

QUIVERA





CIENCIA *ergo sum*



Revista Científica Multidisciplinaria de la UAEM

Diez años
de trabajo
editorial

Vol. 11 Núm. 1
marzo-junio 2004



Av. Gómez Farías Ote. 200-2. Centro 50000.
Toluca, México. Tels. y fax: (722) 213 75 29 y 213 75 30
Correo electrónico: ergo_sum@uaemex.mx
<http://ergosum.uaemex.mx>

QUIVERA

ARTÍCULO

Francisco Vázquez de Coronado, gobernador de una provincia mexicana hacia 1539, era un ardiente creyente en los informes que hablaban de ciudades de portentosas riquezas, situadas más allá de los desiertos y montañas. En 1540 partió a la conquista de las Siete Ciudades de Cibola, en el actual Nuevo México, fiándose de una detallada descripción hecha por el misionero Marcos de Niza. Pero las fabulosas ciudades resultaron ser las viviendas rocosas de los indios Pueblo, cuyas únicas riquezas eran mantas, cacharros de barro y algunos toscos ornamentos de plata, de manera que Coronado siguió su camino hacia el norte, llegando hasta el Gran Cañón del Colorado.

En aquella región oyeron otra historia maravillosa: la de la ciudad de Quivera, en donde hasta las tejas de los tejados son de oro. El narrador daba abundantes detalles, incluyendo una descripción del misterioso rey que duerme bajo el Árbol de las Campanas. Este vistoso árbol tiene campanas de oro en lugar de flores y frutas, y según la historia, todas las campanas empezarán a sonar, despertando al rey, cuando un grupo de extranjeros blancos entre en la ciudad.

La anterior decepción de Coronado no le impidió dirigir a sus fatigados jinetes hacia Texas en busca de Quivera; una nueva pista le llevó al centro de Kansas. Pero lo más parecido a una ciudad de oro que encontró fueron las tiendas de los indios Wichita, y por fin en 1541 regresó a México, donde se le procesó por sus exploraciones no autorizadas.

Tomado de: Michael Page y Robert Ingpen, *La enciclopedia de las cosas que nunca existieron: criaturas, lugares y personas*, Madrid, Editorial Anaya, 1985.

QUIVERA

Año 4 • Número 8 • Noviembre de 2002

Universidad Autónoma
del Estado de México

Rector

Dr. Rafael López Castañeros

Secretario de Docencia

M. en E. Maricruz Moreno Zagal

Secretario Administrativo

M. en A.P. José Martínez Vichis

Secretario de Rectoría

M. en C. Eduardo Gasca Plego

Coordinador General de Investigación y Estudios Avanzados

Dr. Carlos Ariaga Jordán

Coordinador General de Difusión Cultural

M. en Pl. Gustavo Segura Lazcano

Dirección de la Facultad de Planeación Urbana y Regional

Directora

L. en Pl. R. Graciela Margarita Suárez
Díaz

Subdirector Académico

M. en U. Alberto Villar Calvo

Subdirectores Administrativa

Dra. Adriana Vanessa Blanes Ugarite

Coordinador de Investigación y Posgrado

M. en A. Jorge Tapia Quevedo

Coordinadores de Difusión Cultural

P. en L. en Pl. T. Elizabeth Martínez
López

Coordinadora de Estudios de Licenciatura

L. en Pl. U. Lilia Angélica Madrigal
García

Coordinadora de Exámenes Profesionales

L. en Pl. U. Teresa Becerra Sánchez

Coordinadora del Programa Editorial M. en E. Pilar Espindola Castañeros

QUIVERA

Directora y Editora

M. en E. Pilar Espindola Castañeros

Corrección de Estilo

L.E. Martha Dolores Álvarez Sánchez

Traducción

L.A.E. Tenaliuh González Rodríguez

Producción

Diseño editorial y portada

L.D.G. Martha Irene Medina Saldaña

Ilustración

Asdrubal Max Morales García
Juan Ramón Rueda Arellano
Regelio Collado Navas

Impresión:

Editorial Cigome, S.A. de C.V.
Alfredo del Mazo 1524
Col. Ex-Hda. La Magdalena
C.P. 50010 Toluca, Edo. de Méx.
Tels./Fax: 01 (722) 237 2757
237 2758, 237 3398

Distribución y Difusión:

Universidad Autónoma del Estado de
México.

Quivera está inscrita en el Catálogo
de Revistas LATINDEX.

La Facultad de Planeación Urbana y
Regional es miembro de la Asociación
Nacional de Instituciones de la
Enseñanza del Diseño Urbano, el
Urbanismo, la Planeación y el
Ordenamiento del Territorio (ANUO) y de
la Asociación Latinoamericana de
Escuelas de Urbanismo y Planeación
(ALEUP).

COMITÉ EDITORIAL

Área Ambiental

Enrique Lora, Red Ambiental para
América Latina y el Caribe del
Programa de Naciones Unidas
para el Medio Ambiente (PNUMA)

Área de Planeación

Salvador Rodríguez y Rodríguez,
Instituto de Investigaciones
Económicas, UNAM

Javier Delgadillo Macías, Instituto de
Investigaciones Económicas,
Universidad Nacional Autónoma
de México

Alfonso Iracheta Genecora, El
Colegio Mexiquense, México

Elsa Laurelli, Consejo Nacional de
Investigación Científica y
Tecnológica/ Centro de Estudios
Urbanos y Regionales de la

Universidad de Buenos Aires,
Argentina

Roberto Esenchutz Hartman,
Programa de Investigación
Metropolitana, UBAEX

Área Económica

Carlos A. de Mattos, Instituto
Latinoamericano de Planeación
Económica y Social, Santiago de Chile

Ryszard Róża Luter, Universidad
Autónoma del Estado de México

Área Social

Juan Parent Jacoumin, Universidad
Autónoma del Estado de México

Alicia Zucchi, Instituto de
Investigaciones Sociológicas,
Universidad Nacional Autónoma
de México

CARTERA DE ÁRBITROS

Alejandro Álvarez Béjar, UNAM • Carlos Guiriocho Rangel, Secretaría de
Planeación, Gobierno de San Luis Potosí • Denise F. Brown, Calgary University •
Eduardo Lora Díaz de Guzmán, UAEM • Eduardo Sandoval Forero, UAEM • Ale-
jandro Motezuma Malagón, Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, UAEM
• Emilio Haddad, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São
Paulo • Joaquín Bosque Sendra, Universidad de Alcalá • Jorge López Blanco,
Instituto de Geografía, UNAM • Roberca Serrano Banguin, Secretaría de Ecolo-
gía, Gobierno del Estado de México • José Sánchez Conrks, Universidad de Alcalá
• Lutz Korschner-Friedrichsen, Facultad de Antropología, UAEM • Aselardo
Hernández Millán, Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Salud Pú-
blica, UAEM • Lourdes Villers Ruiz, Instituto de Geografía, UNAM • Rodio Se-
rrano Banguin, Facultad de Turismo, UAEM • Juan Carlos Sánchez Meza, Facultad
de Química, UAEM • Samuel Morales Sales, UAEM • Arturo Collin Cruz, Facul-
tad de Química, UAEM • Sergio Franco Maass, Facultad de Planeación Urbana
y Regional, UAEM • Luis Jaime Soriano, El Colegio de México • Juan José Pala-
cios Lara, Universidad de Guadalajara • Ismael Aguilar Benítez, Colegio de la
Frontiera Norte • Carmen Valverde, Facultad de Arquitectura, UNAM • Salvador
Adame Martínez, Facultad de Planeación Urbana y Regional, UAEM • Rafael
Camacho Durán, Facultad de Geografía, UAEM • Roberto Enríquez Flores, Uni-
versidad Iberoamericana • Roberto Rodríguez, Departamento de Planificación
Urbana, Universidad Simón Bolívar • Georgina Isunza Viquez, Centro de Investi-
gaciones Económicas Administrativas y Sociales, IPN

QUIVERA, Revista de Estudios Territoriales. Publicación semestral
del Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Planeación Ter-
ritorial (Ceplat) de la Facultad de Planeación Urbana y Regional
(Fapur) de la Universidad Autónoma del Estado de México. Como
órgano de difusión científica y humanística, está abierta al debate y
recibe colaboraciones para su publicación.

Las ideas manifestadas en los artículos son responsabilidad de los
autores, por lo cual no necesariamente reflejan el punto de vista de
la institución.

QUIVERA se distribuye en México, España, Guatemala, Puerto
Rico, Costa Rica, Colombia, Chile, Argentina, Cuba y Venezuela.

Se autoriza la reproducción o utilización de los textos, siempre y
cuando se citen de manera íntegra la fuente y el autor. QUIVERA no
responde por textos no solicitados.

Reserva de derechos por el uso exclusivo del título: 04-1999-
081716200100-102. Certificados de licitud de título: 10563 y
contenido: 8563 expedidos por la Comisión Calificadora de
Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación
el 31 de agosto de 1998.

Tiraje: 1000 ejemplares.

Oficinas: Facultad de Planeación Urbana y Regional de la
Universidad Autónoma del Estado de México. Matamoros s/n esq.
Paseo Toluca, Toluca, Estado de México, C.P. 50130.

Teléfonos y telefax:

Lada internacional: 52 lada nacional: 01 (722) 219 4613 y 212 1938 ext. 45

Correo-e: metro@uaemex.mx

quivera_10@yahoo.com

ÍNDICE

EL RUIDO COMO INDICADOR AMBIENTAL EN LA
PLANIFICACIÓN URBANA
Rosa María Chacón.

7



Avances de Investigación

HACIA UNA PROPUESTA PARA EL ORDENAMIENTO DE LOS
USOS DEL SUELO EN LA PERIFERIA DE LA CIUDAD DE
TOLUCA

Rodolfo García

19

LAS RESISTENCIAS DE LOS EXCLUIDOS. EL IMPACTO
LOCAL Y REGIONAL DEL CULTIVO DE AMAPOLA EN
COLOMBIA (1985-2000)
Guillermo Dabracio

33



Artículos de Reflexión

SOSTENIBILIDAD DE ASENTAMIENTOS HUMANOS: EL
ORDENAMIENTO URBANO DEL SECTOR SUR DE
VALENCIA, ESTADO CARABOBO, VENEZUELA
Roger E. Martínez

45



Reseñas de Libros

POLÍTICA, DINERO E INSTITUCIONALIZACIÓN
PARTIDISTA EN AMÉRICA LATINA.

Pilar Espíndola Castaños

61

QUIVERA REVISTA DE ESTUDIOS TERRITORIALES

INSTRUCCIONES PARA COLABORADORES

Quivera, Revista de Estudios Territoriales es una publicación de la Facultad de Planeación Urbana y Regional abierta a todas las disciplinas relacionadas con la problemática territorial, a sus diversos enfoques y metodologías.

Los originales entregados para su publicación deberán cumplir con los criterios que faciliten la edición y eviten el retraso de nuestra publicación.

1. Los originales serán dictaminados anónimamente por evaluadores externos y por el Comité Editorial a través del mecanismo de evaluación por pares. Este dictamen será inapelable en todos los casos. El dictamen será comunicado a(los) autor(es) en un plazo no mayor a 60 días después de la recepción del artículo. Se evaluará la pertinencia del tema tratado por el artículo de acuerdo con la línea editorial de la revista.

2. Las colaboraciones se integrarán a cualquiera de las siguientes categorías o secciones que comprende la revista: a) Avances de investigación; b) Artículos de reflexión y análisis; c) Reseñas de libros y d) Traducciones de artículos.

3. Los originales se enviarán conforme a los siguientes criterios:

i. Presentar el archivo de computadora en formato RTF o compatible de Word sin formato.

ii. Los trabajos deberán tener una extensión mínima de 15 páginas y máxima de 25 e incluirán el texto, las ilustraciones, los cuadros y las gráficas. El tamaño de la letra será de 12 puntos y cada página tendrá hasta 28 líneas. Las líneas se componen de 80 caracteres con espacios. El equivalente aproximado en palabras y caracteres con espacios es de 7,700 y 52,000, respectivamente.

iii. Una portada de presentación con los datos generales de(los) autor(es), incluyendo: nombre, dirección, centro o departamento en que se encuentra(n) adscrito(s), grado(s) académico(s), teléfono, fax y clave de correo electrónico para recibir correspondencia.

4. Es obligatoria la presentación de un resumen en español e inglés, con un máximo de 250 palabras, que especifique la importancia del artículo, sus alcances, aportaciones y aspectos particulares. Debe contener al menos cuatro elementos que muestran el "equilibrio" de la investigación y la delimitan a través de las siguientes estrategias: el planteamiento del problema, el marco teórico, los procesos metodológicos y las conclusiones o hallazgos. Escrito de manera breve, sinóptica, pero precisa, en el resumen deberán incluirse también aquellas palabras clave que indiquen los temas principales de que trata el trabajo.

5. Las referencias a fuentes bibliográficas se redactarán de acuerdo con la notación Harvard (entre paréntesis).

6. Los cuadros, gráficas, diagramas y mapas deben presentarse en hojas y archivos electrónicos separados con las referencias adecuadas, indicando la fuente de donde se obtuvieron, así como el número de cuadro, gráfica, diagrama o mapa a que el texto hace referencia.

7. Cada autor tendrá derecho a recibir gratuitamente cinco ejemplares del número en el que se haya publicado su colaboración.

Quivera Revista de Estudios Territoriales se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales que considere convenientes. No se devuelven los originales. Sólo los trabajos no aceptados para su publicación podrán ser devueltos, a petición del autor.

Los artículos podrán entregarse en la Coordinación Editorial de la Facultad de Planeación Urbana y Regional, a cualquiera de los miembros del Comité Editorial o bien enviarse por correo a la siguiente dirección:

Quivera Revista de Estudios Territoriales
Facultad de Planeación Urbana y Regional
Universidad Autónoma del Estado de México
Matamoros esquina Paseo Toluca Col. Universidad, Toluca
C.P. 50000, Estado de México, México Teléfonos: línea internacional
52, línea nacional 01 (72) 219-4613 y 212-1938.

Vía correo electrónico a la dirección: metro@uamex.mx
quivera_10@yahoo.com

QUIVERA REVISTA DE ESTUDIOS TERRITORIALES

INSTRUCTIONS FOR AUTHORS

Quivera, Revista de Estudios Territoriales is a publication of the Facultad de Planeación Urbana y Regional opened to all learnings from the territorial problems, to their several points of view and methods.

The original delivered for its publication must be easy to understand the edition and avoid the delay of our publication.

1. The original will be given an opinion anonymously by external evaluators and by the Editorial Committee through the mechanism of pair evaluation. This opinion will be unappealable in all the cases. The opinion will be communicated to the author (s) during a term no bigger of 60 days after the article reception. It will be evaluated the point of the theme treated in the article according with the line of the editorial magazine.

2. All the works will be integrated to any of the following sections or ranks which form the magazine: a) Investigation headway; b) Consideration and analysis articles; c) Books' reviews, and d) articles' translations.

3. The original will be deliver according to the following rules:

i. Present the computer file in RTF form or compatible Word without form.

ii. The works must have a minimum size of 15 pages and a maximum size of 20 pages and they must have the text, illustrations, pictures and printings. The letter size will be of 12 points and each page will have up to 28 lines. The lines are formed of 80 characters with spaces. The equivalent in words and characters with spaces is 7,700 and 52,000 relatively.

iii. A presentation cover with the general information of the author (s) including: name, address, department or centre where is adscript, academic grade, telephone, fax, and electronic mail code to receive mails.

4. It must be shown a summary in spanish and english with a top of 250 words, which specifies the article importance, its overtakings, its particular aspects and contributions, it must have at least four elements which shows the "balance" about investigation and they outline through the following strategies: the problem development, the theoretic frame, the methodologic process and the conclusions or discoveries. Write brevily, sinoptic but necessary, in the summary there must be also those key words which suggest the principal themes what is about the work.

5. The references to bibliographic knowledge are written according with the Harvard notation (parenthesis).

6. Pictures, printings, diagrams must be in separated sheets of paper and files with the appropriate references, telling where they were obtained thus the number of picture, print, diagram or map in which the text makes reference.

7. Each author must receive freely five specimens in which his work has been publicatad.

Quivera Revista de Estudios Territoriales reserves the right to make the editorial changes that considers necessary. The originals are not returned. Only works which are not accepted for their publication could be returned, author's petition.

The articles may be delivered at the Editorial Co-ordination of the Facultad de Planeación Urbana y Regional, to anyone of the members of the Editorial Committee or they have to be sent by mail to the following address:

Quivera, Revista de Estudios Territoriales.
Facultad de Planeación Urbana y Regional
Universidad Autónoma del Estado de México
Matamoros Street with Paseo Toluca Avenue.
Col. Universidad Toluca, Estado de México, C.P. 50000
Phone number: International code Number 52,
Code Number 01 (72) 219-4613 and 212-1938.
Electronic mail to the address: metro@uamex.mx
quivera_10@yahoo.com

Después de un periodo de ausencia totalmente involuntaria pero a todas luces responsabilidad nuestra, tenemos en la mano un nuevo número de Quivera, revista de estudios territoriales, el cual incluye interesantes artículos y material de reflexión en el ámbito ambiental, de la planeación y el ordenamiento territorial, así como de los estudios sociales.

Iniciamos este volumen con el artículo de la Dra. Rosa María titulado "El ruido como indicador ambiental en la planeación urbana", en el cual nos expone la condición que actualmente guarda en Venezuela la normatividad aplicable a un fenómeno que no por reciente es menos importante de considerar, de manera especial en las grandes ciudades. El trabajo remarca las consecuencias que para la vida social tiene la emisión de ruido en las urbes modernas, para después exponer cómo ha sido tratada la emisión de ruido dentro de los elementos que deben de considerarse en la planeación urbana del país sudamericano. Para ello el ensayo se divide en cuatro partes: la primera, define qué debe de entenderse como medio ambiente urbano y los efectos que sobre éste tiene los diferentes tipos de contaminación; en una segunda parte se analizan aspectos referidos específicamente al ruido y su posible influencia en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad; en una tercera sección se aborda la normatividad que al respecto ha formado parte del proceso de planificación urbana; y, finalmente, se concluye con algunos elementos para proponer que el ruido y los niveles que alcanza deben ser incluidos como un indicador de la calidad ambiental en las ciudades modernas.

Por su parte el tema desarrollado por Rodolfo García Galván en su colaboración "Hacia una propuesta para el ordenamiento de los usos del suelo en la periferia de la Ciudad de Toluca", es la necesidad de normar de manera eficiente el crecimiento de las ciudades medias mexicanas, considerando el caso específico de la ciudad de Toluca, capital del Estado de México, la cual a partir de la década de los ochenta ha alcanzado un crecimiento poblacional muy importante que le ha llevado a duplicar entre 1990 y el 2000 su población. Así, Galván nos muestra primero cuáles son las disposiciones que respecto al respecto de la planeación territorial se encuentran incluidas en el Plan de Centro de Población Estratégico de la Ciudad de Toluca vigente, para después en un segundo momento hacer a dicha normatividad una serie de observaciones y recomendaciones; finalmente el autor expone su propuesta integral de usos de suelo en la periferia de la ciudad.

En tercer lugar tenemos el texto titulado "La resistencia de los excluidos. El impacto local y regional del cultivo de amapola en Colombia (1985 - 2000)" en el que su autor Guillermo Dabaccio da cabal cuenta de las transformaciones sociales y económicas negativas que amplios territorios de Colombia han tenido, desde el momento que la siembra de amapola (para su posterior procesamiento en drogas como la heroína y otros opiáceos) ha sustituido a los cultivos tradicionales. El texto señala que su objetivo es explicar cómo se articula el fenómeno de la economía ilegal de la droga con las especificidades regionales, tanto en términos de los actores del proceso como en el de los diferentes escenarios en que ocurre. Asimismo, se propone evaluar el impacto social y económico de la políticas estatales antidroga aplicadas al ámbito regional objeto de estudio de la investigación.

Por su parte el trabajo que nos presenta Roger Martínez titulado "Sostenibilidad de asentamientos humanos: el ordenamiento del sector sur de Valencia, estado Carabobo, Venezuela", busca hacer una propuesta académica para el ordenamiento urbano de un gran número de asentamientos irregulares ubicados en el municipio de Carabobo, Venezuela. Al respecto, el ensayo que presentamos reflexiona sobre los requerimientos para el reordenamiento de una aglomeración urbana que abarca unas mil 139 hectáreas en las cuales habitan alrededor de 160 mil personas. Para alcanzar su objetivo, en el texto se exponen los ordenamientos legales vigentes en el área como es el caso de los planes parciales de desarrollo urbano, así como los aspectos naturales, sociales, económicos, de infraestructura y servicios que deben de considerarse para el proceso de reordenamiento.

Finalmente, en la sección de reseñas, se presentan los comentarios al libro "Política, dinero e instituciones partidistas en América Latina" en el cual se recogen los artículos resultado del Seminario "Los partidos políticos ante los retos del siglo XXI" realizado por la Universidad de Salamanca. El texto, publicado en México por la Universidad Iberoamericana (UI) y el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) documenta dos vertientes importantes de estudio de los partidos latinoamericanos: en primer lugar, el ámbito del financiamiento y, en segundo lugar, el de la organización interna y la institucionalización de las prácticas políticas de los partidos, en una serie de artículos de excelente nivel académico y que en conjunto buscan ofrecer alternativas a la supuesta «crisis de los partidos» del mundo occidental en general y la región latinoamericana en particular.

Con el contenido de este número esperamos exponer algunos ejemplos de las reflexiones que ocupan a las áreas del conocimiento que constituyen el objeto de estudio de Quivera, revista de estudios territoriales.

Integración y desarrollo
socioeconómico en
América Latina

Francisco Lizcano Fernández



Universidad Autónoma del Estado de México

* Doctor en Planificación Territorial y Urbana por la Universidad de La Sapienza Roma. Actualmente es docente en la carrera de Urbanismo e investigador del Departamento de Planificación Urbana de la Universidad Simón Bolívar. Ha publicado diversos artículos en medios venezolanos y extranjeros. e-mail: rmchacon@usb.ve

EL RUIDO COMO INDICADOR AMBIENTAL EN LA PLANIFICACIÓN URBANA

Segunda parte

ROSA MARÍA CHACÓN *

INTRODUCCIÓN

La contaminación sónica muchas veces se ha visto disminuida en importancia, pero resulta tan dañina que puede disminuir la vida media del hombre en las grandes ciudades (Brambilla, 1989). El hombre no solo ha descuidado su entorno social y ecológico, sino que es el principal responsable de ocasionar trastornos en el ambiente, los cuales están causando daños irreversibles de imprevisibles consecuencias para las generaciones futuras.

La contaminación por ruido urbano se manifiesta como un componente más del deterioro en la calidad ambiental urbana que afecta a la condición de vida de los residentes de una ciudad, la sobrepoblación y el avance tecnológico son algunas causas del incremento en los niveles de ruido, sin olvidar que al interior de las casas se han multiplicado los aparatos electrodomésticos y los equipos de audio que aumentan cada vez más los niveles sonoros, compitiendo así con el generado por el tránsito vial que es considerado la principal causa de la contaminación sonora.

El problema de la contaminación sónica ha sido estudiado en diversas ciudades del mundo, y se refleja en la gran cantidad de reglamentos y publicaciones que haya en relación al ruido urbano. En el caso particular de Venezuela se publicó en 1979 el Reglamento No. 5 de la *Ley Orgánica del Ambiente* relativo a Ruidos Molestos o Nocivos, y posteriormente en 1992 se publica

The noise is a key factor because of its influence over the quality of life of those who live in urban areas. The control of environmental noise in Venezuela, particularly on urban areas, has played a secondary role on the urban planning which only includes national regulations and some county and/or city regulations that control annoying noises locally; this control is done under a normative approach, which means the establishment of maximum levels of noise for each urban activity and sanctions or penalties in order to enforce the mentioned regulations. After considering the most frequent environmental problems on the cities, it can be concluded that noise is one of the less studied ones, even though the adverse effects that it produces on people. Such effects vary from adverse effects on persons' health to adverse effects over people considered as a group, such as stress and increased aggressiveness. Finally, it is proposed as a conclusion the need of including the issue of sonic pollution, not only in a normative and reactive way, but also in a proactive one that would include social, cultural, historic, morphologic, and even technologic issues directly related with the urban levels of noise.

Key words: urban noise, environment, and urban planning.

el Decreto 2.217 Normas Sobre el Control de la Contaminación Generada por Ruido que establece una distinción entre los ruidos de carácter constante y los de tipo variable, definiendo los máximos valores para los niveles L_{10} en cada zona y en horarios diurno y nocturno.

Los problemas de contaminación por ruido son lo suficientemente complejos para ser tratados sólo con medidas sancionatorias, por lo que deben ser complementadas con políticas de formación, información y sensibilización a la ciudadana. La fijación de niveles de ruido ambientales son disposiciones necesarias pero

insuficientes si ellas no van acompañadas de medidas para la prevención, la reducción y la planificación.

En el presente artículo se hace un análisis del ruido y sus efectos como contaminante urbano, así como la importancia que ha recibido en el proceso de planificación urbana; se estructura de cuatro partes: en la primera se define el medio ambiente urbano y los efectos producidos por los diferentes tipos de contaminación, para continuar se estudia lo relativo al ruido y su influencia en la calidad de vida de la ciudad. En la tercera parte se plantea un análisis sobre el enfoque de la planificación urbana y las consideraciones ambientales como componentes esenciales de dicho proceso y, para finalizar, una discusión sobre la utilización del ruido como un indicador de calidad ambiental urbana y las formas de utilización como indicador y sus características.

1. EL MEDIO AMBIENTE URBANO

El término *medio ambiente* es difícil de concebir de forma global, ya que existen varias aproximaciones teóricas para definirlo. Es posible observar el concepto de *ambiente* desde un punto de vista físico pues quiere decir "ambiente natural" y responde a la denominada protección de la naturaleza. Cabe mencionar que en la mayoría de los casos, esta definición no toma en cuenta las actividades humanas, sino aquellas que considera causantes de los problemas o fuentes de degradación.

Desde el punto de vista económico, la palabra *ambiente* significa *input* de producción de bienes de consumo. En el campo de las ciencias sociales, se define por la relación entre el hombre y el ambiente social donde se desenvuelve, donde las características culturales del sistema son determinantes. También se puede encontrar un significado de *ambiente* desde un concepto político, considerándolo como un territorio gobernado donde se destaca la acción humana como un sistema de transformación del sistema ambiental. En síntesis y desde un punto de vista integral, el medio ambiente puede definirse como el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química, biológica o sociocultural, y sus interacciones en permanente modificación por la acción humana o natural que rige y condiciona la existencia y el desarrollo de la vida en sus múltiples expresiones.

El concepto de ambiente es, en efecto, asimilable en un sistema único y comprensivo de las condiciones útiles y necesarias para la definición del hábitat del hombre sobre la tierra. Es en esta nueva escala de valores donde se deben ubicar los sistemas de desarrollo urbano y sus relaciones consideradas en forma tradicional como el objetivo central de la planificación urbana.

Es entonces, el ambiente urbano definido como el resultado del proceso de intercambio entre la base natural de una ciudad, la respectiva sociedad allí presente y la infraestructura construida, representado en los diversos fenó-

menos de interacción en tres instancias: la humana o social, la natural y la construida.

Las características del funcionamiento de las ciudades, (movilidad, actividades y relaciones sociales) condicionan los componentes del medio ambiente natural, pero lo cual tiene un efecto —positivo o negativo— en la calidad del medio ambiente urbano. Generalmente las personas perciben esta relación como unidireccional, pero lo cierto es que existe una relación circular en la cual las características del funcionamiento de las ciudades afectan las condiciones del medio ambiente natural, el cual influye a su vez en la ciudad, las condiciones de vida y en el funcionamiento de las actividades urbanas.

La contaminación es uno de los problemas ambientales más importantes que presenta nuestro planeta, ésta se da cuando, por presencia cuantitativa o cualitativa de materia o energía, se provoca un desequilibrio en el ambiente, es decir, se produce al introducir una sustancia al medio ambiente en cantidades tales que cause efectos negativos en los seres humanos, animales, vegetales y en demás recursos naturales. La contaminación urbana está estrechamente relacionada a la actividad humana. Estos problemas ambientales se empezaron a notar con el comienzo de la Revolución Industrial, a través de la cual el hombre conoció nuevos instrumentos, que expresaban desarrollo y tecnología para suplir y diversificar sus necesidades. El uso y abuso de los recursos naturales llevaron los problemas ambientales a un nivel casi incontrolable y fue cuando los habitantes de las ciudades empezaron a sufrir las consecuencias originadas por los problemas ambientales, y que comenzó a tomarse conciencia de la importancia del ambiente para la vida.¹

Entre los principales factores ambientales que afectan la vida de las ciudades se pueden considerar los siguientes:

- Contaminación Atmosférica. Conocida también como contaminación del aire, se define

¹ Fuente: Elaboración propia.

como: "cualquier condición atmosférica en la que las sustancias presentes producen un efecto adverso medible, en la salud del humano, de los animales y vegetales, o bien un daño físico en los materiales (por ejemplo edificaciones y monumentos)" (Enkerlin. *et. al.*, 1997; 386). En el ámbito urbano la principal fuente de contaminación ambiental la constituyen los sistemas de transporte, seguidos por las zonas industriales.

- **Contaminación del Agua.** La calidad de agua es un factor determinante en la vida de las ciudades. En algunos casos, la contaminación del agua ha provocado la desaparición de poblaciones enteras, debido a epidemias de enfermedades virales o bacterianas. Otro de los problemas más comunes de contaminación del agua es el provocado por sustancias tóxicas como los policlorobifenilos (PCB), metales pesados, dioxinas, agroquímicos, entre otros.

- **Contaminación de los Suelos y Acumulación de Desechos Sólidos.** La contaminación del suelo ha recibido menos atención que la contaminación atmosférica y la contaminación del agua. Los procesos para el control de la contaminación del agua y el aire son, en muchos casos, los causantes de la contaminación del suelo. En el ámbito urbano el crecimiento progresivo de las ciudades trae consigo el incremento del volumen de los residuos, lo cual representa un grave problema, ya que estos se van acumulando sin que el medio ambiente pueda asimilarlos debido a que su producción es mucho más rápida que su proceso de descomposición.

- **Deterioro físico e intrusión visual.** El deterioro físico de los espacios está relacionado principalmente con variables ambientales, socioculturales, económicas y de gobierno. El desgaste físico ocurre cuando el espacio es abandonado por el usuario, perdiendo así su sentido de pertenencia, dejándolo en el olvido y haciendo que se deteriore poco a poco. Otro causante del deterioro físico de los espacios es la contaminación ambiental, la que produce no sólo un efecto social, sino la que destruye la estructura y el mobiliario por las partículas que se adhieren a la construcción causándole daños irreparables. La intrusión visual se refiere a todos



aquellos elementos que provocan incomodidad a la vista; este efecto en la ciudad se observa principalmente en los espacios destinados a la vialidad, ya sea por la ocupación indebida de los espacios por los automóviles, o por la ubicación de señales requeridas para orientar dicha movilidad. También se relaciona con la incompatibilidad de usos, tipologías de edificaciones y alturas que producen una incoherencia en espacios sin responder a un mismo diseño compatible con la imagen urbana.

- **Contaminación sónica.** Es aquella que se produce con la mezcla de sonidos no relacionados y emitidos por diversas fuentes, los cuales son percibidos en forma de ruido. La diferencia entre sonido y ruido es subjetiva, de esta manera un ruido es simplemente un sonido molesto. Un sonido puede ser agradable para algunas personas (sin importa su intensidad), mientras que para otras es simplemente un ruido infernal. Sin embargo existen coincidencias entre sonidos molestos y sus consecuencias en la actividad urbana. Cabe mencionar que la principal causa de este tipo de contaminación en la zona urbana es el sistema de movilidad, seguido por la actividad industrial; es por ello que los efectos de la contaminación sónica en el ámbito urbano se hacen más evidentes en los ejes viales de mayor tránsito dentro de la ciudad.

2. EL RUIDO EN LA CIUDAD Y SU INFLUENCIA EN LA CALIDAD DE VIDA

La contaminación sónica es un fenómeno característico de las ciudades; en ellas existen numerosas fuentes generadoras de ruido las cuales se pueden clasificar en dos grandes grupos:

- **Las fuentes móviles.** Se refieren a la operación de los distintos modos de transporte. El ruido es generado por el motor de los vehículos, sus sistemas de escape, la interacción del vehículo y su sistema de soporte (caucho-pavimento, rueda-riel, etc.), así como por la fricción aerodinámica. También entra en esta categoría el ruido producido por aviones, a pesar de que los aeropuertos y demás instalaciones para la operación y mantenimiento de aeronaves deberían estar localizados fuera de los límites urbanos, en muchos casos debido a la expansión de las ciudades estos han quedado dentro de ellas impactando en gran medida los altos niveles de ruido.

- **Las fuentes fijas.** Se refieren al ruido generado por las diversas actividades urbanas, principalmente las industriales, educacionales y comerciales; también a los artefactos relacionados con la actividad residencial como televisores, equipos de sonido y diversos electrodomésticos. Con el problema del ruido industrial ocurre una situación similar a la de los aeropuertos, pues gracias a la expansión urbana un gran número de industrias se encuentran en el interior de la ciudad siendo motivo de molestias para la población. Así mismo la proximidad a ciertos locales como bares, discotecas, salas de conciertos, salas de festejo y parques son causantes de molestias para los vecinos y constituyen una de las principales quejas a las autoridades locales.

De esta manera se puede afirmar que los principales generadores del ruido urbano son:

1. El tránsito vial
2. La industria
3. Los locales de espectáculos, fiestas y las grandes zonas comerciales.

Tanto en las grandes ciudades como en las pequeñas, el ruido ha llegado a niveles preocupantes. La circulación de vehículos, el tráfico aéreo y ferroviario, el ruido industrial e incluso el ruido derivado de las actividades de esparcimiento, incrementan cada vez más esta situación. A partir de esto también se debe analizar el ruido urbano sea interno o externo a la edificación.²

El ruido urbano es diferente en cada país, en cada ciudad y en cada sector de ésta, siendo sumamente dinámico, pues varía de un año a otro e incluso de un día para otro. Cualquier modificación urbanística influye sobre los niveles de ruido y éstos a su vez, producen un impacto acústico que determina en gran medida la actitud y conducta de los habitantes de la ciudad (Rejano, 2000: 125).

La relación del ruido con la *calidad ambiental* resulta evidente, ya que ésta se refiere a la interrelación armónica entre los elementos del medio ambiente físico natural y físico modificado.

La contaminación sónica no se ha tratado con la importancia debida tal vez porque ésta no es visible; sin embargo, el ruido creado por el hombre provoca grandes impactos al medio ambiente afectando a los seres humanos y a otras especies. El sistema auditivo del hombre no logra adaptarse sino que se deteriora progresiva e irremediablemente.

La *calidad de vida* está determinada por la relación que hay entre los elementos y el ser humano, por ejemplo: estructura poblacional, condiciones de salubridad, niveles de educación, socialización, etc. De esta forma el ruido y sus consecuencias sobre los seres humanos deben ser considerados como un factor de vi-

² Fuente: Elaboración propia con base en Rejano, 2000. *Ruido Industrial y Urbano*

tal importancia en la planificación urbana, ya que el fin último de ésta es el logro de la *calidad de vida urbana*, la cual se origina de la fusión entre la calidad de vida y la calidad ambiental. Maldonado (1987: 96) definía la calidad de un territorio urbano de acuerdo a la identificación que debe existir entre el hombre y el ambiente urbano y así medir el bienestar de los individuos en función de aquello que ofrece la ciudad en términos de servicios, movilidad, satisfacción funcional, estética, cultura y relaciones sociales, vale decir en términos generales de las relaciones de coherencia y compatibilidad entre las características del medio ambiente existente y las características psico-fisiológicas, sociales y culturales de sus habitantes. En otras palabras, la calidad ambiental se define como calidad de vida o calidad global.

Las consecuencias del ruido sobre los habitantes de la ciudad comprenden efectos de carácter psico-social como las *molestias* relacionadas con elementos de *carácter subjetivo*, y efectos de *carácter físico* como deterioro de la capacidad de audición, estrés, hipertensión, enfermedades mentales y enfermedades cardiovasculares.

Actualmente un nuevo componente se ha incorporado al ambiente social y cultural, se conoce como el "simbolismo" de los sonidos. Este aspecto subjetivo del ruido se manifiesta mediante sensaciones de "tranquilidad" y proceden de sonidos asociados al murmullo del agua, del movimiento de las hojas, de los árboles, o al canto de los pájaros. De igual forma, los sonidos de una cascada o de las olas del mar, producen sensación de "libertad", mientras que los sonidos procedentes del tránsito, de las alarmas y de las máquinas modernas originan sensaciones "desagradables" y, en el mejor de los casos, estas agresiones al medio ambiente provocan "indiferencia". Estudios realizados sobre el comportamiento de las personas indican que el ruido procedente del tránsito originan cierto rechazo frente a respuestas agradables que se experimentan al escuchar música clásica, a pesar de que los niveles son equivalentes (Rejano, 2000: 123).



El problema de la contaminación acústica en la ciudad se va incrementando a lo largo del tiempo, debido a varios factores como el aumento de la densidad demográfica, el aumento de la cantidad de dispositivos, máquinas y vehículos que producen ruido, la adaptación de la sociedad a niveles de ruido ambiental cada vez mayores e ignorar las consecuencias del ruido en la salud y las estrategias para su prevención.

3. PLANIFICACIÓN AMBIENTAL URBANA

Para describir la forma en cómo las variables ambientales han estado consideradas en los procesos de planificación territorial y urbana, es importante conocer los problemas de contaminación o deterioro ambiental, la manera en cómo estos problemas se presentan en la ciudad y sus causas principales. Este cuadro de referencia permite desarrollar el punto central de la interrogante de la planificación como instrumento para un plan ambiental, tomando en consideración el ámbito urbano y el territorial, con el fin de considerar la influencia del ambiente en la calidad de vida urbana y en el concepto de sostenibilidad urbana.

Un modelo de desarrollo compatible con la necesidad de proteger los recursos existentes, se debe adecuar a cuestiones específicas que modifiquen prácticas y consoliden las formas de



Intervención y gestión en diversos temas vinculados a la ciudad. Por ejemplo: el sector industrial modifica sus ciclos productivos y se hace responsable de los costos de implementación de los dispositivos de control y contaminación, en la ciudad aparecen nuevas demandas sociales que provienen no solo de la obtención de los servicios esenciales como son la casa, el trabajo y la asistencia sanitaria, sino también demandas que están referidas al crecimiento de la calidad de la vida: la cultura, la socialización, la organización en el espacio (dispersión, agregación), el uso del tiempo libre, entre otros.

La planificación territorial ha tenido siempre el objetivo de concentrar entre otras cosas, lo relativo al desarrollo económico y al desarrollo de las actividades residenciales y sociales, sin considerar la verdadera protección ambiental. El proceso de planificación debería garantizar la integración del conocimiento, la evaluación, la toma de decisiones y la contraposición entre diversos paradigmas de referencia, y en particular entre aquellos económico-territoriales y los propiamente paisajísticos-ambientales, correspondientes a un espacio territorial específico. Estas exigencias son casi únicamente reconocidas por la cultura urbana.

El desarrollo sustentable, según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1999: 71) tiene como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida humana, esto implica "el manejo correcto e incluso la trans-

formación de los ecosistemas, con el fin de aprovechar sus bienes y servicios, minimizando los conflictos derivados de la explotación de los mismos, maximizando la armonización entre las acciones y las actividades necesarias y distribuyendo los costos y beneficios ecológicos entre las poblaciones involucradas" (PNUD, 1999). Es decir de una forma de desarrollo social que establece un vínculo equilibrado entre la sociedad y el ambiente, considerando que la degradación ambiental no es una consecuencia ineludible de la sociedad humana, sino una resultante de algunos estilos o modelos de desarrollo (Di Pace, 1992). Por estas razones el más adecuado modelo de desarrollo será aquel que sea el más económicamente factible y socialmente equitativo que minimice la destrucción de la base ecológica de producción y habitabilidad, que sea tecnológicamente apropiado y políticamente participativo. De allí que el desarrollo sustentable y la planificación urbana deben estar íntimamente asociados con el mejoramiento de la calidad de vida (PNUD, 1999).

A pesar de que el ruido es una variable de vital importancia para el logro de la calidad de vida urbana, en muchos casos no ha sido considerado como parte integrante de la Planificación Urbana. En Venezuela el problema de la contaminación sónica se ha limitado a la aprobación del Decreto 2.217 y de algunas ordenanzas de control de contaminación por ruido en el sector municipal, que son derivadas o copias del Decreto. Los Gobiernos locales han afrontado el problema de manera ineficaz, dado que parten de suposiciones poco realistas de los niveles que se pretenden lograr, sin actuar primero sobre las causas socioeconómicas e incluso tecnológicas que lo originan. De esta manera se han producido una serie de normas imposibles de cumplir por diversos factores que van desde la falta de conocimiento por parte de la comunidad en relación a la contaminación acústica y sus consecuencias, hasta la falta de conocimientos técnicos en el área por parte de los distintos estratos de Gobierno. El aspecto preventivo se encuentra completamente ausente; elementos como educación, investigación,

monitoreo, creación y mejora de métodos y procedimientos, no han sido considerados en los procesos de planificación urbana.

En Venezuela el Decreto 2.217 así como las diversas ordenanzas de ruido, son de tipo ambiental y no ocupacional, que distinguen las fuentes de ruido en dos categorías: las fijas y las móviles.

En el caso de las fuentes fijas se instalan límites a verificar en el ámbito receptor, siendo obligación del responsable de la fuente respo-

tar los límites establecidos. Estos ámbitos se distinguen según los usos del suelo, nivel de actividad, tránsito, vialidad, entre otras, estableciéndose cinco zonas y los límites máximos para cada una según el horario; el problema está en que esa definición de zonas muchas veces no se adecua a los sitios dificultando el cumplimiento de los límites correspondientes.

En el caso de las fuentes móviles se establecen los límites máximos de ruido según el tipo de vehículo independientemente del receptor.

CUADRO 1

Zona	Nivel de ruido equivalente (Leq)		L ₁₀	
	Período diurno (6:30 am-8:30 pm)	Período nocturno (9:30 pm-6:29 am)	Período diurno (6:30 am-8:30 pm)	Período nocturno (9:30 pm-6:29 am)
I	55	55	60	50
II	60	60	65	55
III	65	65	70	60
IV	70	70	75	65
V	75	75	80	70

- Zona I: Sectores residenciales con instalaciones como hospitales y escuelas, que no estén ubicados en el borde de vías de alto volumen de tránsito.
- Zona II: Sectores residenciales con viviendas multifamiliares o pareadas, con algunos comercios vecinales y que no estén en ubicadas en el borde de vías de alto volumen de tránsito.
- Zona III: Sectores residenciales y comerciales con predominio de comercios y pequeñas industrias con presencia de escuelas y centros asistenciales, localizados cerca de vías con altos volúmenes vehiculares.
- Zona IV: Sectores comerciales - industriales donde el uso residencial no es apropiado.
- Zona V: Sectores que bordean las autopistas y aeropuertos.

Fuente: Decreto 2.217

Este Decreto fue aplicado a la Urbanización *La Trinidad* (una zona residencial de clase media al Sur-Este de Caracas) y se comparó con el Mapa de Ruido elaborado para dicha urbanización como parte de un proyecto desarrollado por la Universidad Simón Bolívar, obteniendo como resultado el incumplimiento de esta norma en la mayor parte del sector estudiado, presentando así sectores donde los niveles se excedían en más de 5 dBA, principalmente en el horario nocturno a en las cercanías de las vías de mayor volumen de circulación vehicular.

Es importante señalar que en el sector urbano, el ruido producido por las fuentes fijas es mucho menor que el resultante por la circula-

ción de vehículos, aunque cada vehículo se encuentre dentro de los límites establecidos en la norma, en la práctica suele existir varios vehículos circulando simultanea y constantemente por una vía, a lo cual además hay que agregar el rozamiento y la fricción aerodinámica.

4. EL RUIDO COMO INDICADOR DE LA CALIDAD AMBIENTAL URBANA

Los indicadores que se han utilizado en Venezuela para establecer límites en la normativa nacional en materia de ruido son básicamente el L_{eq} o Nivel Sonoro Continuo Equivalente, y el L₁₀ o Décimo Percentil.

El L_{eq} expresa el nivel medio de ruido en un determinado período de tiempo basado en medidas dBA. La norma establece niveles máximos en dBA por zonas para el horario diurno y nocturno.

El L_{10} se refiere a los niveles de ruido superados en 10 por ciento del tiempo, y tiene como objetivo regular los eventos que constituyen los "picos" de ruido.

Estos indicadores además de tener un carácter estrictamente normativo, han sido establecidos desde un punto de vista idealizado basándose en niveles deseables que muchas veces presentan grandes diferencias con la realidad. Estas diferencias no pueden ser disminuidas únicamente por inversiones en medios técnicos o por estrictas regulaciones que no se pueden hacer cumplir, sino con un cambio de mentalidad en la sociedad. De esta forma se debería trabajar, además de éstos con otro tipo de indicadores y herramientas que manejen la relación existente entre los niveles de ruido con las características sociales, económicas y morfológicas, que puedan ser incluidas en la planificación urbana.

Las normativas para el manejo del problema de ruido en el ámbito urbano deben considerar una serie de medidas o estrategias que permitan anticiparse a los hechos consumados, sobre las cuales apoyar cualquier acción preventiva como sería la educación, el control y la acción ágil y efectiva en respuesta a las demandas de la sociedad y la investigación de métodos y procedimientos que posibiliten una mejora gradual en el problema.

Como ya se mencionó, en el sector urbano el ruido producido por las fuentes

móviles o el tránsito automotor es el de mayor importancia, por lo que este problema debería enfocarse de acuerdo a sus características propias, pues no es posible identificar culpables únicos para el ruido generado por el tránsito, así que la legislación resulta bastante limitada como instrumento, por lo que resultaría más efectivo que en la planificación de la distribución del tránsito y del transporte consideraran como principal criterio la disminución de los efectos negativos de la contaminación sónica.

Las características del tratamiento del problema del ruido urbano, deben tener una visión integral que interrelacione aspectos sociales, culturales y económicos de la población, con mecanismos de prevención, control y monitoreo de la contaminación sónica, basados en la sustentabilidad en el tiempo y por ende de carácter más preventivo que reactivo. La falta de esta visión integral en la planificación de la infraestructura vial, el diseño de las calles, la planificación del transporte, los distintos usos del suelo, entre otras, han resultado el caos urbano de muchas ciudades latinoamericanas, particularmente Caracas y su Área Metropolitana. El ruido pareciera ser una pirámide de la cual muy pocos desde la punta conocen el tema y realizan acciones, mientras una gran cantidad son afectados negativamente y la población se habitúa de manera peligrosa a la contaminación sónica sufriendo las consecuencias paulatinamente y en el largo plazo.

Los indicadores deben ser definidos en función de actividades, eventos y fenómenos urbanos generadores y receptores de ruido tales como el tránsito automotor, actividades industriales, colegios e institutos educativos, iglesias, hospitales, zonas residenciales, etc. Los Gobiernos locales encargados de la planificación urbana deberían crear indicadores que monitoreen, por ejemplo, el uso de tecnologías y métodos de producción que empleen control de ruido en las zonas industriales; la realización de campañas educativas en materia de contaminación sónica y sus efectos; la claridad y simplificación de los mecanismos de tramitación de quejas por ruido; el mantenimiento de las cal-



zadas en las condiciones más óptimas posibles; la revisión periódica de vehículos, las regulaciones de rutas de circulación de vehículos pesados, la generación de niveles de ruido excesivos que pueden ser objeto de multas como el ruido de la construcción y otras actividades, las regulaciones en el uso de cornetas, sirenas y alarmas, entre muchas otras.

El sistema de indicadores es el mecanismo de seguimiento que se establece para valorar el grado y el ritmo de ejecución de las propuestas y acciones concretas a llevar a cabo, también se utiliza para analizar la evolución, progresos o tendencias de la sostenibilidad. La comprensión de este proceso de cambio pasa por el conocimiento claro y profundo de lo que deben ser las características básicas para que los indicadores sean herramientas eficientes en el logro y monitoreo de los cambios en la calidad ambiental y de vida urbana.

Chacón (2001; 112) identifica las siguientes características que deberían estar presentes en la definición de los indicadores:

- Validez. Adecuación para medir aquello que es objeto de estudio, verificable y reproducible.
- Confiabilidad. Construcción correcta del indicador (exactos, inequívocos y específicos).
- Comparabilidad. Capacidad de ser utilizado en diversas áreas urbanas a través del tiempo.
- Sensibilidad. Ser capaz de representar analíticamente un fenómeno ambiental o social y sus cambios en el tiempo, para permitir la evaluación rápida, sencilla y continua.
- Objetividad. Reproducción del resultado del análisis en un determinado estado o condición particular.
- Visión o Anticipación. Capacidad de anticipar fenómenos cambiantes en el contexto urbano.
- Medibles. Capaz de ser cuantificable, en forma sencilla evitando aquellas interpretaciones que requieran infinidad de cálculos estadísticos y matemáticos.
- Relevancia. Capacidad de responder a aspectos importantes para la elaboración de las políticas urbanas.
- Eficacia. Capacidad de responder a una demanda informativa en relación con el costo de oportunidad presente.



- Comprensibles. De fácil interpretación. Deberían además responder a objetivos que vinculen la búsqueda de la calidad urbana, tal como fue planteado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico Europeo (OCDE) en 1998, y que se resumen en:
 - Proporcionar una visión de las condiciones ambientales o de la respuesta de la sociedad.
 - Proteger la salud humana y el bienestar general de la población.
 - Garantizar el aprovechamiento sustentable de los recursos.
 - Mejorar la percepción pública de los problemas ambientales.
 - Favorecer la integración de las políticas ambientales y económicas.
 - Favorecer la obtención de información de una manera rápida eficaz y de forma pedagógica para los ciudadanos

Los indicadores deben realizarse de forma tal que permitan la comparación con estándares internacionales. La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha establecido una serie de límites recomendados según sus efectos sobre la salud humana:

CUADRO 2

Indicador	Límite	Efectos
$L_{Aeq, 24}$	70 dBA	Riesgo despreciable para el aparato auditivo
$L_{Aeq, 8}$	75 dBA	Riesgo despreciable para el aparato auditivo
L_{Aeq}	30 dBA	Excelente inteligibilidad oral
L_{Aeq}	55 dBA	Inteligibilidad oral razonablemente buena
L_{Aeq}	30 dBA	Sin disturbios del sueño (dentro del dormitorio)
L_{Aeq}	45 dBA	Sin disturbios del sueño (picos dentro del dormitorio)
L_{Aeq}	45 dBA	Sin disturbios del sueño (fuera del dormitorio)
$L_{Aeq, 4}$	90 dBA	Discotecas y otros locales bailables
L_A	80 dBA	Juguetes (medido en la posición del oído del niño)
$L_{C, peak}$	130 dBA	Juguetes (medido en la posición del oído del niño)
L_{Aeq}	35 dBA	Habitaciones de hospital
L_{Aeq}	45 dBA	Habitaciones de hospital (picos)
L_{Aeq}	55 dBA	Exteriores en áreas residenciales durante el día
L_{Aeq}	45 dBA	Exteriores en áreas residenciales durante la noche

Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS)

Luego de la revisión de indicadores utilizados en distintos países del mundo y de sus formas de clasificación considerando la normativa venezolana, así como aspectos relacionados

con las características que deben tener los indicadores de calidad ambiental y calidad de vida urbana, se proponen algunos indicadores para ser utilizados como herramienta en la planificación urbana:

CUADRO 3

Categoría	Variable	Indicadores
Físico Espacial	Transporte	Niveles de ruido producidos por el tránsito automotor (L_{eq})
		Número y porcentaje de vehículos revisados que cumplen con las normas
		Reparto modal transporte público-vehículos particulares (%)
		Número y porcentaje de vehículos pesados y autobuses que circulan por la zona
		Número de paradas de transporte público
		Distancia entre paradas de transporte público
		Número de personas que sufren de molestias causadas por el tránsito de vehículos de carga y transporte
		Volumen vehicular
		Velocidad permitida en la vía
		Estado del parque automotor
		Capacidad de las vías
		Niveles de servicio asociados al congestionamiento
		Número de señales de control de tránsito (señalización)
		Estado del pavimento o superficie
	Estructura Urbana	Niveles de ruido (L_{eq}) ocasionados por diversas actividades urbanas de día y noche
		Porcentaje de población expuesta a niveles superiores a los establecidos por la OMS
		M ² de áreas verdes/hab
		Usos del suelo
		Horario de recolección de basura
		Horario de actividades empleadoras (entradas y salidas)
	Actividades Urbanas	Densidad de población
		Densidad de actividades
		Número de fuentes puntuales generadoras de niveles de ruido por encima de la norma
		Número de cierres y medidas de suspensión de actividades al año
		Número de locales con medidas de insonorización y control de horario
		Número de quejas a las autoridades en relación a eventos ruidosos
		Número de molestias reportadas por el uso excesivo de cornetas, alarmas, maquinarias de trabajo, uso de aparatos domésticos, actividades educativas, hospitales, etc.
		Número de infractores de las normas de ruido por (semana, mes o año)

Categoría	Variable	Indicadores
Socio Económica	Socio cultural	Uso del espacio público
		Sentido de pertenencia de los espacios
		Frecuencia de eventos públicos
		Frecuencia de eventos sociales
		Hábitos y actitudes
		Estilos de vida
		Número de programas y proyectos de educación ambiental y ciudadana por año
	Económica	Niveles de conocimiento sobre el problema de ruido, sus causas y efectos
		Inversiones en mecanismos de control de ruido
		Inversiones en campañas educativas
		Montos obtenidos por el cobro de infracciones

Fuente: Montbrun, et al. (2002). *El Ruido como Perturbador de la Vida en la Ciudad y su inclusión en la Planificación Urbana*.

5. CONSIDERACIONES FINALES

- En resumen, el ruido debe ser incluido como indicador en la planificación urbana de forma integral con otras variables ambientales, que hasta ahora parecen haber tenido mayor relevancia, aunque no han logrado relacionarse de forma armoniosa con los aspectos económicos, sociales y culturales de los habitantes de la ciudad. Hasta ahora estos indicadores han estado regidos por herramientas meramente normativas que han resultado para lograr una calidad de vida urbana.
- Se deben elaborar diagnósticos integrales de los niveles de contaminación sónica, relacionarlos con la percepción de los habitantes y compararlos con diversas Ordenanzas de Contaminación por Ruido, con la finalidad de generar un análisis que concluya con la propuesta de una serie de indicadores acordes a la realidad y necesidades de cada sector urbano, y que se hagan presentes, así como operativos a lo largo del proceso de planificación urbana.
- Se deben elaborar Ordenanzas sobre ruido que consideren de forma separada el ruido ocasionado por el tránsito, orientadas hacia una mejor planificación de la distribución del tránsito y el transporte, donde se hace necesario la definición de los máximos niveles de ruido admisibles para los diferentes tipos de vehículos, en todo caso que no superen el máximo tolerable.

- Se debe adoptar un procedimiento de medición de ruido emitido por vehículos en condiciones reales.
- Establecer planes progresivos o escalonados de reducción del ruido urbano para ser aplicados a lo largo del tiempo.
- Planificar y ejecutar una campaña educativa permanente, a todos los niveles, acerca del problema del ruido, sus causas, sus efectos y sus soluciones.
- Obligar a los propietarios de locales de esparcimiento a mantener el nivel sonoro por debajo de los valores máximos estipulados, utilizando dispositivos electrónicos de control que ajusten automáticamente el volumen para cumplir con dichos máximos.
- Automatizar en lo posible los monitoreos del nivel sonoro para llevar un registro permanente, sin intervención humana, que permita establecer posibles violaciones a la normativa tanto a nivel de ruido ambiental como ocupacional.
- Mantener las calles en buen estado y plantear medidas de reducción del tránsito automotor privado.
- Incorporar en las normativas ambientales el problema de las vibraciones, ya que además de propagarse con facilidad a lo largo de grandes distancias transformándose luego en sonido, pueden causar daños en las estructuras de viviendas y edificaciones.



BIBLIOGRAFÍA

- Beambilla, G, Cannelli y Santoboni, S. (1989). *Il rumore e L'ate*" *Bolletino geofisico*, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Roma.
- Calva, José Luis (1996). *Sustentabilidad y Desarrollo Ambiental*, (Tomo II), Juan Pablos Editor, México.
- Enkerlin, Ernesto *et al.* (1997). *Ciencia Ambiental y Desarrollo Sostenible*, International Thomson Editores, México.
- Chacón, Rosa María (2001). *Qualità di Vita Urban nei Processi di Pianificazione e Gestione Territoriale* (due casi di studio), Tesis Doctoral, Universidad La Sapienza, Roma.
- Denver Department of Environmental Health. (1997). *Analysis of the Denver Noise Control Ordinance..* www.nonoise.org
- Galopín, Gilberto *et al.* (1991). *Ambiente y Desarrollo en América Latina y el Caribe: Problemas, Oportunidades y Prioridades*, Bariloche, Argentina.
- Gobierno de Venezuela (1979) *Ley Orgánica del ambiente*, Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARNR), Venezuela.
- Gobierno de Venezuela (1992). *Normas sobre el Control de Contaminación Generada por Ruido*, Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARNR), Venezuela.
- Jefferson, Colin *et al.* (2001). *The Sustainable Street*, Wit Press, Southampton.
- Maldonado, T. (1987). *Il Futuro Oltre La Modernità*, Feltrinelli, Milano.
- Miyara, Federico (2001). *Pautas para una Ordenanza sobre Ruido Urbano* www.eic.fceia.unr.edu.ar
- Montbrun, Nila y Rastelli, Victor (2000). *Control de la Contaminación por Ruido en Venezuela*, Trabajo para ascender a la categoría de Profesor Asociado. Universidad Simón Bolívar, Caracas.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico Europeo (OCDE). (1998). *Towards sustainable development. Environmental Indicators.* <http://www.dgeec.gov.py/indicadores1#Saneamiento>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.(PNUD) (1999). *Guía metodológica de capacitación en gestión ambiental y urbana para organismos no gubernamentales de América Latina y el Caribe.*
- Rejano, Manuel (2000). *Ruido Industrial y Urbano*, International Thomson Editores, Madrid.
- Seoánez, Mariano (2001). *Tratado de Gestión del Medio Ambiente Urbano*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- Vancouver Urban Noise Task Force (2001). *City Noise Report: Solutions and recommendations.* www.city.vancouver.bc.ca



* Maestrante del Programa interinstitucional en Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Ha realizado labores docentes y administrativas para diferentes dependencias de la misma institución. Asimismo, ha participado como ponente en eventos nacionales y regionales y publicado en el periódico nacional Uno más uno, e-mail: gordo_m2a2g@hotmail.com

HACIA UNA PROPUESTA POR EL ORDENAMIENTO DE LOS USOS DEL SUELO EN LA PERIFERIA DE LA CIUDAD DE TOLUCA

RODOLFO GARCÍA *

1. BREVE REVISIÓN DE LO QUE SE ESTABLECE EN EL PLAN VIGENTE RESPECTO A LOS USOS DEL SUELO EN EL MUNICIPIO DE TOLUCA

Tomándose en cuenta que el análisis de los usos del suelo y de los elementos de la estructura urbana es indispensable para proceder en la formulación y elaboración de los planes del Centro de Población Estratégico, es preciso realizar una revisión de la metodología y estrategia seguidas para el ordenamiento de los asentamientos humanos, industriales y comerciales en el territorio.

Dado lo anterior en el Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca, se establecen las siguientes consideraciones respecto a la problemática de los usos del suelo:

Nowadays in all Mexican cities and specially in the country center, experiment a vertiginous horizontal growing toward their peripheries. By this cause is very important doing a preventive planification of the ground uses in peripheries around principal cities.

This essay is dedicated to doing some recommendations in preventing the disarranged use of the ground in Toluca City periphery. We have in counting than the central city, good or bad it is consolidated, in this case the most important are peripheral areas toward them the city could have an expansion in the future. So, our focus of attention is the peripheral planification more than central city.

The essay is composed by three big sections, the first does a brief revision of the establishing in the Population Plan in Toluca, we mention the principal flourishes about it.

The second section is dedicated to recommending a new methodology in the redaction of the urban development plans. Recommendations are in ground uses and every urban problematic.

The last section boards a new preposition in the ordering of the ground uses in peripheral areas around Toluca City. In this part, we detail periphery zoning aspects and coordination between government circuits to conducting a planification more integral and greater on the ground uses.

Key words: urban planning, urban development,
urban development planning.

• Los usos reales del suelo han rebasado por mucho a la clasificación de los usos que prevé el Plan (zona sur-poniente: desde Paseo Colón hasta Vía Zinacantepec). Proyección de alta y muy alta densidad contra baja densidad en la realidad.

• Asentamientos humanos dispersos y carentes de estructura urbana en San Pablo Autopan, San Andrés Cuexcoatlán, San Mateo Otzacatipan, San Cristóbal Huichochitlán, San Pedro Totoltepec y Santa María Totoltepec.

• En el norponiente (Santa Cruz Atzacapozaltongo, San Marcos Yachihualtepec y Calixtlahuaca) el crecimiento urbano se ha consolidado en el interior densificado y no tanto hacia la expansión urbana.

• San Mateo Oxtotitlán, San Buenaventura, Capultitlán,

San Lorenzo Tepaltitlán, Santiago Miltepec, San Antonio Buenavista y Cacalomacan, se han incorporado a la estructura urbana con densidad media.

• Tlacotepec, San Juan Tilapa y San Felipe Tlalmimilopan no han sido tan impactados por el crecimiento inercial de la ciudad.

• En la parte norte del centro de la ciudad hay subutilización del suelo (13.4 hectáreas de terrenos baldíos).

• La dinámica de consolidación de la zona norte ha traído como consecuencia la tendencia a modificar los usos del suelo en algunas zonas, sobre todo en los caminos

DIAGNÓSTICO

• El crecimiento de la ciudad se va a dar en suelo ejidal. Más del 70 por ciento del área urbanizable tiene ese régimen de tenencia, por lo que no existen grandes superficies de suelo de propiedad privada en el que se desarrollen fraccionamientos bajo los procedimientos administrativos actuales. Hasta la fecha se han instrumentado mecanismos para la incorporación ordenada del suelo ejidal al crecimiento de la ciudad.

tradicionales de acceso a las delegaciones, por lo que resulta de suma importancia modificar los usos del suelo de estas vialidades y a que la normatividad urgente prevé sólo usos habitacionales.

PRONÓSTICO

1. Si se mantienen las densidades bajas en el área urbana y urbanizable de la zona sur-poniente, no seguirán correspondiendo a la forma de ocupación en la que se refiere al tamaño del lote previsto por ser zonas de asentamientos populares.
2. El crecimiento de la ciudad de forma inevitable se dará en ejido por lo que se presentarán serios problemas en el ordenamiento del crecimiento de la ciudad.
3. La desarticulación urbana en la zona norte traerá anarquía en su crecimiento por las características de dispersión con que cuenta actualmente.
4. Es necesario incorporar usos rentables y densidades altas en la zona norte del centro de la ciudad, de no ser así se seguirá dando la subutilización del suelo e infraestructura de esta zona con altas ventajas de localización.
5. Es necesario incorporar al crecimiento de la ciudad la zona sur, comprendida entre los poblados de Cacalomacán y Capultitlán, usos restringidos habitacionales de muy baja densidad y mixtos, a efecto de obtener una zona de amortiguamiento del crecimiento de la ciudad hacia el sur.

OBJETIVOS

- Adecuar la normatividad del Plan a la demanda real de los usos del suelo.
- Hacer respetables los usos habitacionales en colonias de tipo residencial.
- Consolidar al municipio de Toluca como ciudad donde se concentran las actividades económicas.
- Establecer normatividad más específica en materia de preservación y mejoramiento de la imagen urbana, así como del centro histórico.
- Consolidar y orientar el crecimiento de la ciudad hacia la zona norte.

- Conservar los usos y la estructura urbana actual en los poblados de la zona norponiente y sur del centro de la ciudad.
- Obtener un mejor aprovechamiento de la infraestructura instalada en la zona industrial del Paseo Tollocan.
- Mantener un equilibrio entre el crecimiento de la ciudad y las áreas verdes mediante la conservación y creación de éstas.

ESTRATEGIAS PARTICULARES

- Establecer una zonificación secundaria en el Centro Histórico de la ciudad.
- Modificar el uso del suelo habitacional de baja densidad en la zona sur urbano-ejidal.
- Incorporar nuevos corredores urbanos y centros urbanos en la zona norte, entre la vía Toluca-Atlacomulco y Tollocan, a efecto de lograr un equilibrio en la estructura urbana prevista.
- Modificar usos y densidades en los barrios tradicionales al norte del centro de la ciudad y colonias, a efecto de obtener mejor aprovechamiento de terrenos baldíos de esta zona.
- Clasificar en forma específica los usos permitidos en los ejidos al interior de la zona industrial e incorporar nuevas vialidades para el mejor aprovechamiento de la infraestructura instalada, así como establecer un nuevo uso industrial sobre la vialidad Naucalpan dando continuidad al Parque Industrial Toluca y así aprovechar la infraestructura instalada al margen de la vialidad.
- Establecer usos habitacionales de muy baja densidad y mixtos con agrícolas en la zona comprendida entre Cacalomacán y Capultitlán, a efecto de establecer una zona de amortiguamiento para el crecimiento del área urbana hacia el sur.

ACCIONES PRIORITARIAS

La mayoría de las estrategias se consideran como prioritarias, pero sobresale la siguiente:

- Incorporar nuevos corredores y centros urbanos en la zona norte, entre la vía Atlacomulco y Tollocan a efecto de lograr un equilibrio en la estructura urbana prevista.

2.. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES METODOLÓGICAS

a. Los objetivos, las estrategias particulares, las políticas y las acciones prioritarias parecen no diferenciarse, por el contrario, y en el sentido estricto de la palabra, estamos hablando de la misma cosa. Dicho de otro modo, habría que clasificar a los objetivos de acuerdo a su importancia (altamente prioritarios, medianamente prioritarios y de baja prioridad). Posteriormente a la clasificación, se procedería a buscar los instrumentos que nos permitan hacer alcanzables dichos objetivos; los teóricos recomiendan que a cada objetivo le corresponda un instrumento con que exista una alta probabilidad de que se vaya a cumplir.

Una vez que sean compatibles los objetivos con los instrumentos debemos llegar al diseño de proyectos particulares en los que se especifiquen las formas a partir de las cuales se vaya cumpliendo el objetivo por fases. Además deben anticiparse revisiones parciales anualmente, para corregir debilidades e incrementar fortalezas detectando problemas en la implementación del proyecto. Por otro lado, se deben clasificar los objetivos en el largo, mediano y corto plazo con sus instrumentos correspondientes.

b. En el diagnóstico se debería dejar atrás la visión descriptiva y dar paso a una visión analítica, ésta implica la fusión de diagnóstico y pronóstico, para formarse o simular escenarios en los que se conjuguen supuestos modelos y metodologías de la planificación. En el plan no hay un inventario de suelo susceptible de futura urbanización, no hay indicadores exactos que nos marquen reservas de suelo y mucho menos se nos explican los grados de divergencia entre lo que se pretendía en el anterior plan y lo que realmente sucedió. No hay estudios profundos que den soporte a las clasificaciones de uso de suelo (de alta, media y baja densidad), en todo caso se presume su realización mediante estudios de resistencia del suelo, de localización de infraestructura y servicios que permitan fijar un parámetro para la ocupación del suelo. Tal parece que la determi-

nación de densidades se hace de manera sumamente empírica.

Por otro lado, no hay ningún tipo de incentivo para promover un crecimiento vertical de la ciudad, de hecho en el diagnóstico, ni siquiera se mencionan las áreas capaces de soportar construcciones verticales; (geométricamente hablando) que permitan hacer un uso óptimo del suelo. De restringir de sobremanera el crecimiento vertical, será un determinante esencial para que la ciudad se expanda hacia los lados y no tenga una densidad alta de vivienda donde ésta sea factible. Si hablamos de una ciudad consolidada como Toluca es ilógico pensar en no incentivar su crecimiento vertical.

En el diagnóstico tampoco se relaciona a Toluca como un fragmento de la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT) y pareciera que este municipio está constituido como una ciudad aislada de los demás circundantes. Al respecto debe existir una coordinación estrecha con los municipios restantes de la Zona Metropolitana.

c. En lo que respecta a las acciones de planeación por los actores que deberían hacerla factible, no se menciona cosa alguna. En este sentido el Gobierno tiene la última palabra puesto que no se añaden aportaciones de la sociedad civil y de los propios empresarios que son actores indispensables en cualquier sistema democrático de planeación.





Hoy en día las organizaciones no gubernamentales (ONGs) se están consolidando y ejerciendo influencia fundamental en algunas decisiones que toman la alta burocracia y los empresarios. Así pues las ONGs tienen un amplio campo para actuar y ejercer presión, como lo es el desarrollo sustentable y el combate a problemas que deberían ser parte del pasado como la pobreza extrema, el caciquismo y el caudillismo. Estas organizaciones han sido pioneras en el diseño de estrategias para solucionar problemas ambientales en el Occidente Europeo, en Estados Unidos, Canadá y Japón, pero también algunas ciudades latinoamericanas han avanzado en esta línea como Curitiba en Brasil; Guadalajara, Monterrey y la Ciudad de México en nuestro país. Con la pérdida de legitimidad y representatividad de nuestras instituciones tradicionales, las ONGs están llamadas a ejercer un papel decisivo en la verdadera planeación integral.

En lo que se refiere al sector empresarial, éste históricamente ha sido el determinante para el funcionamiento del sistema económico capitalista; la no inclusión de sus recomendaciones y de sus propias estrategias es simplemente dejar de lado a uno de los actores fundamentales del sistema de planeación. En este sentido el enfoque cerrado de la planeación tradicional no nos lleva a la coordinación estrecha entre los actores; las propuestas se cierran y la creatividad es mínima.

Esto nos ha llevado a que la planeación haya tenido resultados casi nulos por no decir que mediocres. Por ejemplo: la apertura de parques industriales sin previa consulta al empresariado llevó a que la localización de estos fuera un auténtico fracaso como el Parque Industrial del Oro, que según Garza (1992) a un ritmo de ocupación como el actual llevaría por lo menos 400 años la ocupación total del parque, pero éste no es el único fracaso; en Tenango del Valle el parque industrial apenas comienza a despejar después de varios años. En este contexto, lo que buscan las empresas son condiciones generales para la producción creciente (González, 1992). Por lo anterior, debe existir una estrecha colaboración entre empresarios, Gobierno y representantes de la sociedad civil para emprender proyectos integrales que permitan que el uso del suelo se convierta en óptimo y que contribuya al ordenamiento de nuestra ciudad.

El mundo académico-investigador y la política real deben terminar con el divorcio histórico, ya que en la toma de decisiones se requieren tanto de conocimientos como poder de decisión para exigirles a nuestros representantes, no sólo políticos improvisados, sino políticos con conocimientos técnicos y técnicos con sensibilidad política capaces de incidir en la gestión de obras, servicios y en el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. Además, una necesidad urgente de nuestro sistema político, es la profesionalización de nuestros representantes, esto nos conduce a retomar el servicio civil de carrera, mientras no avancemos en este sentido, nuestras instituciones no tendrán la capacidad de transformar la realidad caótica en beneficio de todos (Matus, 1987). De este modo, más que dos actores distanciados, los académicos-investigadores y el Gobierno deben interactuar constantemente, dado que los primeros tienen el conocimiento y el segundo, junto con los empresarios, tiene el poder de decisión.

d. En lo que respecta a la elaboración de los planes, ésta tiene que ser desde la perspectiva de varias disciplinas, es decir, debemos aspirar rápidamente a tener un sistema de

planeación derivado de la aportación de un enfoque multidisciplinario. Y es que la complejidad y la magnitud de los problemas en nuestros días, nos están llevando a una situación en la que es necesaria la aportación de distintos especialistas del conocimiento. De esta forma un sistema de planeación avanzado y que responda de manera oportuna a nuestras situaciones caóticas, requiere de la participación no sólo de planificadores y arquitectos, sino también de profesionales de la Economía, la Geografía y hasta de la Sociología que tienen mucho que ofrecer para que la Planeación se vaya consolidando y se haga más viable. La actualidad exige estudios profundos y objetivos que nos permitan detectar síntomas o problemas donde aparentemente todo está en orden, eso sólo puede devenir de estudios multidisciplinarios o interdisciplinarios, que a su vez nos llevarán a formular mejores propuestas de solución que nos permitan transformar la realidad existente por situaciones mejores (Beller, 1993).

Aunque la Planeación, por mucho, ha estado dominada por arquitectos y en menor medida por planificadores, ésta no ha tenido un sustento científico en la elaboración de los diagnósticos y en las propuestas de solución. El problema se ha dado porque los que practican la Planeación a penas y terminaron la licenciatura y en el peor de los casos ni siquiera conocen las corrientes novedosas sobre ésta. Así pues, es momento de que la Planeación se profesionalice y se vuelva más objetiva con la participación de economistas con estudios microeconómicos regionales; ingenieros civiles conocedores de redes de drenaje, agua potable, transporte e infraestructura; geógrafos y biólogos especialistas en el suelo e inventarios de la biodiversidad; sociólogos estudiosos de arreglos institucionales y comportamientos simulados de la sociedad y, por otro lado, los profesionales que no deben pasarse por alto en los estudios de los usos del suelo, son los especialistas en normatividad urbana que vayan indicando o recomendando reformas a las leyes vigentes con la finalidad de tener las condiciones legales que nos permitan tener una rápida

solución a los problemas sobre el ordenamiento de los asentamientos humanos, industriales y comerciales en el territorio.

Los análisis sustentados y profundos sobre los usos del suelo, deben partir de la aportación de varias ramas del conocimiento, sólo así podemos aspirar a una verdadera dimensión de los problemas y a buscar alternativas de solución más viables y potencialmente de mayor alcance.

Una última recomendación sobre la elaboración de los planes actuales, es que no deben separarse los grandes apartados en diagnóstico, objetivos, estrategias, sino que cada problema debería contener un estudio integral, desde el diagnóstico hasta los proyectos a implementar para solucionar las situaciones que lo requieran. Los apartados deberían ser por problemática, por ejemplo: usos del suelo con su diagnóstico, objetivos, estrategias (proyectos) juntos; esto nos permitiría tener una mayor comprensión de la magnitud de las situaciones caóticas que requieren ser ordenadas o reordenadas.

3. HACIA UNA PROPUESTA INTEGRAL DE LOS USOS DEL SUELO

Tomando en cuenta que el proceso de urbanización está presente no sólo en Toluca, sino prácticamente en todo el Estado de México, tenemos que referimos a este proceso de expansión desde los ámbitos metropolitano y megapolitano, que no están creando ciudad ni campo propiamente dichos, sino un extenso territorio con caracteres de ambos espacios, en una lógica en donde los rasgos locales comunitarios y los procesos externos a ellos, se encuentran en ruta de colisión que al chocarse vuelve en una relación de



complementación. De ese choque se benefician las comunidades con el trabajo que se realiza hacia fuera y por los ingresos que esta actividad aporta, como también se beneficia quizás el contexto metropolitano con prestación de servicios de la población de las comunidades ejercidos en su contexto (Tapia, 2001).

A lo que queremos llegar, es que la ciudad de Toluca no debe verse como una ciudad aislada, sino que tiene que ser el punto de partida para un análisis metropolitano con los municipios de Lerma, Metepec, Zinacantepec, Xonacatlán, San Mateo Atenco y quizá Ocoyoacac y Mexicalcingo, e incluso en situaciones más rígidas podrían considerarse municipios como San Antonio la Isla y Chapultepec. Y es que en el Plan del Centro de Población Estratégico se habla de la ciudad de Toluca por una parte, y hasta cierto punto, independiente de las delegaciones del municipio y por otra aislada de la Zona Metropolitana. En este punto, Toluca debe considerarse como gestora de una metrópoli y como parte de la primer megalópolis del país. En el municipio, la prioridad es el ordenamiento de las diversas actividades en el territorio, y a éste se le debe ver como una gran ciudad y sus delegaciones suburbanas considerarlas

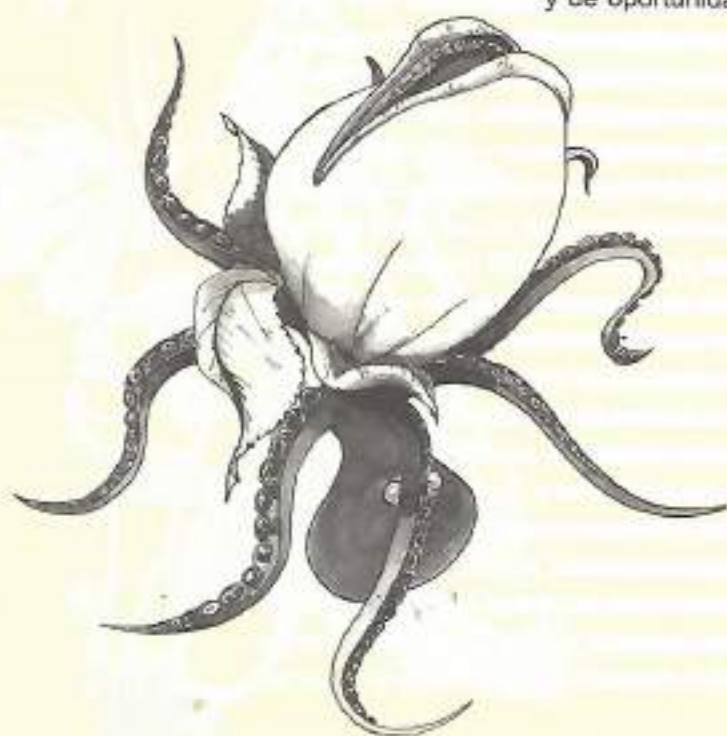
como un espacio potencial
y de oportunidad para

llevar a cabo grandes proyectos metropolitanos, que se traduzcan en grandes obras de infraestructura que arrastren a las delegaciones a una dinámica metropolitana. Al respecto, Jorge Tapia (2001: 107) menciona que "ahora, las comunidades ya no tienen que expulsar a su población de manera permanente, porque el contexto metropolitano posibilita y facilita los movimientos de la población".

Aunque para el municipio de Toluca, Tapia demuestra tres casos (Calixtlahuaca, San Pedro Totoltepec y San Pablo Autopan) donde se dan procesos singulares de transformación. Así tenemos que Calixtlahuaca es más reticente a la expansión urbana contrario a lo que sucede en San Pedro Totoltepec, y en un estado intermedio se ubicaría a San Pablo Autopan. En estas delegaciones no hay una transformación unilineal sino multilineal, lo que coloca a cada uno de estos procesos de cambio socioespacial en la ruta de lo singular urbano, o mejor dicho en la ruta de la singularidad rural. No obstante a los microprocesos que se puedan manifestar en el gran proceso de urbanización, estamos ciertos de que el municipio de Toluca, conjuntamente con los municipios vecinos, están en el camino permanente a la plena formación de una gran metrópoli; de ahí que cada delegación debe considerarse como parte de un macroproyecto urbano aunque cada una de ellas siga una línea específica hacia la inserción metropolitana.

Las ciudades crecen como efecto de la absorción demográfica causada por la creciente pauperización del campo y por la concentración del capital y de servicios en las ciudades, lo que genera empleos y una derrama de beneficios entre la población. La concentración de migrantes pobres, aunada a la explosión poblacional urbana de bajos ingresos, no encuentra alternativas de asentamiento dentro de la oferta formal de terrenos y vivienda que la ciudad genera en su fondo legal con infraestructura y servicios, por lo que recurre a terrenos baratos en las periferias que son de tenencia ejidal o comunal y que carecen de servicios.

Los centros de las ciudades que tradicionalmente albergaron a grupos de bajos ingresos,



empiezan a presentar severos problemas de congestión vehicular y grave deterioro de su inventario habitacional, por lo que, con el tiempo, decrecen demográficamente, ya que su población inicia se reubica en las extensas periferias urbanas, las cuales, a lo largo de las últimas décadas, protagonizan una dinámica de transformación del espacio rural al urbano que se caracteriza con un proceso de asentamiento desordenado y funcionalmente desarticulado de la estructura urbana de la ciudad, lo que va generando gran tensión social por las demandas insatisfechas de equipamiento, servicios e infraestructura. Esta insistente expansión de las periferias, en donde el fenómeno de asentamientos irregulares se repite y multiplica de manera aislada pero masivamente en todas nuestras ciudades, representa el 65 por ciento del desarrollo urbano del país (Bazant, 2001: 223-224).

Los planes urbanos siguen siendo muy poco efectivos para regular la expansión urbana de las periferias, porque se ha considerado que éstas son una extensión de la mancha urbana de la ciudad que tiene sus mismos componentes sociales, económicos, ambientales y urbanos. También ha existido una incongruencia entre las propuestas urbanas estáticas de los planes urbanos vigentes, con la cambiante realidad de las periferias urbanas de bajos ingresos.

En nuestro medio, la Planeación Urbana es una moda política y no una necesidad social, ni tiene como fin último generar el bienestar social. El interés actual de los planificadores es obtener resultados a corto plazo que políticamente puedan ser cosechados, cuando la esencia de la Planeación es de mediano y largo plazo. En realidad, los que toman las decisiones siempre van atrás de los problemas, nunca los anticipan y mucho menos planean sus soluciones. Los conflictos siempre rebasan a la planeación, por lo que ésta sólo existe en papel, en el decreto, pero no es real ni operativa.

El resultado de la inconsistencia legal y administrativa no puede ser otro que ambigüedades y contradicciones de todo tipo, lo que propicia que la ciudad se expanda libremente para satisfacer a las fuerzas sociales y econó-



micas que en ella convergen. La anarquía de la expansión incontrolada, también es resultado de la incapacidad del mercado urbano del suelo para procurar terrenos en condiciones económicamente accesibles a la población de bajos ingresos, como consecuencia de la política neoliberal implantada en las últimas décadas, que ha concentrado capital en lugar de distribuirlo (Bazant, 2001).

Según Jan Bazant (2001: 235-237) parece prudente concentrar la atención sólo en aquellos elementos de la expansión urbana incontrolada que tienen importancia y trascendencia para el futuro de la ciudad y de sus habitantes, proponiendo los siguientes:

1. Zonas ambientalmente vulnerables. El crecimiento de la ciudad se ha caracterizado por una ocupación irracional del territorio, degradando, en el proceso, a todos los elementos naturales. Por esto, el desarrollo urbano se ha convertido en un sinónimo de depredación ambiental. Por la importancia que tiene en la limpieza del aire y en el abastecimiento de agua para los habitantes de la ciudad, la primera prioridad es salvaguardar y preservar lo que aún queda del medio natural ubicado en la extrema periferia; además los grandes baldíos no urbanizados deben representar una oportunidad para incrementar las áreas verdes y las zonas de recarga que hagan más sustentable a la ciudad.

2. Áreas de alto riesgo. Es decisivo prohibir su ocupación por asentamientos irregulares. En



este contexto, el riesgo debe ser entendido como un proceso que va desde la prevención hasta su control total, de no entenderse así implicaría sólo una etapa terminal donde la probabilidad de que ocurra un desastre es potencialmente alta. El riesgo no existe o es mínimo cuando se adecuan las condiciones para que las áreas con potencial para este fenómeno estén completamente controladas. Ante esto, de nueva cuenta tendríamos una ciudad más habitable y sustentable.

3. Franjas de transición rural-urbano. Con la gradual ocupación de asentamientos en una franja de transición, se va desfasando y formando de manera natural otra franja de transición más alejada en la cual vuelve a suceder lo mismo; la ciudad no debe seguir expandiéndose indefinidamente.

4. Franjas de expansión urbana incontrolada en las periferias. Se refieren a las franjas de la periferia urbana en proceso de expansión y consolidación, formadas por colonias y ampliaciones de barrios con gran diversidad de tejidos urbanos y modalidades de ocupación del suelo. En estas zonas, aún de elevada dispersión, es posible llevar a cabo acciones concretas que conduzcan a su estructuración urbana y dotación de equipamiento. Las inversiones tienen que ubicarse sobre zonas que ya están en proceso de consolidación y nunca sobre zonas con gran dispersión de la extrema periferia.

5. Zonas de la periferia urbana ya consolidada. En las zonas urbanas de la periferia que ya están totalmente consolidadas hay poco que hacer en términos de planeación urbana, no así en la pavimentación de calles, dotación de infraestructura y de equipamiento, servicios que generalmente son proporcionados por el Gobierno local a través de su programa normal de actividades.

En suma, lo que se hace es una planeación para los usos del suelo pertenecientes a la periferia inmediata y a la extrema; en el sentido de que el centro de la ciudad, bien o mal ya está consolidado, la prioridad es ordenar los usos del suelo del perímetro que nos permita acceder a una ciudad más digna de ser habitable en su irremediable expansión.

En el municipio de Toluca, las delegaciones del nororiente, norte y norponiente son susceptibles de una planeación más intensa. Tan sólo San Pablo Autopan, Calixtlahuaca y San Martín Totoltepec tienen un potencial de crecimiento que debe ser objeto de ordenación urgente, ya que en estas delegaciones existen las condiciones de infraestructura que se puedan convertir en pivotes para un vertiginoso crecimiento ordenado.

Las verdaderas políticas de usos del suelo deben estar encaminadas a optimizar la utilidad de la infraestructura existente, a aprovechar los recursos naturales endémicos y a buscar combinaciones que nos permitan hacer el mejor uso posible del suelo de acuerdo a sus aptitudes naturales, económicas y sociales. Se trata de un ordenamiento para la prevención y no para la improvisación, de ahí que la periferia sea más estratégica que el propio centro de la ciudad.

La apremiante necesidad de llevar a cabo grandes proyectos urbanos, requiere de los diferentes ámbitos de Gobierno (Federal, Estatal y Municipal) se coordinen y colaboren, de manera más estrecha, con la finalidad de hacer un frente común a la complejidad de los fenómenos urbanos caóticos que se presentan en las ciudades. En este contexto, según Jordi Borja (2000), las ciudades especialmente las medianas y grandes, tienden hoy a un desarrollo regional-metropolitano de geometría variable y a la diversificación y multiplicación de

centralidades; así mismo a la complejidad territorial se añade la institucional.

El área central tradicional de toda ciudad tiende a sufrir un doble proceso negativo: por una parte congestión y especialización, por otra degradación e inseguridad. Planteando un doble desafío interno: recualificación urbana, promoción de actividades con la estructura urbana y de uso horario continuado, reducción del uso del automóvil, etc. Y externo: ampliación del centro tradicional, nuevas centralidades garantizando la articulación entre viejos y nuevos centros.

La dimensión periférica debe ser reforzada por las tendencias descentralizadoras que exigen dotar a las delegaciones de centralidades y ejes urbanos potentes, y que deben concebirse además, como actuaciones estructurantes de la ciudad. Bajo esta perspectiva hay que preservar los valores culturales propios de cada delegación y sobre todo, la diversidad de funciones y de poblaciones residentes.

La ciudad es innovación más que invención, un proceso más que un final, acción más que especulación, compromiso para el sector público y regulación para el privado, servicio a las generaciones presentes y respeto a las futuras. La ciudad tiene una doble fidelidad: con la ciudad heredada y con la ciudad futura (Borja, 2000).

Hasta el momento nuestro sistema de planeación se ha visto ineficiente por una falta de estructuración de división de poderes, liderazgos débiles y ausencia organizativa de gestión que impulse proyectos comunitarios. Ante esto se propone:

1. Descentralización. En la década de los ochenta, comienza una tendencia a la descentralización que se refleja en la transferencia a los Gobiernos locales de competencias y recursos. Los Gobiernos se declaran a favor de distribuir la responsabilidad en funciones importantes. Sin embargo, el traspaso de obligaciones, desde el ámbito Federal al Municipal, ha sido mucho más rápido que la organización del apoyo financiero necesario para llevar a cabo esas deberes.

2. Mayor organización y coordinación política. Tanto el Poder Ejecutivo como el Poder

Legislativo deben tener un proyecto común respecto al ordenamiento territorial, además la estrecha colaboración entre ambos nos llevaría a evitar la parálisis gubernamental. Así mismo, la mayoría de las ciudades latinoamericanas han apostado por la metodología de planificación estratégica (participación de todos los actores), y hasta existe una asociación de ciudades con esta metodología de intervención plural.

3. Continuidad de políticas y gobiernos. Los motivos que inciden en la dificultad de llevar a cabo políticas de larga duración son: la no-re-elección de los representantes de los ejecutivos, debilidad de los partidos políticos e inestabilidad institucional, por lo que se debe insistir para modificar esta situación.

4. Una mayor coordinación metropolitana. Todas las grandes y muchas medianas son hoy ciudades plurimunicipales, y esto se refiere tanto al continuo urbano, al ámbito del mercado de trabajo y de movilidad cotidiana, al uso y a la gestión de los servicios urbanos básicos. Las estructuras de gobierno metropolitano son prácticamente inexistentes. En las áreas metropolitanas más extensas y pobladas, no existen gobiernos metropolitanos lo que multiplica las dificultades de las ciudades centrales y también de las periferias. La resolución de conflictos en las ciudades requiere de diferentes niveles de negociación y decisión: Federal, Estatal y Municipal. El reinventar el Gobierno de la ciudad requiere una clarificación de responsabilidades y funciones en los distintos niveles de Instancias de Gobierno que operan en la ciudad.

5. Control y gestión. La gestión y el control de la urbanización por parte de los poderes públicos requiere, para ser eficaz, que pueda generar un ambiente de confianza entre los agentes económicos y sociales así como de la opinión pública. Para ello se precisa visualizar esta función como objetiva, flexible y ágil. Sobre todo como no arbitraria, previsible en sus tiempos y modos.

6. Fortalecimiento de los instrumentos técnico-políticos de planeamiento, gestión y disciplina urbanística.

7. Pugnar por un planeamiento estratégico y de la gestión por proyectos.

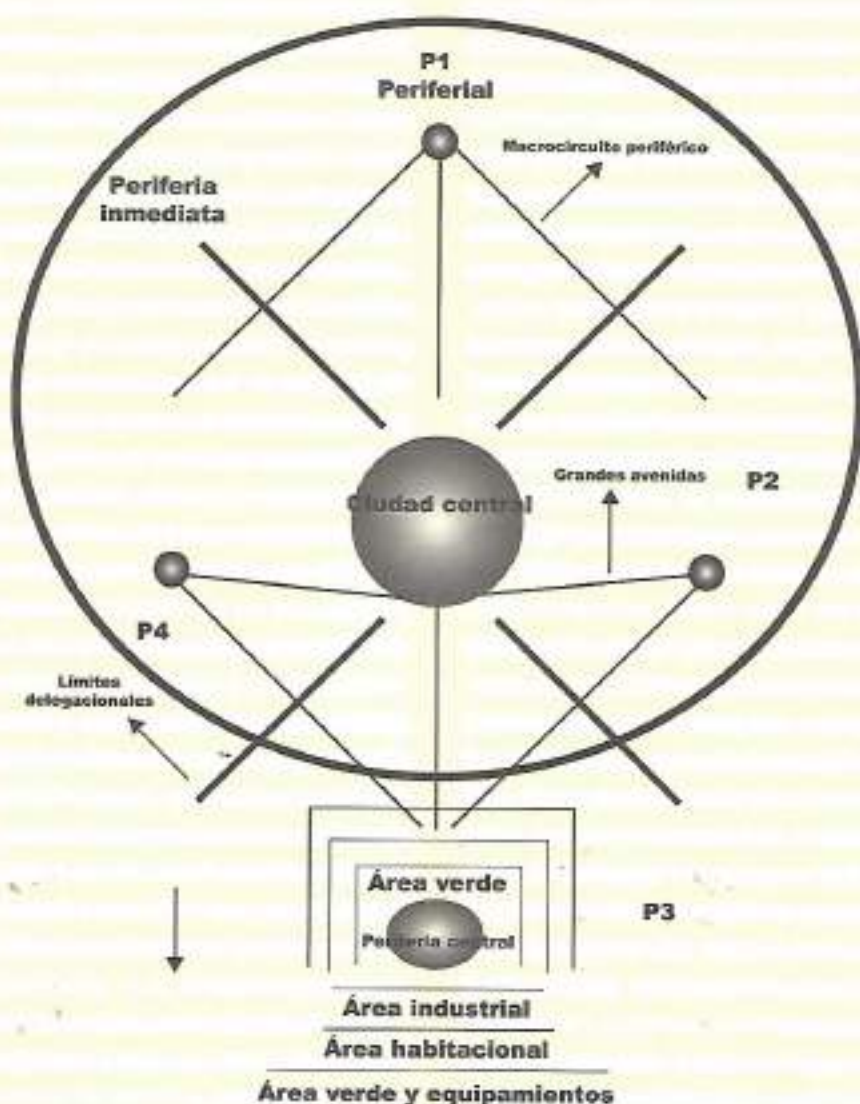
8. Mayor participación ciudadana para definir políticas integrales de uso del suelo.

9. Formación de gestores y producción de una nueva cultura urbanística con vocación hegemónica.

Las dos propuestas de largo alcance antes planteadas, requieren de voluntad e inteligencia por parte de los actores de la planeación. Así mismo, la atención debe fijarse mayormente en las prioridades de ordenación en los usos del suelo y de coordinación intergubernamental.

Como ya se mencionó, se trata de una planificación para los usos del suelo en las periferias que están en el camino permanente para conformar una gran ciudad. En el sentido de que en la ciudad central hay poco que hacer y quizá lo más sobresaliente sea la re-densificación, la rearticulación y el rescate del centro histórico; las acciones de planeación deben estar encaminadas precisamente al rescate de tales recomendaciones. En tanto que en la periferia existe un vastísimo campo para planear adecuadamente los usos del suelo que potencialmente son y serán susceptibles de urbanización.

DISEÑO GEOMÉTRICO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA PERIFERIA



LÍMITE DEL ÁREA URBANA CON LA EXTREMA PERIFERIA

Una aproximación al diseño del ordenamiento territorial en la periferia quedaría de la siguiente manera: pequeñas áreas industriales enseguida de la zona central actuarían como una fuerza centrípeta, en tanto que las obras de equipamiento actuarían como una fuerza centrífuga manteniendo equilibrado el crecimiento de las pequeñas ciudades periféricas mediante la creación de circuitos interiores y de actividades autosostenidas y ecológicamente sustentables.

A MANERA DE CONCLUSIONES

De forma concreta, para el municipio de Toluca, visto como una gran célula de la metrópoli del Valle de Toluca, hacemos las siguientes recomendaciones:

1. Intensificar el uso de la infraestructura existente en las zonas nororiente, norte y norponiente, incrementando el número de establecimientos industriales e impulsando a los asentamientos humanos mediante oferta de terrenos a bajos precios. Esto comprendería a delegaciones como San Pablo Autopan, Calixtlahuaca, San Pedro Totoltepec y San Martín Totoltepec.

2. Hacia el sur del municipio (San Felipe Tlalmimilolpan, Capultitlán y Cacalomacán) dado el poco desarrollo urbano, éste debe aprovecharse para que —previos estudios detallados de la permeabilidad del suelo— se forme una reserva territorial para la apertura de más áreas verdes que tengan una doble función: sirvan de recarga de los mantos freáticos y sirvan como puntos de captura de carbono.

3. Hacia el centro-norte de la ciudad (Colonia Independencia, Colonia Científicos y San Juan Buenavista) existen grandes baldíos urbanos que redundan en una subutilización de la infraestructura y los servicios existentes en la zona, por lo que deben diseñarse de manera urgente programas de redensificación.

4. Mediante los diferentes usos del suelo, debe procurarse el desarrollo homogéneo del

municipio, sin olvidar su papel fundamental en la conformación de la Zona Metropolitana. El diseño funcional de la ciudad nos ha llevado a que la parte oriente y central sufra graves congestionamientos en las horas pico, redundando en pérdidas de horas-hombre disminuyendo la propia competitividad de la ciudad. Ante esto, debe replantearse la existencia de la central de autobuses en el lugar que actualmente ocupa. Por otra parte, el corredor industrial Toluca-Atlacomulco tiene que incentivarse de manera más decidida para que los poblados del nororiente y del norte no recarguen a la ciudad hacia el oriente, esto mediante la generación de empleos que inclusive estén a unos cuantos metros del lugar de residencia con lo cual se librarían los congestionamientos.

5. Se requiere el diseño de nuevas pequeñas ciudades autosostenidas y autosustentables que puedan salvarse a pie, y que mediante diseños intrafuncionales den cabida a la existencia de una gran ciudad realmente funcional. Las grandes obras de infraestructura y los grandes servicios deben ser sacados del centro de la ciudad en beneficio de las áreas periféricas, que a la vez les permita tener una división del trabajo que las haga altamente productivas y competitivas.

6. Las nuevas ciudades originadas a partir de una intensa planificación de las periferias deben tener como principales objetivos el máximo bienestar de la población, el control estricto de los desechos mediante el reciclamiento y la existencia de grandes áreas verdes que sirvan de recarga y limpieza del aire que respiramos.

7. Las nuevas ciudades deben gestarse a través de la periferia central con participación ciudadana y de personal con altos conocimientos en planificación urbana, así como de gente que tome decisiones (Gobierno, empresarios y organizaciones civiles) debidamente asesorados. Además, estas nuevas pequeñas ciudades a la vez que sean autosuficientes para articularse con la gran metrópoli.

8. Como último exhortamos a crear incentivos para que cada vez menos utilicen los automóviles, ya que son los que en gran medi-

da ocasionan grandes congestionamientos en la ciudad central.

Sólo cabe agregar que, nuestra intención principal en este ensayo, fue proponer una serie de recomendaciones para planificar de mejor manera los usos del suelo en la ciudad central de Toluca y a su vez, dar paso a la

planeación realmente preventiva del crecimiento de las áreas periféricas, potencialmente en expansión. En este contexto el ordenamiento de los usos del suelo en las periferias, es fundamental para que posteriormente podamos tener una ciudad más sustentable y más digna de ser habitada.



BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, Antonio (2000). "La guerra entre ciencias exactas y humanidades en el fin de siglo: el 'escándalo' Sokal y una propuesta pacificadora", en *Ciencia Ergo Sum*, vol. XXV, No. 147, UAEM, Toluca, México.
- Bazant, Jan (2001). "Lineamientos para el ordenamiento territorial de las periferias urbanas de la ciudad de México", en *Papeles de Población*, No. 27, CIEAP-UAEM, Toluca, México.
- Beller, Walter (1993). "El Sistema Modular: teoría del conocimiento y pedagogía", en *Reencuentro. Análisis de Problemas Universitarios*, No. 10, UAM-Xochimilco, México.
- Borja, Jordi (2000). "El gobierno del territorio y la urbanización", en *urbared*.
- Gobierno del Estado de México (1986). "Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca", en *Gaceta del Estado de México*, (15 de octubre de 1996), Poder Ejecutivo del Estado.
- Garza, Gustavo (1992). *Desconcentración, Tecnología y Localización Industrial en México*, COLMEX, México.
- González, Sergio (1992). *Proceso de Configuración Territorial de la Industria Automotriz en México 1964-1989*, UAEM, Toluca, México.
- Harvey, David (1998). *La Condición de Posmodernidad*, Amorrurto, Buenos Aires.
- Matus, Carlos (1987). "Planificación y gobierno", en *Revista de la CEPAL*, No. 31, CEPAL, Santiago de Chile.
- Tapia, Jorge (2001). "La evolución de la singularidad urbana", en *Contrastes. Revista de Investigación*, México.



espacio abierto

Cuaderno Venezolano de Sociología
Universidad del Zulia

ISSN 1315-0066



Vol. 12, N° 1, Enero - Marzo de 2003
Auspiciada por la Asociación Venezolana de Sociología
y la Internacional Sociological Association

espacio abierto

Cuaderno Venezolano de Sociología
Universidad del Zulia

ISSN 1315-0066



Vol. 12, N° 2, Abril - Junio de 2003
Auspiciada por la Asociación Venezolana de Sociología
y la Internacional Sociological Association

POBLACIÓN

Papeles de

Centralidad de la familia en los estudios
de población en América Latina

Félix Acosta

Efectos de la transición demográfica
sobre la formación familiar en México

Julietta Quilodrán

Independencia familiar y situación
laboral de los jóvenes en España

María Consuelo Colom Andrés, Rosario
Martínez Verdú y María Cruz Molés Machi

Envejecimiento poblacional,
evolución y pautas de distribución
espacial en la Ciudad de México

María Eugenia Negrete Salas

Ingreso y bienes de la población en
edad media y avanzada en México

Rebeca Wang, Mónica Espinoza y Roberto Ham Chande

Mortalidad por accidente y violencia
en la vejez en Brasil

Neir Antunes Paes

Industria maquiladora, migración y
empleo en el norte de México

Kathryn Kopinak y María Ruth Vargas Leyva



* Politólogo, profesor-investigador en la Universidad Nacional de Colombia. Ha publicado diferentes artículos que estudian la relación entre sociedad y cultivo de drogas, tanto en Colombia como en otros países latinoamericanos. E_mail: guillermodabraccio@hotmail.com

LA RESISTENCIA DE LOS EXCLUIDOS. EL IMPACTO LOCAL Y REGIONAL DEL CULTIVO DE LA AMAPOLA EN COLOMBIA (1985-2000)

GUILLERMO DABRACCIO *

Durante los últimos quince años, la economía ilegal que se asienta en Colombia ha venido generando una nueva e impactante dinámica de producción de amapola y de sus derivados en opiáceos.

A diferencia de la marihuana y de la coca, la amapola hace presencia en la zona andina del país, en el escenario de la economía campesina y en varias regiones que no se caracterizan por estar al margen de los canales de circulación de productos agropecuarios. Igualmente hace presencia en zonas cuya densidad poblacional guarda grandes diferencias frente a las zonas de colonización de la amazonía o de la orinoquía, en donde el grado de control estatal se ve limitado incluso por la extensión del territorio plano y selvático.

Por ello, la amapola ha tenido una incidencia socio-económica regional de vasto espectro social en los agricultores de las partes altas y en las comunidades indígenas de la región caucana. Sin embargo, y por los contrastes de las distintas zonas, el modo de inserción ha variado considerablemente reconociéndose diferentes dinámicas en el ámbito regional de acuerdo a las especificidades socioeconómicas, políticas y culturales, así como a la relación con los grados de control territorial de las comunidades o habitantes de las zonas productoras.

Igualmente aparece en algunos casos como elemento coadyuvante, la existencia de núcleos guerrilleros que encuentran en la expansión de los cultivos ilegales, una fuente de relegitimación compartida con las comunidades productoras, y por el tipo de manejo que el Estado

This work analyzes the change in the agricultural patterns of colombian peasants, in order of substitute commercial products by illegal crops, like poppy and others drugs. Also the essay remarks how besides the harvest of drugs the society produces social problems like prostitution and violent deaths. Thus in period mentioned a lot of violent actions have been made in the colombian cities of Medellín, Bogotá y Cali, all of them developed because nowadays drugs business has become in an activity that moves million of dollars in and out of colombian borders. In the essays it's mentioned some of this campaign against the lords of drugs, and the consequences of them.

Key words: drugs dealers, drugs war, international cooperation against drugs.

está haciendo del fenómeno de la amapola, contribuye a crear por parte de la guerrilla la posibilidad de representar y defender a los productores o simplemente usar a la policía para ordenar la vida alterada de las comunidades.

De ahí que la evaluación del impacto del cultivo de la amapola y su comercio sobre la economía regional, la organización social local, el ecosistema y la vida política local, sea un imperativo en las dinámicas de investigación por parte de las universidades y las organizaciones

gubernamentales y no gubernamentales.

El presente trabajo pretende explicar las maneras en cómo se articula el fenómeno de la economía ilegal a las especificaciones regionales, en términos de actores y escenarios subregionales, en los cuales se da la producción y el comercio de la amapola, así como evaluar el impacto social y económico de las políticas estatales antidroga referidas al asunto de la amapola en las áreas geográficas objeto de estudio. De esta manera es posible identificar posibles proyectos de investigación que puedan dar cuenta de la problemática de la economía campesina, en el marco de las políticas de cooperación internacional para el problema de las drogas en Colombia.

Los elementos para el análisis en este caso serían los siguientes: un marco global, en donde se considerarían la evolución del aporte del cultivo de amapola, su comercialización y procesamiento a la economía ilegal de las drogas en Colombia, el rol de la heroína en la nueva configuración de la geopolítica de los empresarios ilegales, la potencialidad de Colombia en la oferta

de opiáceos derivada de la capacidad de producción óptima del cultivo e incidencia en el mercado internacional.

Desde la perspectiva del análisis regional y local, el punto de partida lo constituye la identificación de criterios para determinar las regiones o localidades objeto de análisis y de políticas.

Para comenzar el impacto debe estudiarse de acuerdo a las particularidades regionales, locales y conforme a las diferencias de los actores involucrados; por lo que se deben establecer inicialmente las variables que definen un escenario estructural en el ámbito socio-económico y político.

Desde el punto de vista de los actores se distinguen las comunidades asentadas en localidades y subregiones, teniendo en cuenta:

- a. Comunidades con una relativa cohesión étnica y cultural.
- b. Comunidades organizadas alrededor de las instituciones del Estado.
- c. Comunidades cuya identidad se desprende más de un proceso de presión cívica frente al Estado.

En cualquiera de las cuatro tipologías expuestas para la comprensión del papel de las comunidades, deben verse en relación con las implicaciones que para cada una de ellas ha tenido el fenómeno de la amapola y de la economía que le es simultánea.

En la evaluación del papel que tiene el Estado en dicha problemática se debe tener en cuenta la situación de la política nacional agraria en los municipios de producción de amapola (Fondo de Cofinanciación para el Desarrollo Rural Integrado, DRI; Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, etc.) el impacto de la política nacional antinarcóticos en ese escenario, la actuación de los alcaldes como agente mediador de las políticas de orden nacional y el proceso que en el plano local y subregional se vive en torno a la búsqueda de alternativas socioeconómicas, políticas en relación al conflicto armado (diálogos regionales).

Respecto a la presencia guerrillera en este problema complejo, es pertinente conocer los

modelos de inserción subregional de este actor armado frente a los cultivos ilícitos, posibilidades y dificultades para implantar propuestas alternativas en aquellas áreas donde se conjuga la ilegalidad de la producción, su repercusión frente a la población civil y la existencia de guerrillas; de igual modo, indagar en las lógicas discursivas de los empresarios ilegales como intermediarios, estableciendo formas típicas de relaciones entre ellos, las comunidades-productoras y comercializadoras, así como su incidencia política, social y económica.

En Colombia el problema del narcotráfico se ha abordado desde distintas percepciones, sin considerar la lógica interna que mueve al negocio y las especificidades de los actores sociales o políticos que directa o indirectamente se encuentran involucrados en él. La forma en cómo se articula la economía ilegal a la región determina un impacto de recomposición social y política a nivel de los poderes locales y regionales, así como en el ámbito social de la economía campesina y de las economías paralelas,¹ según se diferencien las regiones. El olvido de estos aspectos se ha constituido en uno de los límites para el desarrollo de una estrategia global de superación o de contención de las violencias vinculadas al narcotráfico, según sus modalidades particulares. El efecto regional de las políticas estatales sobre la economía ilegal tiene un impacto diferenciado, según sea la que se lleve a cabo. Las repercusiones son distintas dependiendo de si se adopta una solución militar, una solución política o un esquema mixto, que incluya a ambas.

¹ Por economías o mercados paralelos se entienden «ciertas formas de intercambio ilícitas de bienes en sí mismos lícitos, situación que es creada por la reglamentación estatal que provoca la existencia de dos mercados, mientras que el mercado ilícito resulta del intercambio de ciertos bienes y servicios que son prohibidos y reprimidos por el Estado. En este sentido, el narcotráfico se puede caracterizar como una forma de acumulación y de mercado basada en la producción y comercialización de bienes ilícitos y no como un mercado paralelo. El narcotráfico tampoco puede compararse con el pillaje (el secuestro, el robo de bancos, etc.), pues estas actividades no generan valor agregado, sino que viven de las actividades productivas. En síntesis, la especificidad del narcotráfico se define por su forma de acumulación mercantil y su carácter ilegal» (Uprimny, 1992: 12).

CONDICIONES EXTERNAS E INTERNAS QUE POSIBILITAN LA EXPANSIÓN DE LA AMAPOLA EN COLOMBIA

Las condiciones que hacen posible la inserción de la economía ilegal están dadas por múltiples factores de orden externo e interno:

En el ámbito externo, la demanda del narcotráfico internacional por la heroína y los altos precios de dicha droga, (de seis a diez veces superiores a los de la cocaína) asociados a la diversificación de los vínculos con la mafia europea y su inserción en el mercado norteamericano, son la causa de la expansión de los cultivos de amapola en la región andina, de la producción, el transporte y la comercialización de la heroína.

En el ámbito interno, son múltiples las condiciones que nos ayudan a explicar este auge. En primer lugar, cabe destacar la alta acumulación económica concentrada en manos ilegales y la estrategia de diversificación adoptada en el comercio de los ilícitos por empresarios de la droga con asiento en los grandes centros urbanos, tales como Medellín, Bogotá y Cali, y posiblemente otros grupos menores originarios de otras ciudades o regiones. Por otra parte, juega un papel la tolerancia del Estado hacia ese tipo de actividades.

La larga tradición del Estado Colombiano en la asunción de intereses privados, crea un clima propicio para el desarrollo de tales economías ilegales. Recordemos que en ese tipo de regiones, por la naturaleza de sus actores, el Estado adquiere un carácter patrimonial, más por sus contenidos, sus propósitos y orientaciones, que por el vacío de su presencia institucional. Lo público y lo legal se interpretan de manera patrimonialista. A través de la manipulación de lo público y de lo legal se legitima la exclusión y no la integración y desarrollo de las prácticas económicas y sociales. El Estado asume el papel de formalizador de las prácticas particularistas y arbitrarias de los poderes locales constituidos (Sandoval, 1988: 285-286).

Una tercera condición es que el auge de la amapola coincide con un período de crisis a nivel global y de recesión en la economía regio-



nal y local. Se puede decir que la coca y la amapola han servido para aminorar la crisis en los municipios o regiones donde tradicionalmente ha sido dominante el cultivo del café.

Por último, no se deben olvidar los factores socioeconómicos. La expansión del cultivo de la amapola en la región andina se encuentra dada por la crisis de la economía campesina que le aporta tierras, así como fuerza de trabajo para la producción y, probablemente, experiencia ilegal acumulada en el cultivo de otros ilícitos como la marihuana y la coca, situación que se hace posible gracias a las favorables condiciones agroecológicas del área andina para la expansión del cultivo de la amapola.

Para evaluar las potenciales áreas de tal cultivo es importante tener en cuenta las variables que determinan las condiciones óptimas para la adaptación y producción del cultivo, tales como los tipos de suelos (propiedades físico-químicas, PH, textura, fertilidad), la altura sobre el nivel del mar, la temperatura, la precipitación y la morfología.

La crisis de la economía campesina tiene sus antecedentes en los malos precios de los cultivos tropicales pagados a los campesinos por debajo de los costos de producción, por el actual sistema de comercialización. Los campesinos por su condición de productores aislados que no controlan su proceso de



comercialización ni los precios de las mercancías, pierden la capacidad de retener el valor agregado que generan en su propia economía, el cual es apropiado por los intermediarios.

El campesino, al pretender lograr la reproducción de la fuerza de trabajo familiar y mantener su condición como productor independiente, busca compensar, con el cultivo de la amapola, las precarias condiciones de producción a que lo someten sus mismas condiciones económicas, así como el tamaño reducido de la parcela y, en determinadas coyunturas, la baja de precios.

Ante la eventualidad de perder su tierra, la siembra de la amapola para los campesinos representa varias ventajas sobre los cultivos tradicionales; mientras los cultivos de subsistencia, que son la mayoría de las veces transitorios, dan por hectárea excedentes muy pequeños, la amapola puede generar ganancias diez veces mayores que la de cultivos tradicionales como el maíz y el trigo, incluso, puede representar una rentabilidad más alta si la variedad de amapola que se cultiva es la llamada «tempranera», la cual puede producir hasta cuatro cosechas al año. Los cultivos tradicionales transitorios, como máximo, dan dos cosechas anualmente.

A los malos precios se agrega la secular desatención social y jurídica que el Estado les ha aportado a las regiones campesinas. En este

sentido son significativos los resultados que proporciona el informe de indicadores de pobreza, elaborado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en lo que respecta al índice de calidad de vida de los municipios ubicados en Cauca y Huila. La mayoría de ellos exhiben un índice de calidad de vida por debajo del 40 por ciento; esta misma situación se repite en otras regiones del país.

LA INSERCIÓN DE LAS ECONOMÍAS ILEGALES EN LAS REGIONES

La irrupción del capital ilegal produce un reordenamiento en las relaciones sociales de producción en todas las regiones; pero esa recomposición social, en cierto modo, está relacionada con las modalidades de vinculación de la economía ilegal a la región.

En este contexto, cabe preguntarse sobre la forma en cómo los narcotraficantes acceden a la tierra: vía violencia paramilitar, utilización de las propiedades del campesinado y de las comunidades indígenas, alquiler de las mismas, o incluso su compra legal (donde no hay conflictos de tierras). Este último mecanismo de acceso a la tierra facilita enormemente el implante regional o local de los narcotraficantes.

El control de la producción y el comercio de la droga por fuerzas externas que no han hecho presencia legal en la región a través de la compra de tierras, determina que los excedentes allí generados nunca se reinvierten en ella, con lo cual se ocasiona un drenaje de recursos en desmedro del desarrollo de la región misma.

Al contrario de la economía ilegal controlada por fuerzas externas, la presencia legal del narcotráfico en la compra de tierras tiene un impacto diferenciado según sea la actividad a la cual se destinen las inversiones; la presencia en la agricultura comercial garantizaría una mayor penetración social, en términos de infraestructura para la región, de empleo y mercado para las comunidades locales. Las inversiones en ganadería, dado su carácter extensivo, sólo conducen al acaparamiento de

tierras (no pocas veces por medios violentos) sin generar empleo asalariado.

Sin embargo, el cálculo de ingresos de los empresarios ilegales presenta ciertas dificultades. La mayoría de sus excedentes se obtiene a través de divisas y no todo se invierte en el respectivo territorio; pueden darse formas en las cuales el dinero obtenido por la venta de fincas a narcotraficantes, no se quede en la región; quien vende puede fugar los capitales o invertir en otro territorio.

La sola presencia legal del narcotráfico representada en tierras, ya de por sí determina formas de articulación al poder local más estables y legitima su presencia frente a las élites locales.

La compra masiva de tierras les ha permitido a los empresarios ilegales no sólo el lavado de dólares a través de la reinversión de sus excedentes, sino también constituirse como centro de seguridad militar y legitimación social. Al decir de Rodrigo Uprimny, «el narcotráfico no es sólo una forma extraordinaria de acumulación; es también una economía en guerra, en la cual las consideraciones de estrategia militar y de consolidación de bases políticas territoriales tienen un peso importante.»

Además, la configuración de un dominio territorial en distintas regiones significa hoy para el narcotráfico la posibilidad de diversificar sus fuentes rurales para el abastecimiento del látex. Todo parece indicar que la compra de tierras tiene como criterio, además de los anteriores, proporcionar una base terrestre para el abastecimiento del látex a los laboratorios urbanos, los cuales por su carácter equidistante de las áreas de producción se convierten en los centros de recepción y procesamiento de la materia prima. A diferencia de la coca, ésta parece ser la situación de la amapola. El látex no se transforma en el lugar de la producción, se vende a empresarios e intermediarios ligados a laboratorios de Pereira, Cali o Bogotá.

Sin embargo, la inserción territorial del narcotráfico encuentra sus límites en regiones como el Cauca y el Huila; en el primer departamento las comunidades han consolidado espa-

cios autónomos de control territorial, y en el segundo la guerrilla controla también parte del territorio. Aquí cabe investigar cómo se resuelve la intercepción de espacios económicos entre los diversos actores y qué modalidades asume en una u otra región en contextos en los cuales prima la desigual distribución de la propiedad territorial.

En el departamento del Cauca, la llegada de la amapola vino a acelerar el cambio en los referentes simbólicos de autoridad (los cuales son reemplazados por el dinero y las balas), amenazando la cohesión étnico cultural de las comunidades. La crisis de simbología, que está presente en la campesinización de las comunidades indígenas, es acelerada por la dinámica de tales bonanzas.

En otros territorios, el auge de la siembra de la coca y la amapola ha traído consigo el rechazo del campesino a las labores agrícolas y el ansia de enriquecimiento rápido. Se pasa de una ética económica tradicional basada en el trabajo familiar y comunitario, a una mentalidad típicamente especulativa, a los valores de la solidaridad y la cooperación le suceden los valores de la competitividad y el individualismo. El tiempo libre de la población nativa como de la forastera, es copado por las economías paralelas (las discotecas, los prostibulos, etc.).



En las regiones de colonización abierta, en las cuales ha tenido un amplio desarrollo la economía ilegal, la situación se hace más tensa y conduce a mayores niveles de confrontación por la indefinición legal de la propiedad territorial y más aún, si las instituciones estatales son débiles o tienen escasa presencia.

POLÍTICAS ESTATALES Y POSIBLES IMPACTOS

La adopción de una solución militar le plantea al Estado un problema político, pues «en la medida en que el ejército no posee atribuciones jurisdiccionales y fiscales, ni recursos económicos para el desarrollo de la infraestructura regional, ni está capacitado para aquellas funciones, es incapaz de arbitrar o administrar, y así resolver las contradicciones socioeconómicas de las regiones. Sólo puede represar el conflicto pero no resolverlo. La represión recae sobre los pequeños y medianos campesinos agricultores, reforzando así las condiciones subjetivas regionales necesarias al desarrollo del movimiento guerrillero» (Rentería, 1986: 342).

La imposición de una política punitiva por parte del Gobierno, sólo motiva un traslado físico y un movimiento geográfico de los cultivos ilegales, algunas experiencias lo señalan así. Después de la guerra declarada contra la marihuana en la Sierra Nevada y la Serranía de Perijá, el cultivo se trasladó al sur del departamento del Cauca. En este caso, la lógica militar en el manejo del problema sirvió como incentivo al ne-

gocio, antes que como elemento disuasivo, ya que contribuyó a elevar los márgenes de rentabilidad a los oligopolistas exportadores.

Cuando se realiza un operativo a gran escala, sube el precio de las drogas en Estados Unidos o Europa, pero baja en las regiones productoras porque los narcotraficantes suspenden sus envíos. Si el precio a la baja se mantiene, el campesino puede entrar en un periodo de crisis crónica. Incluso el carácter punitivo de las políticas puede arrastrar consigo más violencia, sobre todo en contextos en que la lógica del garrote es pan nuestro de cada día. La violencia del narcotráfico, se puede decir, responde a las particularidades propias de los mercados ilegales; estos por su carácter ilegal no tienen un aparato formal de derecho ni tienen asegurado un aparato de violencia «suprapartes» que puedan dirimir el cumplimiento de los términos establecidos en las transacciones. (Krauthausen, 1991: 195)

En otros términos, en los mercados ilegales, «la ausencia de un aparato formal de derecho produce la sustitución de las instituciones judiciales por la violencia, que pasa por ser ejercida individualmente. Esta sustitución no implica que el uso de la fuerza sea absolutamente indiscriminado e irracional. La violencia aparece como un medio para solucionar los conflictos que se usa sólo en casos extremos» (Krauthausen, 1991: 94), ya sea para reducir el peligro de delación a las autoridades o para garantizar el recurso del no actuar de la justicia y de la policía.

En cierto modo, el narcotráfico por su lógica es potencialmente violento, pero su actuación depende del contexto político y de las respuestas socioeconómicas que se le dé.

El desplazamiento geográfico a nivel de la producción y el procesamiento, no sólo responde a una medida preventiva de seguridad con respecto a la represión, sino también a la lógica mercantil que mueve el negocio. Los empresarios oligopolistas al diversificar las zonas (fuentes de obtención del látex) se ubican en el mercado en mejores condiciones para controlar los precios de la materia prima, elevar la rentabilidad y competir en el mercado interna-



cional, vía disminución de costos. Esta movilidad le permite a los empresarios responder con mayor flexibilidad a la ampliación diversificada de la demanda (coca, marihuana, heroína, etc.).

La adopción del esquema mixto por el Gobierno de Gaviria -por ejemplo, el esquema PNR-brigada cívico militares- en el cual se combina el garrote y la zanahoria, le significaría al Estado perder el espacio político ganado en las regiones mediante los planes nacionales. Al desmontarse el PNR se perdería un capital simbólico acumulado; esto significaría que la construcción de las bases de una nueva acción del Estado para recuperar tal espacio se montaría sobre una legitimidad muy precaria.

Esta inconsistencia en el tratamiento del problema del narcotráfico tiende a agravarse por la fragmentación de la política del Estado. Cada Gobierno adopta objetivos y estrategias diferentes para abordar el problema del narcotráfico, incluso contradictorios. En el Gobierno de Barco se adoptaron las llamadas guerras al narcotráfico y en el de Gaviria se implementó el sometimiento a la justicia.

Igual situación contradictoria se presentó cuando el Gobierno adoptó, por un lado, un esquema de tratamiento al narcotráfico congruente con el esquema neoliberal (amnistías tributarias, liberación cambiaria, libre importación de insumos) y, por el otro, en términos políticos, un esquema congruente con los dictados de Washington, pero que adquiere visos diferenciados a nivel regional dependiendo de las estrategias políticas que adopten los empresarios ilegales.

La narcotización de las relaciones bilaterales de Colombia con Estados Unidos², viene restando autonomía al Estado para construir una política que obedezca a un diagnóstico que consulte lo específico de nuestras realidades frente al asunto de las drogas. Al colocar el tema



en términos de la seguridad nacional, se corre el riesgo de dar un tratamiento sin diferencia a los actores involucrados, directa o indirectamente, en la problemática de las drogas.

En este contexto, el discurso de la narcotización crearía una nueva situación de crisis que favorecería una salida militar para el tratamiento del fenómeno.

ALTERNATIVAS EN EL ÁMBITO DE LAS POLÍTICAS INTERIOR Y EXTERIOR

La narcotización de las negociaciones comerciales puede significar para muchas regiones, que centran su actividad económica en un producto de exportación, períodos largos de inestabilidad económica y crisis política; las regiones más perjudicadas serían aquellas que se encuentran vinculadas al café, el azúcar y las frutas tropicales, sobre todo aquellas que no se encuentran ligadas a un producto estratégico.

En la coyuntura actual, dada la diferenciación de la demanda de narcóticos se produce como contrapartida una desigualdad en la oferta de los mismos. Esto puede significar una reconversión del mercado de cultivos tradicionales de la economía campesina al de la marihuana, la cocaína o la amapola, por lo

² Por narcotización de las relaciones comerciales de Colombia se entiende como la articulación de las negociaciones de los temas económicos de acuerdo a pautas o normas de comportamiento definidas por Estados Unidos frente al tema central del narcotráfico y no conforme a las reglas de juego propias del comercio exterior.

que representa la entrada en una crisis permanente de la economía de autoconsumo y el fracaso rotundo de los programas de sustitución de cultivos ilícitos.

Esto quiere decir que la situación de la economía campesina cambiaría. Antes, al depender de un sólo cultivo, la economía de toda la región quedaba sujeta a las fluctuaciones de ese producto principal; hoy existe una demanda diversificada de productos ilegales que puede amortiguar los efectos de las variaciones de precios o de volumen de cualquiera de ellos. Los demás cultivos crecerían a la sombra de la marihuana, la coca o la amapola, en un escenario donde la inserción de la economía supone también una inserción en las leyes o la lógica del mercado ilegal, cabría preguntarse, entonces, cuál es la posibilidad de incidencia de los programas de sustitución de cultivos y qué estrategias alternativas debe adoptar el Estado para resolver dicho problema.³

A ello se suman las diferentes tácticas que despliega cada institución estatal para abordar el fenómeno (una acción ejecuta el Ejército o la policía, y otra, el Banco Central). Todo ello no sólo crea un clima de desconfianza hacia el Estado, sino quiebra la legitimidad de las acciones del Gobierno frente a los gobernados, situación que tiende a tornarse mucho más preocupante ante la carencia de una política global del Estado, (interna y externa) que coordine

los distintos esfuerzos de las agencias gubernamentales encargadas de enfrentar el problema del narcotráfico.

Una solución alternativa debe iniciar por formular una política que responda a las especificidades de los actores sociales o políticos que se encuentran vinculados directa o indirectamente al proceso de la producción, comercialización y consumo de drogas.

Esta diferencia endógena tiene importancia en cuanto nos permite no sólo evaluar el impacto diferente que tiene el narcotráfico sobre tales economías, sino también formular políticas o programas de desarrollo alternativos que signifiquen un tratamiento diferencial y no homogéneo a los sectores.

En el ámbito externo, se debe promover como política, la construcción de una instancia multilateral de concertación en el área andina para negociar con Estados Unidos, lo cual puede elevar el margen de maniobra de los países miembros para actuar con una política nacional antidrogas que consulte una visión subregional del problema y las realidades de cada país. En la agenda de temas debería contemplarse, entre otras, la posibilidad de la legalización; nunca debemos olvidar que nos movemos en un contexto en que la ilegalidad viene determinada por el derecho internacional y no por el derecho interno, lo cual dificulta el desarrollo de una política más autónoma.



³ En el caso de la economías campesinas e indígenas, el Estado debe diseñar programas de desarrollo que consideren la tradición cultural y los vínculos sociales que las unifican, antes que los elementos que les significan dispersión y aislamiento. Sólo sobre estas bases es posible consolidar los objetivos y las metas a las cuales aspiran este tipo de economías.

BIBLIOGRAFÍA

- Arango, Mario y Child, Jorge (1984). *Narcotráfico: imperio de la cocaína*, Editorial Presencia, Medellín.
- Arango, Mario (1988). *Impacto del narcotráfico en Antioquia*, Editorial J/M Arango, Medellín.
- Bejarano, Ana María (1988). "Conflictos agrarios y luchas armadas en Colombia", en *Revista Análisis Político*, No. 5, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Bogotá.
- Cerdán, Manuel y Rubio, Antonio (1991). "España: la puerta europea de la coca", en *Revista América Cambio* 16, No. 1043, noviembre de 1991.
- Correa, Patricia (1984). "Determinantes de la cuenta de servicios en la balanza cambiaria", en *Ensayos sobre política económica*, No. 6, Banco de la República, Bogotá.
- Cubides, Fernando (1989). *La investigación interdisciplinaria en zonas de conflicto*, Ponencia presentada al VII Congreso Nacional de Sociología, 11 al 14 de octubre de 1989.
- et al. (1984). *Colonización, coca y guerrilla*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Fajardo M., Darío (1989). *La violencia en el desarrollo Colombiano*, Ponencia presentada ante el VII Congreso Nacional de Sociología, Barranquilla, octubre de 1989.
- Giraldo L., Fabio (1990). "Narcotráfico y construcción", en *Revista Economía Colombiana*, No. 226-227, Contraloría General de la República, Bogotá, febrero-marzo de 1990.
- Gobierno de Colombia (1989). *Proyecto de sustitución de cultivos ilícitos en el Piedemonte del Putumayo*, Ministerio de Agricultura, Bogotá.
- Gómez, Hernando José (1990). "La economía ilegal en Colombia: tamaño, evolución, características e impacto económico", en Gómez, Hernando José et al., *Economía y política del narcotráfico*, Editorial CEREC, Bogotá.
- González Arias, José Jairo (1989). "La colonización marginal y las nuevas fronteras Colombianas", en *Análisis* 3, CINEP, documentos ocasionales No. 56, Bogotá, noviembre de 1989.
- (1992). "Región y conflicto", en *Análisis* 6, CINEP, documentos ocasionales No. 65, Bogotá, febrero de 1992.
- Junguito, Roberto (1980). "La economía subterránea y la política monetaria", en *Revista Economía Colombiana*, No. 125, Bogotá, febrero-marzo de 1980.
- Jedlicki, Claudio (1990). "Uso del ahorro extranjero importado en el caso de los grandes deudores de América Latina" en *Coyuntura Agropecuaria*, Vol. 7, No. 1, Bogotá, primer trimestre de 1990.
- Kalmanovitz, Salomón (1988). "Economía de la violencia", en *Revista Foro*, No. 6, Fundación Foro Nacional por Colombia, Bogotá, junio de 1988.
- Krauthausen, Ciro (1991). *Cocaína y CO. Un mercado ilegal por dentro*, Coedición Tercer Mundo Editores-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Bogotá, septiembre de 1991.
- López Gutiérrez, William (1993). "Estado, región y narcotráfico", en *Boletín Coyuntura Política*, No. 2, Bogotá, mayo de 1993.
- Molano, Alfredo (1988). "Violencia y colonización", en *Revista Foro*, No. 6, Fundación Foro Nacional por Colombia, Bogotá, junio de 1988.
- Ortiz, Carlos Miguel (1988). "Comentarios a las ponencias de Álvaro Camacho y Alvaro Guzmán", en Ortiz, Carlos Miguel et al., *Colombia: Democracia y Sociedad*, CIDSE-FESCOL, Bogotá, octubre de 1988.
- (1986). "La violencia y los negocios. Quindío años 50 y 60", en Ortiz, Carlos Miguel et al., *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Editorial CEREC, Bogotá, julio de 1986.
- Pecaut, Daniel (1986). "De las violencias a la violencia", en Pecaut, Daniel et al. *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Editorial CEREC, Bogotá, julio de 1986.
- Reyes Posada, Alejandro (1987). "La violencia y el problema agrario en Colombia", en *Revista Análisis Político*, No. 2, Bogotá, septiembre a diciembre de 1987.
- Sandoval P., Fabio (1988). "Comentarios a la ponencia de Alfredo Molano Bravo: Algunas consideraciones sobre la colonización y la violencia", en Sandoval P., Fabio et al., *Colombia: Democracia y Sociedad*, CIDSE-FESCOL, Bogotá, octubre de 1988.
- United States Government. *National Drug Control Strategy*, Washington, January 1990.
- Rementeria, Ibán (1986). "Hipótesis sobre la violencia reciente en el Magdalena Medio", en Rementeria Ibán et al., *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Editorial CEREC, Bogotá, julio de 1986.

- Rensselaer W., Lee (1990). "Tráfico de drogas y países en desarrollo, en Rensselaer W., Lee *et al.*, *Economía y política del narcotráfico*, Editorial CEREC, Bogotá, 1990.
- Tokatlian, Juan G. (1992). "La narcocracia no teme al glifosato", en *Revista Ecológica*, No. 11/12, mayo-agosto de 1992.
- Uribe Holguín, María Victoria (1990). "Bipartidismo y masacres en el Tolima durante la violencia, en *Análisis 4*, CINER, documentos ocasionales No. 60, Bogotá, junio de 1990.
- Urrutia, Miguel (1990). "Análisis Costo/beneficio del tráfico de drogas para la economía Colombiana", en *Revista Coyuntura Económica*, Vol. 20, No. 3, octubre de 1990.
- Uprimny Yepes, Rodrigo (1992). *Narcotráfico y violencia en Colombia: notas para una reflexión sobre un impacto sobre las otras violencias colombianas*. Avance de Investigación, Bogotá, julio de 1992.
- Vargas, Ricardo (1992). "En la línea de menor resistencia", en *Revista Cien Días*, Vol. 5, No. 18, CINER, Bogotá, abril-junio 1992.
- (1989). "Estrategia equivocada", en *Revista Cien Días*, No. 7, CINER, Bogotá, septiembre de 1989.
- (1992). "La danza de los capullos", en *Revista Cien Días*, Vol. 5, No. 17, CINER, Bogotá, enero-marzo de 1992.
-

QUIVERA, Revista de Estudios Territoriales

Felicita a...

Nuestra revista hermana
Ciencia Ergosum por sus 10 años
como revista científica.

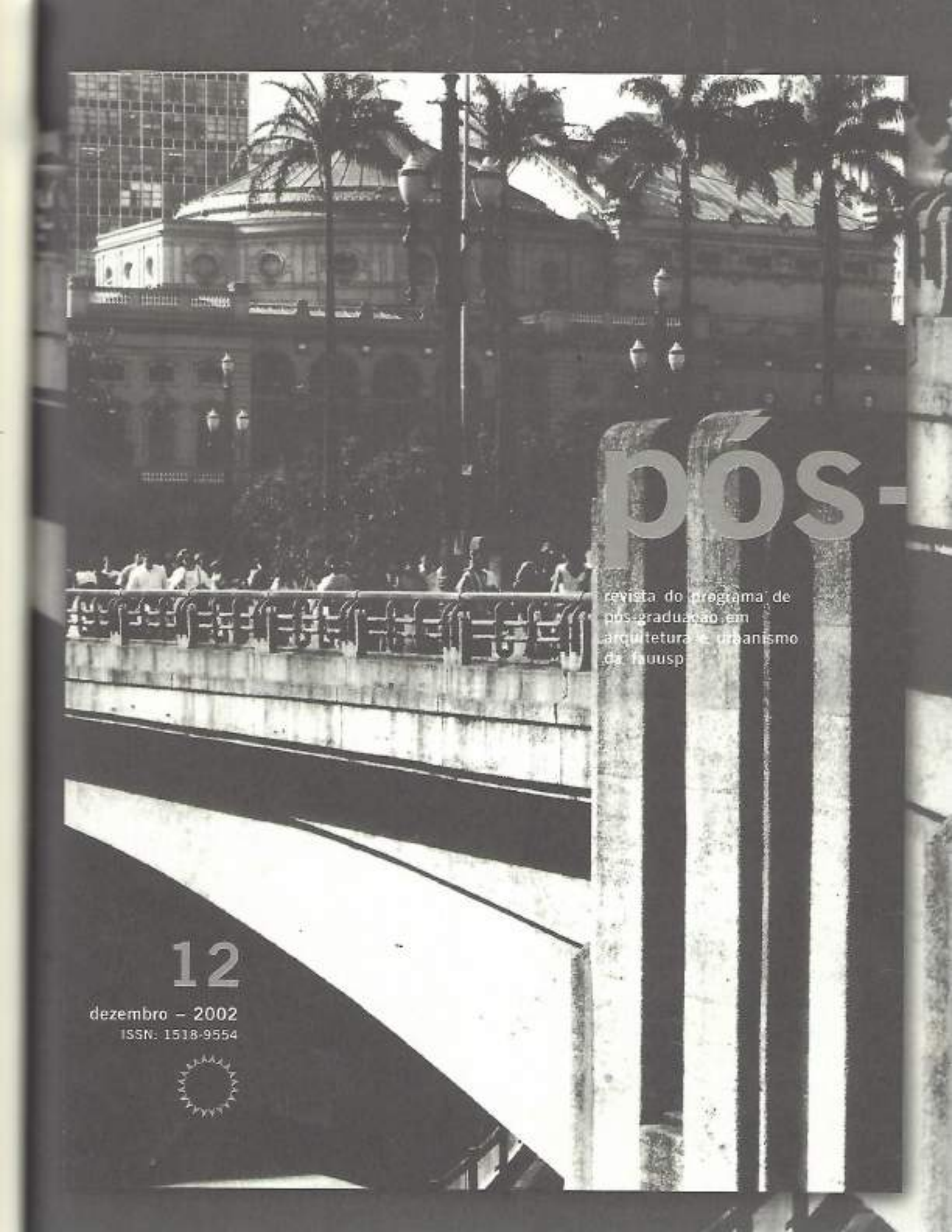
La Facultad de Planeación Urbana y Regional

Felicita al

Dr. Francisco Lizcano Fernández

por haber obtenido

la Presea Estado de México en su
categoría de Ciencias
"José María Arzate".



pós-

revista do programa de
pós-graduação em
arquitetura e urbanismo
da fausp

12

dezembro - 2002

ISSN: 1518-9554

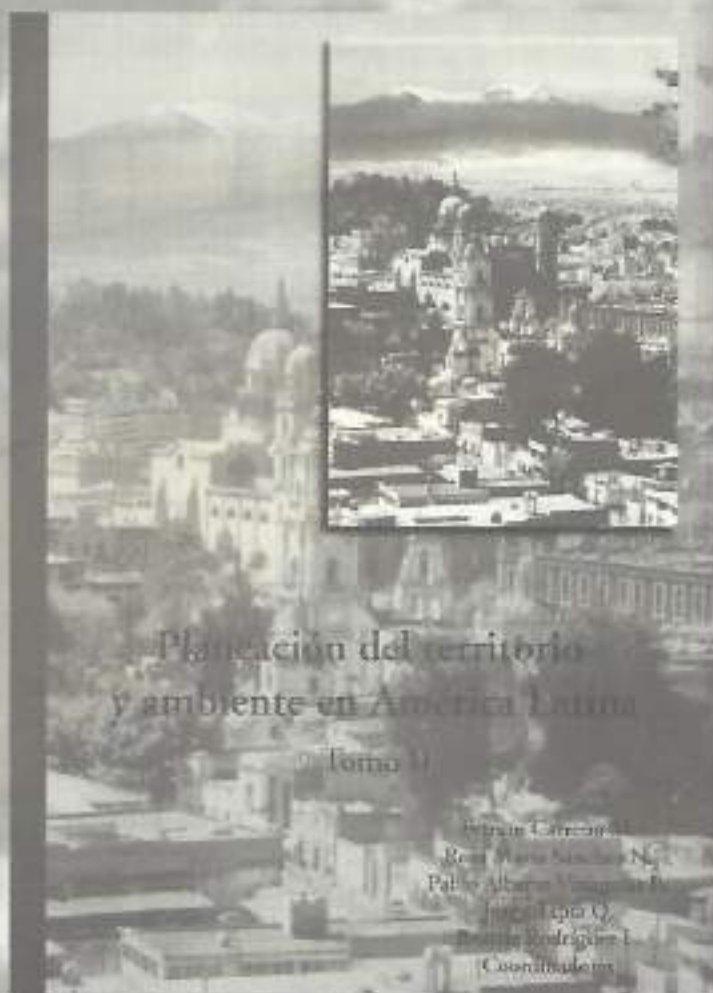
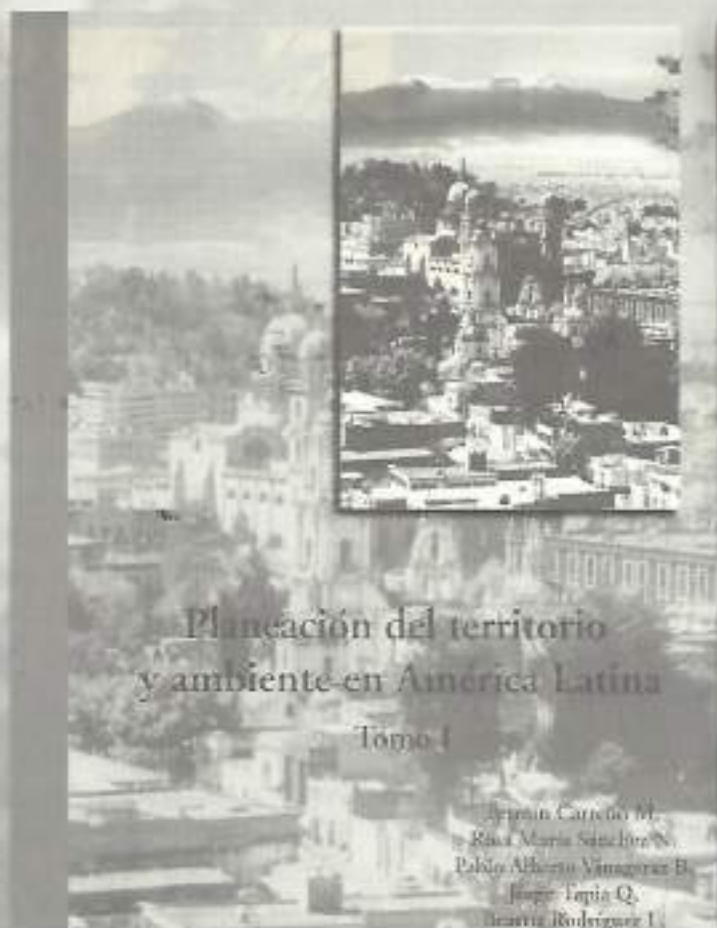




Universidad Autónoma del Estado de México

Instituto Literario #100, Ote. Col. Centro
Toluca, Estado de México

www.uaemex.mx





* Doctorante en Urbanismo. Asimismo, tiene el grado de Magister en Ingeniería de Sistemas por la Universidad Simón Bolívar. Actualmente es profesor asistente en el Departamento de Planificación Urbana de la misma institución, en la que además ha dirigido múltiples trabajos de tesis del área Urbanismo; sus artículos han sido publicados en revistas venezolanas y extranjeras. Como consultor privado ha colaborado en proyectos de reordenamiento territorial y urbano con los gobiernos de los estados de Miranda, Carabobo, Guárico y Municipio Libertador Distrito Federal, entre otros. e-mail: rmartinez@usb.ve

SOSTENIBILIDAD DE ASENTAMIENTOS
HUMANOS: EL ORDENAMIENTO URBANO DEL
SECTOR SUR DE VALENCIA, ESTADO
CARABOBO, VENEZUELA
ROGER E. MARTÍNEZ *

ANTECEDENTES

El ordenamiento urbano de asentamientos anárquicos es una compleja actividad que cada día cobra mayor urgencia en las ciudades latinoamericanas, debido a la magnitud creciente de estos asentamientos, las dificultades de integrar socialmente a sus habitantes y las implicaciones que tiene su existencia en el deterioro de la calidad de vida urbana.

Solamente en Venezuela, el censo del año 2000 reflejó que de las 3 millones 519 mil 384 viviendas existentes a escala nacional, tan sólo 893 mil 918 corresponden a las categorías censales de "Quintas", "Casas-Quintas" y "Apartamentos en edificaciones multifamiliares", es decir, a viviendas construidas dentro de mecanismos formales de urbanización y edificación.

El resto, más de dos millones y medio de viviendas está conformado por casas populares, ranchos, apartamentos como piezas separadas en quintas y casas, así como piezas dentro de casas de vecindad, gran parte de ellas edificadas por los propios residentes. El fenómeno de depauperación de la vivienda es muy evidente y su magnitud, alarmante. Ante este hecho, la respuesta del Estado ha sido, hasta la fecha, muy poco efectiva, promoviéndose indirectamente el crecimiento de los "barrios", manera como se denomina en Venezuela a los asentamientos informales donde se concentran las viviendas construidas por los propios habitantes.

En Venezuela, Josefina Baldó y Federico Villanueva, entre otros notables académicos, han reflexionado

The southern area of Valencia, in Carabobo county, Venezuela, it's a region very populated that shows urban troubles like non organized human settlements whose don't have urban infrastructure and live in very bad material conditions. For venezuelan government that means a source of social disturbance and political troubles. For that reason this paper seeks to built a proposal in urban reorganization that gives the opportunity to control the growth of human settling with sustainability. In this sense the article presents the law that rules the urban side of the local government, as good as an study about the natural, economic and social conditions of the area. With this proposal the author tries to show how improve the material conditions of a 200 thousand of inhabitants in Carabobo county.

Key words: territorial reorganization, human settlements, sustainable development.

extensamente acerca de la significación de estos asentamientos en términos técnicos, sociales, económicos y culturales, alertando acerca de lo inútil y negativo de las experiencias previas de tratamiento de este problema. Inicialmente se practicaron políticas represivas, como la célebre "batalla contra el rancho", propia de los años 50, que pretendía la total desaparición de los "barrios"; posteriormente se llevaron a cabo actuaciones "cosméticas" para "embellecerlos" e incluso, durante un tiempo, se pretendió inhibir cualquier actuación en

ellos, negándose su existencia y crecimiento.

Ante estas negativas experiencias y habida cuenta de la magnitud del fenómeno, ellos postulan la alternativa de "...completar su proceso de crecimiento y desarrollar plenamente la fase de urbanización, cumplidas, en lo esencial, las de parcelación y edificación", (Baldó y Villanueva, 1996).

De acuerdo con la tesis de estos dos académicos – que tiene como caso piloto más difundido la habilitación del barrio Catuche en Caracas, una exitosa experiencia presentada durante la Conferencia Hábitat II – aún cuando un terreno se encuentre previamente ocupado en forma anárquica por viviendas autoconstruidas, es posible realizar acciones de mejoramiento de la vialidad y de las redes de servicio, de protección contra las amenazas naturales, de mejoramiento del equipamiento comunitario, la relocalización de algunas viviendas dentro del mismo barrio e incluso, es posible lograr cambios a favor de su estructura e imagen urbana, mediante proyectos inte-

grales de intervención urbana elaborados por equipos interdisciplinarios de profesionales de la arquitectura, urbanismo, ingeniería sanitaria, vial, de suelos, entre otras especialidades.

Para la implantación de estas acciones, los proyectos deben ser discutidos y ajustados a las necesidades, expectativas y posibilidades de los habitantes, para lo cual es indispensable el apoyo que pueden brindar otros estudiosos procedentes de áreas sociales, tales como planificadores, sociólogos, trabajadores sociales, economistas, abogados, entre otros.

En la labor de "habilitación física de barrios" —tal como denominan Baldó y Villanueva a esta metodología de reordenamiento urbano—, es necesario que se promueva la organización comunitaria y se construya un fuerte vínculo con las redes sociales que existan en estos asentamientos, cuyos actores pasarían a ser protagonistas de las propias acciones de habilitación física, mediante Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) constituidas al efecto.

También es indispensable contar con la voluntad decidida de los entes gubernamentales para emprender estos trabajos, pues se trata de

delegar poder de decisión y recursos en manos de las comunidades beneficiarias.

Estas ideas y experiencias han transpasado a tal punto en la política de vivienda en Venezuela, que dieron lugar a una modificación muy relevante en la legislación relativa a esta materia, mediante un Decreto-Ley que regula el subsistema de vivienda y política habitacional, creando el *Programa II: Habilidadación física de las zonas de barrio* (República Bolivariana de Venezuela, 2000).

Es importante señalar que esta Ley regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional y señala en su artículo 12 lo siguiente:

1. Atención a los pobladores de las calles.
2. Habilidadación física de las zonas del barrio.
3. Mejoramiento y ampliación de casas en barrios y urbanizaciones populares.
4. Rehabilitación de urbanizaciones populares.
5. Nuevas urbanizaciones y viviendas de desarrollo progresivo.
6. Urbanizaciones y viviendas regulares.
7. Otros que defina el Consejo Nacional para la Vivienda de conformidad con el presente Decreto Ley y con las Normas de Operación.

Este programa y otros contenidos en la citada Ley, son vistos como una de las formas en que el Estado puede "saldar la deuda social" que mantiene con los más pobres.

Si bien la experiencia es aún incipiente, muchos profesionales vinculados con el tema de vivienda coinciden en afirmar que éste constituye el camino más acertado para abordar el reordenamiento urbano de los barrios.

En este artículo se expone, a manera de ejemplo, el reordenamiento urbano del sector sur de la ciudad de Valencia, una aglomeración urbana construida informalmente que para el año 2000, ya abarcaba unas mil 139 hectáreas y en la cual habitaban unas 160 mil personas. Las experiencias previas practicadas en el sitio, la situación actual del área y sus necesidades de reordenamiento, nos ofrecen un marco propicio para exponer las bases sobre las cuales podría implantarse una efectiva política de intervención, dentro del enfoque recientemente propuesto.



1. POLÍTICAS PRÁCTICADAS DE REORDENAMIENTO URBANO

En los últimos 20 años distintas autoridades urbanísticas del poder nacional, regional y local, han intentado reordenar este espacio, dentro de las siguientes visiones:

- Elaborando un plan normativo que regulara pasivamente, mediante resoluciones y ordenanzas, lo ya existente.
- Ejecutando obras concretas de "consolidación", sin una visión de conjunto del problema.
- Más recientemente, estableciendo directrices de ordenamiento para la habilitación física, contando con una alta participación de la comunidad.

PROPUESTAS DE ORDENAMIENTO DE CARÁCTER NORMATIVO

Aquí se inscriben los estudios de ordenamiento realizados por el Ministerio de Desarrollo Urbano, en 1985, con la formulación del Plan Rector de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Valencia-Guacara, el cual, aunque no fue publicado oficialmente, adelantó los estudios básicos que, a la larga, permitieron al mismo Ministerio publicar en 1992 el Plan de Ordenación Urbanística del Área Metropolitana de Valencia-Guacara, actualmente vigente, en el cual se cataloga el área de interés como AR-2, áreas residenciales correspondientes a asentamientos de vivienda ya consolidados, con una densidad bruta máxima de 100 hab/Ha, cuyas variables urbanas fundamentales para la construcción o reconstrucción de edificaciones se establecerían posteriormente en el Plan de Desarrollo Urbano Local, instrumento de ordenamiento urbano de competencia municipal.¹

De acuerdo con esta visión de las necesidades de ordenamiento urbano, la política del Ejecutivo Nacional en esta área consistió en tratarla como área ya desarrollada, donde sólo sería necesario fijar parámetros de índole volumétrico, tales como retiros, porcentajes máximos de construcción, previsión de estacionamientos y de uso del suelo. El Municipio, a través de un Plan de Desarrollo Urbano Local, desarrollaría estas directrices.



Y en efecto, en 1997, la Municipalidad de Valencia emprendió la ejecución de sendos estudios para la preparación del Plan de Desarrollo Urbano Local en las zonas 6A y 6B que comprendían el sector de interés. Se trató de estudios en los cuales se proponía la promulgación de normas respecto a las variables urbanas antes referidas, mediante la redacción de una Ordenanza de Zonificación, la cual, en forma pasiva, regularía la construcción de edificaciones y la instalación de usos en el área.

Además se previó en este Plan de Desarrollo Urbano Local, la ejecución de una serie de acciones "estructurantes" que permitirían mejorar la conectividad y resolver importantes problemas de saneamiento ambiental, tales como la canalización de caños, la construcción de obras viales y el mejoramiento de las redes de acueducto y cloacas, además del mejoramiento e incremento en la dotación de los equipamientos locales de índole comunitaria.

¹ De acuerdo con la Ley Orgánica Urbanística vigente en Venezuela, el Plan de Ordenación Urbanística es el instrumento de planificación mediante el cual el Ejecutivo Nacional establece la política urbanística de las ciudades, mientras que el Plan de Desarrollo Urbano Local, es el instrumento de planificación urbana de competencia municipal, cuyo ámbito de actuación debe circunscribirse a la jurisdicción del Municipio y atenerse a los planteamientos del Plan de Ordenación Urbanística.



Si bien estos instrumentos fueron útiles para establecer cuotas poblacionales de demanda en los servicios públicos e identificaron la necesidad de realizar obras de gran envergadura, no concibieron una estrategia de intervención que lograra iniciar las complejas acciones de ordenamiento señaladas. Además, gran parte del área fue tratada como "área ya consolidada", sin proponer acciones para mejorar la precaria y uniforme estructura urbana. Tampoco se consultó suficientemente a las comunidades para establecer la visión futura de los afectados respecto al asentamiento que ellos habían edificado.

Como resultado, contrariamente a lo esperado por las autoridades nacionales y locales de planificación urbana, los instrumentos elaborados no fueron utilizados como referencia para ejecutar obras concretas de intervención física dentro de esta zona, y la comunidad desconoce las políticas propuestas para el ordenamiento de su hábitat.

PLANES PARCIALES Y EJECUCIÓN DE OBRAS CONCRETAS, SIN VISIÓN DE CONJUNTO

En la práctica, la intervención gubernamental se ha basado en propuestas de intervención parciales, no regidas por una visión del conjunto, dejando de lado la ejecución de obras de ma-

yor envergadura, en pro de ejecutar obras menores en sectores específicos.

En gran medida, las acciones ejecutadas obedecieron a una lógica de "clientelismo político", claramente ilustrado por la denominación que mantienen los barrios, bautizados con los nombres de las personas que en su momento ejercieron cargos públicos de importancia en la Alcaldía o en la Gobernación. También se practicó la asignación de contratos de obras a contratistas afectos a la administración pública de turno, ante la indiferencia de los pobladores.

La ejecución de obras de mejoramiento se llevó a cabo sin considerar intervenciones urbanísticas evidentes a una escala de análisis mayor: la necesidad de ampliación de importantes avenidas urbanas, el establecimiento de áreas de protección de importantes cauces del sistema primario de la ciudad, la creación de grandes centros de empleo, entre otras directrices.

Recientemente, quizás forzados por la necesidad de resolver problemas crecientes, se han ejecutado acciones soportadas por una visión de más largo plazo. La ampliación de la Avenida Sesquicentenario, una de las pocas vías que permite la movilización este-oeste, es una de ellas. La ejecución de obras con desconocimiento de las propuestas de ordenamiento previamente estudiadas y la inexistencia de un proceso de consultas y acuerdos con los habitantes "beneficiados", parece predominar como mecanismo de actuación.

DIRECTRICES DE ORDENAMIENTO GENERALES PARA PLANES MÁS ESPECÍFICOS

Recientemente, el Ejecutivo Nacional, a través del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), ha promovido la ejecución de estudios comprensivos de los barrios de ranchos en todo el país, con miras a establecer directrices específicas para la actuación. El denominado Programa II: Habitación Física en las Zonas de Barrios tiene su expresión en la zona sur de Valencia bajo la denominación Unidad de Planificación Física Siete o UPF-7, la cual se des-

agrega a su vez en 18 subunidades de diseño urbano, o UDU's. Cada UDU abarca una superficie entre 30 y 100 hectáreas y una población entre 5 mil y 17 mil habitantes.

La lógica de la intervención propuesta desde el CONAVI consiste en la elaboración de lineamientos generales de intervención al nivel de la UPF-7, que ofrezcan pautas para estudios más específicos en el ámbito de las UDU. A la par de una mayor concreción en las proposiciones y regulaciones que se propongan, los trabajos al nivel de cada UDU serán acompañados por labores de asistencia técnica y promoción comunitaria que permitirán conocer en detalle las expectativas de los habitantes, haciéndolos partícipes de la formulación y ejecución de las propuestas de intervención mediante la constitución de unas Oficinas Locales de Asistencia Técnica, consagradas en la ley ante citada que regula esta materia.

Si bien este enfoque ofrece mayores oportunidades de éxito, existen una serie de amenazas que atentan contra el éxito de esta iniciativa:

- Los recursos necesarios para la ejecución de los estudios son erogados desde el nivel central hacia las regiones, lo cual retrasa su efectiva disponibilidad.

- La delimitación previa de las UDU, antes de acometer estudios específicos al nivel de la UPF, tiende a sectorizar las actuaciones, sin prever la necesaria continuidad que debe ofrecerse a corredores viales, corredores ambientales a lo largo de quebradas y cursos de agua, entre otros espacios urbanos de mayor continuidad.

- Algunas obras de jerarquía mayor a las de las UDU quedan sin recursos para su ejecución. Ciertas obras de macro-urbanización, tales como grandes tanques de almacenamiento, redes alimentadoras de acueducto, grandes avenidas, e instalaciones de equipamiento puntual cuya cobertura sobrepase el área de influencia de cada UDU, no están representadas dentro del esquema de actuación de las UDU, donde se asignan los recursos presupuestarios.

- Existen dificultades para vincular la formulación de propuestas de ordenamiento urbano al nivel de la UPF, con la deseable participación

de actores legítimos que representen la variedad de intereses que confluyen en estos grandes asentamientos. En buena medida, la dificultad viene dada por los bajos niveles de organización existentes en la mayoría de las comunidades y por la complejidad de identificar actores válidos, que representen los intereses legítimos de sus comunidades.

2. SITUACIÓN ACTUAL Y NECESIDADES DE REORDENAMIENTO

Esta extensa área es propiedad de la Municipalidad de Valencia y está adscrita al patrimonio de la *Fundación para el Mejoramiento Industrial y Sanitario de Valencia (FUNVAL)*. Originalmente la Fundación fue constituida por el Municipio, entre otras razones, para impulsar desarrollos de gran escala que permitieran la expansión de la ciudad hacia el sur, lo cual dio lugar a la aparición de la zona industrial de Valencia, actualmente uno de los parques industriales más importantes del país.

El rápido crecimiento que experimentó el Área Metropolitana de Valencia a partir de 1950, aunado a la incapacidad de la política habitacional de atender la creciente demanda de viviendas de la población de menores recursos económicos, condujo a fuertes presiones para la ocupación incontrolada de los terrenos de



FUNVAL. En períodos más recientes, la población pasó de unos 100 mil habitantes en 1990 a 160 mil en 2000, estimándose que, de mantenerse las tendencias de crecimiento, la población alcanzará unas 216 mil 000 personas en 20 años. Todavía existen terrenos vacantes en las inmediaciones de lo ya ocupado, por lo que la situación tiende a agravarse.

CONTEXTO METROPOLITANO

El sector se encuentra al sur del área central o casco tradicional de Valencia, al oeste de la zona industrial de la ciudad, cercano a importantes equipamientos (Plaza Monumental de Toros, futura Estación Terminal de Metro de Valencia, entre otros) y adyacente a importantes arterias viales. Esta excelente localización permitiría un mejor aprovechamiento de este sector como núcleo residencial y de actividades empleadoras (Figura 1). No obstante estas ventajas, el sur de Valencia se ha venido desarrollando anárquicamente como un área segregada

de la ciudad formal, donde predominan las edificaciones residenciales de población pobre y con una alta dependencia a los empleos y servicios localizados en áreas adyacentes.

Desde el punto de vista de su situación en el contexto urbano, el reordenamiento urbano de este sector implicaría aprovechar mejor su accesibilidad para promover la instalación de usos rentables (comercios e industrias livianas) que incrementen los puestos de trabajo a su interior. También convendría diversificar la oferta de inmuebles, logrando atraer familias de mayor nivel de ingresos que promuevan una mayor mezcla social y eleven la capacidad adquisitiva y tributaria del promedio de los habitantes.

Por último, considerando el riesgo de extensimiento de estos suburbios de población pobre hacia los espacios vacantes adyacentes, sería necesario prever la ocupación de estos últimos, previendo la incorporación de los servicios públicos necesarios para la población actual y futura, y controlando la expansión anárquica mediante la urbanización oportuna de la tierra.



Figura 1: El sector sur de Valencia (UPF-7), en el contexto metropolitano. Ciudad Plaza, la estación del Metro y la Autopista José Rafael Pocaterra, son proyectos en marcha, aún no culminados. Lomas de FUNVAL es un desarrollo residencial dirigido a población de recursos medios. Toda la UPF-7 está constituida por desarrollos anárquicos.

ASPECTOS FÍSICO-NATURALES

Geográficamente el área está atravesada por varios cursos de agua permanentes que pertenecen a la cuenca del Lago de Valencia (Río Cabrales, Quebradas Trapichito y La Yuca y varios cursos menores, tributarios de los primeros). Dado su origen geomorfológico —una planicie compuesta por material sedimentario de origen aluvial—, la pendiente natural del terreno es muy baja, lo cual ocasiona serias dificultades para el drenaje de aguas de lluvia y de recolección de aguas negras.

Las acciones necesarias para el reordenamiento de este sector deberían reservar el área adyacente a los cursos superficiales para canalizar fuertes avenidas de agua, evitando inundaciones y aprovechando el espacio de reserva para su uso recreativo abierto (Figura 2). También se deberían identificar los sitios más seguros para la construcción de nuevos equipamientos.

ASPECTOS SOCIALES Y ECONÓMICOS

Gran parte de la población que ocupa este asentamiento es pobre y se desempeña en oficios de baja calificación como de la industria manufacturera (70%), construcción (10%) y comercio minorista (20%), actividades cuyos centros empleadores más importantes se localizan fundamentalmente en el centro y suroeste del área metropolitana de Valencia, fuera del área de estudio.

Para mejorar la base económica de la población —punto de partida para que las acciones de reordenamiento sean eficaces y sostenibles en el tiempo— es necesario establecer incentivos fiscales y económicos que promuevan la instalación de establecimientos productivos dentro del área, lográndose que, a la par de incrementar la oferta de bienes y servicios a la población residente, se minimice la movilización diaria con propósitos laborales fuera del área de estudio y se diversifiquen las



Figura 2: La zona sur está atravesada por cursos de agua de muy baja pendiente. Las propuestas de reordenamiento recomiendan la reserva de las riberas como espacios recreacionales abiertos.

fuentes de empleo locales. También convendría instalar centros de capacitación técnico-productiva, que incrementen las habilidades de la población para el trabajo y para la gestión por cuenta propia de microempresas.

MORFOLOGÍA E IMAGEN URBANA

Casi todas las manzanas —existen más de mil— poseen edificaciones unifamiliares de un piso, ofreciendo una imagen urbana extremadamente uniforme, poco atractiva, sin hitos de importancia, siendo muy difícil diferenciar la existencia de sectores o barrios distintos. No se jerarquizan las avenidas principales con edificaciones que, ya sea por su tamaño o implantación, reconozcan su mayor jerarquía. Tampoco existen

espacios públicos abiertos que permitan la realización de actividades al aire libre y que organicen la trama urbana. La forma de ocupación actual no reconoce la existencia de bordes, tales como cursos de agua y avenidas expresas.

En este sentido, las propuestas de ordenamiento urbano deberían lograr la jerarquización y diferenciación de espacios urbanos, promoviendo la existencia de corredores ambientales y viales, mediante la intensificación del uso, la instalación de comercios y servicios y la construcción de edificaciones de mayor altura y volumen en los bordes (Figuras 3 y 4). También se deberían construir nuevos equipamientos comunitarios que atiendan las necesidades más perentorias de la población y que, a la vez, generen nuevos puestos de trabajo.

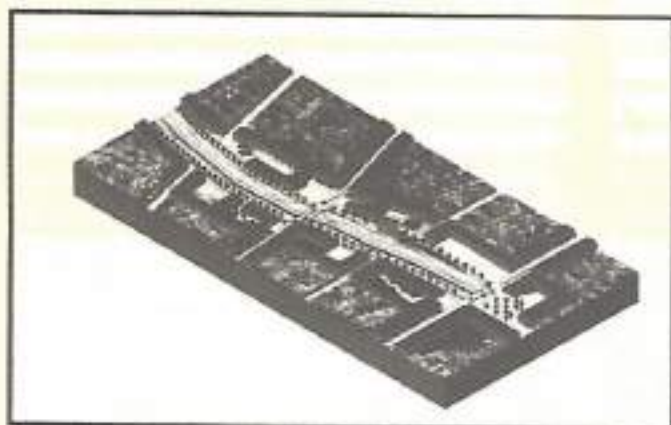


Figura 3: Las manzanas adyacentes a los borde de las quebradas pueden dar lugar a acciones de renovación que aseguren un adecuado tratamiento de las reservas de suelo para protección, rentabilizando esta intervención mediante la densificación de la superficie aprovechable.

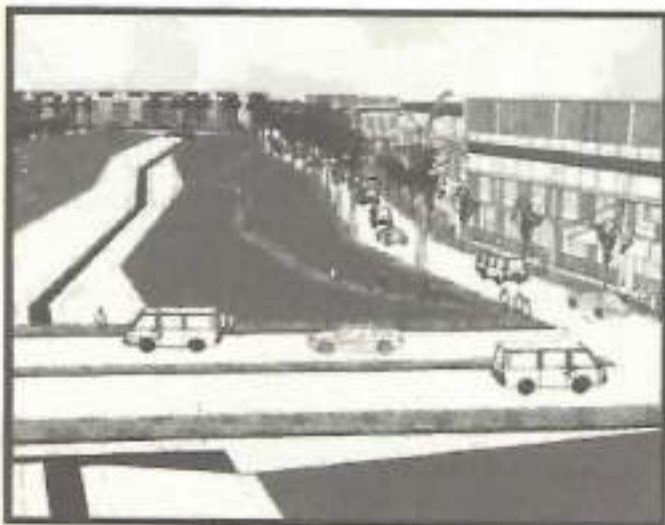


Figura 4: Imagen urbana que ilustra las posibilidades de aprovechamiento urbanístico en los corredores ambientales.

VIALIDAD Y TRANSPORTE

Tal como se mencionó anteriormente, la red vial expresa y arterial que se encuentra en las proximidades del área de estudio, permiten una alta conectividad del sector con su contexto. Sin embargo, las deficiencias de la red interna impiden una adecuada movilidad. En sentido norte-sur, el área cuenta con varias vías que, aunque podrían mejorarse en cuanto a sección y trazado, permiten precariamente la operación de rutas de transporte público, principal modo de transporte de los habitantes. En sentido oeste-este, las opciones de recorrido son prácticamente inexistentes. Para permitir movimientos en esa dirección, sería necesario la construcción de varios puentes y la ampliación de extensos tramos de vialidad.

Paradójicamente, existe una excesiva cantidad de vías locales que no poseen continuidad en su trazado, dificultando la definición de vías colectoras. Además, las bajas pendientes, el mal estado del pavimento y la inexistencia de drenaje urbano, empeoran el uso de las vías, principalmente en época de lluvias.

A través del reordenamiento urbano se debería mejorar el sistema de vías arteriales, promoviendo el trazado de vialidad este-oeste, construyendo puentes y expropiando algunas edificaciones para facilitar el ensanche o prolongación de algunas vías (Figura 5). También se debería mejorar la operación de la vialidad existente mediante acciones de acondicionamiento, señalización y demarcación vial. En cuanto al transporte público, se deberían organizar rutas internas que alimenten a las rutas troncales arteriales.



Figura 5: Ordenación propuesta para la zona sur de Valencia (UPF-7). La ordenación propuesta busca mejorar la conectividad del área, enlazando algunas vías arteriales existentes y propuestas con vías de igual importancia de su contexto inmediato.

SERVICIOS PUNTUALES

La red de edificaciones educacionales, asistenciales y recreacionales es deficiente y las instalaciones destinadas a instituciones sociales y culturales son prácticamente inexistentes, representadas en su mayoría por establecimientos de carácter religioso. No existen suficientes espacios libres como para aumentar la dotación de nuevos equipamientos, pero existen lotes utilizados por algunas edificaciones que permitirían ampliar las instalaciones existentes.

Un esfuerzo por reordenar urbanísticamente esta área debería incrementar la oferta de equipamientos recreacionales, asistenciales y educacionales, asegurando una cobertura proporcionada a la magnitud y distribución espacial de la demanda; promover nuevos sitios de centralidad, concentrando los equipamientos en lugares con buena accesibilidad, fácilmente reconocibles en la trama urbana, así como diversificar los equipamientos sociales y culturales, ofreciéndole a la población una oferta variada para el aprovechamiento de su tiempo de ocio y así promover la organización comunitaria y el desarrollo humano de los habitantes.

SERVICIOS DE REDES

Las tuberías de distribución de agua potable aparecieron a expensas de las redes de urbanizaciones adyacentes, mediante ampliaciones no planificadas, creando una red ineficiente, que no permite abastecer la demanda de agua potable de la población, ni garantiza una adecuada presión de servicio. No existen suficientes tuberías alimentadoras que aseguren el transporte de grandes caudales, obligando a la perforación de pozos para la obtención de agua subterránea, de muy precaria condición sanitaria.

Al mismo tiempo, no existen tanques de almacenamiento propios que compensen las variaciones de horario, razón por la cual el sector

utiliza en forma exclusiva uno de los tanques (30 mil m³) del sistema de abastecimiento del Área Metropolitana de Valencia, construido originalmente para almacenar el agua tratada de la planta potabilizadora de la ciudad. g

En cuanto a la recolección y disposición de aguas servidas, la red de cloacas no cuenta con tuberías colectoras principales, por lo cual casi todos los colectores descargan en los cursos de drenaje primario, contaminándolos. Esta situación afecta de forma muy negativa a la fuente de abastecimiento del Sistema Regional del Centro, acueducto de un extenso conglomerado urbano que, además del Área Metropolitana de Valencia, también sirve a Maracay, La Victoria y otras poblaciones del eje central del país, una población cercana a 2.5 millones de personas.

Por último, la red de drenaje primario tiene un recorrido en forma de meandros en algunos tramos, requiriéndose su canalización para garantizar velocidades que aseguren el transporte de caudales para períodos de retorno de 10 años. No obstante, no hubo previsión de zonas de protección en los márgenes de estos cursos, lo cual dificulta la ejecución de obras correctivas de drenaje urbano, exigiendo previamente la expropiación de edificaciones y la relocalización de un importante número de familias.

Un ordenamiento urbanístico de todo el sector implicaría mejorar la red de distribución de agua potable, estableciendo un sistema matriz que garantice presiones y caudales adecuados a toda el área; e incrementar el almacenamiento, dotando al sector de tanques propios que organicen la red de distribución según cuotas de servicio (Figuras 6 y 7).

En cuanto a las redes de cloacas y drenajes, se deberían canalizar los cursos de agua y liberar sus márgenes de bienhechurías, utilizando el espacio recuperado como espacios abiertos de uso recreacional y construir colectores marginales a los caños y cursos de agua, asegurando una adecuada recolección y envío hacia la Planta de Tratamiento existente.



Figura 6: Red de abastecimiento y distribución de agua potable de la zona sur de Valencia (UTP-7).

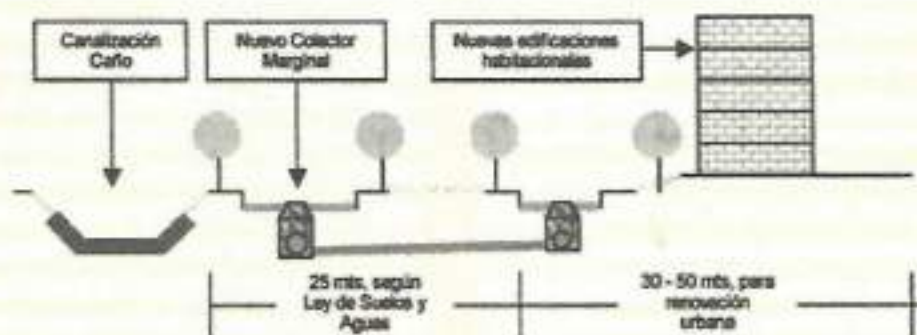


Figura 7: Alineamientos para el trazado de colectores de aguas servidas, aprovechando el espacio recuperado por las acciones de saneamiento y renovación urbana.

3. LINEAMIENTOS COMPLEMENTARIOS PARA EL LOGRO DE UNA EFECTIVA ORDENACIÓN URBANÍSTICA

Como podrá deducirse de la lectura del punto anterior, la cantidad y complejidad de las intervenciones de reordenamiento antes presentadas, suponen una inversión muy significativa de recursos presupuestarios para realizar estudios y proyectos detallados y mucho más para la ejecución de las obras. Además, se requerirá más de un período gubernamental para ejecutar todas las acciones, lo que implicará una eficaz coordinación entre los distintos entes que administran los servicios y un seguimiento de la ejecución de las acciones en el tiempo.

Por otra parte, como es de esperarse en cualquier proceso de esta naturaleza, la participación de la comunidad es indispensable,

pues las necesidades sentidas por la población se traducen en presiones a los organismos públicos, los cuales deben dar prioridad a la ejecución de ciertas acciones. Además, muchas de las obras implican abordar un aspecto muy sensible de la relación con las comunidades: la relocalización de algunas familias, acción necesaria para liberar el espacio requerido para el mejoramiento del drenaje primario, la prolongación y ensanche de calles y la construcción de equipamientos comunitarios. La relocalización debe ser muy selectiva y bien argumentada ante la comunidad para lograr su convencimiento, garantizando el bienestar de las familias que deban ser movilizadas.

En resumen, la reordenación de esta zona supone una extensa y compleja operación urbanística que exige un gran esfuerzo por parte

de la administración pública en términos de la necesaria negociación con los particulares y con las comunidades afectadas, el manejo de recursos presupuestarios, la coordinación interinstitucional y el seguimiento del proceso. Hasta la fecha, no hemos podido verificar que los organismos nacionales, regionales y locales en Venezuela, sean capaces de llevar a cabo una operación tan ambiciosa.

Una política efectiva de ordenación urbana debe ser sostenible en el tiempo, lo cual implica:

- Una legislación urbanística acorde con las necesidades de intervención.
- Una organización comunitaria que actúe como promotora de los cambios necesarios.
- Una actitud proactiva por parte de las autoridades urbanísticas y de los organismos públicos.
- Una estrategia de desarrollo social y económico.

UNA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA ACORDE CON LAS NECESIDADES DE INTERVENCIÓN

Gran parte de las soluciones aportadas a los problemas de ordenamiento se asocian con la existencia de instrumentos legales que permitan agilizar la puesta en marcha de las proposiciones. Si bien en Venezuela existe la figura de planes especiales² que permite la concepción de una regulación urbanística de competencia municipal adaptable a las necesidades de ordenación específicas de un asentamiento no controlado, en la práctica el desarrollo de este tipo de instrumentos legales ha sido poco frecuente.

No se ha ensayado lo suficiente la elaboración de fórmulas jurídicas para resolver aspectos relacionados con el dominio y

administración de la propiedad de la tierra, donde cabría establecer pautas para la transferencia de la propiedad, la delimitación de condominios para la administración de subconjuntos de viviendas, la afectación de áreas para la construcción de equipamientos y redes de servicios, entre otros problemas característicos de los asentamientos anárquicos.

Otros problemas de instrumentación legal se refieren a cómo posibilitar la ejecución de acciones desde el punto de vista económico, por ejemplo: ¿cómo aliviar el peso de las expropiaciones en las actuaciones de relocalización y renovación urbana?; ¿cómo hacer accesible las nuevas viviendas a la demanda del sitio, cuando los ingresos familiares son tan bajos que tradicionalmente han impedido a la mayoría acceder a créditos a largo plazo?

Por último, existe poca experiencia en el establecimiento de normas para la administración autogestionaria de algunos servicios. No existe suficiente jurisprudencia en relación a la recolección de desechos sólidos por parte de la misma comunidad, a la administración de redes locales de acueducto, al cuidado de áreas verdes de protección, a la asignación de rutas de transporte público, entre otros casos. En la práctica, todos estos asuntos se resuelven por vías de hecho, pero no existe una legislación que ampare o dé una forma legal satisfactoria a estas prácticas.

UNA ORGANIZACIÓN COMUNITARIA QUE PROMUEVA LOS CAMBIOS NECESARIOS

Gran parte de las soluciones aportadas a los problemas de ordenamiento dependen de que las organizaciones comunitarias faciliten la transferencia de información, convoquen a la población a participar y a comprender las exigencias de una adecuada ordenación urbana y permitan establecer un canal de comunicación válido con los entes gubernamentales.

Cuando existen bajos niveles de organización comunitaria, resulta difícil encontrar un interlocutor que valide los acuerdos y las proposiciones, así como también permita instrumentar las acciones propuestas.

² La Ley Orgánica de Ordenación Urbanística en su artículo 49 define a los planes especiales como aquellas cuyo objetivo fundamental es la ordenación, creación, defensa o mejoramiento de algún sector particular de la ciudad, en especial las áreas de conservación histórica, monumental, arquitectónica o ambiental, las zona de interés turístico o paisajístico, los asentamientos no controlados, las áreas de urbanización progresiva y cualquier otra área cuyas condiciones específicas ameriten un tratamiento por separado, dentro de Plan de Desarrollo Urbano Local. La autoridad urbanística municipal dispondrá lo concerniente a la elaboración, aprobación y ejecución de estos planes.

En los procesos de reordenamiento de zonas de barrios pobres, es indispensable que las propuestas de intervención física vayan a la par de las iniciativas de organización y promoción comunitaria, sin caer en la concepción clientelar y de proselitismo político que ha caracterizado la aparición y mejoramiento de los barrios existentes.

UNA ACTITUD PROACTIVA POR PARTE DE LAS AUTORIDADES
URBANÍSTICAS Y DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS

Usualmente se alude a la carencia de presupuesto para justificar la inactividad de las autoridades urbanísticas y de los organismos públicos. Sin embargo, gran parte de las acciones necesarias pueden acometerse fijando "reglas de juego" claras y convocando al sector privado y a las organizaciones comunitarias a participar en acciones concretas, bajo la supervisión de las autoridades.

La reordenación de los bordes de avenidas y cursos de agua, pueden ser objeto de interesantes ejercicios de promoción inmobiliaria, donde se conjugue el capital privado con la participación de la comunidad, bajo ciertas premisas que garanticen el cumplimiento de fines sociales y de ordenamiento espacial, las cuales pueden ser establecidas de antemano por las autoridades urbanísticas locales. Se trata de alentar a las autoridades locales a promover los cambios necesarios, mediante la creación de entes descentralizados del gobierno local que tengan a su cargo la ejecución de estas ambiciosas, —pero posibles— intervenciones urbanísticas, apoyándose en los recursos y capacidades del sector privado y salvaguardando los intereses de la comunidad, lo cual es posible ofreciendo a cada grupo una adecuada representación en la toma de decisiones.

UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

El fin último del ordenamiento urbanístico consiste en promover la elevación de la calidad de la vida, lo cual pasa necesariamente por la satisfacción de las necesidades sociales y económicas de la población.

Las intervenciones urbanísticas propuestas en los planes de ordenación, constituyen una gran oportunidad para estos fines, toda vez que promoverán un gran número de nuevos empleos, tanto durante su construcción como en su puesta en marcha, ya que gran parte de los inmuebles a construir son precisamente para emplearse como comercios, talleres e industrias livianas. A la vez, las intervenciones posibilitan la obtención de espacios destinados a equipamientos comunitarios de gran beneficio social.

Para que estas proposiciones logren elevar efectivamente la calidad de la vida, es necesario mejorar las capacidades de la población para el trabajo. Una instrucción dirigida a dotar de mayores habilidades técnicas para la construcción, tendría efectos muy positivos en la generación de empleos durante la ejecución de las obras. En este sentido, valga reproducir una de las recomendaciones del *Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela, 2000* (PNUD, 2001) con relación a las políticas para la superación de la pobreza:

La prestación de servicios sociales y las obras de saneamiento son actividades altamente intensivas en mano de obra. Por lo tanto, otorgar prioridad a estos servicios impacta favorablemente la generación de empleos. En particular, el componente de construcción y mantenimiento de infraestructura tiene altos coeficientes de mano de obra no calificada. En consecuencia, el establecimiento de planes estables y comprehensivos de mantenimiento de la infraestructura social contribuirá a proporcionar empleo a la fuerza de trabajo menos calificada, donde se concentra la pobreza.

A la vez que se eleva las capacidades productivas de la población para el comercio y los servicios, se ofrece a la población económicamente activa la posibilidad de obtener mejores empleos, o de emprender por cuenta propia actividades productivas a través de micro empresas, enmarcándose dentro de las políticas sugeridas por los especialistas en asuntos sociales como vías de superación de la pobreza.

4. CONCLUSIONES

El ordenamiento urbano de zonas de barrios constituye, más que un ejercicio de modelación teórica acerca de la mejor forma de reorganizar un espacio, una política gubernamental que puede promover el bienestar social y superar las necesidades colectivas. Las propuestas de intervención urbanísticas, vistas desde distintas perspectivas, conjugan toda una serie de efectos beneficiosos donde, a la par de organizar el territorio, es posible potenciar el desarrollo social y económico de una ciudad. Para lograr estos efectos es necesario saber qué se quiere con el espacio (acción de ordenar y proponer), pero, aún más importante, implica el

uso del ingenio y de la voluntad política respecto a la mejor forma de lograrlo, incorporando en este esfuerzo a todos los sectores involucrados. En este orden de ideas, la planificación urbana constituye una herramienta de superación de la pobreza, en la medida que hagamos partícipes a los afectados de sus posibilidades y de sus responsabilidades.

De acuerdo con el Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela, "es necesario incorporar a la población pobre como agente activo de su propio desarrollo y no sólo como 'beneficiarios pasivos', facilitando espacios e instrumentos legales, normativos e institucionales, para que ésta exija sus derechos y aporte su contribución en un marco de corresponsabilidad".



BIBLIOGRAFÍA

- Baldo, J. y Villanueva, F. (1996). "Una Agencia de Desarrollo Urbano Local Autogestionada en la Quebrada de Catuche", en *Habitat II. Second United Nations Conference On Human Settlements*, Istanbul.
- Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI). *Términos de referencia para la preparación de planteamientos iniciales orientados a la ejecución de proyectos del Programa II: Habitación Física de las Zonas de Barrios*. Mimeo (sin fecha).
- Fundación para el Mejoramiento Industrial y Sanitaria de Valencia (FUNVAL) et al. (2001). *Plan Especial para la Ordenación Urbanística de la Zona Sur de Valencia*, junio 2001.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y OCEI, (2001). *Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela, 2000, Caminos para superar la pobreza*, 2001.
- República Bolivariana de Venezuela (2000). "Decreto-Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional", en *Gaceta Oficial*, No. 37,066, 30 de octubre de 2000.
- República Bolivariana de Venezuela (1987). "Ley Orgánica de Ordenación Urbanística", en No. 33,868, 16 de diciembre de 1987.

Revista iapem

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Fotografía de portada: Olga Ruiz Delgado

**Tipología de la
Administración**

**Nueva gestión pública y diseño
político-institucional.**
Implicaciones para un país como México

**La nueva gestión pública
en el ámbito municipal de Gobierno**

**Gestión pública y
público contestatario**

**La gestión del conocimiento
y la gestión de las relaciones intergubernamentales:**
Aspectos estratégicos en el México del Siglo XXI

**La gestión pública en tiempos
de intensidad ciudadana**

**Alta calidad en
la gestión pública**

I A P E M
30
ANIVERSARIO
Cinco años de presencia
1975-2005



YO RENACERÉ

Yo renaceré, cierto en primavera,
tal vez regresaré gaviota de escollera,
sin un pasado que olvidarme,
sin nada más que preguntarme
con un camino por delante.

Yo renaceré, amigo fiel, amigo mío,
y me transformaré en un ser distinto al que yo he sido,
águila blanca de montaña, que vuela más no suena,
que va de frente y que no engaña.

Yo renaceré, sin miedo alguno de caerme,
seguro al fin de levantarme,
seré un eterno caminante.

Yo renaceré,
sin mis pasadas frustraciones,
y amigo mío intentaré, hacer verdad mis ilusiones,
tendré mi rumbo definido, feliz así de haber nacido,
mirando al cielo, al infinito.

Yo renaceré, yo renaceré,
sin miedo alguno de caerme,
seguro al fin de levantarme,
seré un eterno caminante,
yo renaceré, yo renaceré...

Ricardo Cocciante
(Canta autor italiano)

* Profesor - Investigador de la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México. Es doctorante del Posgrado en Ciencias Sociales y Políticas en la Universidad Iberoamericana. Dirige QUIVERA, Revista de Estudios Territoriales. E-mail: alpha2@uaemex.mx

POLÍTICA, DINERO E INSTITUCIONALIZACIÓN PARTIDISTA EN AMÉRICA LATINA
Pilar Espíndola Castaños *

El texto que se presenta, editado por la Universidad Iberoamericana (UI), el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), es resultado del Seminario «Los partidos políticos ante los retos del siglo XXI», organizado en 2000 por la Universidad de Salamanca, el cual buscaba analizar la acción que tienen en Latinoamérica éstas instituciones políticas. Ya desde la presentación se remarca la importancia que hoy en día tiene el estudio de los partidos políticos, y destacan el alto nivel académico de los trabajos incluidos en el volumen.

El libro está dividido en dos partes, la primera de ellas analiza la relación que se da entre el dinero y los partidos por la vía del financiamiento: posibles fuentes, normatividad, control y gestión, etcétera; la segunda parte revisa con mayor detenimiento aspectos de la organización interna y la institucionalización de las prácticas políticas de los partidos en varios países latinoamericanos, con la finalidad de dar un panorama general de la situación que guardan de cara al nuevo milenio.

Todos los artículos del libro parten para su estudio de una afirmación interesante: actualmente a todo lo largo y ancho de las naciones democráticas, se habla de la necesidad de analizar la así llamada «crisis de los partidos», en particular en el aspecto del financiamien-



ALCÁNTARA MANUEL Y BARAHONA M. ELENA, (2003). *POLÍTICA, DINERO E INSTITUCIONALIZACIÓN PARTIDISTA EN AMÉRICA LATINA*, UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA, INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y FACULTAD LATINO AMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES, MÉXICO, pp. 457

to. Es por ello que, cada uno de los artículos contenidos en el este apartado tienen la cualidad de aportar alguna propuesta para superarla, en el entendido que los partidos son actores políticos de primera importancia para la permanencia y mejoramiento de los regímenes democráticos.

El texto inicia con los comentarios de los editores, quienes en ella intentan responder a la pregunta de si existe actualmente una crisis al interior del sistema partidista en Latinoamérica y las posibles soluciones a la misma. En la misma línea, el primer trabajo titulado Estudio comparado de las características jurídicas y prácticas del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina» de Daniel Zovatto, contrapone las características

que la relación partidos-financiamiento tiene en diferentes países latinoamericanos, a través de una propuesta de análisis en la que construye seis ejes de análisis para relacionarlos y determinar por ejemplo las relaciones que puede haber entre determinados tipos de financiamiento con la democracia. Otro aspecto considerado en el trabajo es la relación que guardan los partidos políticos con los medios de comunicación; sus mecanismos e instituciones de control y las posibles sanciones que el régimen partidista establece al respecto. Un elemento fundamental a destacar es la

ausencia de información que deben enfrentar los investigadores del tema, así como la ausencia de transparencia en el manejo de los gastos de los partidos políticos en la mayoría de los países estudiados, por lo que la metodología propuesta es innovadora al analizar las condiciones de financiamiento de los partidos y las campañas electorales en 18 países de América Latina.

Por su parte, el trabajo de Delia Ferreira, *Financiamiento de la política en Argentina* analiza de manera específica la relación del financiamiento a los partidos argentinos con miras a su reestructuración; para ello apunta las características que deberían tener – en opinión de la autora – los recursos públicos y privados, en particular el manejo transparente de los mismos; asimismo, el texto propone limitar la duración y los gastos de las campañas electorales. Un tema destacado y que es abordado por Ferreira es el hecho que cualquier modificación que se realice en el actual sistema de financiamiento de los partidos en Argentina requiere del consenso y la participación de los involucrados, debido a que una reforma que sólo fuese a nivel legal sería letra muerta en la práctica.

En el mismo sentido de ideas el texto *Financiación pública y concentración de poder. El caso de los partidos costarricenses* de Sergio Alfaro, propone una metodología para analizar la muy interesante relación que existe entre el tipo de financiamiento que recibe el partido político y el grado de concentración del poder al interior del mismo. Para lograr su objetivo, el autor se basa en una investigación cualitativa realizada en Costa Rica, la cual alcanzó buenos resultados, por lo que el autor propone futuros trabajos utilizando el mismo proceso en otros países, con la finalidad de tener un amplio panorama al respecto en América Latina.

La primera parte del libro finaliza con el artículo que lleva por título *Partidos, campañas y democratización en el cono sur* del investigador Roberto Espindola, quien analiza el tema de las campañas electorales en los países de

la zona, para proponer en qué medida dichos procesos pueden ser tanto elementos de cambio como de continuidad y estabilidad democrática, y esto es así porque según el autor, durante la pasada década, muchos procesos democráticos en la zona no pudieron concretizar un acercamiento adecuado entre los partidos y la sociedad civil, debido en parte a la inadecuada organización de los primeros de las campañas electorales. Asimismo, se remarca en este texto, que quizás por la historia particular de los países del cono sur, las campañas políticas llevadas a cabo en la última década han sido particularmente activas en algunas naciones, destacando los casos de Chile y Argentina, donde partidos tradicionalmente con un electorado seguro han enfrentado severos problemas para mantener sus cotas de votos y escaños en los particulares órganos de gobierno de cada país. Situación que no comparten otros países como Bolivia y Colombia, cuya inarticulación al interior de sus partidos políticos ha conllevado a una inestabilidad democrática. En resumen, el texto busca analizar con un poco más de atención la relación entre las campañas electorales y uno de los actores protagonistas de ellas, los partidos políticos.

Ya se mencionó que los trabajos que constituyen la segunda parte del texto buscan analizar las variables al interior de los partidos tales como su grado de institucionalización y la misma organización que guarden como tales. Así, el trabajo que lleva por título *Polarización en el Chile post - autoritario. Élités partidistas* de Leticia Ruiz busca encontrar las causas y evolución de un proceso particular: la polarización que a nivel de las élites existe en los partidos chilenos; fenómeno que conlleva desde modificaciones en los valores que sustentan la acción partidista hasta las propuestas socioeconómicas que deben ser defendidas por cada partido. Al respecto se menciona que si bien las diferencias tradicionales (visiones de derecha y visiones de izquierda) se mantienen, en el Chile actual están tomando nuevas caras, proceso que se da en gran parte por la historia reciente chilena, la cual ha conllevado un re-

planteamiento de elementos básicos en la estructuración de una propuesta política como es el caso de la visión de sociedad a la que se aspira.

Por su parte el capítulo del libro que lleva por referencia Los partidos obreros en transformación en América Latina: el Partido Justicialista argentino en perspectiva comparada del autor Steve Levitsky, trata de explicar cómo este instituto político se ha adaptado a lo largo del tiempo a las cambiantes condiciones de la nación argentina; con este ejemplo como base, el autor revisa las capacidades que los partidos de base obrera pueden desarrollar para adaptarse a las circunstancias políticas de cada momento histórico sin perder su visión y sustento ideológico, y sobre todo sin que ello les lleve a alejarse de su electorado tradicional. Respecto al caso argentino el autor remarca que su éxito se debe a «una específica estructura partidista que combinó una fuerte organización social con una pobre institucionalización de la jerarquía del liderazgo. Así, se produjo una suerte de flexibilidad de la élite con una estabilidad de las bases que permitiría a los líderes llevar a cabo cambios estratégicos fundamentales para su adaptación sin sufrir importantes costes electorales» (Levitsky, 2003: 247). El trabajo se complementa con el análisis de otros cinco partidos populistas latinoamericanos y su adaptación ante el reto de los modelos neoliberales en diferentes países de América Latina. En suma, el artículo es un interesante estudio de caso de las teorías de participación y cambio de los organismos políticos.

Por su parte Elena Martínez en su propuesta Hacia una nueva alternativa de organización partidista: el caso uruguayo del Frente Amplio, analiza la estrategia organizativa de los partidos políticos denominados de izquierda para proponer una nueva alternativa que les permita competir con los partidos tradicionales; para ello utiliza el ejemplo uruguayo del Frente Amplio (FA), dada la complejidad de su estructura partidista, y lo contrapone al Partido Colorado (PC) y al Partido Nacional (PN), como una alternativa para articular en su interior múltiples

corrientes ideológicas de izquierda como una sola propuesta ante el electorado, situación que la autora remarca demuestra el desarrollo de una estrategia organizativa diferenciada del resto de los partidos uruguayos.

El apartado que corresponde al texto denominado Explicando las unidades de los parlamentarios en el cono sur cuyo autor es Scott Morgenstern, analiza el grado de unidad de los Poderes Legislativos de cuatro países de América Latina (Uruguay, Brasil, Argentina y Chile) y los compara con los Estados Unidos, entendiendo dicho coeficiente como la posibilidad que las legislaturas encuentren acuerdos y voten de manera unitaria las diferentes propuestas que aborden. Al respecto, el autor propone la hipótesis que señala que la unicidad en los poderes legislativos es una función de la unidad de partido, el sistema electoral, el grado de orientación electoral de las elecciones, la ideología de los autores implicados, las coaliciones existentes y el momento del ciclo electoral. En palabras del investigador «los partidos, las facciones y las coaliciones votan en conjunto porque sus miembros concuerdan o porque los líderes logran ejercer coerción sobre ellos y sus decisiones. Siguiendo la teoría de Ozbudun (1970), denominó el primer escenario como 'cohesión' y el segundo como 'disciplina'» (Morgenstern, 2003: 358). Con base en ello, el estudioso señala que su ensayo tiene como objetivo identificar las fuentes de las que provienen la cohesión y la disciplina de los poderes legislativos en los países analizados.

Completa esta segunda parte del texto reseñado, el ensayo de Flavia Freidenberg, que lleva por título Partidos y Gobiernos en Ecuador (1979 – 1998): Gobiernos anti partidos y partidos contra gobiernos, trabajo que presenta las relaciones entre los gobiernos y sus partidos en el país mencionado por la vía de estudiar la composición de los gabinetes ministeriales, y con ello determinar el nexo que existe entre el Poder Ejecutivo de la nación sudamericana y el partido que lo sustenta, así como las características de dicha relación. La autora remarca que el argumento central de su trabajo es que a partir

del análisis de reclutamiento político es posible establecer qué relaciones pueden darse entre los integrantes de un partido, así como los mecanismos centrales para operar las políticas democráticas; asimismo, advierte que su visión no descarta que pueden existir otras variables que incidan en los indicadores mencionados. Sin embargo, enfatiza que la variable escogida es fundamental en el caso propuesto porque « los presidentes y (su equipo de gobierno) en los regímenes presidencialistas juegan un papel crucial en el proceso de elaboración de políticas públicas y cuentan con una serie de estrategias para alcanzar sus metas políticas entre las cuales destaca la designación de sus colaboradores en el gabinete. » (Freidenberg, 2003: 393).

Finalmente, el volumen Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina, contempla las Conclusiones que al respecto expresan los editores Manuel Alcántara y Elena Martínez, quienes señalan que la democracia ha hecho en los últimos años avances importantes en todo el mundo, pero que se enfrenta a un triple proceso: « la necesidad de articular reglas de juego asumidas por la mayoría donde hubiera espacios organizativos mínimos para la competición política (institucionalización del régimen político); la incorporación de la movilización social a través de formas de participación y de representación (intermediación entre las demandas societales y el poder); y, finalmente, la creación de canales de selección del personal político (profesionalización de la política) » (Alcántara, 2003: 449). Procesos todos ellos que son desempeñados por

los partidos políticos, de ahí la relevancia de su estudio, en particular en el ámbito latinoamericano donde después de muchos años de dictaduras militares y civiles la democracia empieza a consolidarse, circunstancia que requiere de un análisis minucioso de la operatividad funcional de estos organismos políticos así como de su ideología.

Los editores de la publicación destacan que una razón importante para desarrollar seminarios como el que dio origen al texto reseñado, es la crítica que existe hoy en día respecto a la acción de los partidos políticos, crítica que parece, a veces, extenderse al mismo proceso democrático el cual entra en cuestionamientos peligrosos por parte de aquellos grupos sociales, políticos y económicos que ven en el ejercicio monolítico del poder una mejor alternativa para gobernar a la sociedad y para los cuales el juego democrático es un peligro de caos social. Por las razones expuestas los partidos políticos tienen una gran responsabilidad en el devenir de la política y la permanencia futura de la democracia en América Latina. Así, entre los retos de los partidos políticos están la reestructuración de sus fuentes de financiamiento, la transparencia en el manejo de los recursos, la rendición de cuentas a la sociedad de su aplicación, y la sanción al mal uso de los dineros públicos. Asimismo, otro reto lo constituye la estructura interna de los mismos partidos, variable fundamental en el proceso de instrumentación de políticas públicas que sean aplicables al mejoramiento de la sociedad en su conjunto.





Universidad Autónoma del Estado de México



Planeación en México Región y ambiente

Fernán Carrete III, Rosa María Sánchez B.,
Dionelugo Rojas C. y Ulirido Contreras D.
(Coordinadores)

Instituto Literario #100, Ote. Col. Centro
Toluca, Estado de México

www.uaemex.mx



INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL

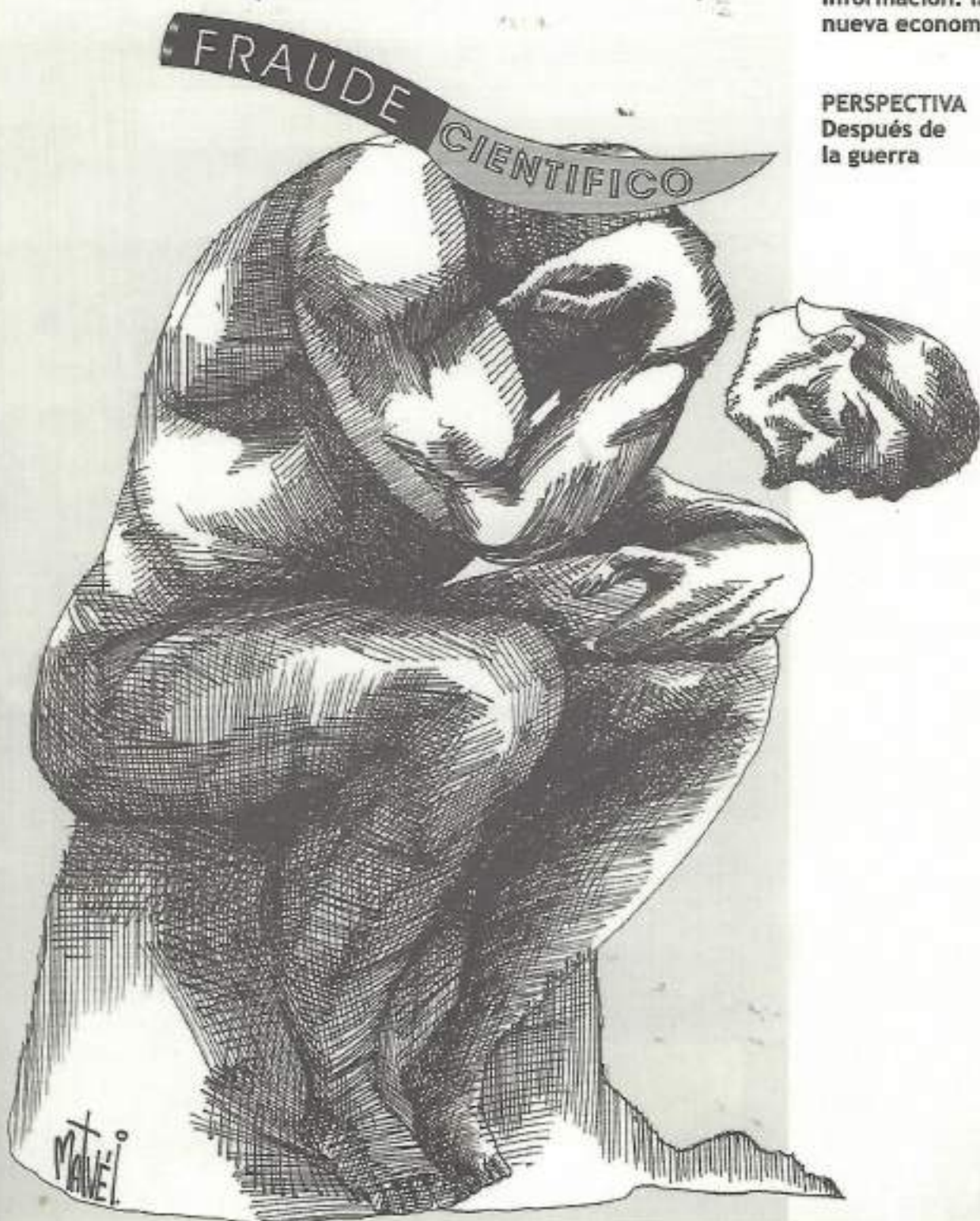
CIECAS HACIA LOS LIMITES
DEL CONOCIMIENTO

CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS, ADMINISTRATIVAS Y SOCIALES

ACTUALIDAD
Inteligencia
competitiva

ANALISIS
Información: la
nueva economía

PERSPECTIVA
Después de
la guerra





Avances de Investigación

**EL RUIDO COMO INDICADOR AMBIENTAL DE LA
PLANIFICACIÓN URBANA**

Rosa María Chacón

El ruido es un fenómeno clave por la influencia que tiene en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad. El control de ruido ambiental en Venezuela, particularmente en el ámbito urbano, ha tomado un papel secundario en la planificación urbana donde sólo existe normativa nacional y algunas ordenanzas que regulan los ruidos molestos a nivel local; todo esto bajo un enfoque estrictamente normativo, es decir, estableciendo niveles máximos de ruido por actividad y penalidades ante el incumplimiento de la norma.

En el desarrollo de este artículo, después de identificar los problemas que ambientalmente son más frecuentes en las ciudades, se presenta un análisis enfocado al ruido como uno de los problemas ambientales que han sido poco estudiados, a pesar de los diversos efectos negativos que tiene sobre los habitantes de la ciudad, que van desde consecuencias físicas en la salud, hasta sociales como el estrés y el aumento de la agresividad. Finalmente se plantea como conclusión la necesidad del establecimiento de indicadores que incorporen el tema de la contaminación sónica en la planificación urbana, no solo de forma normativa y reactiva, sino también de forma preventiva, donde se incluyan los aspectos sociales, culturales, históricos, morfológicos e incluso tecnológicos, que se relacionan directamente con los actuales niveles de ruido urbano.

Palabras clave: ruido urbano, ambiente, planificación urbana.

**HACIA UNA PROPUESTA PARA EL ORDENAMIENTO DE LOS
USOS DEL SUELO EN LA PERIFERIA DE LA CIUDAD DE TOLUCA**

Rodolfo García

Hoy en día prácticamente todas las ciudades de México y específicamente las del centro del país, experimentan un vertiginoso crecimiento horizontal hacia sus periferias circundantes, de ahí la importancia de llevar a cabo una planificación realmente preventiva de los usos del suelo en las periferias de las principales ciudades de la nación.

El ensayo está dirigido a hacer una serie de recomendaciones para prevenir el uso desordenado del suelo en la periferia de la ciudad de Toluca, considerando que la ciudad central, bien o mal, ya está consolidada, la prioridad son las áreas periféricas hacia las cuales se puede expandir la ciudad en un futuro inmediato. Es por ello que nuestra atención se enfoca principalmente a la planeación de los usos del suelo de la periferia y no tanto de la ciudad central.

El presente trabajo está compuesto por tres grandes apartados en los que en primera instancia se hace una breve revisión de lo que se establece en el Plan de Centro de Población vigente en el municipio de Toluca, en la que se destacan los rasgos principales del diagnóstico que se hace y las estrategias que se proponen.

En el segundo apartado, se recomienda una nueva metodología en la elaboración de los planes de desarrollo urbano, no sólo en los usos del suelo sino en toda la problemática urbana.

Por último, se plantea una nueva propuesta de ordenamiento de los usos del suelo en las áreas periféricas de la ciudad de Toluca; en este apartado, destacamos los aspectos de zonificación de la periferia y de la coordinación entre los diferentes ámbitos de gobierno, para llevar a cabo una planeación más integral y de mayor alcance en los diferentes usos del suelo.

Palabras clave: planeación urbana, desarrollo urbano, planes de desarrollo urbano.



LA RESISTENCIA DE LOS EXCLUIDOS.
EL IMPACTO LOCAL Y REGIONAL DEL CULTIVO DE LA AMAPOLA
EN COLOMBIA (1985-2000)

Guillermo Dabracio

El presente artículo desarrolla un tema no usual en la literatura de Ciencias Sociales, pero no por ello menos importante. En las últimas décadas el aumento del consumo de las drogas ha ocupado un lugar importante en el interés de los medios de comunicación, los gobiernos de los diferentes países involucrados en el problema y sobre todo las familias que sufren esta circunstancia.

Por esta razón es muy destacable el presente trabajo, que apunta a analizar los cambios sociales y económicos en una zona de América Latina que infortunadamente ha visto crecer la producción de estupefacientes; así, el artículo enuncia cómo los cultivos tradicionales son sustituidos en Colombia por la amapola y la coca, proceso que trae importantes efectos negativos en la sociedad entre los que destacan el aumento de la violencia, la prostitución, la corrupción, etc.

Así mismo, el trabajo nos da a conocer el esfuerzo que tanto el gobierno colombiano, como norteamericano han desarrollado en los últimos quince años para tratar de controlar el crecimiento de la actividad delictiva, con resultados infortunadamente muy pobres.

Palabras clave: tráfico de drogas, guerra de drogas, cooperación internacional en contra de las drogas.

SOSTENIBILIDAD DE ASENTAMIENTOS HUMANOS: EL
ORDENAMIENTO URBANO DEL SECTOR SUR DE VALENCIA,
ESTADO CARABOBO, VENEZUELA

Roger E. Martínez.

El sector sur de la Ciudad de Valencia, (importante núcleo urbano industrial de Venezuela localizado en el eje centro norte costero) alberga cerca de 200 mil habitantes en una extensión de unas mil hectáreas y concentra una importante porción de la gente más pobre; se trata de un gran asentamiento humano segregado de la ciudad formal que ocupa terrenos de propiedad pública, cercano a los sitios donde se concentran las principales actividades empleadoras. Las ocupaciones anárquicas que le dieron origen han sufrido tensiones sociales y graves deficiencias en las condiciones de habitabilidad, que afectan a la ciudad en su conjunto.

A lo largo del tiempo se han realizado estudios académicos y esfuerzos gubernamentales con miras a reordenar esta extensa área y por planificar anticipadamente su crecimiento. El artículo tiene como objeto poner en evidencia estas visiones del problema y hacer un comentario crítico, con miras a ahondar en las posibilidades reales de reordenamiento, discutiendo la eficacia de las soluciones propuestas, dentro de la temática general de desarrollo sostenible. Gran parte de la información utilizada proviene de un estudio recientemente realizado para la Alcaldía del Municipio de la Valencia por la Universidad Simón Bolívar, a través del Instituto de Estudios Regionales y Urbanos.

Con base en los esfuerzos anteriores el presente trabajo busca hacer una propuesta desde la perspectiva académica para mejorar las condiciones de vida de un número importante de venezolanos, considerando que es solamente una visión del proceso puesta a discusión para que los estudiosos del tema pudiesen conjuntar ideas que la complementen. El texto es pues, una invitación a la reflexión sobre aquellos elementos que deben de considerarse en las propuestas de reordenamiento urbano en una ciudad latinoamericana, esperamos con ello abrir el debate al respecto.

Palabras clave: desarrollo sostenible, ordenación urbanística.



Ajuste regional ante la globalización: el territorio como factor de desarrollo

Fernán Carreño M.
Rosa María Sánchez N.
Miroslawa Czerny
(Coordinadores)



Universidad Autónoma del Estado de México
Av. Instituto Literario 100 Ote.
Toluca, Estado de México
C.P. 50000, México
<http://www.uaemex.mx>

