



Javier Pérez Corona
María del Rocío Navarrete Chávez

Urbanización y planeación territorial metropolitana en México. Los dilemas del desarrollo.

Páginas 87-97

En:

Anuario de administración y tecnología para el diseño. Año 21, número 21 (abril-diciembre de 2020)

ISSN: 2594-1283

Universidad Autónoma Metropolitana
Casa abierta al tiempo **Azcapotzalco**

Universidad Autónoma Metropolitana.
Unidad Azcapotzalco

<https://www.azc.uam.mx>



Ciencias y Artes para el Diseño

División de Ciencias
Y
Artes para el Diseño

<https://www.cyad.online/uam/>

Procesos
y Técnicas de Realización

Departamento de Procesos
Y

Técnicas de Realización

<http://procesos.azc.uam.mx/>



<https://administracionytecnologiaparaeldisenio.azc.uam.mx/>



Excepto si se señala otra cosa, la licencia del ítem se describe como

Atribución-NoComercial-SinDerivadas

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

© 2020. Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Se autoriza copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato, siempre y cuando se den los créditos de manera adecuada, no puede hacer uso del material con propósitos comerciales, si remezcla, transforma o crea a partir del material, no podrá distribuir el material modificado. Para cualquier otro uso, se requiere autorización expresa de la UAM.

Urbanización y planeación territorial metropolitana en México. Los dilemas del desarrollo.

Dr. Javier Pérez Corona
Instituto Politécnico Nacional, Ciudad de México
jpcorona88@hotmail.com

Dra. María del Rocío Navarrete Chávez
Instituto Politécnico Nacional, Ciudad de México
rocioisaac62@gmail.com

Resumen

El tema de la planeación territorial metropolitana en México adquiere especial importancia por sus implicaciones en la definición del modelo de desarrollo pertinente a las necesidades del país, caracterizado por un acelerado proceso de urbanización de acentuados contrastes regionales en la distribución de los asentamientos humanos entre aglomeración y dispersión, fuertes diferencias en condiciones de vida e inequidades sociales y ambientales, con incrementos en los índices de pobreza; son en general los retos a que se enfrentan sus políticas, en diversos momentos y circunstancias y con resultados limitados, que hace imprescindible su revisión y evaluación crítica para formular alternativas.

Tres niveles intrínsecamente relacionados subyacen en la discusión y articulación dicotómica y dialéctica entre urbanización y planeación territorial. 1) El primero es de índole conceptual y epistemológica que da lugar al debate acerca de su causalidad que explica las manifestaciones de su proceso de cambio de lo rural a urbano y metropolitano. 2) El segundo es el proceso histórico de la urbanización y la planeación territorial en diversas etapas que se refleja en la dinámica demográfica, sus perfiles socioeconómicos en las condiciones de vida, control de los recursos naturales de tierra y agua, obras de infraestructura, servicios públicos y equipamientos colectivos. Y, 3) El tercero es la superestructura legislativa que institucionaliza la legitimidad de la hegemonía del Estado como impulsor de la planeación territorial para un proyecto de país, sea para la preservación del modelo de desarrollo imperante o para el cambio social y ambiental.

El propósito del trabajo es un acercamiento general a la planeación territorial en México, con especial interés en la escala metropolitana para dar una idea de los ejes sectoriales que definen el proyecto de ciudad y su medio ambiente, sus alcances y limitaciones.

Palabras Claves:

Urbanización, planeación territorial, desarrollo, medio ambiente.

Introducción

El tema de la planeación territorial en México es de especial importancia debido a las necesidades de impulsar el desarrollo a través de la modernización con la urbanización y por su incorporación al mercado mundial una vez establecidas las condiciones sociales, económicas y políticas, junto con las delimitaciones territoriales fronterizas y el potencial de sus diversas regiones y recursos naturales. Pero también, la relevancia de la planeación estriba en paliar los obstáculos a sus contradicciones y brindar posibilidades a la reproducción del mismo desarrollo. La experiencia de la planeación en este sentido ha estado indisolublemente vinculada a la urbanización nacional, en un proceso de acelerados cambios que definen las diversas etapas en el contexto de la sociedad rural a urbana y metropolitana, hasta alcanzar un alto grado de urbanización, de los más altos a nivel mundial y en un periodo relativamente corto.

La idea que sostiene el desarrollo del trabajo es que el proceso de planeación territorial en México con la rápida urbanización, refleja el enfoque prevaleciente con un discurso e instrumentación de estrategias para paliar las desigualdades regionales, destacando la descentralización a partir de una visión desarrollista que se orienta a reproducir en las regiones atrasadas las condiciones que llevaron al crecimiento a las regiones más dinámicas, con el fin de superar el subdesarrollo, soslayando el carácter dialéctico de la desigualdad estructural de los contrastes regionales del país, y que se manifiesta con la acentuación de la urbanización metropolitana en las principales ciudades.

Por ello, el propósito del trabajo estriba en un acercamiento general, a manera de esbozo, a la planeación territorial en México, en el marco de la urbanización para destacar sus alcances, limitaciones y alternativas en materia de desarrollo, en sus aspectos sociales y ambientales. Es imperativo precisar que tan solo se mencionan algunas de las etapas clave del proceso de planeación, en el marco de la transformación de la sociedad rural a la urbana y metropolitana: planeación rural con la primera Ley de planeación; las políticas de desarrollo regional con el aprovechamiento de los recursos naturales de tierra y agua; la planeación para la industrialización;

la planeación por Polos de desarrollo; y las políticas urbanas y metropolitanas.

Para tal fin el trabajo se estructura en tres partes. En la primera se dedica a establecer los referentes conceptuales de urbanización y planeación territorial para explicar sus expresiones concretas en el proceso de cambio por etapas. En la segunda parte, se procede a examinar los diversos planes y programas que conforman el proceso de planeación en sus importantes etapas, pero, solo los más representativos en relación a las transformaciones experimentadas por el país. Y, en la tercera parte se muestra la superestructura legislativa y la planeación metropolitana. Finalmente, se cierra el trabajo con algunas conclusiones y la bibliografía básica utilizada.

1. Nociones conceptuales de urbanización y planeación territorial metropolitana

En la diversidad de estudiosos de la urbanización y la planeación territorial se pueden distinguir algunas posturas teóricas que optan por su conceptualización tanto de manera separada, en mayor medida; o, de manera combinada por sus interrelaciones. Entre los primeros existe una amplia diversidad de estudiosos con distintas perspectivas teóricas del proceso de urbanización, que aquí no se abordan, pero se tienen presentes, con la idea de tratar de confluir en la dualidad de urbanización y planeación territorial. Castells (2004) destaca tres aspectos para discutir la problemática del concepto de urbanización y deja abierta la vía para la planeación: la aceleración de su ritmo de urbanización en el mundo, la concentración de este ritmo en las regiones atrasadas sin correspondencia con el desarrollo económico, la aparición de nuevas formas con las grandes metrópolis, y, la relación del fenómeno urbano con inéditas maneras de articulación social capitalistas, que tienden a superarlo o preservarlo con las formas de intervención.

Por su parte, también en la noción de planeación territorial se abren vías para su conceptualización para constituir una teoría de la planeación (Campbell y Fainstein, 2003) con diversos enfoques y en su tratamiento de manera separada o conjugada con el concepto de urbanización. Esta conjugación de urbanización y planeación territorial en la escala metropolitana engloba varios escenarios, rural, urbano, metropolitano y regional.

Pero, aún más compleja resulta esa conceptualización cuando se conjuga con un entramado metropolitano de distintas escalas, que hace referencia a la fase actual alcanzada por la urbanización mundial (Fernández, 2006), y de profundas diferencias entre regiones, que en México adquiere marcados contrastes en las condiciones del desarrollo. Sin embargo, sin pretender llegar a tanto de ese ámbito tan complejo, tan solo se esbozan algunas ideas introductorias como pautas para explicar lo que acontece en el desarrollo nacional con la urbanización y la planeación territorial metropolitana.

En torno a la noción de urbanización se cuenta con un amplio acervo teórico desde distintas perspectivas (Castells, 2004; Brenner, 2013; García-Bellino, 2000; Unikel, 1975), pero que en lo general convergen en su condición de proceso de cambio de formas rurales dispersas a urbanas concentradas que transforma todos los órdenes de la vida social. En este proceso de cambio espacial y social habría que reflexionar tanto en la transformación espacial acorde con las necesidades sociales y en la mutación social misma con este proceso; como en la interacción que ejercen ambos ámbitos entre sí, y al margen de una supuesta idea de tipo evolucionista que supera formas tradicionales por modernas entre el campo y la ciudad, con un centro único en lo urbano, es decir, la urbanización como urbanocentrismo. En el caso de la urbanización en México que ha transitado de una sociedad rural a una urbana y metropolitana, es importante su análisis. Este planteamiento permite repensar y profundizar en los factores determinantes de los cambios que definen la condición dialéctica de una formación social y territorial; así como sus contradicciones entre conservación o transformación.

En Gottman (1965) se delinean las nociones generales que dan sustento conceptual a la urbanización como proceso en sus múltiples manifestaciones de la vida social y espacial hacia formas nuevas en la civilización urbana de tipología no agrícola, sobre la base del incremento de densidades y en labores separadas del cultivo de la tierra. Es decir, la separación de actividades productivas especializadas de las primarias en relación directa con la naturaleza. En un proceso complejo en relación con las fuerzas productivas subyacentes en las ciudades, con el aumento de la población urbana y los cambios en su

estructura urbana, social y productiva y que configuran escenarios que tienden a desdibujar las diferencias entre lo urbano y lo rural. Con la transformación de las actividades no agrícolas y de la misma innovación de la agricultura por los rápidos cambios científicos y tecnológicos, la aparición de nuevos actores, otros usos del suelo, formas de producción, regulación y gestión, y, en general, modos de vida y de cultura de lo que algunos llaman la nueva ruralidad.

Cambios que tienen en la población sus manifestaciones más evidentes. La población urbana aumenta de manera más rápida que la población total del territorio, lo que se traduce como proceso en la multiplicación exponencial de las ciudades en diferentes escalas entre las de menor tamaño a las grandes ciudades, las metrópolis, con población de millones de habitantes. Metrópolis que disponen de las condiciones generales favorables para la proliferación de actividades de servicios especializados a la producción y de nuevos artículos de consumo para grandes mercados; lo que diversifica la vida urbana en sus estilos de vida social, productiva y cultural, a través de empleos especializados de finanzas, mercadotecnia, comunicaciones, seguros, centros de negocios, turismo e industria cultural (cfr. Hall, 1996). Pero, en este proceso son inherentes sus contradicciones con empleos de baja especialización y mal remunerados, con servicios públicos deficientes. Población excluida del acceso a condiciones mínimas de bienestar; situación que en general es de profundos contrastes entre la población metropolitana, que en las ciudades de América Latina y México se caracterizan por su urbanización precaria (Hardoy, 1996).

En el proceso de urbanización metropolitana se transita de formas simples a complejas, de concentradas a formas dispersas, entre fuerzas combinadas centrípetas y centrífugas, configurando nuevos escenarios hacia la ciudad región, que hace necesario repensar el concepto de urbanización, y que permite afirmar en su condición de constante transformación. Ciudad región que alude a conglomerado de ciudades en red y constitutivo de un sistema de ciudades jerarquizado y en torno a la ciudad madre, la metrópoli, que ejerce su influencia por el despliegue de sus servicios e infraestructura de mayor especialización.

En estos fundamentos teóricos y conceptuales del proceso de urbanización se permite interpretar su realidad y naturaleza de las características y contradicciones, y que llevan inexorablemente a las causas de sus problemas y perspectivas de desarrollo, a través de la intervención con la planeación territorial, para atender las necesidades de su población en la mejora de sus condiciones de vida. En la relación conceptual de urbanización y planeación subyace como proceso histórico con los orígenes de la teoría de la urbanización y la teoría de la planeación. Con la génesis de la Teoría de la urbanización de Ildefonso Cerdá a partir de los elementos del poblamiento territorial, con la noción de albergue, las calles, vialidades y la prestación de servicios como articuladores del tejido social, desde la escala básica a la compleja en los asentamientos humanos (García-Bellino), se abrió una vertiente diversa de estudios urbanos y regionales. Sin duda, aspectos constitutivos de todo urbanismo, incluso del funcionalismo le corbusiano, a la par de los diferentes enfoques espacialista, sociológico, culturalista, entre otros, es factible conjuntar la planeación territorial. Es decir, que el proceso de poblamiento subyacente a la urbanización conlleva necesariamente la regulación del uso del suelo, los servicios públicos, los equipamientos colectivos y la infraestructura por la superestructura institucional del aparato de Estado y sus políticas de desarrollo urbano, metropolitano y regional. Es decir, aquí está el vínculo inexorable entre urbanización y planeación territorial, como concepto concatenado.

Por su parte, en los orígenes de la noción de planeación territorial está presente un principio de organización del espacio a ser habitado. Espacio socialmente producido (Lefebvre), pero como proceso a partir de atender las necesidades sociales en desarrollo que impulsan el potencial de la aglomeración, pero, que también generan contradicciones. Contexto que hace indispensable la planeación territorial, y la urbanística moderna (Benévolo) como producto social e histórico. Es decir, el principio del cambio y la transformación para mejorar las condiciones de vida con el desarrollo, postulado esencia de la planeación territorial, dicho en términos generales, pero que se enfrenta a los dilemas de mayor complejidad que confrontan enfoques con intereses contrapuestos.

Pensar en los postulados que fundamentan la planeación es imprescindible tener presente la necesidad de examinar su proceso de desarrollo en los elementos de su crecimiento y consecuencias, para actuar en su transformación, a partir de sus causas, pero el cometido de qué desarrollo urbano se requiere y con qué recursos llevarlo a cabo. Estos elementos contemplan la necesidad de una planta productiva acorde a sus recursos naturales y sociales, en el marco de una planeación a diferentes escalas, articulados en coherencia con un claro proyecto de desarrollo en tres niveles, nacional, regional y local; y a partir de las formas fundamentales que podrían derivar de experiencias y modelos de planificación del desarrollo urbano, entre ellos, destacan la descentralización al construir nuevos centros urbanos; o una extensión de las aglomeraciones metropolitanas existentes a una escala regional; o, bien, un proceso de extensión con criterios de desregulación, y bajo la lógica del mercado del suelo. En este punto es especialmente importante contar con una política de suelo, sea de orientación individual o colectiva. Todo ello lleva a reflexionar en las alternativas de la planeación de tipo liberal o democrática.

De forma más sistemática para la constitución de una teoría de la planeación, tanto para ser pensada como en su génesis e implicaciones en constante evolución a partir del interés público, Campbell y Fainstein (2003), proponen cinco cuestiones.

1. Situar los orígenes de la planeación en el contexto de las contradicciones sociales y territoriales.
2. La necesidad social de la planeación que justifica su intervención en el ambiente construido.
3. Los valores éticos de la planeación frente a los profundos conflictos en la orientación del desarrollo en torno a la triada desarrollo económico, justicia social y protección ambiental.
4. Los límites en la actuación de la planeación con la economía política capitalista y su visión de la urbanización, que se confronta con los desarrolladores privados, consumidores y otros grupos hegemónicos.

5. Los modelos de planeación que entrañan profundo conocimiento y alto nivel técnico, y la convicción de ampliar el debate entre los diversos enfoques de la planeación.

2. Breves notas del proceso general de la planeación territorial en México

Abarcar la amplia experiencia del proceso de planeación territorial en México requiere de un enorme esfuerzo que rebasa con mucho los propósitos de este trabajo, junto con la capacidad en su conocimiento a profundidad, por lo tanto, tan solo es un acercamiento general, y sin profundizar en su complejidad, a través de enunciar algunos de los planes y programas más representativos y que han tenido un impacto trascendente en el desarrollo nacional en términos sociales, políticos, económicos y ambientales. Y bajo la firme convicción de que este proceso distingue los diversos momentos que expresan los cambios del desarrollo nacional en el marco de la urbanización capitalista, de sociedad rural a metropolitana.

En las políticas de planeación territorial se conjugan varios factores determinantes de su proceso histórico y que se definen por etapas en el contexto de la urbanización y modernización con los cambios en el perfil del país, desplegado de lo rural a lo urbano y metropolitano; e impulsado por el aparato de Estado en la definición del proyecto nacional acorde con las expectativas del bloque hegemónico, pero con la búsqueda del consenso de los grupos subalternos. Urbanización y modernización con base en el desarrollo del capitalismo a partir del establecimiento de la infraestructura y superestructura institucional; así como, la transformación del mismo Estado entre su condición nacionalista a neoliberal, sin omitir por supuesto sus cambios de matiz en los diferentes gobiernos sexenales.

Por consiguiente se muestran, a manera de esbozo, algunos planes y programas que ilustran la experiencia de la planeación territorial en coherencia con la urbanización y agrupados en los rubros de planeación agraria, regional y urbana, como preámbulo a la planeación metropolitana que enfrenta las condiciones actuales de la urbanización en México: los antecedentes de la planeación y el establecimiento del capitalismo en México; la primera Ley de planeación; la reforma

agraria y la Comisión de irrigación y las instituciones financieras agrarias; el desarrollo regional por Cuencas Hidrológicas y Polos de desarrollo; las políticas de Parques y Ciudades industriales; y, los grandes proyectos de infraestructura y servicios en regiones metropolitanas, en el marco de los nuevos acuerdos comerciales.

Siguiendo la propuesta de periodización de las etapas de la planeación regional en México de García Moctezuma (2010) que va más allá de sujetarse a los periodos sexenales, al contemplar diversos factores que contextualizan una perspectiva más amplia y consistente en el proceso de constitución de un proyecto nacional.

En los antecedentes de la planeación territorial en México destaca en especial el periodo porfirista, por su importancia en establecer las bases del desarrollo del capitalismo, al constituir un Estado fuerte y de control nacional al consolidarse el Estado Nación y su incorporación al mercado mundial como exportador de materias primas y alimentos; e importador de productos manufacturados. Condición indispensable para garantizar el flujo de inversiones extranjeras hacia regiones con importantes recursos naturales para su explotación y con la habilitación de la infraestructura de comunicaciones y transportes, y la adecuación de puertos, para el desarrollo regional; junto con la modernización de las ciudades, en especial la Ciudad de México, escenario de importantes transformaciones urbanísticas y de cambios trascendentes en la orientación del desarrollo nacional.

Pero, también estas experiencias del periodo porfirista se fueron agotando, aflorando sus contradicciones con la efervescencia social, que derivaron en el estallido de la Revolución mexicana. En este contexto, la situación de las condiciones de vida de la población hizo crisis con las demandas de tierra y trabajo. Entorno social que una vez que alcanzó ciertas condiciones de pacificación del país, los gobiernos posrevolucionarios impulsaron las primeras grandes acciones institucionales para el desarrollo nacional: la reforma agraria, que hizo posible el reparto de la tierra que disolvió latifundios y haciendas por sus limitaciones como unidad productiva a las nuevas necesidades de la modernización, con la producción capitalista del campo y el trabajo asalariado, para atender las necesidades de los

mercados internos y externos. En este contexto, destacan las primeras acciones con la creación de la Comisión de Irrigación y organismos financieros ejidales en el marco de la Primera Ley de Planeación en los años veinte, que formaliza la actuación del Estado como protagonista del desarrollo nacional, en un contexto de crisis del capitalismo.

Es de especial importancia en la planeación el Primer Plan Sexenal del Presidente Lázaro Cárdenas del Río, como plan de desarrollo para su gobierno de 1934 a 1940. Este periodo se distingue por representar el punto álgido del reparto de la tierra y el fuerte impulso al desarrollo rural con la profundización de la Reforma Agraria por la cantidad y calidad de la tierra repartida y su socialización con la constitución del Ejido, mediante la idea de suelo de propiedad social ejidal y comunal, el Banco Nacional de Crédito Ejidal y la creación de colonias ejidales, en un contexto social rural y donde la producción en mayor porcentaje se concentraba en el trabajo del campo (Castaño, 2013), puntal fundamental de la economía nacional.

Sin embargo, el nuevo contexto de los años cuarenta fuertemente influido por la reorganización del mercado mundial en el marco de los conflictos sociales bélicos y la caída de los precios internacionales de las materias primas y alimentos, expresan el agotamiento del modelo de desarrollo agroexportador y derivando en el impulso de la planeación regional por Cuencas Hidrológicas, de fuerte influencia del modelo del Valle del Tennessee, el Tennessee Valley Authority de 1933 en los Estados Unidos. A partir del aprovechamiento de los recursos de agua de las grandes cuencas y los importantes ríos de varias regiones del país. Para llevar a cabo tan importante planeación regional se crearon varias Comisiones de cuencas (Barkin y King, 1970): las Comisiones de Papaloapan, Tepalcatepec, Grijalva, Río Fuerte, Balsas, Lerma-Santiago-Chapala, y Chontalpa (Tudela, 1989). Con el propósito de impulsar el desarrollo regional a partir de los recursos de cada región, principalmente agua, con base en los postulados de la descentralización para disminuir las desigualdades regionales con una visión más amplia de conjugar varios sectores productivos. Se construyeron grandes presas hidroeléctricas, obras de riego, infraestructura de caminos, carreteras, comunicaciones,

nuevos centros de población, ciudades, escuelas, centros de salud, ingenios azucareros. Todo ello, en el marco del desarrollo del capitalismo a partir de la modernización. Sin embargo, los resultados no reflejaron la disminución de las desigualdades regionales, pesar de las grandes inversiones y la obra pública. Pero, se crearon ciertas condiciones para la industrialización, y por supuesto que impulsó la urbanización por el avance del capitalismo en el campo.

También destaca el impulso a la industrialización fundamentalmente con la planeación regional por Polos de desarrollo industrial, turístico y de Parques y ciudades industriales, con lo que se aceleró la urbanización. La planeación regional por Polos de desarrollo de influencia francesa con las ideas de Perraux y dentro de los cánones desarrollistas y de descentralización, con la creación de regiones con ventajas estratégicas y potencial de recursos naturales, para impulsar la inversión pública como base de una planta productiva generadora de empleo local, y para cubrir las necesidades del mercado. Es el caso del acero para la construcción de grandes obras de infraestructura en México, que requería una industria siderúrgica que detonara cadenas productivas con otras empresas, como la que se llevó a cabo en el Puerto Lázaro Cárdenas, Las Truchas, en Michoacán, construido en los años sesenta. Uno de los aspectos centrales del análisis de esta planeación de Polos de desarrollo es la descentralización y la noción de enclave versus las necesidades nacionales (Zapata), dentro del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y que en gran medida explica sus contradicciones y limitaciones, y si realmente justifica sus altos costos sociales.

En la perspectiva de planeación regional por Polos de desarrollo turístico.

En la experiencia de la planeación de la industrialización destacan varios aspectos en el contexto de un periodo que va más allá de lo que usualmente se establece como los años cuarenta, cuando hay antecedentes tempranos del establecimiento de industrias textiles, henequeneras, mineras, petroleras, e incluso maquiladoras. Sin embargo, para ser consistente con la planeación, se asume que el proyecto de industrialización nacional parte de su institucionalidad con la política de Parques y ciudades industriales

como el punto álgido de la planeación en este sector, del que derivan grandes inversiones en suelo, servicios públicos e infraestructura.

De acuerdo con Garza (1990) el programa de Parque y ciudades industriales (PCI) se concibió para realizar 127 (PCI), que la práctica fueron 130, bajo los postulados de la descentralización en el marco del proceso de urbanización, y para disminuir la desigualdad social y regional, siguiendo el mismo enfoque desarrollista. Sin embargo, en la práctica se continuó la centralización y la profundización de las desigualdades regionales al establecerse en la región centro y norte el mayor número de proyectos, de acuerdo con la regionalización de Bassols. En términos generales los contrastes son por demás evidentes: en los estados de la región centro, la más poblada, se establecieron 29 y 11 (PCI), es decir, el 52% del total nacional (Ídem); y otro porcentaje considerable en la región centro occidente y la frontera norte; en claro contraste con el mínimo en las regiones del sureste, salvo, por la industria petrolera en el oriente, Veracruz y Tabasco.

Un parque industrial consiste en ofertar un área adecuada en ubicación, dimensión y con las condiciones generales de servicios e infraestructura para el establecimiento de industrias. No obstante, sus resultados son limitados. Estos se pueden sintetizar en: no se logró la industrialización que el modelo ISI pregonaba, alcanzar la autosuficiencia del mercado interno en la producción que sustituyera la importación; ampliar la oferta de empleos que demandaba el mercado laboral; no sólo no se logró la descentralización de la región centro, sino que se acentuó a un escenario de megalópolis de la ciudad primada; la no correspondencia entre los PCI y el número de industrias establecidas, que en su mayoría están subutilizadas, pese a su alto costo social (Ídem).

Y como resultado es significativo el perfil de la industria nacional actual, que se relaciona con otro programa del sector, el Programa Nacional Fronterizo, en particular la frontera norte, y la industria maquiladora. Por ello, se puede ubicar a la industria como subordinada y de baja calificación a la industria extranjera.

La urbanización y la planeación territorial metropolitana

Partiendo de los referentes conceptuales establecidos al inicio de la exposición, de la importancia de la relación entre los procesos de urbanización y de planeación territorial metropolitana en México, en el marco del acelerado y alto grado de urbanización alcanzado y la acentuación de sus contradicciones sociales y espaciales, se hace cada vez más imperiosa la necesidad de implementar políticas, planes y programas de desarrollo que atiendan los requerimientos de su población para la mejora de sus condiciones de vida y del medio ambiente. Si bien, esto está expresado en el importante avance de la creación de la superestructura administrativa y legislativa con la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; y el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda, y los programas de nivel estatal y municipal, aunado a los sectoriales en usos de suelo, infraestructura, equipamientos colectivos y servicios públicos. Pese a ello, sus alcances en el logro de sus objetivos y metas son limitados.

Por ello, el propósito de este apartado consiste en examinar de manera general la urbanización y la planeación territorial metropolitana en México para destacar sus contradicciones en relación con el carácter de las políticas de desarrollo y dejar abiertas las posibilidades de cambio como dilema central. Esto a partir del postulado de que la urbanización y planeación metropolitana en México se han orientado en manera inconsecuente con los principios pregonados de desarrollo equitativo entre contrastantes regiones y bajo la estrategia de la descentralización, y, que por el contrario estos desequilibrios se han acentuado con serias consecuencias en el deterioro de las condiciones de vida de la población y de desigualdad social y de altos costos sociales y ambientales.

El marcado carácter metropolitano del proceso de urbanización en México se expresa con lo que llamó de manera significativa Unikel (1977), urbanización macrocéfala, a la condición primada de la ciudad capital sobre el resto del sistema urbano nacional, ahondando los contrastes regionales, en este caso la Ciudad de México.

Proceso que condensa el conjunto de factores e implicaciones como modelo de desarrollo, y que se ha venido reproduciendo a partir del contraste de regiones que extraen recursos a otras, impulsado por políticas centralistas del Estado, que ha derivado en los contrastes que muestran la realidad metropolitana ante el atraso de regiones rurales en transición, en el marco de una urbanización precaria y de fuertes contradicciones.

La urbanización metropolitana se expresa en términos demográficos con una dinámica de crecimiento que se manifiesta de forma contrastante entre los asentamientos humanos del total del territorio, como el ritmo de crecimiento de la población y el número de ciudades del sistema urbano nacional y de zonas metropolitanas. La población urbana nacional es de 73%, y el resto, rural, sin embargo, la población rural ocupa el 80% del territorio nacional. Por su parte la población urbana habita en alrededor de 400 ciudades de todo el país, en un sistema urbano fuertemente jerarquizado, donde las zonas metropolitanas son los centros más dinámicos de crecimiento y aglomeración, que desde los años cincuenta aparecen como las primeras conurbaciones, y, diez años después ya contabilizaban 12, y para el año 2015, sumaban 74 metrópolis, un incremento impresionante del 600%, y una población actual del 62.8% del total nacional. Zonas metropolitanas que manifiestan divergencias entre una tasa de crecimiento del 1.5% en promedio frente a un crecimiento en su expansión del 4% en promedio (Sedatu y Conapo, 2015).

Fenómeno metropolitano en general expresa una morfología de estructura urbana desarticulada, con densidades contrastantes, principalmente entre zonas consolidadas y periféricas; y con expansión acelerada en sus bordes, sobre suelo ejidal, de cultivo, de reserva ecológica y de valor ambiental y paisajístico; generando conflictos sociales con las comunidades rurales campesinas y los pueblos originarios. Expansión urbana periférica que conurba nuevos municipios, bajo una dinámica de transición de rurales a urbanos y metropolitanos. Situación en la que se encuentran alrededor de 417 municipios de las 32 entidades del país, de acuerdo con SEDATU (2019). Panorama general de la situación de la urbanización metropolitana que hace indispensable la planeación metropolitana en México.

La planeación territorial metropolitana en México, en cierta forma se expresa de manera poco consistente como proceso, en relación con la experiencia en general de la planeación en el conjunto de la urbanización, en las diversas etapas del desarrollo nacional, no obstante que en un periodo temprano, los años cincuenta, ya se manifestaba la aparición de la urbanización metropolitana con la conurbación de centros urbanos, pero es hasta el año 2006 cuando se hace presente como planeación metropolitana. Un considerable rezago de más de 50 años de la planeación metropolitana respecto a la urbanización metropolitana. Además del acentuado contrastante en sus propios postulados en función de los cambios y giros del perfil del Estado como actor central del desarrollo urbano, entre un estado del bienestar promotor de la planeación del desarrollo con políticas en cierto sentido sociales y con fuertes inversiones en obra pública; a un cambio del Estado en la perspectiva del desarrollo con nuevos actores como promotores e inversionistas privados, bajo los postulados de la competitividad y rentabilidad en los distintos sectores estratégicos de infraestructura, servicios y grandes proyectos, definiendo el nuevo enfoque del mercado como principio en el desarrollo territorial metropolitano. Escenario que ha acentuado sus contradicciones sociales y territoriales.

Entre las premisas que sirven de base al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2019) destacan las desigualdades regionales y los contrastes sociales en la misma perspectiva desarrollista como diagnóstico y estrategia de los planes y programas sectoriales. Se reconoce el problema del crecimiento desordenado e insustentable de las ciudades, propiciado por la especulación del suelo y sus cambios de rural a urbano, el mercado informal del suelo y los emplazamientos irregulares en zonas inadecuadas para la urbanización y de conservación ecológica; el problema de la vivienda en sus diversas facetas, de abandono, déficits de servicios y equipamientos colectivos, su autoconstrucción y precariedad. Escenario problemático donde se requiere que el Estado asuma la promoción del desarrollo, a partir del uso apropiado y sustentable del territorio. Dilemas del desarrollo que ponen en cuestión el papel del Estado y la planeación, entre el carácter social, o instrumental y comercial de los recursos

sociales y naturales de la urbanización, ante la dimensión de la problemática que enfrenta.

Resultados y Discusión

En la conceptualización de urbanización y planeación territorial metropolitana se destacan las posibilidades que ofrece tanto su tratamiento singular como combinado, y la necesidad de repensarse en las diversas perspectivas de los constantes cambios que ocurren en condiciones específicas con la territorialización de los procesos sociales. Postulados que permiten con la regularidad y sistematización de los hechos socioespaciales contar con una teoría de la urbanización y de la planeación, tanto para su interpretación como su transformación, en sus distintos niveles de desagregación de los aspectos globales a específicos y sectoriales, dentro de los ámbitos rural, urbano, regional y metropolitano. Conceptualización que conjuga la teoría y la práctica para el conocimiento del desarrollo tanto para preservarlo como transformarlo. Sin embargo, ante estos dilemas del desarrollo se requiere no perder de vista que la transformación y el cambio están implícitos en la urbanización como proceso, pero también en la noción de planeación territorial metropolitana, que en esencia significa intervención para el cambio por mejores condiciones de vida en las grandes ciudades.

Conclusiones

En el proceso de urbanización y planeación regional se ha observado que presenta un conjunto de características en su periodización, con la presencia del Estado como actor principal, con sus propios cambios de perfil en contextos variados; pero, lo más relevante es que hay un claro contraste entre políticas de desarrollo que expresan al menos dos posturas y enfoques, que sintetizan el perfil del Estado: desarrollo con criterios sociales o de mercado. Sin embargo, en ambos hay un principio de convergencia en su naturaleza capitalista de la urbanización y la planeación territorial, y en consecuencia de desigualdad social. Por lo demás, en el proceso de urbanización y planeación se ha mostrado que en su experiencia es de marcado carácter discontinuo en el tiempo y por lo regular sexenal, sujeto a los distintos gobiernos federales con una visión de corto y mediano plazo. También, es una planeación en mayor medida vertical, sectorial y de tipo correctivo. En conse-

cuencia, sus resultados en general han sido limitados en sus grandes propósitos de buscar reducir la desigualdad del desarrollo regional a partir de las estrategias desarrollistas, con la persistencia de la descentralización, que lejos de aminorar la desigualdad social y territorial se ha profundizado. Este proceso de planeación territorial ha acentuado la concentración de aglomeraciones a partir de la migración campo-ciudad y ciudad-ciudad-región, y de inversiones en las zonas metropolitanas, acentuando sus contradicciones.

Con respecto a la urbanización y planeación territorial metropolitana en México destacan varios aspectos. Entre ellos, la no correspondencia entre la urbanización metropolitana con la aparición de las primeras conurbaciones, y la planeación metropolitana tardía, que muestra un rezago considerable que influye en aportes al conocimiento a partir de la experiencia. Sin embargo, y a pesar de los avances en términos de intervenciones coordinadas y fondos de financiamiento para proyectos de desarrollo requeridos para diversos rubros de centros urbanos, las fórmulas de asociación de inversiones público-privadas no han resultado de lo más adecuado. De tal forma que los dilemas del desarrollo siguen gravitando en torno a criterios sociales o de mercado. Quedan pendientes una serie de temas para reflexionar acerca del desarrollo que impone una amplia discusión para integrar una agenda de trabajo, entre ellos, la factibilidad de una reforma urbana. ¿Si hemos sido capaces de impulsar una reforma agraria, es posible una reforma urbana, y de qué tipo?

Referencias

Barkin, David y Timothy King, (1970). Desarrollo económico regional. Enfoque por cuencas hidrológicas de México, tercera edición, Siglo XXI Editores, México.

Brenner, Neil, (2013). Tesis sobre la urbanización planetaria. Revista Nueva sociedad, número 243, ene-febrero, www.nuso.org

Campbell, Scott y Fainstein, Susan, (2003). Reading in planning theory, Second Edition, Blackwell, USA.

Castaño, Yoel, (2014). Estrategias de fomento y desarrollo de la actividad agropecuaria durante

el sexenio cardenista, en *Secuencia*, número 89, mayo-agosto 2014, pp. 121-140, Colegio de México, México

Castells, Manuel, (2004). La cuestión urbana. Siglo XXI Editores, decimosexta edición, México

García-Bellino, Javier, (2000). Ildefonso Cerdá y el nacimiento de la urbanística, en revista *Scripta Nova*, número 61, Barcelona.

García, Francisco, (2010). La planeación del desarrollo regional en México (1910-2006). Investigaciones Geográficas del Instituto de Investigaciones Geográficas, UNAM, número 71, pp. 102-121, México.

Gottman, Jean, (1965). Grandeza y miseria de la urbanización moderna., *Revista Urbanisme*, número 88.

Hall, Peter, (1996). Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX, Ediciones El Serbal, Barcelona.

Lefebvre, Henri, (2013). La producción del espacio, Editorial Capitán Swing, Madrid.

Tudela, Fernando, (1980). Los hijos tontos de la planeación. el Plan Chontalpa. Gustavo Garza, et al. Diez años de planeación urbana y regional en México. México,

Unikel, Luis, (1975). Políticas de desarrollo regional en México, en *Demografía y Economía*, núm. IX: 2, pp. 143-181, Colmex, México.

Acerca de los Autores

La Dra. María del Rocío Navarrete Chávez es doctora en Diseño Urbano con línea de investigación de estudios urbanos por la UAM Azcapotzalco, profesora de posgrado en la Maestría en Ingeniería Civil en el área de planeación territorial en la Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura Unidad Zacatenco del Instituto Politécnico Nacional. El Dr. Javier Pérez Corona es doctor en Ciencias Sociales por la UAEM, profesor de posgrado en la Maestría en Ingeniería Civil en el área de planeación territorial en la Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura Unidad Zacatenco del Instituto Politécnico.

Autorización y Renuncia

Los autores del presente artículo Dra. María del Rocío Navarrete Chávez y Dr. Javier Pérez Corona, autorizan al Anuario 2020 de Administración y Tecnología para el Diseño para publicar el escrito en el libro impreso y/o en el electrónico. La Universidad Autónoma Metropolitana o los editores no son responsables ni por el contenido ni por las implicaciones de lo que está expresado en el escrito.