien, según Faludi, como la “aplicación del método científico al diseño de políticas, en el que se encuentra el

⁵⁸ «Sustitución de importaciones», en: Secretaría de economía, [en línea]. <http://www.sicex.gob.mx/portalSiicex/Pagina%20principal/EVOLUCION%20DEL%20COMERCIO%20EXTERIOR.pdf>, fecha de consulta: 22 de abril de 2014.

⁵⁹ Carlos A. de Mattos, “Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de Planificación Regional”. Ponencia de la Reunión Regional de la Asociación Internacional de Investigación y Docencia en Planificación Urbana y Regional (AIIDPUR), sobre Educación, Investigación y Práctica en Planeación Urbana y Regional en América Latina, realizada en El Colegio de México, del 25 al 28 de abril de 1984, p. 1

proceso del que se derivan alternativas en las que subyace la inteligencia, el acuerdo, el beneficio, la dirección, la factibilidad, el seguimiento y la solución a diferentes aspectos” de la economía y la política⁶⁰. Por lo anterior, el Estado debía ser el encargado de realizar tales tareas. Sin embargo, tal posicionamiento no fue aceptado a nivel oficial en la mayoría de los países. La desconfianza de hacer público tal perfil, según Mattos, se debía en gran medida a los antecedentes de la misma planificación, pues se le relacionaba con los procedimientos de conducción del Estado soviético. “[...] Era vista como algo negativo, subversivo, pues se asociaba a la experiencia planificadora [del Estado socialista] de la Unión Soviética”⁶¹, que en el plano político internacional, era observado con generalizada desconfianza.

La crisis del modelo ISI, a partir de la década de 1960, obligó a los países de la región a buscar “camino alternativos que permitieran otorgar mayor coherencia al proceso decisional, de manera que pudieran realizarse en la forma más efectiva posible los cambios requeridos para enfrentar la situación”⁶².

En este contexto ocurrieron dos acontecimientos internacionales que motivaron a los Estados a tomar posiciones direccionales y planificadoras de manera pública: Primero, muchas naciones de Occidente habían comenzado a adaptar y difundir una modalidad alternativa de planificación contrapuesta a la soviética (donde no había políticas abiertamente socialistas o de acaparamiento significativa de la actividad industrial por parte de los Estados⁶³), lo que contribuyó a reducir la resistencia que hasta entonces éste había suscitado en el

⁶⁰ Juan José Gutiérrez Chaparro. “Planeación urbana: reflexiones desde la Teoría de la Planeación” en *Ciudades*, núm. 66, p. 11

⁶¹ Ángel Massiris Cabeza, *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafíos*, Colombia, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2006, p.25

⁶² Carlos A. de Mattos, “Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de Planificación Regional” en Ponencia de la Reunión Regional de la Asociación Internacional de Investigación y Docencia en Planificación Urbana y Regional (AIIDPUR), sobre Educación, Investigación y Práctica en Planeación Urbana y Regional en América Latina, realizada en El Colegio de México, del 25 al 28 de abril de 1984

⁶³ Héctor, Sosa de la Cruz, “Una experiencia histórica que no debe ser olvidada: El socialismo de la Unión Soviética” en *Edusol*, vol. 12, núm. 40, 2012, p. 95

plano político de la región⁶⁴. Otro evento de gran influencia fue la conferencia de Punta del Este en 1961 y la implementación del programa *Alianza para el Progreso* (ALPRO), que impulsaron la adopción y legitimación de la planificación Estatal como herramienta necesaria para el desarrollo económico de los países⁶⁵.

A partir de lo anterior, los Estados de la región comenzaron a crear instituciones dedicadas a la elaboración de planes nacionales, con tendencia política y económica, en los que la planificación se caracterizó por ser normativa, por ubicar el plan escrito como centro y eje del proceso decisional, y que además, otorgaba un papel protagónico a los gobiernos en turno para legitimar y dirigir determinados proyectos políticos nacionales. Por tal motivo, “se generó en torno a la planificación una expectativa desmedida. Se tuvo la idea de que el instrumento podía subsanar los problemas propios, esenciales de la situación de los países.”⁶⁶

II.1.1.- PLANIFICACIÓN REGIONAL

Una de las primeras apuestas de la planificación normativa para el espacio y su reorganización fueron los estudios regionales. El reto consistió en regionalizar los territorios para implementar prácticas efectivas de planificación a escala nacional. En este marco, los problemas regionales se atribuyeron a las desigualdades en el desarrollo económico y a la distribución desequilibrada de la población, recursos y actividades económicas.⁶⁷

⁶⁴ *Ídem*

⁶⁵ Ángel Massiris Cabeza, *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafíos*, Colombia, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2006, pp. 25-27

⁶⁶ *Ídem*

⁶⁷ Carlos A. de Mattos, “Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de Planificación Regional” en Ponencia de la Reunión Regional de la Asociación Internacional de Investigación y Docencia en Planificación Urbana y Regional (AIIDPUR), sobre Educación, Investigación y Práctica en Planeación Urbana y Regional en América Latina, realizada en El Colegio de México, del 25 al 28 de abril de 1984, p. 5

Así, surgieron distintas acciones y estrategias para reducir las disparidades regionales y atenuar los procesos de concentración territorial en determinadas áreas. *El desarrollo integrado de cuencas hidrográficas*, por ejemplo, fue un plan que se basó en la experiencia de la cuenca del Río Tennessee en Estados Unidos en 1933. En América Latina consistió en promover el desarrollo a partir de obras hidroeléctricas, infraestructura básica, programas de desarrollo agropecuario y producción primaria de exportación. Con dicho propósito en México se creó la Comisión de Papaloapan (1947), la Comisión de Tepalcatepec (1947), la Comisión del Grijalva (1951) y la Comisión del Río Balsas (1960). En Colombia se inauguró la Corporación del Valle del Cauca (1954) y la Corporación Nacional del Chocó (1968).

También se formularon planes regionales a partir de las teorías urbanas de *polos de crecimiento y desarrollos rurales integrados*, que habían funcionado en Estados Unidos y Francia; sin embargo, la puesta en práctica de ellos en Argentina, Colombia y México no tuvo los alcances y efectos deseados. Los problemas se debieron, en gran medida, a la irreversibilidad de la concentración económica en las metrópolis centrales (con su respectivo auge industrial), a la falta de análisis sobre las regiones y sus condiciones económicas, y a la escasa coordinación entre niveles de gobierno y organismos municipales⁶⁸.

Por lo anterior, la planificación regional y normativa consistió en la elaboración de planes nacionales con carácter económico aplicados a ciertas áreas con altos índices de marginalidad. Así se dividió el territorio en la planeación, entre espacios atrasados y modernos (industriales). Ambas polaridades se habían establecido a partir del grado de concentración de la riqueza. Por lo tanto, la planificación regional iba acompañada de un proyecto económico en el que los Estados tenían la labor de intervenir en su territorio para promover la modernidad industrial y el desarrollo económico, superando así los rezagos regionales.

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 15-16

II.1.1.1- LAS CIUDADES ANTE LA PLANEACIÓN REGIONAL

Las ciudades centrales fueron objeto de intervenciones y planes distintos a los que se aplicaron en las regiones hidrológicas o de producción agrícola. Las primeras fueron consideradas centros económicos de los Estados –los espacios modernos– y gracias al ISI gozaban de mejores condiciones y servicios generales de producción. Situación que desmanteló otro tipo de problemas, por ejemplo, los que tenían que ver con la organización industrial, los asentamientos humanos, la regularización de tierras y los cambios de usos de suelo. En este sentido, la planeación normativa integró al urbanismo en diferentes niveles de concepción para crear modelos de desarrollo que pudieran atender las demandas y necesidades específicas de las metrópolis.

Durante el periodo de ISI, los Estados nacionales y los gobiernos locales contaban con la facultad constitucional de expropiar el suelo por motivo de utilidad pública. Podían intervenir legal y legítimamente en actividades económicas para promover cierta tendencia de desarrollo urbano⁶⁹. Ante tal intervención estatal y el perfil urbano de la planeación, comenzaron a crearse diferentes organismos públicos dedicados a la elaboración de planes urbanos, los cuales eran creados a partir de la “[...] relación entre la lógica tecnócrata –no exenta de referentes utópicos marcados por el deber ser–, los diseñadores, la burocracia y la política de los administradores”⁷⁰. Así mismo, se excluía la participación ciudadana con algunas excepciones de grupos de interés que gozaban de relaciones privilegiadas con las administraciones.

Los planes urbanos se caracterizaron por tener una proyección de largo plazo –de veinte a cincuenta años aproximadamente–. Se aplicaban de manera fragmentada y por partes, además se concentraban en el reordenamiento y el desarrollo de estructuras físicas. Por tanto, los componentes de los planes se

⁶⁹ Emilio Pradilla Cobos, “La extinción de la planeación urbana” en *Ciudades*, núm. 66, p 18

⁷⁰ *Ibidem*, p. 17

enfocaban en la zonificación, programas viales, sistemas de transporte, infraestructura, equipamientos públicos, normatividad de regulación, índices de ocupación de suelo, normatividad de alturas, promoción de áreas verdes y espacios públicos.

Una de las mayores contradicciones de la planeación urbana y normativa durante este periodo, según Emilio Pradilla Cobos, fue la presencia de dos fuerzas constructoras que no se sometieron a la lógica de la planeación: los fraccionadores y los promotores inmobiliarios. Ambos actores discrepaban con la tecno-burocracia de los planificadores, pues “no se les preguntaba si estaban de acuerdo o no con las propuestas”⁷¹. Aunque tenían que conseguir licencias para sus proyectos, “contaban con el poder factual para obtenerlas y el poder de coacción que significaba la ubicación de su inversión”⁷². Ello aceleró la expansión urbana de las ciudades a los municipios aledaños a través de los proyectos inmobiliarios de fácil alcance para los sectores populares, o bien, de fraccionadores que pudieron manejar, a través de la legalidad o ilegalidad, la repartición de tierras y propiedades para la construcción de viviendas.

La planeación urbana y las políticas urbanas no fueron suficientes para controlar y orientar las variables demográficas, los movimientos poblacionales, la localización industrial (en especial las de carácter transnacional) y las rentas de suelo. Sin embargo, la incipiente planeación urbana mantuvo sus principios con el proyecto de planificación Estatal a partir de dos ejes: primero, el Estado debía garantizar las condiciones materiales, territoriales y políticas para que el ISI pudiera mantenerse. En este sentido, la planeación fue condescendiente con la concentración de industrias nacionales y transnacionales en las metrópolis centrales. Así mismo, incentivó la modernización de las condiciones generales de producción y reconstruyó diferentes equipamientos públicos. Dos, el Estado debía mantener condiciones favorables para la reproducción de la fuerza labo-

⁷¹ *Ibidem*, p. 18

⁷² *Ídem*

ral⁷³. En consecuencia, la planeación urbana se vinculó con programas de beneficio social para facilitar el acceso a la vivienda a trabajadores del Estado, así como la ampliación y subsidio al transporte público.

De acuerdo con Alejandro Portes y Bryan R. Roberts el tipo de urbanización imperante en las metrópolis centrales durante este periodo se caracterizó por:⁷⁴

- Una fuerza laboral industrial protegida legalmente por el Estado. Clases medias empleadas en servicios gubernamentales e industrias privadas
- Expansión de las ciudades a través de asentamientos irregulares en límites políticos administrativos
- Legalización de tierras y viviendas
- Incremento de usos de suelo industrial
- Polarizaciones urbanas: zonas identificables para clases trabajadoras, informales y elites
- Ciudades compactas, con posibilidades de contención a través de políticas urbanas, normas o programas
- Primacía dentro de la jerarquía urbana nacional
- Procesos de suburbanización en los límites de las ciudades

Como mencioné la planificación urbana y normativa no pudo revertir la concentración industrial y poblacional en las metrópolis centrales. Ejemplo de ello es el caso de Bogotá. A través de las propuestas de Le Carbusier (contratado por autoridades municipales) se proyectó una ciudad industrial, ordenada y funcional, con la capacidad de mantenerse estable durante cincuenta años⁷⁵. Los resultados inmediatos no fueron los esperados. Las industrias no atendieron al llamado y se ubicaron fuera de las demarcaciones establecidas, lo que promovió

⁷³ *Ídem*

⁷⁴ Alejandro Portes y Bryan R. Roberts, "La ciudad de libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal" en *Ciudades Latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2008, p. 22

⁷⁵ Luis Fernando Acebedo, "La expansión industrial y el urbanismo moderno" en *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol.1, núm. 7, 2003, pp. 90-92

una acelerada expansión y aglutinamiento industrial dentro y alrededor de la ciudad.

Aunque las metrópolis pertenecían a una región o plan regional, no se encontraban en condiciones de retraso, si no por el contrario, en ellas las estrategias económicas del Estado se materializaron con éxito. En correspondencia con Ángel Massiris Cabeza, la planeación urbana y normativa consistió en atender las demandas de los diferentes estratos urbanos, tales como sanidad, vivienda, transporte y legalización de tierras. A partir de ello la planeación urbana adquirió relevancia en los planes y proyectos institucionales⁷⁶, por la misma especificidad y magnitud de los problemas en las metrópolis centrales.

II.2.- LA HERENCIA DE LA PLANEACIÓN REGIONAL Y ADVENIMIENTO DEL MODELO NEOLIBERAL

A finales de la década de 1970 el ISI llegó a su fin. Los Estados dejaron su papel rector de la economía y a la par, se adaptó un renovado modelo político denominado neoliberalismo. La planeación regional (además de la económica y social) entró en crisis. Aunque ésta última tuvo evaluaciones rigurosas, —primero por Richard D. Mallon en 1970 con “*La planificación en crisis*”; después por las Naciones Unidas en 1972 y el “*Informe sobre un criterio unificado para el análisis de la planificación del desarrollo*”; y, por último, por Ricardo Cibotti, Arturo Núñez del Prado y Pedro Sainz en 1972 con “*Evolución y perspectivas de los procesos de planificación en América Latina*”⁷⁷— no pudo revertir sus modificaciones e inoperancia en venideros proyectos políticos nacionales.

El viraje en el modelo de desarrollo económico afectó la legitimidad de la planeación regional como tarea del Estado. Cabe mencionar que la planeación

⁷⁶ Ángel Massiris Cabeza, *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafíos*, Colombia, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2006, p. 25

⁷⁷ *Ídem*

regional se encontraba aunada –o poco diferenciada– de la planeación económica, por eso la oposición entre disparidades regionales se basó en elementos de escases y riqueza. Así, las propuestas metódicas para reorganizar el espacio iban acompañadas de un proyecto económico basado en las ideas de desarrollo y dirigido por los gobiernos en turno. En consecuencia, la adopción del neoliberalismo tuvo como resultado la disminución de la participación de los Estados en la planeación del territorio, es decir, de su intervención en el espacio y en la elaboración de proyectos económicos a gran escala.

Sergio Boiser⁷⁸ y Antonio Aguilar⁷⁹ coinciden en que las causas que llevaron a la crisis a la planeación regional, encabezada por los Estados, fueron: a) la conformación en la década de 1970 del modelo neoliberal, con su conocido rechazo a la planificación y a la proliferación de políticas económicas que demandaban un papel activo de los Estados; y, b) los cambios estructurales, especialmente asociados a la tendencia del manejo global y centralizado de la economía, que llevó a la supremacía a la política macroeconómica abstracta sobre los enfoques microeconómicos.

Por otro lado, la planeación urbana (no regional) ganaba espacios en el diseño y normas de las metrópolis centrales; por ejemplo, en Buenos Aires y Bogotá se crearon planes y programas que empezaron a regular el uso de suelo urbano; mientras, en la Ciudad de México, aunque con un nombre diferente, comenzaron a reglamentarse los asentamientos humanos. La focalización de los problemas y la manera de solucionarlos desde la planeación urbana se redujeron a una visión de corto plazo y práctica efectiva, en la que los Estados (o instituciones especializadas) permitieron la participación o inversión de inmobiliarias y bancos privados. De manera que también la planificación urbana, ante el

⁷⁸ Sergio Boiser, “La geografía de la globalización: un único espacio y múltiples territorios”, en *Estudios Territoriales*, no. XXIX, pp. 82-99

⁷⁹ Antonio Aguilar, “La política urbano-regional en México, 1976-1990. La ausencia de bases conceptuales más rigurosas”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 6, no. 2, pp. 283-311

nuevo modelo político, tuvo una serie de cambios. Emilio Pradilla Cobos lo explica de la siguiente manera:

El debilitamiento general del Estado, derivado de la privatización –en la ideología y en la realidad– la desregularización, y sobre todo, el cambio de sus funciones, *de interventor* en aras del interés colectivo –al menos en la formalidad del discurso– *a facilitador* –creador de condiciones– de la libre acción de la empresa privada, incluye la deslegitimación social de sus diversas intervenciones, incluida la planeación urbana⁸⁰.

Los cambios más significativos de la planeación urbana se relacionaron con la dirección de los instrumentos de aplicación de los planes, es decir, que en el periodo anterior, el Estado, tuvo la facultad de orientar el desarrollo urbano de las ciudades a partir de las instituciones, planes y normas; con el cambio del modelo económico, el desarrollo urbano se estableció a partir de los acuerdos entre diferentes actores sociales, tales como productores privados, grupos de interés y ciudadanía, en campos específicos como el de la vivienda. No se desplazó el plan o la norma, pero dejó de ser un marco impositivo por parte de los Estados.

Emilio Pradilla Cobos también señala que la infraestructura y los servicios públicos experimentaron la disminución de los Estados en su creación y presupuesto. Antes de carácter público, se privatizaron o desnacionalizaron, lo que permitió que empresas de carácter privado brindaran servicios y eliminaran el carácter redistributivo estatal de los mismos⁸¹. Así mismo, la privatización de industrias, el establecimiento de más transnacionales y las facultades políticas que adquirieron los municipios aledaños a las metrópolis –como autonomía respecto a la organización económica de su territorio– “quitó a la planeación uno de sus instrumentos de acción para orientar la localización territorial

⁸⁰ Emilio Pradilla Cobos, “La extinción de la planeación urbana” en *Ciudades*, núm. 66, p 19

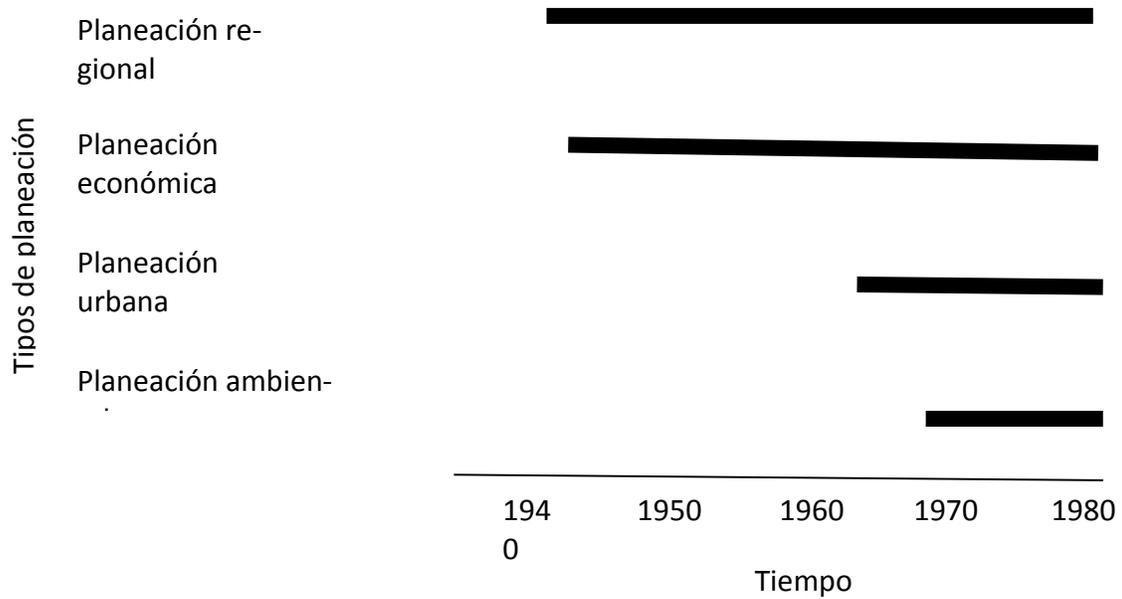
⁸¹ *Ídem*

del desarrollo económico y social, utilizado en el pasado unas veces acertadamente y otras simplemente aumentando la concentración [...]”⁸²

Los cambios en la planeación urbana también se relacionaron con la tendencia ambiental o ambientalista de la época. Por tal motivo, la planeación urbana y las instituciones encargadas de realizar planes se fraccionaron, dependieron de los problemas y enfoques de prevención y desarrollo en las metrópolis. En el esquema (1) se aprecia el orden en que las distintas maneras de planeación surgieron y se entremezclaron.

Esquema 1. Evolución de la planificación en América Latina

⁸² *Ibidem*, p.20



Fuente: Ángel Massiris (2006), en *Políticas Latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafíos*, p.37 [se modificó el esquema original, quitándole tipos de planeación y décadas en la línea de tiempo]

En el *Esquema 1* la planeación regional y económica se encuentran representadas antes de la década de 1950, inicialmente porque los proyectos relacionados con *El desarrollo integrado de cuencas hidrográficas*, como la Comisión de Papaloapan (1947) y la Comisión de Tepalcatepec (1947) se inauguraron antes de la década de 1950. Mientras que la planeación urbana adquirió relevancia a partir del crecimiento exacerbado de las metrópolis centrales. Incluso, a partir de 1960 en Bogotá, Buenos Aires y Ciudad de México se comenzó a llamar a las ciudades zonas metropolitanas o ciudades en proceso de metropolización. El caso más representativo es el de Buenos Aires, que para 1940, oficialmente, ya se estipulaba como una zona metropolitana⁸³. Por último, la planeación ambiental se incorpora en la década de 1970, debido a la introducción de las dimensiones ambientales y territoriales en diferentes políticas públicas.

Así, la planeación regional cedió el paso –al menos en las instituciones dedicadas a la organización y desarrollo del espacio– a la planeación urbana y ambiental, y se ampliaba el abanico de posibilidades y proyectos para interpretar e intervenir de manera específica en las ciudades. La materialización de estas nuevas corrientes tuvo su punto más álgido en la década de 1980, debido a las diferentes políticas, normas y decretos.

Tres fueron las herencias inmediatas del ISI, promovido por la CEPAL y sustentado por los gobiernos en turno: instituciones y personal técnico dedicado al análisis y proposición de soluciones en el espacio; planes escritos como ejes rectores de la planeación (urbana y ambiental); y subsidio del Estado para las instituciones relacionadas con el espacio.

⁸³ Margarita Gutman y Jorge Enrique Hardoy, “Buenos Aires 1536-2006. Historia Urbana del Área Metropolitana”, Argentina, Ediciones Infinito, 2007, p.173

II.2.3.- DEL PERIODO INDUSTRIALIZADOR AL NEOLIBERALISMO EN AMÉRICA LATINA

La década de 1980 estuvo precedida por diversos acontecimientos sociales que caracterizaron a cada gobierno por su forma de actuar y ejercer el poder político. En lo referente a la planeación urbana, la inversión del capital monopólico extranjero incidió en la transformación de las ciudades capitales debido a la privatización de varias empresas o servicios que se habían gestado en el periodo anterior. Así mismo, la permisividad de la localización industrial en los municipios alrededor de las metrópolis y los cambios en la urbanización, se relacionaron con la práctica desreguladora de los Estados respecto a la economía urbana. Así, la manera de organizar el territorio, también, se vio determinada por los ajustes de cada país en materia económica.

II.2.3.1.- LOS CAMBIOS EN LA URBANIZACIÓN INDUSTRIAL

El fin del modelo de sustitución de importaciones implicó para las ciudades centrales, la aparición de dos procesos urbanos simultáneos: la desindustrialización de las ciudades y la tercerización de actividades económicas en los centros urbanos. La desindustrialización, de acuerdo con Mortz Cruz, es un fenómeno endógeno de economías capitalistas, identificada por la disminución sostenida (relativa) de la producción y el empleo manufacturero⁸⁴. Mientras que la tercerización de la economía para Agustín Gamir y Ricardo Méndez, se relaciona con el avance y expansión de los servicios: “[es] un movimiento generalizado consistente en la progresiva reducción de los empleos dedicados a las ta-

⁸⁴ Mortz Cruz, Desindustrialización prematura: el caso de la economía mexicana [en línea], <http://www.eclac.org/mexico/noticias/noticias/7/39057/6.Cruz.pdf>, fecha de consulta, 9 de diciembre de 2013.

reas directamente productivas y un incremento paralelo de los vinculados a la provisión de servicios [...]”⁸⁵.

Así, se abrió paso a diferentes modos de trazar y articular las urbes; la desindustrialización de los centros urbanos, por ejemplo, modificó las zonas industriales que se encontraban dentro y alrededor de las metrópolis. Se cerraron diversas industrias y las vías de comunicación cambiaron en favor de otros intereses: zonas comerciales, viviendas y espacios públicos. Por otro lado, la tercerización incrementó los espacios comerciales y turísticos en el centro de las metrópolis, se perdieron las imágenes de ciudades industriales capaces de retener fuerza laboral obrera; los obreros tuvieron que enfrentarse a los cambios del mercado laboral, trasladarse, incluso, a lugares fuera de las zonas de confort que implicaba el sector fabril.

Los cambios económicos de producción en las metrópolis no sólo modificaron las prácticas laborales que había dentro de ellas, sino también, las relaciones que tenían respecto a las localidades contiguas. Si bien las ciudades capitales se encontraban en una posición primaria dentro de la jerarquía urbana nacional de sus respectivas naciones, los municipios o entidades jurídicamente diferenciadas alrededor de las metrópolis, también adquirieron relevancia al recibir una gran cantidad de industrias de capital monopólico extranjero, además de que el porcentaje de su población aumentó considerablemente (en la categoría de nuevos residentes). Situación que conectó y estructuró a las ciudades para volverlas más grandes y complejas en relación con la movilidad, tránsito, mercado laboral, cultura y consumo.

Es importante aclarar que la desindustrialización de las ciudades capitales significó, casi en su totalidad, la desnacionalización de la industria que en el periodo anterior se encontraba bajo la administración de los Estados. Como

⁸⁵ Agustín Gamir, Ricardo Méndez, et. al. Tercerización económica y desarrollo regional [en línea], <http://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/viewFile/AGUC8989110123A/31876>, fecha de consulta, 9 de diciembre de 2013.

respuesta inmediata al cambio político de 1980, las fábricas de los centros urbanos se reubicaron en el segundo y tercer anillo periférico. Hecho aunado al incremento industrial de procedencia transnacional, que, de igual modo, se estableció en el segundo y tercer anillo periférico (procesos que retomaré con mayor especificidad en el siguiente capítulo). Por último, el factor ambiental agregado a los planes de desarrollo urbano, también comenzó a limitar la actividad industrial en los centros de las ciudades.

Por otro lado, la reubicación de industrias y el incremento de las transnacionales alrededor de las ciudades, influyó para que los diferentes actores sociales (población, nuevos y viejos residentes, gobiernos municipales) se apropiaran de manera distinta de los anillos periféricos. Es importante señalar que la transformación de la urbanización-industrial, a partir de los procesos desindustrializadores de los centros urbanos y del asentamiento de empresas transnacionales enfocadas a ciertos procesos de producción, transformaron los usos y sentidos de las periferias. Por ejemplo, amplios espacios dedicados a las fábricas en el segundo anillo periférico fueron convertidos en zonas-dormitorio con grandes centros comerciales.

Otro ejemplo lo expone María Cecilia Arizaga en Buenos Aires, en el que las periferias habitacionales o segundos anillos dejaron de ser propiamente industriales y se mezclaron con corredores urbanos especializados y unidades habitacionales cerradas (o privadas)⁸⁶. Efectos que ocurrieron a la par de la desindustrialización de la Capital Federal y del asentamiento de industrias (que se mudaron o llegaron con la apertura económica) y que comenzaron a diseñar e invertir rápidamente en infraestructura y servicios.

⁸⁶ María Cecilia Arizaga, "Especialización, estilos de vida y clases medias: procesos de suburbanización en la Región Metropolitana de Buenos Aires" en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 25, 2005, pp. 43-58

II.2.3.1.1.- LOS CAMBIOS EN LA PLANEACIÓN URBANA Y LA IMPORTANCIA DE LOS MUNICIPIOS

Según Beatriz Cuenya el Estado neoliberal redujo el gasto social, lo cual afectó la dirección de las políticas públicas dedicadas al espacio, concebidas como intervenciones públicas en la producción y gestión de la ciudad⁸⁷. Además, el vínculo entre planeación urbana y capital privado se hizo cada vez más evidente, lo que cambió el carácter meramente estatal y público de las instituciones que regulaban este orden. Según Cuenya:

[...] las corporaciones multinacionales y nacionales y los capitales extranjeros implantados en diversas áreas económicas, en las compañías de servicios públicos privatizadas y en el sector inmobiliario comenzaron a tener una progresiva injerencia en los centros de poder político nacional y local para orientar las grandes operaciones de urbanización, para definir la dirección de las inversiones y para modificar la antigua normativa urbana. Así decisiones claves que afectan las condiciones de producción y consumo en la ciudad quedaron fuera de la esfera de los técnicos y sujetas a los imperativos del capital.⁸⁸

Aunque la planeación urbana –según el arquitecto Carlos Contreras– fue “el arte de proyectar, trazar y construir ciudades a partir de entender su forma y patrón de crecimiento y para efectos de conducir su desarrollo en forma armónica y ordenada [...]”⁸⁹, quedó relegada al plano de las políticas y planes, y no al campo de la práctica y toma de decisiones. Los cambios de intervencionismo

⁸⁷Beatriz Cuenya, “Globalización y políticas urbanas. Transformaciones en la ciudad de Buenos Aires” en *Sociología Urbana*, vol. 15, núm. 42, 2000, p. 40

⁸⁸*Ibidem*, 41

⁸⁹Juan José Gutiérrez Chaparro, “Planeación urbana en México: un análisis crítico sobre su evolución”, en *Revista Urbano*, vol. 12, no. 15, 2009, p.58

estatal profundizaron aún más el carácter institucional y normativo de la planeación urbana, sustrayéndola a un marco de ordenamientos jurídicos y propuestas burocráticas.

Los casos de Bogotá, Buenos Aires y Ciudad de México resultan enriquecedores a la hora de comparar las diferentes transformaciones de la planeación urbana en América Latina. Además de ir develando cómo los cambios estatales y económicos de los países en general y las metrópolis en lo particular, permearon las prácticas de la planeación urbana orientándola a nuevas formas de entender, proponer y construir las ciudades.

II.2.4.- BOGOTÁ Y LA PLANEACIÓN ECONÓMICA

La ciudad de Bogotá representa uno de los casos más complejos y cambiantes de la planeación urbana a nivel regional. De acuerdo con Rodrigo Cortés Solano, el Estado y las universidades públicas tuvieron a lo largo de las décadas de 1970 y 1980 una constante fricción por la manera de construir y proyectar la ciudad. Después de la figura de Jorge Gaitán Cortés (parte integrante del nuevo consejo de Bogotá en 1966) y de los planes y programas urbanos creados y estudiados por diferentes departamentos de Estado, la planeación urbana se inclinó por la tendencia de la planeación económica⁹⁰. La cual evidenciaba “la absoluta necesidad de la planeación como base del desarrollo general del país y [la] transformación de la concepción del desarrollo urbano y de los sistemas de planificación que hasta ese momento habían imperado en el país”⁹¹.

Estudios como *Fase I, Fase II, Planes viales, Planes sectoriales, el Programa Integral de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá* y las reformas al decreto 1119/68 y 159/74 evidenciaron la proliferación de planes sec-

⁹⁰Rodrigo Cortés Solano, “Del urbanismo a la planeación de Bogotá (1900-1990). Esquema inicial y materiales para pensar la trama de un relato” en *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. 1, num.11, 2007, pp. 185-187

⁹¹*Ibidem*, p.168

toriales frente a los planes generales (y regionales). La intención era coordinar los préstamos internacionales que se obtenían para una zona determinada de la ciudad⁹² y focalizar y dar solución inmediata a los problemas urbanos que se presentaban.

Los cambios se hicieron más evidentes a partir del Acuerdo 7 a principios de 1980. Éste asumió una forma híbrida dentro de los instrumentos tradicionales de la planeación; lejos de formar planes de desarrollo integral, se guiaron por los *Planes Norma*, es decir, por una propuesta normativa basada en una serie de estudios económicos y fisiográficos⁹³. La herramienta para llevar a cabo dichos *Planes*, se basó —en sustitución del intervencionismo de Estado— en el mercado inmobiliario, como prestador de diseño e infraestructura. La planeación urbana comenzó a tener una crisis como promotora del bienestar en el mediano y largo plazo, pues los *Planes* se centraban en el corto plazo y la acción efectiva, articulada además con el capital privado.

Otra de las reformas con gran impacto en la planeación urbana fue *La ley de Reforma Urbana* de 1989, en la cual se estipulaba, de forma resumida, lo siguiente:

- a) Hacer efectiva la obligación de los municipios de planificar su desarrollo.
- b) Someter la actuación de las distintas entidades públicas que se tienen que ver con la organización espacial de un Plan, con la suficiente publicidad y obligatoriedad.
- c) Hacer extensivos los beneficios de la organización urbana a la mayoría de los pobladores de las ciudades: cubriendo de servicios públicos, adecuada localización de las viviendas de los sectores de menores ingresos, regularización y legalización de asentamientos ilegales o subnormales.
- d) La defensa del espacio público, para uso de los ciudadanos.

⁹²*Ibidem*, pp. 192-193

⁹³ *Ibidem*, p.195

- e) Asegurar el reparto en beneficio de la comunidad de las plusvalías urbanas que son el resultado del crecimiento y desarrollo de las ciudades y de la gestión pública y no del esfuerzo productivo individual.
- f) Agilizar los procedimientos para la adquisición del suelo urbano, racionalizando su costo.
- g) Evitar la utilización del suelo urbano por sus propietarios como alcancía, controlando la existencia de “lotes de engorde” en zonas de desarrollo prioritario [...] ⁹⁴

Dentro de este proyecto de reforma urbana, pensado para toda la nación colombiana, resaltan cuatro ejes: 1) la mayor regularización y control del crecimiento urbano, 2) la formalización de organismos públicos para la gestión de las ciudades y sus periferias, 3) el deber de los municipios (periferias del segundo y tercer anillo) para garantizar sus servicios básicos de infraestructura, 4) y, por último, el sometimiento de todas las entidades públicas a la organización de un plan escrito, como eje rector del desarrollo urbano.

Como parte de los *Planes Norma* y la acción efectiva, el capital privado en forma de empresas inmobiliarias –y en conjunto con los recursos públicos que existían– renovó los municipios aledaños de las metrópolis centrales, periferias del segundo y tercer anillo. Así lo comenzó a estipular la planeación urbana para solventar las deficiencias de movilidad, infraestructura y servicios:

[...] se autoriza a los Municipios a crear Bancos de Tierra y se establecen posibilidades novedosas de actuación sobre el suelo urbano y suburbano a través de los mecanismos de reajuste de tierras y reintegración inmobiliaria, previstos como instrumentos de acción concertada entre las entidades públicas y los particulares para desarrollar áreas no desarrolladas

⁹⁴ Juan Manuel Fernández V, “Derecho y Urbanización en Colombia” en Antonio Azuela (Coord.) *La Urbanización popular y el Orden Jurídico en América Latina*, Universidad Autónoma de México, México, 1993, p. 35.

dotándolas de la infraestructura urbana básica y para adelantar procesos de renovación urbana⁹⁵

Aun con el reforzamiento y el viraje de la planeación urbana, Bogotá tuvo en receso urbanístico en la década de 1980, inicialmente porque la ciudad se encontraba en bancarrota y las inversiones para brindar bienes y servicios a los ciudadanos era casi nula, además “los recursos de Bogotá permanecieron inalterados casi treinta años desde 1963, con un recaudo tributario estancado”⁹⁶. Sin embargo en 1990, y con la influencia de diversas reformas a la constitución y a los planes de desarrollo urbano, así como una mayor inversión pública y privada, la ciudad de Bogotá y sus periferias se transformaron en una metrópoli moderna y global en el ámbito de la planeación.

II.2.5.- BUENOS AIRES, CIUDAD LIMPIA Y ORDENADA BAJO LA ÚLTIMA DICTADURA

En el caso de Buenos Aires la planeación urbana también tuvo diferentes transformaciones. En los últimos años de la década de 1970 y principios de la de 1980, el gobierno dictatorial argentino modificó contenidos y formas de hacer y ejercer la planeación urbana. Guillermo Jajamovich, Leonardo Fernández y Marie Noëlle Carré estudiaron las continuidades e interrupciones que tuvo la planeación urbana durante este periodo; señalan que la planeación urbana se caracterizó por el propósito de mantener una ciudad limpia, ordenada y funcional, con énfasis en los temas ambientales⁹⁷.

⁹⁵*Ibidem*, p. 36

⁹⁶ Charles Brand Peter, “La planeación urbana y las Ciencias Sociales” en *Revista de Estudios Sociales*, núm. 10, 2001, p. 213

⁹⁷Jajamovich Guillermo; Menazzi Lujan, “Políticas urbanas en un contexto de dictadura militar. Algunos interrogantes a partir de Buenos Aires (1976-1983)” en *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol.20, núm. 1, 2012, pp. 11-20.

Leonardo Fernández y Marie Noëlle, “La muralla verde: Áreas verdes como dispositivo para disciplinar la población, Gran Buenos Aires (1976-1983)” en *Provincia*, núm. 25, 2011, pp.115-142

Leonardo Fernández y Marie Noellë señalan que la Municipalidad de Buenos Aires, el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, la Secretaría de Agricultura y el Cinturón Ecológico del Área Metropolitana de la Sociedad del Estado (CEAMSE) fueron los organismos institucionales encargados de planificar y ordenar la ciudad durante este periodo. La planificación se encontraba bajo el sustento del Estado y “a pesar del discurso liberal propio del gobierno militar en otras esferas gubernamentales, las políticas urbanas, por ciertas características propias, a menudo funcionaron como un bastión de prácticas de fuerte intervención e inversión estatal”⁹⁸.

La planeación urbana se basó principalmente en el Código de Planeamiento Urbano de 1977, el cual ponía énfasis en la construcción de parques metropolitanos, plazas, autopistas, vivienda social bajo la forma de grandes conjuntos habitacionales, así también la demolición de viviendas. Se incluían políticas públicas relacionadas con el medio ambiente –entre ellas, las que se vincularon con la desincentivación de la industria en la metrópoli, considerada nociva para la salud y el área urbana⁹⁹–. Así, el Plan de Autopistas Urbanas, el traslado del Mercado de Hacienda, la demolición del Frigorífico Lisandro de la Torrey, la expulsión de sectores populares mediante la erradicación de villas y liberalización de alquileres, se articularon bajo los principios urbanos de salubridad e higiene.

Guillermo Domingo Laura y Claude Della Padera, principales actores del CEAMSE y seguidores ideológicos de Sarmiento, propusieron que los cinturones verdes, pulmones verdes, plazas, parques y la erradicación de villas miseria se llevaran a cabo en los espacios periféricos, en los municipios aledaños del segundo anillo que tuvieran poco valor urbano. Así, Guillermo Domingo Laura planteaba que:

⁹⁸Jajamovich Guillermo; Menazzi Lujan, “Políticas urbanas en un contexto de dictadura militar. Algunos interrogantes a partir de Buenos Aires (1976-1983)” en *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol.20, núm. 1, 2012, p 13

⁹⁹ *Ibidem*, pp. 14-15

[...] el camino que trazó Sarmiento hace cien años sigue siendo hoy el único viable: seleccionar terrenos suburbanos de escaso valor en zonas bajas y anegadizas para poder adquirirlos a un bajo costo, rellenarlos para elevar su nivel a una cota que evite las inundaciones, mediante la utilización de los residuos domiciliarios, realizar obras de drenaje y caminos de acceso, para finalmente transformarlos en bosques y espacios verdes de uso público¹⁰⁰.

A comienzos de la década de 1980 la política económica aplicada por el último gobierno militar (1976-1982), “basada en medidas económicas de tipo monetario, apertura de importaciones, y afectada por los vaivenes de la crisis económica mundial, las políticas de reajuste y la deuda externa, llevaron al país a un estado netamente recesivo”¹⁰¹ y a un giro en las tendencias ambientales de la planeación urbana.

Por otra parte, Margarita Gutman y Jorge Enrique Hardoy explican que como respuesta inmediata a la tercerización de la economía, la Capital de Buenos Aires y su primer anillo periférico perdieron empleos y establecimientos industriales. Por otro lado, algunas capitales de provincia (o ciudades en los municipios en el segundo y tercer anillo periférico) crecieron industrial y demográficamente debido a las políticas nacionales de promoción industrial puestas en marcha a fines de 1970. Algunos municipios como San Luis, Catamarca, La Rioja, San Juan, Neuquén, y Ushuaia fueron muestra de ello. Otra de las causas de disminución industrial en el centro y en primer anillo periférico fueron las disposiciones provinciales que desincentivaron y luego prohibieron la instalación de nuevas industrias a menos de 60 kilómetros de La Capital Federal¹⁰².

¹⁰⁰Leonardo Fernández y Marie Noellé, “La muralla verde: Áreas verdes como dispositivo para disciplinar la población, Gran Buenos Aires (1976-1983)” en *Provincia*, núm. 25, 2011, p. 126

¹⁰¹ Margarita Gutman y Jorge Enrique Hardoy, *Buenos Aires 1536-2006. Historia urbana del Área Metropolitana*, Ediciones Infinito, Argentina, 2007, p. 221

¹⁰² *Ibidem*, p. 228

La planeación urbana –al menos en la capital de Buenos Aire–, tuvo planes y códigos más elaborados y contó con mejores instrumentos de aplicación¹⁰³. El Plan Director de la Capital Federal, aprobado en 1962, fue retomado para el Área Metropolitana de Buenos Aires. En él se sugería “una zonificación funcional y administrativa, un sistema vial que enfatizara las comunicaciones paralelas a la costa del Río de la Plata y una remodelación de las áreas industriales existentes [...]”¹⁰⁴. Planteaba también un sistema de coordinación intermunicipal para superar la histórica fragmentación administrativa del área. Organismos como el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), la Secretaría de Transporte y Obras Públicas (SETOP) y la Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA) comenzaron a gestionar programas de alcance metropolitano.

Los objetivos de la planeación urbana en la ciudad de Buenos Aires se concentraron en la remodelación del centro y reciclaje del primer anillo periférico. El capital privado fue el actor principal de financiamiento y construcción. Ante el contexto de crisis económica, algunas políticas y proyectos urbanos fueron postergados. Se privatizaron servicios del Área Metropolitana como el sistema de telefonía, algunas obras sanitarias, líneas ferroviarias – que circulaban en el Área Metropolitana–, subterráneos y el sistema de recolección y disposición de basura.

Por último, según Margarita Gutman y Jorge Hardoy, los gobiernos municipales del segundo y tercer anillo, sin recursos de inversión y actuando de manera descoordinada, “anunciaron proyectos y programas que su burocracia sobredimensionada, ineficiente, con bajas remuneraciones y sin compromisos”¹⁰⁵ no cumplieron. En este sentido, a través de la planeación urbana, la provincia de Buenos Aires (que abarcaba la Capital Federal y los tres anillos periféricos) se coordinó con las capitales de provincia mediante programas, pro-

¹⁰³ *Ibidem*, p. 234

¹⁰⁴ *Ídem*

¹⁰⁵ *Ibidem*, p.61

yectos y asesorías a los gobiernos para el mantenimiento del orden metropolitano.

II.2.6.- MÉXICO Y SU LEGADO INSTITUCIONAL

Después del auge petrolero de 1960 y 1970, México atravesó por una serie de crisis económicas y políticas. En la década de 1980 abandonó el ISI y optó por medidas neoliberales. El objetivo, para este periodo, se basó en la agenda de programas estabilizadores y la apertura clara al mercado internacional: “El eje de la nueva estrategia de cambio estructural fue, además de los programas de estabilización, la orientación de la economía hacia el exterior, en un intento de insertar a México, en forma competitiva, [a] la economía global.”¹⁰⁶

Los efectos en la Ciudad de México fueron notorios, porque las nuevas maneras de utilizar el espacio se relacionaron con el crecimiento poblacional, el incremento del mercado informal y la salida de industrias y medios de producción del centro y sus alrededores. También es pertinente mencionar que los trabajos en servicios aumentaron (en comparación con el trabajo de manufactura o fabril), las ocupaciones en el sector informal crecieron rápidamente y el desarrollo de una red compleja de ciudades medias o especializadas alrededor de la metrópoli se hizo más visible y necesaria¹⁰⁷. A partir de los cambios en la urbanización-industrial, los planes y programas urbanos comenzaron a articularse en un tejido de soluciones y servicios específicos.

En el ambiente de reajustes y democratización de instituciones, las que atendían los problemas urbanos y de planificación –como la SEDUE, inaugurada durante este periodo– tuvieron sus propias atribuciones para hacer, ejercer, proponer y monitorear los diferentes planes. A partir de ello se definieron tres

¹⁰⁶ Gustavo Garza, “Derrumbe económico y desaceleración metropolitana, 1980-1990” en *La urbanización de México en el siglo XX*. México, Colegio de México, p. 70

¹⁰⁷ *Ibidem*, pp.72-74

niveles de acción en la planeación, que jerárquicamente comenzaron a delimitarse: leyes, instituciones y planes y programas.

Así, en la década de 1980 las políticas urbanas se adecuaron a un nuevo gobierno de reajuste, capaz de establecer diferentes soluciones a través —y sólo— de las instituciones. Lo primero que había que gestionar fue la expansión de la ciudad y su complejización por las nuevas actividades económicas y urbanas que se habían establecido en la ciudad y los municipios aledaños, por tal motivo, había que definir, con claridad, las posibles soluciones a nivel planificativo. Dos, la descentralización institucional fue una de las herramientas estatales para modernizar y asegurar que la planeación urbana diera cabida a las nuevas formas de relación urbana dentro y fuera de la ciudad. El concepto de Zona Metropolitana fue integrado en los diferentes planes, donde resaltaba la modernización urbana y la ampliación de vialidades, en los que la ciudad y los municipios tenían que trabajar conjuntamente. Según Gustavo Garza, también comenzó una época de leyes, reformas, secretarías y programas que tenían propósitos concretos: estabilidad, orden y coordinación. En sus palabras enumera las acciones más importantes del periodo en materia de planeación:

Creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), en sustitución de la SAHOP (diciembre, 1982). Al dejar de realizar obras públicas, la nueva dependencia quedó básicamente como instancia normativa y de regulación.

Sistema Nacional de Planeación Democrática y Ley de Planeación (marzo, 1983).

Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988 (marzo, 1983).

Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la región Centro (octubre de 1983).

Programa Nacional de Desarrollo Urbano de Vivienda, 1984-1988 (agosto de 1984).

Programa Nacional de Ecología, 1984-1988 (agosto de 1984)

Reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución que permitió promulgar una nueva Ley de Planeación en enero de 1983.

Reforma al artículo 115 constitucional (febrero de 1983), que otorgó a los municipios nuevas atribuciones en materia de dotación de servicios públicos y de planeación.¹⁰⁸

Como se puede apreciar, varios y diversos fueron los programas y proyectos de planeación urbana a nivel nacional y local. Sin embargo, resaltaré tres que se relacionan con las tres maneras de representación del Estado; a nivel institucional, la participación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; a nivel programático y como parte de un proyecto institucional, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (de 1984); a nivel legislativo, las reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos, al artículo 115 constitucional, y también, a grandes rasgos, las modificaciones a la Ley de Planeación.

El tema de periferias urbanas, como municipios aledaños, tampoco quedó relegado. En la reforma al artículo 115 constitucional, en 1983, se señaló en la fracción V y VI lo siguiente:

V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para el efecto y de conformidad a

¹⁰⁸ *Ibidem*, p.75

los fines señalados en el párrafo Tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia¹⁰⁹

Es decir, frente a las facultades que les otorgó la reforma del artículo 115 constitucional, los municipios del segundo y tercer anillo periférico, tuvieron la capacidad de definir y planificar sus espacios urbanos y no urbanos, a partir de sus necesidades y actividades. El problema que comenzó a evidenciarse rápidamente fue la carga política y económica de los municipios para equipar y poner infraestructura en localidades donde no existían estudios o propuestas de planeación urbana. Por otro lado, para llevar a dichos propósitos, los estados o los gobiernos subnacionales tenían que generar el presupuesto en coordinación con sus municipios, situación que evidenció las desigualdades entre periferias y coordinación institucional por el tipo de actividad y aportación económica.

II.2.7.- LAS NUEVAS DINÁMICAS EN LAS CIUDADES CAPITALES Y SUS PERIFERIAS

Tres son los elementos que articulados conformaron la trayectoria de la planificación urbana en los casos de Bogotá, Buenos Aires y la Ciudad de México durante las últimas tres décadas del siglo XX: el neoliberalismo, la especialización institucional y la incorporación de los municipios en las agendas de la planeación urbana. El neoliberalismo por dos cuestiones: una, la reducción del inter-

¹⁰⁹ Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en: Diario Oficial, [en línea] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_103_03feb83.pdf, fecha de publicación: 3 de febrero de 1983, fecha de consulta: 31 de diciembre de 2014

vencionismo estatal en temas relacionados con la orientación del desarrollo urbano. Y dos, el cambio de actividades económicas en las metrópolis centrales que pasó de una industria concentrada en las ciudades a una aglomeración de servicios en los centros urbanos. La especialización institucional, por otro lado, como parte del cambio estatal por modernizarse y democratizarse, además de racionalizar y atender los problemas propios de las metrópolis centrales y sus alrededores. Los municipios, por último, por ser entidades jurídicas diferentes a las ciudades, pero que, por la expansión demográfica e industrial, funcionaron como un conjunto urbano en el que la planeación urbana tuvo que coordinar la proyección de las ciudades.

El concepto de periferia no figuró como categoría de análisis en la planeación urbana, no obstante, las entidades jurídicas conocidas como municipios sí lo fueron. En ese sentido, los municipios representaron las territorialidades que colonizó la expansión de las ciudades. A partir de ellas es que a lo largo del capítulo pude entender, desde la parte institucional, cómo se proyectó y atendió el fenómeno de la expansión de las ciudades capitales desde la parte institucional. Por ejemplo, en dos casos de estudio, los municipios que rodeaban a las metrópolis centrales adquirieron autonomía para planear y administrar su territorio, además de cobrar y manejar impuestos, como lo señala Georgina Isunza Vizuet y Rodrigo Cortés Solano a través de la renta de suelo¹¹⁰. En Bogotá y la Ciudad de México esta facultad fue clara para la planeación urbana con la *Ley de Reforma Urbana* en la primera y la reforma al artículo 115 constitucional en la segunda.

En Buenos Aires, el sistema estatal, en el ámbito de servicios, se caracterizó por ser un sistema centralizado-estatal¹¹¹, a lo cual Pedro Pérez añade que los municipios eran normados por las provincias o gobiernos provinciales, y és-

¹¹⁰ Georgina Isunza Vizuet y Benjamín Méndez Bahena, "Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la ciudad de México" en *Revista EURE*, vol. 37, núm. 111, 2011, pp. 110-112

¹¹¹ Pedro Pérez, "Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires" en *Revista EURO*, vol. XXV, núm.76, 1999, pp. 4-6

tos últimos por la Capital Federal. En este orden los municipios no podían cobrar impuestos,¹¹² pero sí manejar fondos de coparticipación federal bajo la Ley de Coparticipación Federal de 1988. Sin embargo, dentro de la planeación bonaerense, se incluyó a la ciudad y sus periferias, con programas descentralizados para resolver problemas municipales como el de vivienda y el transporte, así lo mostró la Comisión Municipal de la Vivienda (creada en 1967) y el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI)¹¹³.

II.2.8.- CONCLUSIONES

La planeación urbana, como mecanismo legal para regular el orden de las ciudades, dependió de la acción y dirección de los Estados, por tal motivo, cuando éstos aumentaron o disminuyeron su participación en el reordenamiento del territorio, la planeación urbana también modificó sus mecanismos para orientar la urbanización de las ciudades, premisa para comprender los cambios entre 1950 y 1980. Sin embargo, los cambios en la urbanización fueron complementarios para que la planeación urbana tuviera contenidos y modos de atender y proyectar a las ciudades. Es decir, no sólo los cambios institucionales, propios de los estados al desarrollar un determinado proyecto político-económico en el espacio, dirigieron a la planeación, sino, al mismo tiempo, la urbanización y sus problemas, delimitaron los contenidos y posibilidades de ésta.

A partir de lo anterior, se desarrolló en el capítulo el devenir histórico de la planeación urbana. Primero, en la década de 1950, la economía de los países estuvo dirigida y condicionada por los estados y sus proyectos nacionales. El

¹¹² Alejandro López Accotto, Irene Grinberg y Carlos Martínez “Estudio de las transformaciones monetarias de la Provincia de Buenos Aires hacia sus municipios: tendencias y alternativas” en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, vol. 10, núm. 14, 2010, pp. 73-75

¹¹³ Margarita Gutman y Jorge Enrique Hardoy, “Buenos Aires 1536-2006. Historia Urbana del Área Metropolitana”. Argentina, Ediciones Infinito, 2007, pp. 243-245

modelo por sustitución de importaciones (ISI), que encabezaba el Estado, favoreció la concentración industrial en las metrópolis centrales. Lo que propició que industrias y distintas fases productivas se aglutinaran en las ciudades y en el segundo anillo periférico. Primera influencia de los Estados para que la urbanización de las ciudades fuera industrial. La planeación, por otro lado, con el legado de la planeación regional y normativa, atendió las necesidades específicas de los centros urbanos; mantuvo sus principios con el proyecto de Estado para mantener las condiciones necesarias para el desarrollo del ISI, es decir, la planeación urbana tenía como propósito resguardar y mantener el orden de los servicios urbanos, la infraestructura y las vías de comunicación existentes (carreteras, transporte y vialidades) para el funcionamiento del modelo por sustitución de importaciones.

La efervescencia industrial de la época propició la expansión de las metrópolis centrales, sin embargo, no estaba estipulada como un problema irreversible en los planes urbanos. Por otro lado, en las proyecciones de la planeación existía la constante por especificar y diferenciar los límites de las ciudades y los municipios. En este sentido, la planeación no tomó en cuenta el conjunto de relaciones urbanas, o no lo hizo evidente. Se enfocó sólo en el reordenamiento de los centros urbanos. Por ejemplo, en el caso de Bogotá se presentó el proyecto de una ciudad funcional sin tomar en cuenta las relaciones existentes –o posibles– entre los municipios y la metrópoli. En el caso de Buenos Aires la planeación sí tomó en cuenta las zonas de influencia de la ciudad. Fue una de las primeras ciudades, que desde la década de 1940, oficialmente, contaba con una zona metropolitana en los planes y normas. Por último, en el caso de la ciudad de México, comenzaba a promoverse, desde la planeación, la noción de zona metropolitana. Pero tuvo relevancia la creación de planes que atendían el mantenimiento propio de la ciudad, en temas como el de la vivienda, transporte e infraestructura, que las relaciones entre municipios y metrópoli.

En este sentido, puedo concluir que no se menciona explícitamente a las periferias, ni al fenómeno de expansión industrial, en consecuencia, no se elaboró ningún marco planificador que las regulara. No obstante, la planeación de esta década sí influyó para que la expansión urbana de las ciudades fuera un proceso que no tuviera mecanismos de gestión, control y vigilancia que guiaran a las autoridades en el manejo de la misma. Entonces, la planeación urbana fue condescendiente para que las periferias, como fenómenos urbanos ligados a la expansión industrial de las ciudades, crecieran durante este periodo.

El segundo momento del recorrido de la planeación inició en la década de 1980. El cambio que tuvo el papel del Estado en la política económica de los países influyó para que la planeación urbana cambiara sus instrumentos de aplicación. Es decir, durante el ISI el Estado fue el encargado de gestionar el desarrollo urbano y la elaboración de planes y programas urbanos. En la época neoliberal el Estado permitió la participación de diferentes actores sociales en la creación de planes, normas y acuerdos referentes a la planeación y orientación de la urbanización, como inmobiliarias, bancos privados y grupos de interés, sin dejar a un lado la característica normativa o de ubicar los planes escritos como centros y ejes del proceso de toma de decisiones. También, y como parte de la desregularización estatal, algunos servicios urbanos se desnacionalizaron, como el transporte público, el agua, la luz, la telefonía y los sistemas de recolección de basura (en el caso de Buenos Aires), ello quitó a la planeación urbana la orientación territorial que en algún momento tuvo el Estado.

Por otro lado, los efectos económicos del neoliberalismo se vieron reflejados tanto en los cambios de urbanización de las metrópolis a través de la tercerización de la economía y la relocalización industrial, como en el incremento industrial de procedencia transnacional y la desindustrialización de los centros urbanos; ambas circunstancias tuvieron como resultado la expansión de las ciudades capitales al tercer anillo periférico. Éstos también se reflejaron en el planteamiento y desarrollo de la planeación urbana. Por un lado, porque los

municipios aledaños a las ciudades, al menos en Bogotá y Ciudad de México, tuvieron las facultades políticas para decidir sobre el desarrollo urbano de sus territorios, con el propósito de cobrar impuestos a través de la renta de suelo. Situación que pronto evidenció la falta de planeación y organización en estos dos casos, pues la localización industrial no estuvo guiada, muchas veces, por los objetivos de la planeación.

CAPÍTULO III

PERIFERIAS Y RELOCALIZACIÓN INDUSTRIAL

III.- INTRODUCCIÓN

En este capítulo identifico los cambios urbanos de las ciudades-capital al adoptar el modelo económico neoliberal en 1980. El análisis parte de la localización o relocalización de los procesos productivos a nivel internacional y las repercusiones en las metrópolis al configurar una nueva “racionalidad económica de la industrialización descentralizada”¹¹⁴. De este modo es que el auge de la manufactura en áreas periféricas radicó en el creciente proceso de expansión y descentralización de los centros urbanos hacia las periferias; así como del asentamiento de nuevas empresas relacionadas con determinados procesos productivos, vinculadas directamente con redes de producción mundial.

El capítulo tiene como objetivo principal analizar la reestructuración productiva de las metrópolis de Bogotá, Buenos Aires y Ciudad de México con sus respectivas periferias. La importancia de profundizar en este tema se vincula con los axiomas del concepto de periferia mencionados en el primer capítulo. Al ser la industria parte principal de la composición (conceptual y práctica) de periferia, los cambios o transformaciones de ésta modificaron el paisaje y el contenido del término. Por tal motivo, las periferias del periodo anterior – del modelo de industrialización por sustitución de importaciones– se diferenciaron de aquéllas que se conformaron durante la reconfiguración industrial de la década de 1980. Así mismo, la dependencia o relación dependiente de las periferias con las ciudades, (segundo axioma), se formó a partir de la producción industrial de las primeras y el mercado principal de las segundas. Sin embargo, ante la reestructuración productiva neoliberal, la relación dependiente cambió por una más

¹¹⁴ Antonio Vieyra e Irma Escamilla, “La periferia expandida de la ciudad de México. Transformaciones de su estructura industrial y laboral”, en Adrian Guillermo Aguilar, *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, México, UNAM/Instituto de Geografía, 2004, p. 476

flexible y de diferente modalidad. Aunque el vínculo entre ambos espacios no dejó de existir.

El capítulo está dividido en cuatro partes: en la primera identifico el contexto urbano e industrial –en la región de América Latina– en el que se desarrollaron las condiciones de transnacionalización industrial de la época neoliberal. En la segunda analizo el proceso de expansión urbana promovido por la relocalización de los procesos productivos y la desconcentración industrial de los centros urbanos. En la tercera establezco las relaciones entre periferias y zonas metropolitanas. En la cuarta, para finalizar, tomo tres ejemplos de periferias de las metrópolis de Bogotá, Buenos Aires y Ciudad de México para identificar los cambios urbanos por los que atravesaron y establecer las posibles continuidades o rupturas de los axiomas del concepto de periferia.

III.1.- LAS FUERZAS MOTRICES DEL CAMBIO

La década de 1980 en América Latina representó un parte aguas en la conformación de las ciudades, el cambio del modelo de sustitución de importaciones por la apertura neoliberal impactó en la conformación y desarrollo de las urbes centrales. En este periodo la mayoría de las ciudades latinoamericanas alcanzaron un grado de modernización institucional y en contraposición una profundización de problemáticas urbanas: crecimiento de periferias, segregación espacial, falta de equipamientos urbanos, cambios de uso de suelo, reformas jurídicas, participación activa del mercado inmobiliario, entre otras.

Dichos cambios, contradictorios y conflictivos hasta cierto punto, ocurrieron a la par de procesos de reestructuración industrial a nivel internacional, como señala Carmen Icazuriaga Montes¹¹⁵. Las industrias hegemónicas y orga-

¹¹⁵ Véase Carmen Icazuriaga Montes, *La metropolización de la ciudad de México a través de la instalación industrial*, Ediciones de la Casa Chata, México, 1999. Carlos A. Mattos, “Metropolización y sub-urbanización” en *Revista AURE*, núm. 80, 2001. Antonio Vieyra e Irma Escamilla, “La periferia expandida de la ciudad de

nizaciones complejas de producción reubicaron en distintas regiones diferentes fases productivas. Así mismo, las empresas y corporaciones de gran tamaño tendieron a la desagregación locacional de sus respectivos establecimientos, administrativos e industriales. Lo cual repercutió en el espacio urbano, sobre todo en las metrópolis centrales.

En América Latina, la intensa inversión extranjera y la desregularización de los Estados, se volvieron ejes fundamentales para la reformulación de las actividades industriales. Con esto no afirmo que la actividad industrial haya desaparecido o se haya posicionado por debajo de otras actividades. Por el contrario, la actividad industrial de capital nacional se mantuvo como una de las principales actividades productivas de los países de la región. La transnacionalización de empresas e industrias, entonces, complementaron y reconfiguraron los patrones productivos hasta entonces establecidos.

Para corroborar la magnitud de las inversiones de capital extranjero, no como financiamiento de obras en infraestructura urbana, sino como el establecimiento de empresas transnacionales¹¹⁶, tomo un análisis de la Dirección General de Inversión Extranjera de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de la Ciudad de México de 1980, para el cual se utilizaron los datos estadísticos del Fondo Monetario Internacional. A partir de él se concluyó que los flujos anuales de las inversiones extranjeras directas en el mundo se triplicaron durante la década de 1980, pasando de 30 mil millones de dólares a fines de 1970, a más de 100 mil millones de dólares durante el periodo neoliberal. De estos flujos, el 75% se fue a las economías de los países altamente industrializados y el 25% restante a las naciones en desarrollo; de este último porcentaje, América Latina recibió un 9%, cifra que llegó especialmente a Argentina, Co-

México. Transformaciones de su estructura industrial y laboral”, en Adrian Guillermo Aguilar, *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, México, UNAM/Instituto de Geografía, 2004

¹¹⁶ A partir de este párrafo, las metrópolis de América Latina serán, solamente, ciudad de México, Bogotá y Buenos Aires.

lombia, México, Venezuela y Brasil. Los principales países emisores de inversión fueron: Estados Unidos, Inglaterra, Alemania, Japón y Países Bajos.¹¹⁷

Carmen Icazuriaga Montes explica que, por tal motivo, los sistemas productivos se transnacionalizaron con mayor rapidez¹¹⁸; y, a la par, se generaron condiciones tecnológicas y comunicacionales que facilitaron la conexión económica entre países altamente industrializados y países en vías de desarrollo. Por otro lado, las inversiones de capital extranjero en América Latina además de concentrarse en ramas industriales de bienes de consumo –las cuales ya representaban una fuente trabajo y capital para los países de la región– se especializaron en la producción de bienes intermedios e industrias más dinámicas –de bienes y con equipos renovados tecnológicamente–, como las de alimentación, química, automotriz y electrónica en las que existió una preferencia por invertir.

Los gobiernos en turno o de transición, para algunos países de América Latina, favorecieron políticamente esta reconfiguración productiva. Además, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional recomendaron a las economías en vías de desarrollo equilibrar la crisis en turno por medio de la apertura a la importación de bienes manufacturados y a la inversión extranjera directa.¹¹⁹

III.1.1.- CIUDADES CAPITALES, LUGARES DE CAMBIO

¹¹⁷ Carmen Icazuriaga Montes, *La metropolización de la ciudad de México a través de la instalación industrial*, Ediciones de la Casa Chata, México, 1992, p. 58

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 90

¹¹⁹ *Ibidem*, p.60

Como mencioné, las metrópolis o ciudades capitales cambiaron con mayor rapidez al recibir a las empresas e industrias transnacionales. Para este periodo, se les consideraba según Mattos, “centros neurológicos de acumulación, crecimiento y modernización”¹²⁰. Ya no eran ciudades industriales, sino que se convirtieron en lugares dinámicos de alto potencial para la localización de las nuevas y renovadas formas de producción industrial y de servicios.

Sin embargo, el reconocimiento de potencialidad moderna no se dio en la misma proporción. Existía un desequilibrio urbano dentro de cada sistema nacional, en el cual se privilegiaban ciertas ciudades en contraposición con otras. Las ciudades capitales o metrópolis centrales se mantuvieron como los espacios privilegiados y acumulativos por excelencia, lo cual puede entenderse a partir de dos hechos: uno, que a pesar de los parámetros establecidos por la planeación y los acuerdos consensuados por diferentes movimientos sociales a favor de la descentralización, no se pudo revertir la concentración de capitales. Dos, las ciudades centrales ya eran focos de concentración productiva hacia finales del periodo anterior.¹²¹ Por tal motivo, existía una infraestructura urbana más o menos conveniente para el establecimiento de industrias, empresas y servicios reconfigurados a nivel internacional.

Mattos también explica que por lo anterior las ciudades capitales pasaron a desempeñar un número creciente de funciones globales,¹²² aun cuando no tenían un total de condiciones urbanas requeridas. Bogotá, Buenos Aires y ciudad de México, por ejemplo, con sus respectivos gobiernos en turno, se incorporaron a los circuitos de ciudades globales; pasaron a ser metrópolis secundarias en el sentido de que funcionaron como intermediarias entre sus países, las metrópolis exteriores y las corporaciones transnacionales. Además, según Carmen Icazuriaga:

¹²⁰ Carlos A. de Mattos, “Metropolización y suburbanización”, *Revista EURE*, vol. XXVII, núm. 80, 2001

¹²¹ Carlos A. de Mattos, “Reestructuración, crecimiento y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas” en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 1, núm. 4, 1998, pp. 723-753

¹²² *Ídem*

[...] estas grandes aglomeraciones urbanas, aunque ya no concentraban el mayor porcentaje del sector de la producción industrial, seguían siendo funcionales [...] por las ventajas que ofrecían para la gestión de las empresas, la creación de tecnología, la capacitación de personal; es decir, estas aglomeraciones urbanas seguían siendo eficaces porque posibilitaban los contactos entre sujetos que se ocupaban de las diversas especializaciones surgidas de la división técnica del trabajo¹²³.

Además del tipo de urbanización, las condiciones y servicios generales de producción (CySGP)¹²⁴, tuvieron un rol determinante para la instalación de empresas e industrias renovadas. Así, las CySGP fueron considerados atractivos urbanos y los gobiernos en turno comenzaron a invertir en ellos para modernizar las ciudades y atraer mayores capitales.

III.1.1.1.- ATRACTIVOS Y FACTORES DE LOCALIZACIÓN

Los atractivos de una ciudad dependen de las condiciones y potencialidades que existan o puedan existir; además de las necesidades del capital (o bien, de los servicios o industrias que vayan a establecerse). Para Marconnet y Fremeaux, la atractividad de un territorio depende de múltiples factores, por ejemplo: “costo y calidad de mano de obra, calidad del tejido industrial local, calidad de infraestructura en transporte y comunicación, apertura al mercado de capitales

¹²³Carmen Icazuriaga Montes, *La metropolización de la ciudad de México a través de la instalación industrial*, Ediciones de la Casa Chata, México, 1992, p. 75

¹²⁴ Concepto que se debate como categoría urbana en el libro de Gustavo Garza, *Teoría de las condiciones y los servicios generales de la producción*, El Colegio de México, México, 2013

y ayuda política a la inversión”¹²⁵. Mattos, por otro lado, coincide y problematiza con otros elementos, como capital físico, capital humano y conocimientos¹²⁶.

A pesar de la crítica a estos índices y de los diversos elementos que pudieron tomarse para calificar una ciudad, es posible concluir que, en un plano inicial, la consolidación de todos estos factores y las pautas para realizarlos brindaron espacios para que las inversiones y negociaciones entre capitales extranjeros y gobiernos latinoamericanos se concretaran con mayor facilidad en las ciudades capital.

Mattos considera que esta atractividad no “afectó por igual a todas las áreas de concentración productivo-demográfica [o ciudades], ya que al despuntar el proceso de cambio de sustitución de importaciones partieron de una mejor situación inicial; algunas de ellas tuvieron estancamientos o regresiones, siendo desplazadas por otras que lograron mantener, incrementar o recuperar su dinamismo”¹²⁷. En este contexto, la desigual dotación de atributos que caracterizó la atractividad de cada metrópoli, se configuró la base sobre la cual se produjeron territorios jerarquizados (en una misma región) donde la concentración de infraestructura –legado de la industrialización–, instituciones y servicios se ubicaron también como rasgos distintivos y beneficiosos para las ciudades centrales.¹²⁸

Es pertinente destacar que las ciudades capitales después del ISI no fueron los únicos espacios donde las condiciones y servicios generales de producción evidenciaron privilegios; existieron ciudades alejadas de los centros urba-

¹²⁵ Isabelle Marconnet y Philippe Fremeaux, “La nouvelle geographie de l’investissement internationale” en *Alternatives Economiques*, [en línea], http://www.alternatives-economiques.fr/la-nouvelle-geographie-de-l-investissement-international_fr_art_88_8678.html#hautpage, fecha de publicación: enero de 1996, fecha de consulta: 15 de noviembre de 2015

¹²⁶ Carlos A. de Mattos, “Reestructuración, crecimiento y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas” en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 1, núm. 4, 1998, pp. 732-733
Carlos A. Mattos, “Teorías de crecimiento endógeno: lectura desde los territorios de la periferia”, en *Revista de Estudios Avanzados*, vol. 13, núm. 36, Chile, 1999, pp. 183-201

¹²⁷ Carlos A. de Mattos, “Reestructuración, crecimiento y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas” en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 1, núm. 4, 1998, p. 733

¹²⁸ *Ibidem*, p. 734

nos que también comenzaron a tener mayor dinamismo económico. Tal es caso del auge de la maquila automotriz en las ciudades fronterizas de la República Mexicana, o de Medellín en Colombia, que a la par de una guerra contra el narcotráfico comenzó a despuntar como una ciudad moderna y global.

Para la década de 1980, los elementos de las ciudades capitales se reducían a la infraestructura y equipamientos urbanos: carreteras, autopistas, alcantarillado, ductos de agua y gas, electricidad, aeropuertos, puertos principales (el caso de Puerto Madero en Buenos Aires), puentes, hospitales, escuelas, entre otros. Además de la concentración política e institucional que sirvió como puente para promocionar nacional e internacionalmente a las metrópolis centrales. Incluso Mattos llegó a decir que “cada ciudad latinoamericana busco afanosamente incrementar sus atractivos para lograr una mayor recepción de inversiones”.

Pero los atractivos urbanos no fueron los únicos elementos que se tomaron en cuenta para el asentamiento de industrias y empresas transnacionales. La composición organizacional de éstas también influyó para que se establecieran en determinados lugares.

III.1.1.2.- FACTORES DE LOCALIZACIÓN PARA LOS SERVICIOS Y NUEVAS INDUSTRIAS

Las empresas transnacionales de servicios tendieron a concentrarse en las ciudades capitales y en sus emergentes zonas metropolitanas. Las tecnologías en boga y los planes y proyectos modernizadores (carreteras, transporte, avenidas, rehabilitaciones urbanas y mejoramiento urbano) contribuyeron –aún más– a la centralización de éstos en determinadas ciudades.

De acuerdo a Mattos se pueden distinguir tres factores de localización para la reubicación de servicios que se implementaron en las últimas décadas del siglo XX¹²⁹:

- a) La necesidad de mano de obra calificada
- b) La necesidad de proximidad con las instituciones, centros de capacitación y universidades
- c) La proximidad con el mercado, porque este tipo de servicios tendió a localizarse en la proximidad directa de las sedes u oficinas nacionales de las empresas¹³⁰

Por otro lado, la dispersión territorial selectiva fue el elemento predominante de relocalización industrial. Si bien es cierto que los procesos manufactureros se instalaron en diferentes estados y localidades fuera de las ciudades capitales y su área metropolitana –para ubicarse cerca de recursos naturales, mano de obra barata o aprovechar políticas urbanas de estímulo industrial – la mayor parte de las industrias dinámicas e innovadoras mostraron preferencias por posicionarse cerca o alrededor de las urbes centrales.

No se trata, por tanto, de un renacimiento de las tendencias a la concentración territorial generalizada que caracterizó la industria sustitutiva latinoamericana del periodo anterior, sino de un comportamiento diferenciado que afect[ó] en forma desigual a distintos segmentos del nuevo aparato manufacturero industrial.¹³¹

El párrafo anterior expresa la idea de que las metrópolis pasaron de una fase de crecimiento expansivo industrial –del periodo de ISI– a otra de crecimiento intensivo en la que prevaleció la concentración de servicios en los centros urba-

¹²⁹ Vale la pena mencionar que de acuerdo a cada corriente geográfica, los factores de localización varían.

¹³⁰ Carlos A. de Mattos, “Reestructuración, crecimiento y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas” en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 1, núm. 4, 1998, p. 737

¹³¹ *Ibidem*, p. 738

nos y localización dispersa de fases productivas alrededor de las ciudades¹³². Por otro lado, las industrias transnacionales tendieron a orientarse hacia lugares que ofrecían ventajas de mercado laboral, mercado para sus productos, complejidad de tejidos industriales, infraestructura, movilidad y disponibilidad de servicios; espacios que en su conjunto se encontraban en el segundo y tercer anillo periférico de las ciudades capitales.

III.2.- LAS CIUDADES SE EXPANDEN

El asentamiento de industrias y empresas transnacionales en las ciudades ocurrió a la par de dos procesos urbanos: 1) una fase de desconcentración industrial como parte de las nuevas políticas de desregulación de los Estados, en las que éstos dejaron de ser promotores del desarrollo industrial y permitieron la inversión extranjera directa en forma de industria; y 2), una marcada tendencia de aglomeración de actividades terciarias en los centros urbanos¹³³. Sin embargo, cabe resaltar que el porcentaje de actividad industrial (por parte de las metrópolis) en la conformación del PIB nacional siguió siendo elevado. Por ejemplo, en Bogotá la participación de la industria en el PIB nacional representó, para la década de 1980, un porcentaje de 23,7%¹³⁴, en Buenos Aires 23,60%¹³⁵ y en la Ciudad de México 20,9%¹³⁶. En comparación con la década de

¹³² *Ídem*

¹³³ Adrián Guillermo Aguilar, "Las mega-ciudades y las periferias expandidas" en *Revista EURE*, VOL. XXVIII, núm.85, 2002, Chile, pp. 3-8

¹³⁴ "La industria Bogotana: ¿Desindustrialización o desverticalización?", en: *Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Desarrollo Económico*, [en línea]. <
<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/directorio/documentosPortal/NotaeditorialN135.pdf>>, fecha de publicación, 2015, fecha de consulta 22 de marzo de 2018.

¹³⁵ Sergio Raúl Cabezas, Patricia Inés Laría y Verónica Rama, "Industrialización y desindustrialización en la segunda mitad del siglo XX. La paradójica validez de las leyes de Kaldor-Verdoorn" en *Cuadernos de Economía*, vol. 30, núm. 55, 2010, Colombia, pp.235-272

¹³⁶ "Cuentas económicas del Distrito Federal", en *Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática*, [en línea]. [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/920/702825144913/702825144913_1.pdf#\[1,{%22name%22:%22Fit%22}\]](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/920/702825144913/702825144913_1.pdf#[1,{%22name%22:%22Fit%22}]), fecha de publicación, 1994, fecha de consulta 22 de marzo de 2018

1950, en la que la aportación del sector industrial de las ciudades capitales al PIB nacional fue mayor; en Bogotá la cifra alcanzó 26%¹³⁷ y en Buenos Aires 26,16%. Lo que refleja la disminución de la actividad industrial en los centros urbanos en la década de 1980, principalmente por el cambio del modelo económico de sustitución de importaciones al neoliberalismo, en el que se privatizaron diferentes áreas de producción, se eliminaron las restricciones a la apertura comercial y financiera y se redujeron aún más las funciones regulatorias de los Estados¹³⁸. Aunado a ello la acelerada urbanización de las ciudades capitales estuvo vinculada al incremento significativo de los trabajadores no directos concentrados en el área de servicios; mientras, los trabajadores directos fueron reducidos y desplazados de los centros urbanos a los municipios aledaños. No obstante, las metrópolis y su zona de influencia siguieron representando focos importantes de actividad industrial.

Como resultado inmediato de la desindustrialización de las ciudades, las metrópolis, ahora como un conjunto más amplio, tuvieron otra fase de expansión caracterizada por la capacidad tecnológica de las industrias transnacionales de desplegarse en el espacio, así mismo, por las políticas de promoción industrial de los municipios que se encontraban alrededor de las ciudades. Fase expansionista que se distinguió de aquella del periodo anterior.

III.2.1.- LA EXPANSIÓN URBANA Y SU COMPLEJIDAD

Para identificar con claridad las dos fases de expansión urbana, la del periodo de ISI y la que ocurrió durante el periodo neoliberal, tomo los siguientes ejemplos, comenzando con las características expansionistas de la década de 1950:

¹³⁷ Jaime Alberto Rendón Acevedo, "Industrialización y dinámicas espaciales en Bogotá: las urgencias de la cuestión territorial" en *Semestre Económico*, vol. 12, núm. 24, 2009, Colombia, pp.106-107

¹³⁸ Sergio Raúl Cabezas, Patricia Inés Laría y Verónica Rama, "Industrialización y desindustrialización en la segunda mitad del siglo XX. La paradójica validez de las leyes de Kaldor-Verdoorn" en *Cuadernos de Economía*, vol. 30, núm. 55, 2010, Colombia, p. 267

A partir del texto de Carmen Icazuriaga Montes, en el que retoma a Manuel Castells, identifiqué tres etapas de expansión en la Ciudad de México. La primera fase inició en 1930. Ésta se caracterizó por la concentración y centralización de la ciudad con límites establecidos y correspondientes a la ciudad antigua. En la segunda, de 1940 a 1950, inició la descentralización de las funciones comerciales del centro al sur de la ciudad, además se incrementó la industrialización del área urbana y se registró la primera expansión física de la ciudad. En la tercera, de 1950 a 1970, el área urbana rebasó los límites de la ciudad central y se emparentó con los estados aledaños. La industria y la vivienda comenzaron a ser factores para que las entidades contiguas comenzaran a tener relaciones dependientes con la metrópoli central¹³⁹.

Por otro lado, en Bogotá, Cesar Guzmán Guzmán e Isabel Arteaga Arredondo explican que existieron tres periodos de expansión con base en los sistemas de comunicación urbana y regional. A mediados del siglo XIX la primera extensión o ensanche del centro histórico cuando se convirtió en la capital de Colombia. Una segunda etapa, de forma lineal norte-sur, sobre los ejes de comunicación en las primeras décadas del siglo XX. Y una tercera, a partir de 1950, en la que predominó el crecimiento acelerado y disperso de morfologías diversas, sobre todo, las que se relacionaron con la industria nacional y que se instalaron sobre los ejes de comunicación regional.¹⁴⁰

En cuanto a Buenos Aires, Margarita Gutman y Jorge Enrique Hardoy muestran que existieron dos grandes periodos de expansión, de 1930 a 1960 y la década de 1970, respectivamente. En el primero el despliegue industrial impulsó el crecimiento urbano del primer anillo periférico de la Capital Federal al instalarse allí una gran cantidad de PyMES¹⁴¹ o pequeñas y medianas empre-

¹³⁹ Carmen Icazuriaga Montes, *“La metropolización de la ciudad de México a través de la instalación industrial”*, Ediciones de la Casa Chata, México, 1992, p. 29 y 30

¹⁴⁰ Cesar Guzmán Guzmán e Isabel Arteaga Arredondo, “Bogotá. Del crecimiento a la transformación” en *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura y sociedad*, núm. 6, 2007, p. 153

¹⁴¹ Rubén Molina Sánchez *et. al*, “El emprendimiento y crecimiento de las Pymes” en *Acta Universitaria*, vol. 24, núm. 1, 2014, pp.59-62

sas de capital nacional, así como de industrias de capital extranjero. Este proceso estuvo caracterizado, además, por el subsidio al transporte público, el crédito a la vivienda y el despliegue de servicios públicos. Además, a finales de la década de 1940 se reconoció oficialmente el Área Metropolitana de Buenos Aires:

[...] el Censo Nacional de población de 1947 identificaba 17 partidos integrando el Gran Buenos Aires y en 1948, un decreto de la Provincia de Buenos Aires que rigió hasta 1957, adoptaba oficialmente la denominación Gran Buenos Aires para el área urbana y rural de los 17 partidos circunvecinos de la Capital Federal.¹⁴²

El segundo periodo inició con el golpe militar en 1960, cuando se acentuó la desindustrialización y desvalorización de la infraestructura del primer anillo periférico de la ciudad; a su vez, se redujeron los subsidios al transporte público y el crédito a la vivienda.

En resumen, la desconcentración industrial hacia zonas periféricas en el periodo de sustitución de importaciones se basó, en gran medida, en la posibilidad política y espacial del momento. No es que haya existido un decaimiento de actividades industriales, pérdidas de fábricas o centros de producción, sino que la ampliación física industrial posibilitó el asentamiento de éstas en el espacio. La expansión urbana también estuvo relacionada con el avance de fábricas, maquilas y fases productivas que se extendieron en el espacio; así como del equipamiento e inversión que promovió el Estado a partir del aumento en el transporte público y del crédito a la vivienda para trabajadores. Tanto la ampliación industrial como el financiamiento del Estado para las condiciones de infraestructura, incentivaron la expansión de las ciudades durante este periodo.

¹⁴² Margarita Gutman y Jorge Enrique Hardoy, *"Buenos Aires 1536-2006. Historia Urbana del Área Metropolitana"*, Argentina, Ediciones Infinito, 2007, p.173

De acuerdo a Ezequiel Acsebrud, al despuntar la década de 1980, la desconcentración industrial hacia zonas periféricas adquirió tonos y matices con carga negativa. Es decir, la desconcentración estuvo acompañada de un proceso de desindustrialización que significó la desvalorización de la infraestructura industrial del primer anillo periférico y parte del segundo.¹⁴³ Mediante el cual, las industrias de capital nacional y algunas otras de capital extranjero, salieron de los centros urbanos, cerraron o se mudaron al segundo y tercer anillo; cedieron el espacio céntrico a las actividades terciarias. Por consecuencia, los centros urbanos de las ciudades capitales comenzaron a perder dinamismo y prácticas urbanas relacionadas con la actividad industrial. Por eso se habla de una desconcentración industrial negativa, de un vacío casi absoluto de industrias o de un trabajo industrial nulo en los centros urbanos.

La desconcentración industrial hacia zonas periféricas como parte del proceso de expansión urbana, estuvo condicionado por el tiempo. En este sentido Mattos puntualiza: “la expansión urbana es un proceso móvil, con rupturas y continuidades, que puede entenderse a partir de los diferentes cambios en los procesos de producción.”¹⁴⁴ Y Ezequiel Acsebrud aclara: las características de la expansión varían a partir de la forma en que los diferentes espacios se van incorporando al proceso de valorización del capital.¹⁴⁵

Por lo anterior, durante la segunda mitad del siglo XX, la expansión de las metrópolis se caracterizó por una estructura lineal norte-sur, con una morfología discontinua que se iba expandiendo de manera dispersa hacia los núcleos urbanos antiguos, rurales o campesinos; así como del despliegue industrial no planificado. En la década de 1980, los centros urbanos se definieron a partir del aumento en la segregación socio espacial entre el norte y sur, la concentración de actividades terciarias, la desconcentración industrial hacia zonas

¹⁴³ Ezequiel Acsebrud, “Una aproximación a los procesos de expansión ocurridos en la Región Metropolitana de Buenos Aires” en *Revista THEOMAI*, núm. 27-28, 2013, p.133

¹⁴⁴ Carlos A. Mattos, “Metropolización y sub-urbanización” en *Revista AURE*, núm. 80, 2001

¹⁴⁵ Ezequiel Acsebrud, “Una aproximación a los procesos de expansión ocurridos en la Región Metropolitana de Buenos Aires” en *Revista THEOMAI*, núm. 27-28, 2013, pp. 128-139

periféricas y el asentamiento de empresas e industrias transnacionales en el segundo y tercer anillo periférico. Ello propició que la expansión urbana fuera agigantada, rápida y difusa en comparación con la fase anterior¹⁴⁶.

III.2.1.1.- EL PROCESO DE EXPANSIÓN URBANA Y LA INCORPORACIÓN DE MUNICIPIOS

Aunado al proceso de expansión industrial –y la desindustrialización de los centros urbanos–, las industrias y empresas transnacionales coincidieron con el viraje de la planeación urbana y las facilidades para asentarse en los municipios aledaños a las metrópolis.¹⁴⁷ Éstos se habían vuelto independientes a los órdenes del gobierno central en lo relacionado con la gestión y el ordenamiento de su territorio. Las consecuencias de este viraje fueron los incentivos y permisos municipales (y de las entidades jurídicas a las que pertenecían) para el aumento de actividades productivas e inmobiliarias.

La formación del segundo y tercer anillo [periféricos] se vincu[laron] con una nueva forma de producción y poblamiento, vinculada con la necesidad de atracción de capitales y fundamentada en la inversión de infraestructura, esta vez ligada con las vías de comunicación rápidas como autopistas y rutas y los incentivos estatales y municipales otorgados para la instalación de actividades productivas.¹⁴⁸

Ante la expansión y la permisividad legal para que las fases productivas o industrias transnacionales fueran parte de la actividad industrial de las metrópolis y su zona de influencia, los estudios urbanos y la geografía, comenzaron a visibilizar la complejidad de las relaciones entre las metrópolis y municipios del segundo y tercer anillo periférico. De esta manera, en el plano analítico, se con-

¹⁴⁶ Cesar Guzmán Guzmán e Isabel Arteaga Arredondo, “Bogotá. Del crecimiento a la transformación” en *Revista Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad*, núm.6, 2007, pp. 153-154

¹⁴⁷ Georgina Isunza Vizuet y Benjamín Méndez Bahena, “Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la ciudad de México” en *Revista EURE*, vol. 37, núm. 11, 2011, pp. 120-129

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 134

cluyó que un nuevo orden territorial había surgido de la relación de fuerzas de concentración y dispersión productiva.¹⁴⁹ Las ciudades centrales comenzaron a definirse en la planeación urbana como zonas metropolitanas,¹⁵⁰ por la influencia y articulación que tenían con los poblados, ciudades y municipios colindantes.

III.3.- METROPOLIZACIÓN: EXPANSIÓN SIN CONTROL

Las ciudades-capital se convirtieron en zonas metropolitanas o en ciudades con irreversibles procesos de metropolización. Su pertinencia —en este apartado— surge de la necesidad de entender la relación entre el proceso de metropolización y la formación del tercer anillo periférico. Es decir, frente a la etapa de expansión urbana del periodo neoliberal, la aportación de la categoría de *zonas metropolitanas o de metropolización*, brinda la posibilidad de entretrejer el fenómeno de expansión a partir de los cambios en la urbanización. Por otro lado, en su parte operacional, ofrece la posibilidad de interpretar las relaciones entre municipios y ciudades centrales desde un escenario difuso, desproporcional, autónomo y no necesariamente dependiente. Condición última que en las periferias, conceptualmente, no se podía dejar a un lado.

Por lo anterior, es necesario partir de un concepto claro y funcional que permita explicar cómo y bajo qué condiciones se generó el proceso de metropolización en las ciudades de la región. Lucio Parisini comienza de la siguiente manera:

Este, sería el proceso por el cual la población económicamente activa empleada, por la división técnica del trabajo incrementa más la concentración de trabajadores no-directos que la concentración de los trabajadores directos en la sociedad. El carácter cuantitativo de la definición es supe-

¹⁴⁹ *Ibidem*, p.24

¹⁵⁰ Adrian Guillermo Aguilar, “Las megaciudades y las periferias expandidas” en *Revista EURE*, vol. XXVIII, núm. 85, 2002

rado al especificarse que la metropolización es un proceso en que el incremento diferencial de la concentración de trabajadores no-directos, es mayor que el incremento en la concentración de los trabajadores directos. Es decir, la metropolización implica el incremento diferenciado del proceso de producción y el incremento concentrado de la producción social.¹⁵¹

Carmen Icazuriaga dice que la metropolización es, “la representación del crecimiento de una gran ciudad que va integrando territorios contiguos hasta formar una zona metropolitana, que se caracteriza por la interacción directa y continua de su población con la ciudad central (principal) [...] [Además] en la metropolización, la ciudad principal extiende su influencia hasta abarcar una vasta región integrada tanto por zonas rurales como urbanas.”¹⁵²

Luis Unikel, pionero en los estudios metropolitanos, agrega que: “El proceso metropolitano o de metropolización es a la vez una manifestación clara del paso de una economía predominantemente agrícola a otra de carácter urbano, así como una expresión de creciente interdependencia entre los centros urbanos y sus zonas periféricas”¹⁵³. La relación que delimita el autor se basa en la dependencia que llegaron a tener las zonas circunscritas a la ciudad, en la cual la metrópoli, por su dominio socioeconómico y político, tendió a ejercer el control sobre las actividades en la periferia. Bajo la misma línea, Unikel, establece que la metropolización sucede secuencialmente, empezando con el traslado a la periferia de la población y las actividades localizadas en el centro de la ciudad; después, se fueron extendiendo hasta llegar a una etapa en que se configuró una región metropolitana.¹⁵⁴

¹⁵¹ Carmen Icazuriaga Montes, *La metropolización de la ciudad de México a través de la instalación industrial*, Ediciones de la Casa Chata, México, 1992, p. 24

¹⁵² Licio Parisi, “Modo de producción y metropolización en América Latina”, en Lucio Parisi (Ed.) *Modo de producción y metropolización en América Latina*, Chile, Instituto Latinoamericano de Ciencias Sociales, 1972, p. 125

¹⁵³ Carmen Icazuriaga Montes, *La metropolización de la ciudad de México a través de la instalación industrial*, Ediciones de la Casa Chata, México, 1992, p. 33

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 34

Las definiciones anteriores expresan los distintos puntos de partida para analizar el proceso de metropolización. No obstante, en este trabajo y por el momento histórico del cual parto, entiendo la metropolización como el proceso paralelo a la urbanización por el cual las ciudades-capital integraron cada vez más población y espacios a través de los cambios en actividades económicas. Además, para que esto sucediera, las ciudades pasaron por un desarrollo íntimamente ligado a la producción de bienes de consumo, productos industriales y de manera creciente servicios. Producción realizada a través de las grandes empresas que funcionaron bajo nuevos modelos de organización (espacial) y de la implementación de nueva tecnología, lo que les permitió obtener un mayor excedente, el cual retroalimentó la expansión del urbanismo.¹⁵⁵

Así mismo, es pertinente mencionar que las formas específicas del proceso de metropolización variaron con relación a la evolución de las ciudades capital, políticas urbanas federales y municipales, inversiones del sector privado (en infraestructura y vivienda), movimientos poblacionales, momentos históricos, coyunturas urbanas e historias locales. Es un seguimiento en el que intervinieron diversas y variados factores, por lo que su estudio escapa del recorrido de este trabajo. No obstante, entre las maneras específicas de la metropolización existieron procesos similares, como el crecimiento y auge de periferias urbanas.

III.3.1.- METROPOLIZACIÓN Y PERIFERIAS

Las metrópolis y sus respectivos procesos de metropolización no ocurrieron uniformemente como un todo, sino que manifestaron comportamientos diferenciados según las unidades territoriales que iban integrando. Relaciones que dependieron de la cercanía, actividad económica previa (rural o industrial) y, sobre todo, de la formación de vínculos horizontales o verticales con la ciudad

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 38

central.¹⁵⁶ Es decir, del tipo de dependencia entre los municipios y los centros urbanos.

Vieyra y Escamilla proponen que los vínculos horizontales o verticales se generaron a partir del grado de integración económica. Por ejemplo, los municipios más cercanos a las metrópolis consolidaron relaciones interdependientes por el tipo de actividad productiva, en las que se formó una relación vertical, de dependencia respecto al centro urbano por ser el mercado principal. Los demás municipios alejados o fuera del tercer anillo periférico, no respondieron necesariamente a las metrópolis centrales, porque sus dinámicas de producción o servicios se vincularon más a un desarrollo específico local; por consecuencia, las relaciones de éstos con las ciudades se definieron a partir de relaciones horizontales¹⁵⁷.

Como enfatiza María Soledad Cruz y Priscila Connolly: “Si bien algunos de estos municipios se encontraban en vías de urbanización, difícilmente vamos a encontrar las claves de este desarrollo bajo la hipótesis de que la estructura y funcionamiento estaban determinados principalmente por la estructura productiva metropolitana, ni mucho menos por la inversión extranjera en servicios avanzados.”¹⁵⁸

Por ello, las periferias también se dividieron a partir del proceso de metropolización. Las periferias inmediatas, por ejemplo, se usaron para definir aquellos municipios que se encontraban en el segundo y tercer anillo periférico, dentro de la demarcación de zonas metropolitanas. En ellas existió una relación

¹⁵⁶ Antonio Vieyra e Irma Escamilla, “La periferia expandida de la ciudad de México. Transformaciones de su estructura industrial y laboral”, en Adrian Guillermo Aguilar, *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*. México, UNAM/Instituto de Geografía, 2004, p 476

¹⁵⁷ Los términos de horizontalidad y verticalidad se tomaron de la lectura especializada de Antonio Vieyra e Irma Escamilla, “La periferia expandida de la ciudad de México. Transformaciones de su estructura industrial y laboral”, en Adrian Guillermo Aguilar, *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*. México, UNAM/Instituto de Geografía, 2004

¹⁵⁸ Priscilla Connolly y María Soledad Cruz, “Nuevos y viejos procesos en la periferia de la Ciudad de México”, en Adrian Guillermo Aguilar, *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*. México, UNAM/Instituto de Geografía, 2004, p 446

vertical con la ciudad central. Las periferias expandidas, por otro lado, abarcaron un cuarto contorno, donde los municipios se encontraban fuera de los límites oficiales de la frontera metropolitana¹⁵⁹, estableciendo así vínculos horizontales con los centros urbanos.

La importancia de esta propuesta divisora y el tipo de relación dependiente, tiene que ver con formación del tercer anillo periférico. Es decir, los axiomas que conformaron el concepto de periferia durante la primera mitad del siglo XX, pudieron seguir sustentando la existencia y consolidación del tercer anillo periférico. Aunque existieron detalles y deferencias propias del periodo neoliberal –antes mencionadas–. En el proceso de metropolización, el segundo y el tercer anillo periférico, se encuentran dentro de la demarcación establecida por la zona metropolitana. Por consecuencia, ambos anillos tienen una relación dependiente con la ciudad central. En el caso del tercer anillo, el vínculo vertical se generó a partir de la reestructuración industrial transnacional y la desconcentración industrial de los centros urbanos, que por interés o necesidad se mantuvieron cerca de las ciudades-capital. Los casos específicos de periferias del tercer anillo en las zonas metropolitanas de Bogotá, Buenos Aires y ciudad de México son muestras históricas de lo anterior. Y merecen un trato específico por las diferencias y semejanzas que tuvieron.

III.4.- BOGOTÁ, EL SUR Y LOS DESPLAZAMIENTOS FORZADOS

A partir de la década de 1960 Bogotá fue haciéndose cada vez más fuerte en el sistema urbano nacional. En la parte sur de la ciudad se establecieron los migrantes y trabajadores del sector agroindustrial desplazados por los conflictos

¹⁵⁹ Antonio Vieyra e Irma Escamilla, “La periferia expandida de la ciudad de México. Transformaciones de su estructura industrial y laboral”, en Adrian Guillermo Aguilar, *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*. México, UNAM/Instituto de Geografía, 2004, p 483

armados de la década de 1980¹⁶⁰. A Soacha y Sibaté, dos municipios al sur de la metrópoli, pertenecientes al tercer y segundo anillo periférico, dentro de la zona metropolitana de Bogotá, se dirigieron una gran cantidad de damnificados, lo cual propició un acelerado crecimiento demográfico. A la par se creó un corredor urbano regional, sustentado en el sistema vial nacional y con la característica de tener una intensa actividad industrial.

A partir del inicio del periodo neoliberal, los alcaldes autónomos de Soacha y Sibaté, aumentaron la cantidad de discursos acerca de la industrialización local como fuente de riqueza, bienestar y empleo, y movilizaron el aparato administrativo local, la alcaldía y el consejo municipal para exonerar del pago de tributos locales –impuesto predial, industrial y comercial– a las empresas manufactureras nacionales o extranjeras, que localizaran en sus proximidades diferentes fases productivas¹⁶¹.

En estos dos municipios, la industria fue el segundo en importancia en cuanto a usos de suelo, el primero fue la vivienda y la ocupación informal. En cuanto a la industria, la infraestructura del pasado reciente y los atractivos urbanos como: la autopista del sur, mano de obra, tejidos industriales, grandes hectáreas, cercanía con la ciudad, apoyos municipales a la inversión y la existencia de instituciones financieras y servicios. Sirvieron para que rápidamente, al inicio del periodo neoliberal, las industrias transnacionales se ubicaran en ambos espacios. Por ejemplo, las industrias de capital extranjero se enfocaron en los minerales no metálicos, plásticos, químicos, maquinaria de uso especial, textiles y sustancias químicas¹⁶². La agroindustria de flores y la minería de ar-

¹⁶⁰ Los protagonistas principales del conflicto armado colombiano fueron las organizaciones insurgentes, el ejército institucional del Estado y el ejército para-institucional, que forzaron la salida de los trabajadores campesinos de las inmediaciones de la ciudad de Bogotá.

¹⁶¹ Oscar A. Alfonso R., “Dialéctica de la intervención estatal en la zona metropolitana de Bogotá” en Luc Normand Tellier y Carlos B. Vainer (coord.), *Las transformaciones de las Metrópolis de las Américas*, Universidad Externado de Colombia, 2013, pp.135-136

¹⁶² Marco Antonio Dueñas Esterling, María Eugenia Morales Rubiano y Luis Eduardo Olmos Sánchez, “Agglomeración Industrial en el Área Metropolitana de Bogotá D.C” en *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, vol. XVII, núm. 2, diciembre, p. 11

cillas, arenas y triturados, también se articularon con las empresas transnacionales a pesar de haber sido actividades que en algún momento fueron sustentadas por el Estado.

Por lo anterior, Soacha y Sibaté crearon vínculos verticales con la ciudad de Bogotá, inicialmente porque las industrias en funcionamiento respondieron al mercado principal de la ciudad-capital. La inversión extranjera directa y la transnacionalización de empresas, complementaron los patrones productivos anteriormente establecidos y renovaron, bajo la lógica de la desagregación locacional, las actividades industriales. Las periferias del segundo y tercer anillo, que se encontraban en los municipios de occidente como Mosquera, Funza, Madrid y Focativiva; así como Chía, Cajicá, Tocanapá y Sopó en la parte norte; y en el sur Soacha y Sibaté, crearon “*la sabana región libre de impuestos*”, o “*el emporio industrial de Colombia*” o “*la fábrica más moderna de América Latina*”¹⁶³.

III.5.- BUENOS AIRES AL TÉRMINO DE LA DICTADURA

Con el fin de la dolarización monetaria y de las dictaduras militares, el Área Metropolitana de Buenos Aires sufrió los peores efectos de la crisis económica, perdió empleos y establecimientos industriales en el primer y segundo anillo periférico, aunque la Capital Federal se mantuvo como el centro de decisiones políticas, económicas y sociales más importante del país¹⁶⁴.

La nueva industria transnacional no se instaló en las antiguas zonas industriales, sino en las proximidades de autopistas y parques industriales de las periferias del tercer y segundo anillo periférico. Además, las inversiones ex-

¹⁶³ Oscar A. Alfonso R., “Dialéctica de la intervención estatal en la zona metropolitana de Bogotá” en Luc Normand Tellier y Carlos B. Vainer (coord.), *Las transformaciones de las Metrópolis de las Américas*, Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 142

¹⁶⁴ Margarita Gutman y Jorge Enrique Hardoy, “*Buenos Aires 1536-2006. Historia Urbana del Área Metropolitana*”, Ediciones Infinito, Argentina, 2007, p.

tranjeras directas se concentraron en los sectores portuarios e inmobiliarios, sobre todo en la parte norte de la zona metropolitana, que se extendió desde Puerto Madero, como centro de gestión, hacia el noroccidente de la región y abarcó los municipios de Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, Pilar, Campana y Zárate.

Los municipios de Campana y Zárate (ubicados en el segundo y tercer anillo), por su composición histórica y ubicación geográfica, ocuparon una de las posiciones más importantes de la Región Metropolitana de Buenos Aires respecto al valor agregado industrial: ambos municipios ocuparon el quinto lugar en la región, solo superados por General San Martín, Vicente López, La Matanza y Avellaneda¹⁶⁵. En ambos municipios, las industrias de capital extranjero se diversificaron en ramas automotrices, metalúrgicas, químicas, biotecnológicas, papeleras, madereras, cerveceras, entre otras. De éstas, las automotrices, Toyota y Honda, se volvieron las más significativas por su complejidad industrial, valor de su producción, innovaciones en el proceso de producción y gestión, así como por la estrategia productiva basada en la complementación de plantas localizadas en Brasil.¹⁶⁶

Las industrias anteriormente asentadas en Campana y Zárate se fusionaron con las grandes corporaciones trasnacionales a través de la compra-venta estatal o amalgamamiento económico¹⁶⁷. En casi todos los casos esto implicó inversiones significativas para la reestructuración, ampliación y modernización de las plantas productivas. Cambios que contribuyeron a delimitar una dinámica urbana caracterizada por el caos. Cabe mencionar que la autonomía de los municipios en materia de organización territorial se desarrolló en desigual capacidad de negociación entre gobiernos locales y grandes corporaciones, principalmente porque las grandes y medianas industrias decidieron por sí mismas dónde ubicar sus establecimientos.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 160

¹⁶⁶ *Ídem*

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 162

III.6.- CIUDAD DE MÉXICO Y PERIFERIAS INDUSTRIALES

Los municipios del segundo anillo y tercer anillo periférico de la ciudad de México tuvieron dos características principales: se convirtieron en grandes conjuntos habitacionales¹⁶⁸, por el incremento poblacional de la zona metropolitana y el desdoblamiento del área central de la ciudad en la década de 1980. Además, se reestructuraron económicamente gracias a la supervivencia de las industrias de alta capacidad tecnológica y la flexibilización de los procesos productivos.

La parte norte y nororiente de la ciudad, sobre todo en los municipios industriales del segundo anillo periférico, como Tultitlán, Cuautitlán, Naucalpan y Ecatepec, se vieron diezmados por la desregulación industrial y la apertura a la importación de maquinaria, equipo e insumos industriales. Hechos que llevaron a sustituir proveedores nacionales por extranjeros, romper encadenamientos productivos, fragmentar el sector industrial y aislar unidades productivas, perdiendo efectos multiplicadores sobre la industria local.¹⁶⁹

Las industrias existentes en el segundo anillo periférico se clasificaron en manufactura de productos alimenticios, bebidas, textiles, químicos, productos de caucho, productos minerales no metálicos, metalurgia, construcción mecánica, eléctrica, electrónica, construcción automotriz, entre otras. La inversión extranjera directa fue mayoritaria en las ramas de metalurgia, mecánica, bebidas, alimentos, electrónicos y productos de caucho.

El Estado de México, que abarca casi todo el segundo anillo periférico, fue el segundo en cantidad de inversión extranjera directa (el primer lugar lo ocupó la Ciudad de México). En él, tanto el capital nacional como el extranjero

¹⁶⁸ Georgino Isunza Vizuet y Benjamín Méndez Bahena, "Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la ciudad de México", en *Revista Eure*, vol. 37, núm. II, 2011, p. 108

¹⁶⁹ Emilio Pradilla Cobos, Felipe Moreno Galván y Lisett Márquez López, "Cambios económicos y morfológicos y conflictos sociales en la Zona Metropolitana del Valle de México, 1982-2010", en Luc Normand Tellier y Carlos B. Vainer (coord.), *Las transformaciones de las Metrópolis de las Américas*, Universidad Extremada de Colombia, 2013, p 106

se fusionaron para modernizar algunos procesos productivos. Otras empresas mantuvieron su capital paraestatal y otras más, de procedencia transnacional, se instalaron directamente. En el caso de Tultitlán, municipio perteneciente al Estado de México, por ejemplo, se tenían, para la década de 1980, cinco filiales transnacionales, tres empresas de propiedad privada nacional, una de capital nacional y trece restantes de corporaciones nacionales.¹⁷⁰

En la mayoría de los casos, los municipios que conformaron el Estado de México, manifestaron procesos de modernización en sus diferentes fases productivas y una tendiente desagregación espacial por parte de las transnacionales. Por tales motivos, estas periferias establecieron relaciones verticales con la Ciudad de México, la cual se mantuvo como el mercado principal de la actividad industrial.

III.7.- CONCLUSIONES

Los axiomas del concepto de periferia, establecidos durante el periodo de ISI, pueden explicar y sustentar la conformación del tercer anillo periférico de las ciudades capital de la región –hecho que no sucedió en diferentes metrópolis de Europa al iniciar la década de 1980–. A pesar de las características del periodo neoliberal, en lo referente a los cambios urbanos de las ciudades, como la transnacionalización de empresas e industrias, la descentralización industrial de los centros urbanos y la fase expansionista caracterizada por los dos fenómenos anteriores, las periferias no desaparecieron, sino que se reconfiguraron a partir de ellos sin perder sus bases axiomáticas. Como resultado las periferias de 1950 y 1980 fueron procesos urbanos correlacionados e inseparables de los cambios en la urbanización de las metrópolis centrales.

¹⁷⁰ Carmen Icazuriaga Montes, *“La metropolización de la ciudad de México a través de la instalación industrial”*, Ediciones de la Casa Chata, México, 1992, p. 98

Por otro lado, a pesar de poder identificar las características de ambas periferias, habitacionales y dispersas (o del segundo y tercer anillo), la reconfiguración industrial del periodo neoliberal afectó por igual los patrones productivos establecidos durante el periodo por sustitución de importaciones y el paisaje característico de las periferias habitacionales. Por tal motivo, puedo concluir que las periferias –en los ejemplos de Ecatepec de la Ciudad de México, de Zarate y Campana en Buenos Aires y de Soacha y Sibaté en Bogotá– se superpusieron. No hay una clara división entre las periferias habitacionales y periferias dispersas. Las primeras pudieron convertirse en las segundas, como ocurrió con Ecatepec, sin tomar en cuenta la categoría de distancia. O haber pertenecido a la clasificación de periferia habitacional y al iniciar la reestructuración industrial de 1980 pertenecer a la clase de periferias dispersas, como los municipios de Campana y Zarate, Sibaté y Soacha.

IV.- CONCLUSIONES GENERALES

En América Latina la urbanización de las ciudades se caracterizó históricamente por los movimientos poblacionales del campo a la ciudad y los flujos de migración interregionales y transnacionales. No obstante, en la década de 1950, la industria se emparentó con la urbanización, con la diferencia de que la primera no definió a la segunda, porque la implementación industrial –propia de los países latinoamericanos– fue escasa. Fue así que la urbanización industrial de la región se configuró a partir de los vínculos económicos entre países industriales y los que no lo son, cuando los primeros trasladaron industrias a los segundos. Por consiguiente, el término de periferia –en América Latina– tiene su origen en la urbanización industrial del capitalismo del siglo XX, con la particularidad de que la industria regional no determinó la urbanización de las ciudades-capital.

El concepto de periferia se conformó a partir de dos axiomas resultado de la urbanización de las metrópolis de Occidente durante los siglos XIX y XX. El primero fue para designar coronas contiguas a la ciudad, con características urbanas resultado del crecimiento desbordado de las urbes centrales durante las distintas fases de expansión industrial. El segundo de ellos tiene que ver con la relación de un centro, área central o centralidad de una región urbana. Aunque el término en Europa dejó de ser funcional después de la segunda guerra mundial, en América Latina sirvió para complementar el análisis sobre la expansión urbana, al definir una posible relación jerárquica entre ciudades y municipios aledaños, con base en los dos axiomas anteriores. En este sentido, el concepto de periferia representó procesos de expansión industrial a nivel internacional, principalmente porque el capitalismo orientó cierto tipo de urbanización y América Latina, en específico las ciudades de Bogotá, Buenos Aires y Ciudad de México no fueron ajenas a tales relaciones.

Por otro lado, los axiomas del concepto de periferia hacen referencia a procesos generales de urbanización que permiten ampliar la posibilidad de definir y establecer diferentes periferias en distintas regiones, todas ellas a partir de un escenario urbano específico. En América Latina tal tipo de urbanización industrial inicio con la época de sustitución de importaciones en la década de 1950 y se consolidó en la de 1980 bajo el modelo neoliberal. A lo largo de estos dos momentos, con sutiles diferencias, puedo concluir que la urbanización industrial de las ciudades de Buenos Aires, Bogotá y Ciudad de México no tuvo grandes cambios, porque a pesar de la intervención o no de los Estados, los países fueron dependientes de los movimientos industriales internacionales. No obstante, el primer axioma de periferia hace referencia a las distintas fases de expansión industrial, efectos que sí se desarrollaron en ambas temporalidades. Así mismo, los espacios colonizados por la expansión urbana e industrial, respondieron a las ciudades-capital por ser los lugares de comercio, servicios y actividad industrial más importantes del país. Por tales motivos, se puede hablar de periferias en 1950 y 1980 o de una relación del concepto con la realidad urbana de las ciudades de la región.

La urbanización de las ciudades también es orientada por la manera en que los Estados planifican las urbes. En este sentido, la planeación urbana es la guía sobre la cual los estados proyectan las ciudades. Tomando en cuenta las dos décadas anteriores, puedo inferir que la planeación urbana es, por un lado, parte de los estados al definir cierto tipo de urbanización que corresponde con los proyectos político-económicos que encabezan los primeros. Por el otro, la planeación urbana no determina la urbanización industrial, sin embargo, puede incidir en la localización industrial dispersa, tanto en las ciudades como en sus alrededores. Como resultado, existieron dos fases de expansión industrial que no tuvieron mecanismos de resolución y monitoreo. Además, la planeación urbana pudo fomentar la expansión industrial a través de la creación y mejoramiento de infraestructura y vialidades, sin la necesidad de crear y gestionar

proyectos conjuntos con las zonas a las que se desplazaron las ciudades. Finalmente, la planeación, hasta la década de 1980, institucionalizó la interacción entre municipios y ciudades a través de la categoría de zona metropolitana.

En consecuencia, la planeación urbana, como herramienta del Estado, delimitó los dos axiomas del concepto de periferia sin hacerlo de manera explícita; por un lado, con el fomento y permisividad de la expansión industrial en las ciudades entre 1950 y 1980, y por otro, con la intención de administrar las interacciones entre zonas aledañas y ciudades centrales a través de las categorías de zona metropolitana y municipios.

Como parte del devenir histórico del concepto de periferia, la década de 1980 en la región, significó la transformación del paisaje industrial del periodo anterior. Por tal motivo, la definición de periferia, que en un primer momento se amoldó a las características de expansión industrial del periodo de ISI, tuvo dos grandes cambios –y que se relacionan al mismo tiempo con los axiomas del concepto-. Primero, por el tipo de urbanización industrial, el periodo neoliberal representó el acceso de industrias y fases productivas de procedencia transnacional a los municipios cercanos a las ciudades-capital. Así mismo, las industrias con presupuesto estatal se privatizaron, lo que propició que la expansión de las ciudades no sólo se distanciara más allá de los centros urbanos, sino que, las actividades industriales consolidadas en el segundo anillo periférico se manejaran bajo el capital privado a través de la remodelación o ampliación de las distintas fases productivas. Circunstancia que no dejó claros los límites entre la periferia de la década de 1950 y la de 1980, en el sentido de distancia. Es decir, las diferencias entre ambas periferias se basaron específicamente en la injerencia de los Estados en la urbanización y el capital privado en forma de industria, sin embargo, la formación del tercer anillo periférico que corresponde con el periodo neoliberal, no tiene límites específicos y, por lo tanto, se puede emparentar con el segundo anillo.

Para concluir, el término de periferia hace referencia a la generalidad de la expansión industrial, proceso por el que también pasaron las ciudades de la región, con la diferencia de que ésta no fue uniforme y no se conformaron límites o circunferencias específicas que marcaran las diferencias entre los distintos periodos de expansión. Por tal motivo, la periferia que corresponde con el periodo neoliberal, es posible a partir de los componentes que conforman al concepto, no obstante, el primer componente comenzó a demostrar que la referencia general de fases de expansión industrial no es suficiente para abarcar los cambios por los que pasaron los territorios colonizados por la expansión, debido a las modificaciones técnicas de la industria al despuntar la década de 1980.

V.- BIBLIOGRAFÍA

V. 1.- ARTÍCULOS

ACEBEDO, Luis Fernando, “La expansión industrial y el urbanismo moderno” en *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. 1, núm. 7, 2003, pp. 88-100

ACSEBRUD, Ezequiel, “Una aproximación a los procesos de expansión ocurridos en la Región Metropolitana de Buenos Aires” en *THEOMAI*, núm. 27-28, 2013, pp. 128-139

AGUILAR, Adrián *et. al.*, “Espacios de pobreza en la periferia urbana y suburbios interiores de la Ciudad de México. Las desventajas acumuladas” en *EURE*, vol. 42, núm. 125, 2016, pp. 5-29

ARTEGA ARREDONDO, Isabel, “De periferia a ciudad consolidada estrategias para la transformación de zonas urbanas marginales” en *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol.1, núm. 009, 2005, pp. 98-111

BAZANT, Jean S., “Expansión urbana incontrolada y paradigmas de la planeación urbana” en *Espacio Abierto*, vol. 19, núm. 3, 2010, pp. 475-503

CASADO IZQUIERDO, José María, “La estructura policéntrica de los mercados laborales locales de la Zona Metropolitana del Valle de México” en *Investigaciones Geográficas*, núm. 72, 2012, pp. 97-118

CEBALLOS RAMOS, Olga Lucía, “La cualificación de la periferia urbana y el espacio público. Una reflexión desde las políticas públicas de Bogotá” en *Territorios*, núm. 18-19, 2008, pp. 207-227

CRUZ RODRÍGUEZ, María Soledad, “Periferia y suelo urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México” en *Sociológica*, vol. 15, núm. 42, 2000, pp. 59-90

CUENYA, Beatriz, “Globalización y políticas urbanas. Transformaciones de las políticas urbanas en la ciudad de Buenos Aires” en *Sociológica*, vol. 15, núm. 42, 2000, pp. 37-57

DUEÑAS ESTERLING, Marco Antonio *et al.*, “Aglomeración industrial en el área metropolitana de Bogotá D.C.” en *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, vol. XVII, núm. 2, 2009, pp. 99-117

DUHAU, Emilio *et al.*, “Nuevas centralidades y prácticas de consumo en la Ciudad de México: del micro comercio al hipermercado” en *EURE*, vol. XXXIII, núm. 98, 2007, pp. 77-95

GIROLA, María Florencia, “Procesos sociales, anclajes urbanos: de la cuestión urbana clásica a la nueva cuestión urbana” en *RUNA*, núm. XXV, 2005, pp. 143-159

GUTIÉRREZ CHAPARRO, Juan José, “Planeación urbana: reflexiones desde la Teoría de la Planeación” en *Ciudades*, núm. 66, 2005, pp. 10-14

GUZMÁN GUZMÁN, César y ARTEGA ARRENDO, Isabel, “Bogotá. Del crecimiento a la transformación” en *Cuaderno Urbano*, núm. 6, 2007, pp. 151-166

HARVEY, David, “El nuevo imperialismo: Acumulación por desposesión” en *Socialist register*, CLACSO, 2015, (sin páginas)

HIERNAUX, Daniel y LINDÓN, Alicia, “La periferia: voz y sentido en los estudios urbanos” en *Papeles de población*, núm. 042, 2004, pp. 101-123

HIERNAUX, Daniel, “Algunas implicaciones demográfico-territoriales de la apertura económica en México” en *Papeles de Población*, núm. 3, 1994, pp. 24-32

HOYOS CASTILLO, Guadalupe, “La periferia mexiquense en la apertura de la economía urbana de la Ciudad de México” en *Papeles de la población*, vol. 6, núm. 23, 2000, pp. 71-92

ISUNZA VIZUET, Georgina *et al.*, “Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México” en *EURE*, vol. 37, núm. 111, 2011, pp. 107-129

JANOSHCKA, Michael, “El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización” en *EURE*, vol. XXVIII, núm. 85, 2002, (sin páginas)

MALFA DEL GROSSO, Cristina, “El área metropolitana de Buenos Aires” en *URBANO*, vol. 7, núm. 9, 2004, pp. 37-47

MATTOS, Carlos A. de, “Metropolización y suburbanización” en *EURE*, vol. XXVII, núm. 80, 2001, (sin páginas)

MATTOS, Carlos A. de, “Transformación de la ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización?” en *EURE*, vol. XXVIII, núm. 85, 2002, (sin páginas)

MATTOS, Carlos A. de, “Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de Planificación Regional” en *Ponencia de la Reunión Regional de la Asociación Internacional de Investigación y Docencia en Planificación Urbana y Regional (AIIDPUR), sobre Educación, Investigación y Práctica en Planeación Urbana y Regional en América Latina*, realizada en El Colegio de México, del 25 al 28 de abril de 1984, pp. 1-33

MORENO BLANCO, Omar Enrique, “Sur, periferias desplazadas en Bogotá” en *Cadernos Metrópole*, núm. 16, 2006, pp. 13-33

MOLINA SÁNCHEZ, Rubén, “El emprendimiento y crecimiento de las Pymes” en *Acta Universitaria*, vol. 24, núm.1, pp.59-72

MORENO LUNA, Carlos Augusto *et al.*, “Segregación residencial y movilidad cotidiana en el contexto metropolitano. Un estudio a partir de las relaciones Bogotá-Soacha” en *Territorios*, núm. 31, 2014, pp. 133-162

OLIVERA LOZANO, Guillermo, “Reformas municipal y agraria, expansión urbano-regional y gestión del suelo urbano en México” en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. V, núm. 17, 2005, pp. 121-159

PRADILLA COBOS, Emilio *et al.*, “Presente y futuro de las metrópolis de América Latina” en *Territorios*, núm. 18-19, 2008, pp. 147-181

PRADILLA COBOS, Emilio, “La extinción de la planeación urbana” en *Ciudades*, núm. 66, 2005, pp. 15-22

RODRIGUEZ GONZALEZ, Martin *et al.*, “Expansión física y demográfica y cambios en la densidad de la Aglomeración Gran Buenos Aires, 1750-2010” en *Población de Buenos Aires*, vol. 11, núm. 20, 2014, pp. 7-36

V.2.-LIBROS

AGUILAR, Adrián Guillermo (coord.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Geografía, 2004

AGUILAR, Adrián Guillermo (coord.), *Las grandes aglomeraciones y su periferia regional. Experiencias en Latinoamérica y España*, México, Universidad

Nacional Autónoma de México/Cámara de diputados LIX Legislatura/ Miguel Ángel Porrúa, 2006

AGUILAR, Adrián Guillermo y ESCAMILLA, Irma (coord.), *Periferia urbana. Deterioro Ambiental y reestructuración metropolitana*, México, Miguel Ángel Porrúa/ Universidad Nacional Autónoma de México, 2009

AZUELA, Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, 1989

AZUELA, Antonio (coord.), *La urbanización popular y el orden jurídico en América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993

BATALLON, Claude, *Las zonas suburbanas de la Ciudad de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1968

CASTILLO VILLANUEVA, Lourdes *et al.* (coord.), *Ciudades, urbanización y metropolización*, México, Plaza y Valdes Editores/ Universidad de Quintana Roo, 2010

CASTELLS, Manuel, *Problemas de investigación en sociología urbana*, México, Siglo XXI, 2001

DELGADO, Javier (coord.), *La urbanización difusa de la Ciudad de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/ Instituto de Geografía, 2008

DERYCKE, Pierre Henry, *La economía urbana*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1971

Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010, México, Secretaria de Desarrollo Social/ Consejo Nacional de Población/ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012

GARZA, Gustavo (comp.), *Una década de planeación urbano regional en México, 1978-1988*, México, Colegio de México, 1989

GARZA, Gustavo, *Cincuenta años de Investigación urbana y regional en México, 1940-1991*, México, Colegio de México, 1996

GARZA, Gustavo, *Teoría de las condiciones y los servicios generales de la producción*, México, El Colegio de México, 2013

GUTMAN, Margarita y HARDOY, Jorge Enrique, *Buenos Aires 1536-2006. Historia Urbana del Área Metropolitana*, Argentina, Ediciones Infinito, 2007

ICAZURIAGA MONTES, Carmen, *La metropolización de la ciudad de México a través de la instalación industrial*, México, Ediciones de la Casa Chata/ Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1992

MASSIRIS CABEZA, Ángel, *Políticas Latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafíos*, Colombia, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2006

MEISEL ROCA, Adolfo (ed.), *Regiones, ciudades y crecimiento económico en Colombia*, Colombia, Colección de Economía Regional/ Banco de la República, 2002

PARISI, Lucio (ed.), *Modo de producción y metropolización en América Latina* vol.1, Chile, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 1972

PRADILLA COBOS, Emilio (comp.), *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa/ Universidad Autónoma Metropolitana, 2009

PORTES, Alejandro *et al.* (ed.), *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, Argentina, Prometeo Libros, 2008

SERVÍN, Elisa (coord.), *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*, México, Fondo de Cultura Económica/ CIDE/ Conaculta, 2010

SOBERANES REYES, José Luis, *La reforma urbana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993

TELLIER, Luc Normand y VAINER, Carlos B. (coord.), *Las transformaciones de las metrópolis de las Américas*, Colombia, Universidad Extremado de Colombia, 2013

UNIKEL, Luis, *El desarrollo urbano en México. Diagnóstico e implementaciones futuras*, México, Colegio de México, 1976

V.3 PÁGINAS DE INTERNET

CRUZ, Mortz, *Desindustrialización prematura: el caso de la economía mexicana* [en línea], <http://www.eclac.org/mexico/noticias/noticias/7/39057/6.Cruz.pdf>, fecha de consulta, 9 de diciembre de 2013

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Diario Oficial, [en línea] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_103_03feb83.pdf, fecha de publicación: 3 de febrero de 1983, fecha de consulta: 31 de diciembre de 2014

GAMIR, Agustín *et al*, *Tercerización económica y desarrollo regional* [en línea], <http://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/viewFile/AGUC8989110123A/31876>, fecha de consulta, 9 de diciembre de 2013

MARCONNET, Isabelle y FREMEAUX, Philippe, *La nouvelle geographie de l'investissement internationales* [en línea], <http://www.alternatives-economiques.fr/la-nouvelle-geographie-de-l-investissement->

[international fr art 88 8678.html#hautpage](#), fecha de publicación: enero de 1996, fecha de consulta: 15 de noviembre de 2015

Sustitución de importaciones, en Secretaria de economía, [en línea].<http://www.siicex.gob.mx/portalSiicex/Pagina%20principal/EVOLUCION%20DEL%20COMERCIO%20EXTERIOR.pdf>, fecha de consulta: 22 de abril de 2014

VI. AGRADECIMIENTOS

A mi madre: por la paciencia, el amor y la confianza de saber que su hija podría realizar una meta más en su vida. Sin ti el camino no hubiera existido. Gracias por enseñarme que en la vida hay que ser honestos, trabajadores y responsables; que nunca hay que mentir ni desear el mal. Siempre al tanto de las circunstancias. Hoy y siempre estaré infinitamente agradecida contigo por amarme tanto, por estar conmigo cada hora, cada minuto y cada etapa de mi vida; por enseñarme a tomar decisiones desde muy pequeña y vivir la alegría de la libertad. Jamás me has soltado la mano. Fuiste y eres el apoyo, las ganas y el amor por la vida. Mamá, esto es por ti, siempre será por ti.

A mi padre: por ser la guía y el entusiasmo del aprendizaje. Por enseñarme que la sencillez y la humildad nos ayudan a ser felices y encontrar la plenitud en la cotidianidad. Agradezco los momentos frente a la mesa en donde la argumentación era necesaria para la fluidez de la plática, ahí pude encontrar el poder de la palabra. Gracias por guiarme en el camino de las letras, los libros y sus olores. En la vida del café y las delicias de la buena conversación. Los tiempos premian y contigo, por cada decisión que tomas pensando en mí, en mi hermano, contribuyes a crear pilares fuertes, humanos y críticos. Hoy no sólo hay triunfos, sino personas dispuestas a luchar y cambiar al mundo. Gracias papá.

A mi hermano: tienes que saber que me tardé unos minutos en escribir la parte que te corresponde. Se me salieron unas lágrimas y tuve que darme tiempo para respirar. Fue difícil no sentir que el corazón se me estremecía en alegría y amor cuando de por medio hay un hermano como tú. Gracias por tu sensibilidad ante la vida y las personas, de ti he aprendido que el amor se manifiesta de diferentes maneras, que el cariño es necesario para nuestras vidas y que la voluntad no tiene una explicación científica. Agradezco las cálidas conversaciones sobre las teorías del mundo, la confianza de expresarnos mutuamente nuestras dudas, inquietudes y aprendizajes. Yo no sería lo que soy ahora sin tu guía, tus

conocimientos y tu apoyo. Esto va por ti también, por tu grandeza y un futuro brillante.

A Zaira y Natán: a Zaira, por enseñarme que a pesar de la distancia y la falta consanguineidad existen hermanas dispuestas a darlo todo por amor. Amor a la vida, amor a quien te ama, amor a las experiencias de las que nos formamos y nos hacemos más fuertes. Agradezco a la vida por acercarnos, por escucharnos y demostrarnos que no somos tan diferentes. Las circunstancias a veces son dolorosas y amargas, pero a tu lado estoy dispuesta a luchar y seguir amando. Contigo aprendí de qué va la alegría, la gracia de la distracción y a veces la torpeza. A Natán, una extensión de Zaira, aún eres un niño, un bebé para mí. Llegaste a este mundo en el momento exacto, viniste a romper esquemas y estremecer nuestras vidas. Me sigue sorprendiendo qué tan rápido creces y aprendes. Tal vez hoy no entiendas este agradecimiento, pero en unos años sé que sonreirás al leer esto y nos veremos cara a cara para explicarnos de qué está hecho el mundo.

A David: mi compañero de confidencias, con quien me he descubierto y he crecido. Celebro los días soleados junto a ti, entre el polvo y la frescura de nuestra juventud. Estuviste desde el inicio de este trabajo, sufriste conmigo al hacerlo y te quedaste al final para compartir la alegría de ver terminado un ciclo. Marcaste el ritmo y las pausas de cada avance, cada palabra y cada parte de esta investigación, tal vez esa nunca fue tu intención, pero así lo decidí. Este trabajo empezó contigo y termina a tu lado. Agradezco a la vida por tremenda coincidencia. Agradezco también todo lo bueno que hubo en el camino: las alegrías y las explosiones de amor, por los momentos de apoyo y por los descubrimientos de nuestras propias vulnerabilidades. Hoy, después de la tormenta llegó la calma. Te quiero.

A Diana, Nancy y Peña: mis amigos, hermanos y oídos, gracias por cada palabra de aliento, siempre me han demostrado que el amor existe entre amigos y

que la amistad es algo exponencial que crece con el tiempo. Somos tan cercanos que nos llena de alegría saber de nuestros triunfos y victorias, reímos y nos abrazamos a distancia. También lloramos y sufrimos cuando uno de nosotros no la está pasando bien y también nos abrazamos y nos llenamos de fuerza. Tuvimos años gloriosos, otros difíciles y de ausencia, pero hoy más que nunca nos sabemos juntos, de la mano y codo a codo enfrentando cada reto de la vida. Quiero que tengan presente que cada meta y objetivo ameritan un tiempo, implican paciencia y constancia, a veces duele y nos desanima, pero el resultado siempre será satisfactorio. Hoy mi Nancy es una doctora brillante, mi Diana es una ingeniera en industrias esplendida y mi Peña es un extraordinario psicólogo. Amigos, somos grandes, fuertes y nos tenemos los unos a los otros, que el mundo gire que no nos vamos a detener.

A mi asesor: doctor Jaimes, agradezco infinito el apoyo por realizar conmigo este trabajo, sin usted no hubiera sido posible. Agradezco también la paciencia de trabajar a mi lado, por la libertad de escoger el tema y llevarlo a buen puerto; por respetar mis tiempos y nunca dejarme en la corriente del olvido. Hoy el resultado es que me enorgullece haber terminado de esta manera. Los buenos comentarios se hicieron presente desde que estuvo listo el borrador y al terminarlo completamente ha quedado todavía mejor. Gracias por señalarme mis faltas, gracias a ello crecí y sigo aprendiendo. Siempre será el mejor maestro con el que pude haber tomado clase, aprender, escuchar y reflexionar sobre mis propios argumentos.

A mi familia: a mis tíos, primos y primas que a la distancia siempre me desearon felicidad y bienestar. Gracias Monse, Janos, Aranza, Alexa, Úrsula, Daniela, tía Moni, tía Gaby y tío Marcos.

A todos aquellos que estuvieron en mi camino universitario: a Darío, Moisés, Cheyenne, Diana, Iliana, Brenda, Violeta, Elías, Mario, Paloma, Sandra, José, Julio, Samantha, Zitlalli, Andrea, Ximena y todos aquellos compañeros con los

que tuve buen trato en la universidad. Sin ustedes esta etapa no hubiera sido tan divertida y llena de aprendizajes.