

Horacio Landa

Aspectos sociales del desarrollo urbano

Inicialmente y en forma esquemática, trataremos de conceptualizar al desarrollo urbano como un proceso evolutivo y conformador del conjunto de ciudades y localidades en una región o país. El proceso involucra además del aspecto puramente físico, condiciones y circunstancias económicas, sociales, políticas y culturales. Bajo la anterior caracterización, podemos considerar, entonces, a una localidad como la organización social basada en un centro de actividades económicas, emplazado en un territorio físico determinado.

Al referirnos al concepto urbano, conjuntamos dos niveles o campos de su proceso e interrelación:

- El conjunto de grandes ciudades,
- El conjunto de pequeñas localidades y poblados rurales.

La diferencia entre lo rural y lo urbano ha sido causa de diversas teorías y opiniones entre los especialistas abocados a esta materia. Sin embargo, bajo un marco metodológico tendiente a estudiar e incidir en la problemática global del proceso, se ha diferenciado —en base al volumen, tipo y especialización de actividades concentradas en una localidad—, a los centros poblados que tienen características predominantemente urbanas o rurales.

Las funciones y actividades de las zonas rurales se derivan de la explotación agropecuaria (actividades primarias). Su organización inter e intraurbana se adecúa a estas necesidades, dentro de un marco de satisfactores básicos no especializado. En contraste con los centros urbanos, las actividades se diversifican en todo sentido (secundarias y terciarias), constituyendo —unas— factor de apoyo, complemento o

generación de otras. Este fenómeno, mientras más se intensifica, más complejo se vuelve en los centros urbanos, manifestándose en el volumen de población, tamaño de localidad, multiespecialización del uso del suelo, complejidad vial, etcétera.

En concreto, la Subsecretaría de Asentamientos Humanos —particularmente la Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda— maneja bajo las diferencias urbano-rurales indicadas, un matizado de rango-tamaño más preciso entre ambos polos de evolución y desarrollo intraurbano. Sin embargo, involucra el análisis y la planeación conjunta de todos los asentamientos humanos, independientemente de su extensión poblacional.

Siguiendo con la caracterización conceptual del tema que nos ocupa, pasaremos a definir las actividades básicas que deberá contener, desde el punto de vista urbano, una localidad o ciudad. El conjunto de actividades se pueden agrupar, en términos generales, en 4 tipos:

- Las habitacionales,
- Las laborales (actividades productivas),
- Las de circulación y transportación, y
- Las de servicios.

El crecimiento y diversificación de estas actividades, según las circunstancias económicas, sociales, políticas y culturales de una localidad, propician el grado y tipo de desarrollo, en su cambio entre poblado rural y localidad urbana.

Desde el punto de vista social o antropológico, mientras más desarrolla y crece una localidad, más se deshumaniza: rompe los vínculos de organización comunal básica, donde la gente se conoce e identifica sus intereses comunes, para dar paso a un intrincado conjunto de intereses sociales o individuales, de un numeroso grupo de personas concentradas en un territorio urbano, con escasos vínculos comunitarios.

Ahora bien, abordando el proceso de planeación urbana dentro de este marco general, podemos observar en nuestro país dos condiciones de su actual proceso urbano.

- Una importante dispersión poblacional en un respetable número de centros rurales menores de 2,500 habitantes (aproximadamente 95,356 poblados).
- Una gran concentración poblacional en un reducido grupo de ciudades, principalmente en las de México, Guadalajara y Monterrey. (49 ciudades mayores de 500,000 habitantes y aproxima-

damente 200 mayores de 15,000 habitantes). Solamente la ciudad de México concentra al 25% de la población del país; lo que en términos urbanísticos, es una deformación del Sistema Urbano Nacional, con repercusiones económicas y sociales negativas.

La aguda polarización urbano-poblacional observada en el país a raíz del proceso desequilibrado de su desarrollo, ha urgido la necesidad de que el Estado tome cartas en el asunto, con una perspectiva cada vez más estructural, y no de la simple y unilateral visión física.

Para atender el fenómeno urbano, es importante hacerlo en el proceso global de desarrollo y contemplar los agentes, elementos, circunstancias y condiciones que lo afectan en lo económico, social, político y cultural. Por ello, para atender e incidir en el proceso, se tienen que valer de un instrumento que toma cada vez más importancia en su aplicación práctica, "la planeación" (integral, intersectorial y territorial).

Dentro de la planeación conjunta o integral, recientemente instituida en nuestro país por el actual régimen, el Sector Asentamientos Humanos ha determinado dos campos de acción:

- El desarrollo de sistemas urbanos (regiones).
- El desarrollo intraurbano de localidades.

En el primero se intenta equilibrar el conjunto de sistemas urbanos, previamente determinados y planeados para su integración, a través del manejo racional de los recursos (humanos, materiales, financieros, técnicos y administrativos); las circunstancias (económicas, sociales, políticas y culturales), y la consideración de prioridades de solución establecidas en conjunto y en cada caso regional.

En el segundo, se pretende satisfacer las necesidades básicas urbanas de la población actual y futura de cada localidad (suelo, infraestructura, equipamiento urbano y vivienda), de acuerdo a la jerarquía y función urbanas determinadas en cada caso y en relación con el sistema urbano al que pertenezca la localidad.

En ambos casos, se intenta derivar los análisis y soluciones a partir del conocimiento y manejo de factores:

- Físico-naturales
- Urbanos existentes
- Socio-demográficos

- Económicos
- Jurídico-administrativos
- Técnicos

En cada caso se establece el sistema de interrelaciones del conjunto de factores, a partir del estudio de su evolución histórica, estado actual y perspectivas. Posteriormente, se propone una estrategia global de desarrollo regional o urbano, según el caso, apoyada en un marco de corresponsabilidad institucional, de instrumentación jurídica-administrativa, financiera y tecnológica.

Profundizando en cada factor indicado, podemos considerar las siguientes ópticas y papeles de cada uno de ellos, dentro del proceso de planeación urbana:

Factor físico. Para efectos de estudio y marco de referencia para la planeación, consideraremos a este factor desde los siguientes términos:

- La localización geográfica general del sistema urbano o localidad específica a tratar.
- El territorio particular donde se emplaza el sistema de poblaciones o población a planear, incluyendo sus condiciones fisiográficas, geológicas, edafológicas, aptitudes urbanas, contaminación, etcétera.
- El clima en sus fenómenos termodinámicos y de humedad.

Factores urbanos. Se estiman esquemáticamente los siguientes aspectos:

- Evolución histórica del sistema o centro urbano a planear, tomando en cuenta sus tendencias, el actual desarrollo de sus actividades y las relaciones entre las mismas.
- Los tipos e intensidades de usos de suelos, según las actividades realizadas en los mismos.
- El tipo, grado y condiciones de la dotación de infraestructura, equipamiento, servicios y vivienda.
- El ambiente y paisaje urbanos, así como puntos, áreas y corredores de interés visual.

Factores socio-demográficos. Particularmente los que se refieren a:

- Dinámica poblacional; crecimiento natural (nacimientos, defun-

ciones, etc.) y social (originado en las migraciones) de la población.

- Composición de la población por sexos, edades, grupos familiares, etcétera.
- Características del nivel de vida; empleo, escolaridad, atención médica, organización y participación social, etcétera.

Factores económicos. Tocante a:

- Estructura económica regional y/o local; tipo y diversidad de actividades productivas por sectores (primario, secundario y terciario), nivel de productividad, comercialización y captación de ingresos, etcétera.
- Fuerza de trabajo y composición de la Población Económicamente Activa, por rama de actividad económica, por nivel de ingresos, etcétera.

Caso particular en este rubro es la vinculación entre la estructura social y el marco económico vigente de un país. A partir de ella, los conglomerados sociales diversificados según las actividades productivas y el nivel de sus ingresos, se organizan y agrupan en función de sus intereses y necesidades. Los sectores populares (rurales y urbanos) se ven más afectados en este sentido, por lo que entender y canalizar sus requerimientos es parte esencial en la planeación general y, en particular, en lo que atañe a los asentamientos humanos.

Factores jurídicos. Tales como:

- La estructura jurídica vigente, en sus aspectos legislativos, normativos y operativos en materia urbana.
- La estructura orgánica administradora de las normas, incluyendo las relaciones entre instituciones (funciones asignadas y grados de corresponsabilidad en la administración).

Es importante tomar en cuenta los aspectos políticos incidentes en el desarrollo. Su análisis y la consideración de sus expectativas resultan elementos básicos de juicio para cualquier proposición de planeación, máxime cuando se trata de equilibrar el sistema económico-social y compatibilizar las circunstancias e intereses de grupos sociales diversos.

Factores técnicos. Considerando a:

- El conjunto de instrumentos y sistemas teóricos y prácticos aplicados en el estudio, en correspondencia con las características y circunstancias del sistema urbano o poblado a planear.
- La información captada y producida en el proceso de planeación, debidamente ordenada y jerarquizada (sistematizada).