

MAESTRIA EN PLANEACION METROPOLITANA
Licenciado Alfonso Iracheta

1.- FUNDAMENTACION DEL PLAN ACADEMICO

1.1. Generalidades.

El fenómeno metrópoli es inseparable del de gran ciudad o de capital de un estado moderno. La gran ciudad se convirtió en metrópoli como producto de la revolución del consumo en el mundo. Nuevas necesidades, tanto en la escala de las relaciones internacionales como en la escala de los individuos, no sólo aumentarán la dimensión de algunas ciudades sino que también provocaron un hinchamiento y una diversificación de las actividades.

Así, la gran metrópoli constituye, actualmente, una forma urbana donde existe una complejidad de funciones capaces de atender las necesidades de la población urbana, regional e incluso nacional.

En la mayoría de los países latinoamericanos, sin embargo, la urbanización descapitalizada, característica de su modelo de desarrollo, ha tenido como consecuencia la aparición de grandes metrópolis, donde se concentra gran parte del aparato productivo moderno (industrial y de servicios) y donde, cada vez en mayor medida, se destaca el sector terciario que, a diferencia del prevaleciente en las metrópolis de los países industrializados, no es un producto del desarrollo tecnológico y la modernización, sino de la explosión demográfica, básicamente social y del atraso y desarticulación del aparato productivo.

El fenómeno de la metropolización en América Latina no surge precipitadamente, si bien se ha manifestado como problema sólo en los últimos años. Tampoco es propio, exclusivamente,

de los países más industrializados de la región, aún cuando es en ellos donde ha mostrado mayor importancia. El proceso de constitución de grandes metrópolis puede ser descrito y estudiado, a grandes rasgos, a partir del ejemplo de México, que lo ilustra adecuadamente.

En este caso, fué en los años cuarenta cuando la falta de productos elaborados provenientes de los países centrales (protagonistas por aquel entonces de la Segunda Guerra Mundial) condujo a una intensificación del proceso de sustitución de importaciones de bienes de consumo inmediato, provocando una reordenación y una reformulación de la economía nacional (1). A partir de entonces se produjeron permanentes modificaciones en la estructura ocupacional urbana que ofrecía nuevas y crecientes oportunidades de empleo en la industria y en el sector servicios, en constante expansión. Al mismo tiempo, la modernización de las economías rurales y la pobreza de algunos sectores campesinos (pequeños propietarios, grupos étnicos) en el marco de un explosivo crecimiento poblacional, originó una expulsión constante de mano de obra desde las zonas rurales.

Ambos fenómenos, el de atracción de la gran ciudad y el rechazo del campo, dieron por resultado la constitución, en la Ciudad de México, de la más grande área metropolitana latinoamericana (y actualmente una de las mayores del mundo). En 1960, esta área tenía 5'230,000 habitantes. En 1970 alcanzaba los 8'623.000 y en 1980 tenía una población cercana a los 15 millones de personas. Acompañando a este proceso, las ciudades de Guadalajara y Monterrey se fueron también perfilando, por causas similares, como importantes metrópolis

(1) Este proceso de sustitución de importaciones se inicia, generalmente, en la década de los treinta a raíz de la gran crisis de los países desarrollados. En México se consolida, en lo que a formación de un capital nacional se refiere, en la década de los cincuenta bajo la presidencia del Licenciado Miguel Alemán.

con influencia regional y, en algunos aspectos, incluso nacional.

1.2 Importancia del Estudio de las Áreas Metropolitanas.

El crecimiento de las ciudades y la formación de las áreas metropolitanas ha dejado en evidencia un conjunto de problemas que son fácilmente perceptibles. Esta situación se manifiesta, por un lado, en las crecientes dificultades para el desarrollo de las actividades económicas (productivas) propias de la Ciudad. Pero tiene su expresión más seria en el conjunto de contradicciones generadas entre la organización material de la vida cotidiana, mediante un sistema urbano dado, y los deseos y aspiraciones de la población del área. Expresión de esta profunda contradicción es el patrón de urbanización paupérrimo característico de las grandes áreas metropolitanas. (2)

Las causas más generales que se atribuyen a estos problemas - escasez de recursos necesarios; carencia de acción pública; falta de planificación; crecimiento desmedido de la población en un período relativamente breve, etc.- dejan de lado las especificidades que adquiere cada proceso en el contexto nacional y regional. La búsqueda de alternativas y soluciones se enfrenta, entonces, a un desconocimiento o a una apreciación incompleta de la realidad que se pretende modificar.

Al mismo tiempo el esfuerzo de definición conceptual de los principales aspectos y procesos sobre los que deben actuarse, constituye todavía una tarea en curso. Lo urbano o lo metropolitano, por tomar sólo dos de los conceptos más

(2) Se entiende como "patrón de urbanización paupérrimo" la conformación en la ciudad de un sector (mayoritario) de la población que presenta muy bajos niveles de vida. Es decir, con serias deficiencias para acceder a la vivienda, al equipamiento y a los servicios urbanos básicos.

recurrentes en este campo, carecen de una definición unívoca. La discusión en torno a estos problemas es muy reciente y su conceptualización y status teórico-metodológico varía según la corriente de pensamiento en la cual se inscriben los aportes al respecto.

De ahí que construir un conocimiento científico de las configuraciones metropolitanas existentes y de los principios que regulan su actual funcionamiento y avanzar en proposiciones teórico-metodológicas sobre dichos temas, es una etapa básica y necesaria para la elaboración de un conjunto de herramientas que permitan actuar adecuadamente y en forma planificada sobre la actual organización territorial. Este objetivo constituye un importante desafío de tipo académico y también para la acción estatal.

1.3 La Relevancia de la Planeación Territorial.

En términos generales, la planeación persigue organizar un determinado proceso económico-social cualquiera sea el signo de la estrategia política que impulsa el mismo. La planeación es fundamentalmente un instrumento de política en el campo de las decisiones gubernamentales, cuya eficacia está siendo puesta a prueba en los países capitalistas periféricos en forma reciente.

Antes de los años sesenta, el ejercicio de la política tan sólo se preocupaba por diseñar una razonable argumentación que justificase la asignación de recursos y la localización de inversiones productivas o de infraestructura sobre el territorio, a partir de grandes objetivos de la economía y política nacional. A partir de entonces, comenzaron a ganar terreno los planteamientos sobre el desarrollo económico planificado y basado en una desconcentración territorial acorde con las estrategias desarrollistas propuestas regionalmente por aquel entonces.(3)

(3) Este tipo de proposiciones fué ampliamente difundido por la CEPAL.

En el caso de México, en los años sesenta y especialmente al inicio de los setenta, se comenzó a introducir en el discurso gubernamental la idea de la necesidad de descentralizar las actividades económicas, políticas y sociales concentradas principalmente en la capital del país.(4) Sin embargo, el modelo económico que se siguió desarrollando en términos reales tendió a reforzar, cada vez más, el patrón de urbanización que demandaba la acumulación de capital y que se expresaba en una concentración cada vez mayor de actividades y de población en unas pocas áreas metropolitanas. Así, tal como se señaló previamente, la ciudad de México junto con Guadalajara y Monterrey sufrieron desde comienzos de los sesenta, un fuerte proceso de conocimiento y expansión.(5)

La contradicción entre objetivos y políticas y los resultados efectivos del proceso de desarrollo económico tienen directa relación con la ausencia de una voluntad política, a nivel oficial, que impulsara los programas propuestos. Pero también influyó, e influye todavía en todas las experiencias realizadas, la carencia de una planeación física o territorial con un enfoque social en concordancia y relacionada con los grandes objetivos económicos.(6)

La articulación entre planeación económica y territorial no se da sólo en la medida en que el espacio (o territorio) actúa

- (4) Se definieron programas relacionados con el establecimiento de puertos industriales como el de Lázaro Cárdenas en Michoacán, Salina Cruz, en Oaxaca, etc.
- (5) En 1960, Guadalajara tenía 851.000 habitantes. En 1970 alcanzó 1'456.000 y en 1980 tuvo 2'846.000 habitantes. Por su parte, en esas mismas fechas, Monterrey tenía 708.000; 1'213.000 y 2'166.000 habitantes respectivamente (S.P.P. y CONAPO: "Datos básicos sobre la población de México. 1980-2000").
- (6) El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, SAHOP, 1978, es un importante intento para corregir las limitaciones señaladas.

como receptor pasivo de un proyecto de desarrollo. También se expresa o, más bien, debe expresarse en la consideración, dentro de un plan, de las posibilidades, limitaciones y potencialidades de un territorio y de sus habitantes para participar de un proceso económico. Por lo tanto, el planificador especializado en cuestiones de organización territorial, tiene un importante papel que cumplir en la definición de estrategias de desarrollo para un área determinada (nacional, regional o local) y, sobre todo, para la población que la habita.

1.4 El fenómeno Metropolitano.

El logro de los objetivos asignados a la planeación territorial reclama, con suma urgencia, que ésta sea definida y reconocida a nivel nacional y en su relación con los grandes objetivos económicos y sociales. Pero requiere, al mismo tiempo, de la especificación de los diferentes ámbitos particulares en los que actúa. Para ello es necesario suponer las limitaciones que, como se planteó previamente, se desprenden del desconocimiento teórico y la falta de precisión frente a los fenómenos que constituyen su objeto de estudio y campo de trabajo. Por lo tanto, parte del esfuerzo del planificador debe estar dirigido al estudio, comprensión y definición de ámbitos como el regional, el urbano, el local y, especialmente para el caso de México, el metropolitano.(7)

El concepto de Metròpoli es, dentro de los mencionados, uno de los más difíciles de precisar; ello se debe principalmente, a la diversidad de fenómenos que constituyen y/o se relacionan con las metròpolis. Sin embargo, en función de señalar campos de acción y de trabajo, es que se ha considerado necesario avanzar en este sentido.(8)

- (7) Los estudios metroplitanos adquieren especial relevancia en México porque es aquí donde se ha desarrollado una de las metròpolis más grandes del mundo.
- (8) Existen múltiples estudios que desde diversas perspectivas se han orientado a analizar el fenómeno metropolitano.

A diferencia de campos u objetos de estudios de otras disciplinas, incluso de algunas relacionadas también con aspectos espaciales o territoriales, no existe una definición universal de la metròpoli. Además es difícil que tal definición pueda ser elaborada en la medida en que la metròpoli es el resultado de un proceso de complejización de una ciudad en condiciones económicas, políticas y sociales determinadas. Sin embargo, para el caso de las principales metròpolis latinoamericanas, se pueden señalar algunos aspectos comunes a la mayor parte de ellas.(9)

Así, sería necesario referirse a ciertas características de tipo físico-espacial que distinguen el fenómeno metropolitano. La más evidente es, sin duda, el gran tamaño alcanzado por el área urbana sobre todo en relación con los otros núcleos que componen la red urbana nacional o regional. De este modo, la metròpoli es siempre producto de un crecimiento que ha superado, hasta ahora, cualquier intento de control. En general, ella se desarrolla a partir de una ciudad históricamente importante (la mayoría de las veces, la capital del país) aunque también puede surgir de ciudades secundarias que sufren, en pocos años un rápido proceso de crecimiento y expansión.

Véase por ejemplo: Bernardes, L. 1976: "Áreas Metropolitanas e seu planejamento"; Vacowicz, M. (org), Desenvolvimento e política urbana, IBAM, Río de Janeiro; Castells, M. 1978: La Cuestión Urbana, Siglo XXI, México; Brasileiro, A. 1976: Regiao metropolitana do grande Rio: Servicios de interesse comúm, IPEA, Brasilia; Cornelius y Kemper, (eds), 1978: Metropolitan Latin America; Santos M., 1982: Ensaio sobre a Urbanizacao Latino Americana, Ed. Hucitec, Sao Paulo; Caffé, A. 1981: Planejamento metropolitano e autonomia Municipal no direito Brasileiro. J. Buskatsky, Sao Paulo.

- (9) Muchas de las características que se mencionan a continuación no son privativas de las metròpolis latinoamericanas y de hecho, permiten identificar o describir, también, a aquellas regiones diferentes.