

00161

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE ARQUITECTURA
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

6
2ej

ANALISIS DE LAS CONDICIONANTES EXOGENAS
EN LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO
PERIODO 1970 - 1980

TESIS PARA LA OBTENCION DEL GRADO
DE MAESTRIA EN URBANISMO
PRESENTADA POR : ARQ. JOSE LUIS BROS NARVAEZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA :

A MIS PADRES :

SR. JOSE BROS LYNCH

SRA. MARIA NARVAEZ DE BROS

A MIS HIJOS :

JULIO Y ANDRES

A MIS HERMANAS :

ANA TERESA Y LENY GUADALUPE

A MIS PROFESORES :

ARQ. VICTOR CHAVEZ OCAMPO

ARQ. HECTOR ROBLEDO LARA

INDICE

	PAG.
I) INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO.	5
II) OBJETIVOS E HIPOTESIS DE VIABILIDAD DEL TRABAJO.	8
<u>CAPITULO I.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES DEL ANALISIS.</u>	16
10.- ANTECEDENTES Y ENFOQUES QUE SE LE HAN DADO ANTERIORMENTE.	17
20.- LAS CARACTERISTICAS URBANAS COMO CONDICIONANTES DE LOS PLANES DE DESARROLLO.	21
30.- LA NECESIDAD DE INVESTIGAR EN ESTE CAMPO Y SUS ASPECTOS INSATISFECHOS.	24
<u>CAPITULO II.- IDENTIFICACION E INGERENCIA DEL AMBITO INTERNACIONAL EN LOS PLANES DIRECTORES.</u>	29
10.- UN ENFOQUE HISTORICO DE LAS CONDICIONES DE DEPENDENCIA EN EL DESARROLLO URBANO.	30
20.- EL PATRON LATINOAMERICANO DE URBANIZACION COMO CONDICIONANTE DE LAS CARACTERISTICAS NORMATIVAS DE LOS CENTROS URBANOS.	35
30.- IDENTIFICACION Y PONDERACION DE LAS PRINCIPALES CONDICIONANTES.	38
40.- PARAMETROS GENERALES DEL MODELO LATINOAMERICANO.	43
<u>CAPITULO III.- OBJETIVOS Y POLITICAS DE JERARQUIA NACIONAL Y SU ESTRATEGIA DE APLICACION EN EL DESARROLLO URBANO REGIONAL DEL PAIS.</u>	48
10.- CARACTERISTICAS PREPONDERANTES DEL MODELO NACIONAL.	49

2o.- EL ESQUEMA DE DOMINACION NACIONAL Y SU INGERENCIA EN LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO.	53
3o.- ESTRATEGIA DE IMPLANTACION DE LAS CONDICIONANTES NACIONALES EN LA PLANIFICACION	57
<u>CAPITULO IV.- CARACTERISTICAS REGIONALES Y SU INCIDENCIA EN LOS PROCESOS URBANOS DE UNA LOCALIDAD.</u>	62
1o.- ANALISIS DE LAS CONDICIONANTES GENERALES.	63
2o.- MARCO DE DOMINACION REGIONAL.	68
3o.- ESTRATEGIAS EN EL PROCESO DE DESARROLLO REGIONAL.	71
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	77
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.	81

i.- Introducción al Estudio de los Planes de Desarrollo Urbano.

Es evidente que en ningún otro período de la historia de los países de América Latina se ha puesto tanto énfasis en la necesidad de una planificación regional y urbana adecuada, como en la década de los años setentas.

El interés que se ha despertado quizá sólo encuentra paralelo con el que durante el siglo pasado se originó en los comienzos de las ciudades industriales, en los países desarrollados.

Lo mismo que en los demás campos de la investigación aplicada, también en éste se han dado originalmente situaciones de general insatisfacción, debido a que los planes y programas implementados no han podido solucionar, o al menos disminuir, la problemática planteada por el desarrollo urbano de nuestras ciudades; por lo contrario, se ha promovido una concentración de esfuerzos encaminada a la investigación de problemas específicos que solucionen situaciones de desequilibrio territorial y subdesarrollo; así como congestionamientos de regiones altamente urbanizadas.

Dentro de esta misma situación incurren los esfuerzos y acciones que algunos gobiernos emprenden con el fin de paliar estas circunstancias, con la idea de procurar una sustancial mejora de las condiciones de vida en las áreas urbanas.

Por lo que actualmente se empieza a procurar un máximo avance en la distribución de los beneficios socio-económicos que han alcanzado

algunos países, debido a que se ha comenzado a observar la necesidad de lograr una mejor distribución del ingreso, desechando la idea aislada de procurar únicamente una alta tasa de crecimiento económico, sin importar su repartición, ya que de continuar esta política se lograría un crecimiento económico incierto, como es el de elevar a altas tasas globales la economía del país, sin considerar que estos avances no son más que para unas cuantas familias que detentan el poder. 1/

Es evidente que, en muchos casos, este esfuerzo que tratan de emprender los gobiernos de países como el nuestro, se ve frenado o reducido a simples lineamientos de políticas que se aplican con enfoques personales o sectoriales, que terminan olvidándose al paso de la euforia con que fueron propuestos.

Sin embargo, comienzan a aparecer en esta década algunas perspectivas, políticas que tornan posible el emprender un esfuerzo de planificación del desarrollo regional de alcance nacional. 2/

Esto implicaría la posibilidad de hacer viable una política urbana más coherente, que contemple las condicionantes regionales y nacionales como parte integral de su morfología, dependiendo de los lineamientos, objetivos y programas que el país juzgue conveniente adoptar en su beneficio, lo cual significa que se podría empezar a hacer planes de desarrollo urbano, -----

1/ A este aspecto se refiere para América Latina, Sergio Boiser cuando señala que : "Estas acciones se manifiestan cada vez que emerge un gobierno militar o civil de tendencias izquierdistas" Véase Sergio Boiser: Industrialización, Urbanización, Polarización hacia un enfoque unificado. En: Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo, texto del ILPES, Ed. Siglo XXI, México 1976, p. 235.

2/ Es hasta 1976 cuando aparecen los primeros estudios de regionalización a nivel nacional con características socio-económicas de regionalización a cargo del P.D.R.U. de la Secretaría de la Presidencia.

observando alternativas de control y estímulo para los asentamientos, que hasta ahora se han desarrollado en forma autárctica, o que se han pretendido controlar con Planes Maestros Reguladores o similares, que como se sabe no son más que esfuerzos inútiles de solución a problemas urbanos, que tienen muchas veces su origen en los centros hegemónicos de control internacional, debido a la propia condición del subdesarrollo y dependencia, que se vive en nuestros países.

El problema con el que vamos a enfrentarnos puede parecer obvio o superfluo después de tantos años de experiencia en la planificación urbana; se trata de ofrecer una definición satisfactoria, establecer las bases teóricas y determinar las posibilidades operativas de la propia planificación urbana, con un carácter eminentemente metodológico y macro-espacial.

No se trata de querer erigirse en intérprete de los esfuerzos realizados en el pasado y en el guía de las acciones futuras, o quizás se puede dar la impresión de querer criticar trabajos ajenos que, siendo más o menos justificados, se han esforzado por ser constructivos en ésta área.

Las dificultades con las que se tropieza uno al desarrollar un trabajo de esta naturaleza se deben principalmente a la falta de acciones verdaderamente positivas, basadas en una metodología sistemática, que hayan dado resultados a posteriori y que puedan ser enjuiciadas y comparadas con los trabajos tradicionales de planificación urbana que se han hecho hasta el momento. De aquí la necesidad de seguir una línea de disertación basada en la naturaleza de los planes desarrollados en el pasado.

Por lo que se intentará en primer lugar delimitar y definir, en la forma más precisa posible, el ámbito de estudio al que se aplicarán las sucesivas consideraciones.

Si bien, es verdad que una investigación de esta naturaleza se ubica en un ámbito típicamente interdisciplinario, se adoptará el enfoque del arquitecto, que es quien, en términos generales, ha tenido a su cargo el coordinar estos planes de desarrollo urbano; sin embargo, debido a la importancia de algunas variables de tipo económico y político, se intentará identificar el papel que las determina en la diversidad de asentamientos humanos de las diferentes regiones.

Aunque se afirma que los problemas de planificación urbana son esencialmente problemas de cálculo económico referidos a un territorio como un todo ^{3/}, cabe destacar el hecho de que un país como el nuestro, en que la diversidad de regiones que lo componen es una de sus características más relevantes, sería absurdo emprender acciones totalizantes que abarquen en su conjunto a la nación. Esta diversificación de características regionales nos indica que los problemas que afectan a la población en ciertas regiones del territorio nacional, lo hacen de manera más o menos intensa en otras áreas, por lo que sería imposible el investigar y emprender acciones en forma promedial para el país como un todo.

ii).- Objetivos e Hipótesis de Viabilidad del Trabajo.

Es evidente que la estructura espacial y el sistema urbano de las ciudades han hecho crisis en la gran mayoría de los países de Latinoamérica, ya que como se sabe su crecimiento y desarrollo han estado "polarizados" por áreas metropolitanas que concentran y excluyen las inversiones, los servicios y el poder, entre muchas otras acciones; sin embargo, la población ha sido -----

^{3/} Véase, por ejemplo: Bernardo Secchi, "Las Bases Teóricas del Análisis Territorial" Recopilación del libro: ANÁLISIS DE LAS ESTRUCTURAS TERRITORIALES. De Gustavo Gili, Barcelona 1973.

marginalizada en las áreas rurales y periféricas de las grandes ciudades, generando una estructura de marginalidad social a su alrededor, destruyéndose los recursos naturales, contaminando el medio ambiente y rompiendo el equilibrio ecológico de las zonas urbanas "polarizadoras" 4/

Es fácilmente observable que algunas ciudades han venido a representar un polo de atracción para el desenvolvimiento de las clases sociales más necesitadas, presentándose en ese cambio la posibilidad de acomodo y desenvolvimiento, que en sus lugares de origen no han podido lograr. Es en esta situación donde vemos cómo algunos centros urbanos han venido creciendo en forma desordenada y anárquica, haciendo que los pocos esfuerzos de planificación que se llevan a cabo en la década de los años setentas no hayan podido resolver la gran cantidad de problemas urbanos que se presentan en todo el país.

Ante este panorama han surgido los Planes Maestros, Planos Rectores, Planos Reguladores, Planes de Desarrollo Urbano, Planes Directores, etc. 5/, términos utilizados para designar el mismo tipo de trabajo, concebidos en general como panacea para todos los males y problemas de las ciudades y, como se ha podido observar en algunos casos, han fracasado en su intento de planificación. Debido a la inoperancia de estos estudios se intenta proponer como tesis un nuevo marco conceptual-metodológico, basado en la premisa que a continuación se expone como hipótesis de seguimiento :

4/ Se emplea el término de "polarización" como una acción de concentración y atracción, determinantes de condicionantes particulares, según el caso. No en el sentido de polo de crecimiento, sostenido por Francois Ferroux, "La Notión de Pole De Croissance" 1955.

5/ En este trabajo, se usarán los términos "Plan de Desarrollo Urbano" ó Plan Director, empleándose genéricamente, para describir los trabajos que, con relación al contexto urbano, pretenden controlar o dirigir sus tendencias.

Un "Plan de Desarrollo Urbano" está regido en primera instancia por sus condicionantes exógenas, que son las que configuran las tendencias de desarrollo, dependiendo sus principales procesos de los centros urbanos rectores y de interacciones económicas externas, que son las que conforman y ordenan la estructura urbano-regional del país. Entendiendo por condicionante exógena la envolvente regional, nacional e internacional de incumbencia.

Con base en esta hipótesis se analizan las condicionantes citadas, comprendidas por tres áreas de estudio, las cuales se desarrollarán en los capítulos subsecuentes, lo cual nos permitirá la incorporación de los conceptos que se obtengan en los Planes de Desarrollo Urbano.

Aunque sería absurdo pensar que el fracaso de los Planes Directores se debe a un solo factor específico, es evidente que no se puede seguir arguyendo que la falta de operatividad de los trabajos se deba al hecho de hacer caso omiso de factores políticos, sociales ó económicos, los cuales, si bien es cierto que no han sido considerados en muchos estudios, es innegable que en la mayoría de las investigaciones que se desarrollan en la actualidad contemplan los factores citados y muchos más de relevante importancia urbana; sin embargo, lo anterior no obsta para aminorar el poco o nulo éxito que se observa en dichos planes.

El planteamiento de la hipótesis está en contraposición a muchos de los trabajos de Planes Directores efectuados hasta ahora ^{6/}, que parten del supuesto de que se debe contemplar el desenvolvimiento de las ciudades basándose en las características de crecimiento y evolución interna de los centros urbanos, y proyectando en el tiempo y en el espacio --

^{6/} En especial me refiero a los trabajos efectuados por algunas dependencias gubernamentales en relación a planificación urbana.

estos rasgos internos para poder así obtener los parámetros normativos que justifiquen tomar decisiones para la creación de un Plan Director.

Este planteamiento, que considero erróneo, se ha fundamentado en la idea de que las ciudades en nuestro país son un mero reflejo de la sociedad que las habita, y con esta base se han venido desarrollando dichas investigaciones, siendo que nuestras ciudades han sido principalmente producto de una sucesión de procesos económicos y sociales dentro de un marco histórico, basados en una estructura dependiente de polos hegemónicos de diferentes jerarquías.

Por lo anterior , se propone llevar a cabo el estudio de esta problemática, agrupando este trabajo en tres áreas o capítulos que tienen que ver en forma directa con los centros urbanos en sus tres niveles de jerarquía y cobertura, respectivamente, lo cual no implica su incidencia o preponderancia de una manera uniforme en el contexto urbano, sino que varía, según el caso en análisis de que se trate, por lo que su ordenación no atañe a ningún grado de hegemonía o importancia del concepto.

Dichas áreas son las siguientes:

AREA 1a. IDENTIFICACION E INGERENCIA DEL AMBITO INTERNACIONAL EN LOS PLANES DIRECTORES (CAPITULO II)

Este concepto, como se analizará más adelante, ha tenido una influencia decisiva en los procesos urbanos de nuestros países, y rara vez es tomado en cuenta para la elaboración de Planes de Desarrollo Urbano.

La ingerencia de los factores ultranacionales ha representado, durante centurias, un flujo de condicionantes que alteran, impulsan o devastan la morfología espacial y social, entre otros, de nuestros territorios.

Es esta una de las áreas que aparenta contar con un menor número de estudios e investigaciones relacionadas con los Planos Reguladores, ya que como dice Rubén Utría: "Los desajustes regionales y urbanos de los países periféricos -como los latinoamericanos- están profundamente ligados al sistema internacional centro-periferia, a través del proceso de incorporación directa o indirecta de los recursos naturales latinoamericanos a los grandes centros internacionales de poder.... Estos factores han tenido una profunda influencia externa a lo largo de todo el proceso histórico" 7/

Debido a que el análisis de esta área viene a representar un peso específico mayor para nuestras ciudades, y a que su ingerencia será de características muy variables, dada la multiplicidad de vínculos y a la intensidad con que inciden en los centros urbanos del país, es evidente que la dependencia se manifestará con muy diferentes intensidades en las regiones y ciudades del territorio nacional, lo que imposibilita la aplicación de una metodología general para todas las entidades, de características similares.

Con esto se quiere decir que cada ciudad en que se implemente un Plan de Desarrollo Urbano requerirá de un estudio específico y puntual debido a sus características propias, lo que descarta toda posibilidad de evadir la investigación que le corresponde si el centro urbano adyacente se asemeja al analizado, cosa que comúnmente se hace debido a la creencia de que:

7/ Véase: Rubén D. Utría. Una política de desarrollo regional y urbano de la realidad latinoamericana, Documento de trabajo presentado al IX Congreso Interamericano de Planificación, Bogotá, 1972. MIMEO P-1

“Por estar cercanas dos ciudades, sus vínculos internacionales de dependencia no son muy diferentes entre si”, idea que considero errónea, ya que se ha podido comprobar la enorme desigualdad de las ciudades, debido a sus características particulares, lo que exige en cada caso un nuevo y profundo análisis de las características urbano-regionales.

AREA 2a. OBJETIVOS Y POLITICAS DE JERARQUIA NACIONAL Y SUS ESTRATEGIA DE APLICACION EN EL DESARROLLO URBANO-REGIONAL DEL PAIS. (CAPITULO III)

Es evidente que para poder comprender y resolver los problemas urbanos se deberá considerar la ubicación de los centros de población dentro de un marco nacional en el que las ciudades son el resultado de los desajustes regionales del país en su conjunto, siéndo la región el área de acción, la cual estará regida por estudios de eficacia no comprobada como son: "Los Lineamientos de Política Económica Regional" ^{8/}, que vienen a ser un primer acercamiento para la estructuración de un Plan Nacional de Desarrollo; y junto con la "Ley General de Asentamientos Humanos", podrá dar las pautas para la organización de una estructura urbana más coherente.

A través de esta óptica de desarrollo nacional, se plantearán los análisis que necesariamente se tendrán qué hacer en todo plan de desarrollo urbano, y que en realidad no son más que una proyección sobre la estructura espacial de desajustes y deficiencias del patrón general de desarrollo y del sistema socio-económico, fijado por los documentos citados, los cuales se verán afectados en forma constante por el Programa Nacional de Desarrollo Urbano de cada nuevo régimen que asuma el poder.

^{8/} Este es uno de los trabajos que han venido desarrollando en 1976 la Sria. de la Presidencia y las Naciones Unidas, en el "Proyecto de Desarrollo Regional y Urbano de México", a cargo del Prof. Fernando Pedrao que tiene hasta ahora varios estudios de Política Económica Regional observada a escala nacional.

AREA 3a. CARACTERISTICAS REGIONALES Y SU INCIDENCIA EN LOS PROCESOS URBANOS DE UNA LOCALIDAD (CAPITULO IV)

Aunque la visión que se obtenga en un estudio regional no podría ser empleada como una condicionante que determine las tendencias ó características de nuestras ciudades en forma absoluta y por ende su nula aplicación en los Planes de Desarrollo Urbano, se podría diagnosticar la influencia de algunos procesos de orden internacional o nacional que se desarrollan en la región, manifestando su presencia según la vulnerabilidad de la ciudad y el peso de estos factores extra regionales que conforman las poblaciones que se asientan en la región.

Asímismo, el estudio de esta área nos llevará a considerar la interdependencia que existe entre regiones y su repercusión en las ciudades contenidas en esa zona.

Haciendo a un lado la idea tradicional que se maneja actualmente, en el sentido de que el punto de partida para el estudio de los procesos urbanos está dado por la investigación de su "Hinterland", siendo la región el límite de los estudios de influencia y por consiguiente, de los factores que podrían incidir en la localidad se antoja mucho más viable la instrumentación de Planes de Desarrollo Urbano que, observando estas áreas de cobertura general puedan ayudar al desenvolvimiento de la estructura espacial y al sistema urbano de las ciudades del País.

CAPITULO I

CAPITULO I

CONSIDERACIONES PRELIMINARES DEL ANALISIS.

1).- Antecedentes y enfoques que se le han dado anteriormente.

Muchas veces el investigar encierra innumerables riesgos. Averiguar la verdad de las cosas resulta molesto a determinados grupos de intereses creados, y en otras ocasiones decir la verdad de lo descubierto podría traer ataques y calumnias, por lo que en la mayoría de los casos es más comodo repetir caminos trillados y no aventurarse por los lugares que otros no han explorado antes, pero es obvio que esto no conduciría al progreso ni a la perfección de los trabajos.

Menciono lo anterior porque, como es sabido, en el medio de la planificación urbana existe una serie de grupos de urbanistas que es y ha sido favorecida, desde hace largo tiempo, con los contratos oficiales para la elaboración de Planes Directores, los cuales a pesar de lo voluminoso y bien empastado de los trabajos carecen de aplicabilidad real y su operación se ha concretado a estudios que no han podido resolver ó al menos paliar la problemática de los asentamientos.

Pero lo inoperable de estos planes no se debe de ninguna manera a las acciones coludidas entre oficinas gubernamentales y algunos despachos de profesionistas. Si bien lo anterior es cierto, sería menos censurable si se estuvieran resolviendo los problemas de alguna manera. En realidad esa inoperancia se debe a razones múltiples y muy variadas, pero enumerarlas no conduciría a nada, ya que serían tantas como centros urbanos hay en el país.

Es cierto que nuestras ciudades sufren de desorden y confusión surgidos de la anarquía, y que los Planes Directores, han sido los antídotos más conocidos para el ordenamiento de nuestras ciudades los cuales han sido hallados en muchos casos inútiles e irreales 9/, lo que nos lleva a analizar estos instrumentos de control de las ciudades.

En un principio se adoptó únicamente como Planes de Desarrollo, el inventario y la clasificación de las tierras existentes en una ciudad. Posteriormente se plantearon conceptos basados en planes que observan una zonificación de la propiedad para usos específicos, apoyada su aplicabilidad en el poder de la policía 10/, lo cual, como se ha podido observar, no podía controlar las crecientes zonas de la ciudad, ni siquiera en los países desarrollados, que fueron los primeros en emplear este medio de control; por consiguiente, en los países dependientes los resultados de estas teorías han venido fracasando con resultado muchas veces perjudicial a los centros urbanos.

Después se planteó la posibilidad de hacer "Planes Integrales", que comprendían desde la preparación de una serie de estudios en lo que se revisaban la estructura física, las tendencias de desarrollo, se definían metas y objetivos para el cambio y crecimiento futuro y se daban recomendaciones específicas en forma de planos y gráficas que definían el plan y establecían normas de densidad de población, construcción, etc. Estos se conocían con el nombre de Planos Reguladores y fueron durante --

9/ A este respecto se hace referencia a todos los trabajos que han surgido desde tibias zonificaciones urbanas, hasta los más recientes Planes Directores de sofisticados procedimientos matemáticos.

10/ Véase la utilización del poder de policía en algunos casos presentados en los Estados Unidos, en el libro de B. Gallion, S. Eisner, Urbanismo, Planificación y Diseño, Pág. 213 Edit. Continental, México 1972.

un largo período los trabajos que más en boga estuvieron, hasta los años setentas en que, viéndose el crecimiento anárquico e incontrolado de nuestras ciudades, se empezaron a estructurar una serie de ordenamientos con base en las observaciones de los flujos migracionales que venían experimentando las principales ciudades del país, empezándose así a constatar el hecho de la inoperancia del esquema de "Planificación Integral" que se venía aplicando en algunas ciudades, por lo que se comenzó a dirigir los Planes con un enfoque "compreensivo" ^{11/} que suponía considerar la problemática urbana como un todo, analizando aspectos muy variados de las ciudades, tales como los sociales, económicos, financieros, jurídicos, políticos, administrativos, físico-espaciales, técnicos, etc., de donde se ha podido cubrir en muchos casos la totalidad de las variables internas de la ciudad y sus interrelaciones que convergen en la estructura urbana.

Es evidente que el proceso de urbanización se refiere a un proceso de expansión y modificación del sector urbano, en el que los planes y estudios que se han hecho últimamente observan condicionantes de muy variada naturaleza y origen, que inciden de manera notoria en la estructura de nuestras ciudades y que, si bien son investigaciones que por su profesionalismo y estructura de desarrollo son dignas de tomarse en cuenta, no han podido hasta ahora resolver el crecimiento de nuestras ciudades.

Para tales fines se han desarrollado algunos trabajos de Planes Maestros que han seguido este camino "compreensivo", el cual se ha venido perfeccionando y completando. Tal es el caso de considerar necesaria la instrumentación de una "Ley de Plan Maestro", la cual es redactada al ----

^{11/} Término usado comunmente en la literatura anglosajona, que representa la acción de considerar todo el envolvente como zonificación general del área que la comunidad tiene fijado como límites. Comprehensive. Adj., Totally inclusive "Taking Everything into account" tomado de: The American Heritage Dictionary P. 148, Dell Publishing Co., Inc. 1972.

unísono junto con todo el Plan Maestro, insertando así dentro de un marco legal de obligatoriedad al Plan, siendo aplicado por parte de las autoridades competentes.

Sin embargo, se ha observado que aunque se tenga una ley que dé obligatoriedad a la aplicación de estos estudios, de Planes Maestros, estos han fallado en muchos de los casos en que se han querido poner en operación, las causas también, han sido muy variables, y van desde la apatía gubernamental, pasando por las limitaciones económicas, hasta llegar a las equivocaciones técnicas del grupo que elaboró los estudios.

2).- Las Características Urbanas como Condicionantes de los Planes de Desarrollo.

Al hablar de "Planes de Desarrollo Urbano" implícitamente se está encarando el problema de la operatividad de las acciones y propuestas que plantean estos Planes, ya que podría argüirse ¿Para qué "Planes de Desarrollo Urbano", si muchas de nuestras ciudades tienen tamaños y formas de vida lo suficientemente satisfactorias para el desarrollo y evolución de la sociedad que las habita?, si se tratara de implementar acciones que constriñan o enfoquen su crecimiento en forma anti-orgánica se causarían graves repercusiones en el equilibrio de la sociedad que las habita y el espacio que las contiene.

Ante este planteamiento, que podría justificar el desarrollo armónico que han experimentado hasta ahora algunas de nuestras ciudades, valdría la pena hacer las siguientes consideraciones:

Si bien es cierto que la necesidad de "Planos Reguladores" ha estado asociada principalmente a la idea de control, ordenamiento y zonificación del espacio urbano ^{12/}, no podemos continuar pensando que estas características que se le han dado a los Planes se mantengan incólumes a través del tiempo, ya que hasta ahora su concepción se ha hecho procurando un logro práctico del conjunto de objetivos, proyectados y basados en una posición totalizante de concepción del problema urbano. Esto, tal parece, no soluciona ni resolverá en forma positiva la problemática urbana.

^{12/} Véase el libro de Domingo García Ramos: "Iniciación al Urbanismo" de Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1974. pág. 151.

Podría, por otro lado, pensarse que los "Planes de Desarrollo Urbano" deben de estar abocados a dirigir nuestras ciudades hacia objetivos que giren en torno al concepto de "tamaño óptimo de ciudad" y podría llegar a caerse en esta concepción, encaminando la normatividad de los Planes hacia el fin de "crear" o por lo menos procurar la uniformidad de nuestras ciudades, con base en una imagen u objetivo basado en la búsqueda de un tamaño óptimo para los centros urbanos, de aplicación multi-regional.

Esta concepción podría ser gravemente perjudicial en el enfoque de los Planes de Desarrollo Urbano, ya que como afirma Paul Coulaud: "La palabra tamaño por naturaleza llama una explicación cuantitativa. La búsqueda de decisiones cada vez más racionales en los proyectos de planificación (entre otros los urbanos), y el concepto tan difundido que son las explicaciones científicas cuantitativas que fundan las decisiones más racionales, conducen a dar un papel privilegiado en el proceso de planificación, a las disciplinas capaces de cuantificar, (como la economía teórica). Pero en el logro práctico de un conjunto de objetivos proyectados, toda disciplina es por definición sólo un fragmento del conjunto. De aquí la perpetua aparición en el planteamiento de falsos problemas. El tamaño óptimo de ciudad es de estos, cuando se considera una ciudad sola" 13/.

De aquí que sería imposible definir entre qué rango una ciudad cumple su función dentro de las mejores condiciones para sus pobladores, procurando de una manera satisfactoria la realización de las necesidades y las aspiraciones de la mayoría de la población que compone el centro urbano y la zona que lo circunda.

13/ A este respecto del tamaño de las ciudades, se refiere Paul Coulaud, "Tamaño Óptimo de Ciudad", texto de estudio del curso de S.P. y la O.N.U. p.n.c.t./serie A-522/México-IV-76. P. 212.

Así mismo afirma el Prof. Coulaud "No se puede hablar de tamaño óptimo de la ciudad, sino de varios tipos de optimización sectorial de las múltiples componentes de una ciudad, por lo que el tamaño óptimo no es más que un falso problema a largo plazo" 14/.

Esta concepción nos hace considerar el hecho de que los "Planes de Desarrollo Urbano" no podrían ser enfocados con una visión totalizante y homogénea, como podría ser la del tamaño de la ciudad que pretenda servir.

De aquí que el enfoque que sugiere adoptar al respecto es: El tamaño óptimo de ciudad que debe procurar un Plan de Desarrollo Urbano estará dado, en última instancia, por el grado de satisfacción que puedan obtener la mayoría de sus habitantes, constituido por el logro de un nivel aceptable de subsistencia, salud, alojamiento, etc., dependiendo de factores sociales, económicos, políticos, jurídicos y físicos espaciales de la ciudad, su región y la nación inserta en el marco de relaciones internacionales que le corresponda.

14/ Véase Paul Coulaud., *op. cit.*, p. 180 y 182.

3).- La Necesidad de Investigar en este Campo y sus Aspectos Insatisfechos.

En este punto, vale la pena indicar el hecho de que a finales de los años setentas México ha llegado a tener cerca de ochenta organismos gubernamentales con oficinas de planeación, de los cuales algunos han venido trabajando desde 1925, como es el caso de la Dirección General de Planificación, de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, y del Banco de México, sin embargo, han sido muy pocas o casi nulas las acciones de planificación que hayan observado de manera integral el ordenamiento urbano de las regiones por planificar.

Pero en realidad con relación a una promoción y programación del desarrollo urbano, es hasta los años setentas en que aparecen cerca de veintiocho instituciones que en forma muy variada operan aparentemente en relación a esta área, y que siguen sus propias políticas, lineamientos y programas, sin tener una coordinación a nivel nacional que las conjunte dentro de un marco de coherencia de necesidades prioritarias.

Más específicamente, las instituciones del sector público que de una manera más notoria han producido planes de ordenamiento son principalmente las siguientes:

1o. - Dirección General de Urbanismo Ingeniería y Arquitectura de la SEPANAL (1962).

2o.- Instituto para el Desarrollo de la Comunidad Rural y Vivienda Popular, INDECO (1971).

3o.- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, INFONAVIT (1972).

4o.- Comisión de Desarrollo Urbano del País, CODURPA de la S.O.P. (1972).

5o.- Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de la Presidencia (1974).

6o.- Dirección General de Planificación del Departamento del Distrito Federal (1974).

Básicamente estos seis organismos fueron en los años setentas los principales encargados de elaborar dichos planes.

Sin embargo, es importante mencionar las actividades de algunos otros grupos, del interior del país, que en esta área desarrollaron estudios de gran valor. Tal es el caso de las oficinas de Planeación de Guadalajara, Monterrey, y el Instituto AURIS, del Estado de México, entre otros.

Uno de los puntos que más destacan en este listado, es la reciente creación de estas oficinas, y el comienzo desde 1962 de estos estudios por parte del sector público, que es el interesado en controlar el crecimiento de las ciudades, lo cual está comenzando a hacer, (aunque un poco tarde para algunas ciudades), con la implantación de un marco jurídico basado en la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual exige la creación de Planes Directores, para cada una de las entidades del país.

Con respecto a los diferentes enfoques, es importante destacar el hecho de que, en términos generales, los planes de ordenamiento urbano que se han hecho hasta la fecha, han sido en número bastante extenso. Se han implementado para las principales ciudades del país, así como para algunos puertos y ciudades fronterizas, tales como: Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Mazatlán, Tampico, Manzanillo, Coatzacoalcos y Salina Cruz. Lo notorio de estos estudios es que muchos de ellos han ido a parar a los estantes y archivos de los Ayuntamientos correspondientes, sin haberse podido implementar, ni por corto tiempo, en la solución de la problemática urbana.

La diferencia de enfoque que existía entre las metodologías aplicadas es mínima. En la mayoría de los casos esto se debe a que los Planos Reguladores, como se les venía llamando, se hacían únicamente por arquitectos, en lugar de emplearse a grupos interdisciplinarios, por lo que hubo ocasiones en que se hizo caso omiso de otras disciplinas, produciendo consecuentemente un rotundo fracaso.

Sumado a esto se ha tenido como base de los estudios los lineamientos, marcados por el IV Congreso de la CIAM de 1933, en los que se expone por medio de la Carta de Atenas, como objetivos de los planes: "Buscar el sanear, embellecer y procurar el óptimo funcionamiento y crecimiento de la ciudad, observando lo físico sobre lo social, con sus tendencias y forma de vida de la misma" 15/.

Desde el punto de vista de la interpretación de los hechos, se puede decir que a los Planos Reguladores se les ha llevado a un estado "Bastante Satisfactorio" en lo que se refiere a una descripción discursiva de los -----

15/ Véase García Ramos D. "Iniciación al Urbanismo" op. cit., p. 150.

fenómenos de desarrollo urbano, incluyendo las medidas estadísticas de los fenómenos urbanos que se dan en la ciudad. Así mismo, se ha llegado a una sistematización de la metodología empleada, llegándose a un alto grado de abstracción de problemas poco tangibles a la percepción común y corriente.

Si bien es verdad que en algunos planes se han hecho investigaciones acuciosas y se dan recomendaciones sensatas, la mayoría de ellos fallan en algunos rubros, tales como los siguientes:

1o.- En sus enfoques y objetivos, que son mal dirigidos debido a que se hace, en muchos casos, un excesivo énfasis en la conformación urbana (imágen, paisaje y diseño).

2o.- En la carencia de una estrategia de aplicabilidad real. Esto se debe a una multiplicidad de factores que no son previstos con anterioridad, siendo uno de los principales el de la viabilidad política, que ha llegado a ocasionar la supresión total de magníficos trabajos técnicos.

3o.- En la ponderación de una metodología de intereses colectivos, esto significa que se deberán subordinar los intereses de las clases hegemónicas, públicas y privadas, a las causas comunes, ya que como se sabe se ha venido favoreciendo a los grupos sociales más poderosos.

4o.- En la naturaleza estática de su operacionalidad. Esto se debe a que se han concebido los planes de desarrollo como estudios estáticos, que no contemplan su renovación y su evolución con respecto al conjunto que pretenden regir, y por lo general se concretan a limitar y constreñir el dinamismo de los centros urbanos, en contraposición a los procesos cambiantes de nuestras ciudades.

50.- En las investigaciones exógenas a los centros urbanos, que no observan las condicionantes regionales, los planes y programas de jerarquía nacional, ligados a los sistemas centro-dependencia creados por las relaciones del sistema internacional en que se encuentra inserto el país.

Otro de los problemas que comunmente se observa en estos trabajos es el de haber caído muchos de ellos en un proceso iterativo, que ha ocasionado una producción de estudios muy similares entre sí, creando Planos Reguladores idénticos para entidades totalmente diferentes en sus estructuras político-administrativa medio-físico espacial y condicionantes económico-sociales, lo cual es erróneo e imposible de concebir, debido a que cada asentamiento humano tiene sus propias características que demandan estudios especiales, que difícilmente podrían ser aplicados a otro contexto urbano.

Los desajustes anteriormente descritos son producto de una multiplicidad de condicionantes, carencias e incompresiones que día con día están desapareciendo, en algunos casos más fácilmente que en otros. Sin embargo, uno de los factores que considero más arraigados y difíciles de excluir, ya que por su importancia y sus características representa un verdadero reto para nuestras ciudades, es el mencionado en el punto No. 5, en relación a las investigaciones exógenas, el cual es frecuentemente ignorado o mal analizado y que propicia la condición de miseria, subdesarrollo, dependencia y marginalidad en los centros urbanos y, en general, para todas las regiones y países dependientes, insertos en el sistema internacional de comercio.

CAPITULO II

CAPITULO II

IDENTIFICACION E INGERENCIA DEL AMBITO INTERNACIONAL EN LOS PLANES DIRECTORES

1).- Un Enfoque Histórico de las Condiciones de Dependencia en el Desarrollo Urbano.

El origen de las repercusiones de dependencia que vemos en nuestras ciudades desde sus períodos coloniales, se produjo en la creación de relaciones de subordinación hacia la "Madre Patria", principalmente, pero también hacia otros países, inclusive algunos latinoamericanos 16/. Refiriendo esta dependencia colonial a nuestro tema, podemos observar en el estudio de Alejandra Moreno Toscano cómo desde el siglo XVIII nuestras ciudades se veían afectadas en sus tendencias de crecimiento por las actividades económicas para con España 17/. Esto implicaba que las ciudades se localizaran, crecieran o disminuyeran, entre muchos otros procesos, al ritmo que dictaban las relaciones comerciales, políticas, económicas, etc., con el centro hegemónico de aquel tiempo. Posteriormente, las guerras de independencia significaron una ruptura en las relaciones, pero no implicaba la cancelación de la dependencia, ya que en ese entonces (principios del siglo XIX) , se llevó a cabo un proceso de ----

16 / Al respecto, se puede observar un claro ejemplo en el hecho de que la ciudad de Puebla y su zona agrícola, en el siglo XVIII, abastecía de harina y bizcochos a mercados tan lejanos como La Habana y Maracaibo, dato proporcionado por Alejandra Moreno Toscano en Tres Ejemplos de Relación entre Ciudades y Regiones en Nueva España, a finales del siglo XVIII, trabajo presentado en el III Simposium sobre Urbanización en América desde sus orígenes hasta nuestros días. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. 1972.

17/ Ibid., p. 96.

transformación del sistema de producción y del mercado capitalista, lo cual significó una modificación de la dependencia y nada más.

Es decir, que al surgimiento del sistema capitalista la dependencia se canalizó por este medio. Para ilustrar lo anterior Aníbal Quijano dice: "En el período postcolonial, los requerimientos específicos de la economía metropolitana, inglesa sobre todo, en el período que corre entre la emancipación y gran parte del siglo XIX, implicaban principalmente relaciones económicas, financiero-comerciales con las sociedades latinoamericanas que emergían. Esas relaciones se basaban en la compra de productos industriales de la época y fundaron por consiguiente una división de la producción internacional entre países y áreas agroextractivas y países industriales".

Es importante recalcar que esta subordinación no es solamente en lo económico, sino que afecta todo el proceso histórico de nuestras sociedades, subordinándolas a las metrópolis poderosas.

Lo anterior implicaba que la agricultura se convertiría en el foco de atención de las clases dominantes, por lo que surgió una burguesía terrateniente. Esta clase trajo consigo un patrón de urbanización diferente 18/, como es el escalonamiento relativamente uniforme de los centros urbanos, y su cambio a lo que es llamado en el libro de Luis Unikel un "Sistema de Primacía de la ciudad principal del país", dado esto a partir de la segunda mitad del siglo XIX.

18/ A este respecto Luis Unikel menciona: "Que el sistema urbano de México se caracterizó por una distribución de ciudades del tipo que hoy se denominan (Rango Tamaño)". Véase Luis Unikel, op. cit. pag. 21.

A partir de este siglo y hasta nuestros días, las relaciones entre nuestras sociedades y los centros hegemónicos suponen requerimientos mucho más amplios y diversificados, aunque se continúa con la dependencia. Esta ha hecho mayor énfasis en los sectores urbanos e industriales de la estructura económica y es notoria la disminución del control de los recursos productivos primarios, por lo que se ha constituido un cambio en la burguesía dando énfasis a su carácter de control mercantil-financiero-industrial, interconectado entre sí en todos los sectores de la actividad económica.

Es en este punto en donde ampliaremos el enfoque, para poder fijar con más precisión lo trascendental que resulta para nuestras ciudades el estudio de su posición con respecto a los centros hegemónicos multinacionales, las interrelaciones con los países en iguales circunstancias y su incidencia en las modificaciones en el perfil de su red urbana, para poder fijar con más precisión una metodología que nos indique los estudios que será necesario efectuar en relación a los Planes de Desarrollo Urbano.

Con respecto a la dependencia comercial y financiera que se viene viviendo desde la época colonial, ésta se transforma y se añade a esta dependencia a partir de la crisis de 1929 otra, que sería en base a inversión directa y a enclaves, que vino a reforzar el esquema prevaleciente de organización de red urbana en la región y en cada uno de los países.

Los países más estrechamente ligados a estos centros de poder se vieron con una población urbana más inmersa en los patrones de consumo de los productos de la industria metropolitana 19/. Así mismo, algunos países -----

19/ Se emplea el término de "industria metropolitana" para referirse a los productos manufacturados en los centros industriales de los países desarrollados.

latinoamericanos utilizaron esta coyuntura para desarrollar su propia industria, lo que ocasionó un proceso de sustitución de importaciones de productos de consumo 20/, produciendo un cambio en el orden espacial de nuestros países, ensanchándose los sectores urbanos de la economía y las relaciones urbano-rurales, con la consecuente expansión urbana de las ciudades que habían implementado una industria incipiente generalmente este fue uno de los factores que ocasionó el comienzo de la macrocefalia existente, ya que no fué por casualidad que algunos países tuvieran las condiciones para desarrollarse o no en el proceso de urbanización.

Fue así como, debido a la ocupación de las economías de los países poderosos durante la segunda guerra mundial en la producción de material bélico, se gestó un proceso de industrialización para satisfacer las necesidades de los países beligerantes, propiciando varios factores, dentro de los que destacan una inversión masiva de capital internacional, un proceso de sustitución de importaciones, una industrialización y tecnología dependiente, entre muchos otros, produciéndose una nueva modalidad en la dependencia centro-periferia, que ocasiona un distanciamiento entre las ciudades y el campo, grandes aglomeraciones, agudizándose la macrocefalia, y un sistema de tipo preeminente de las ciudades, proceso que se observa en nuestro país desde mediados del siglo pasado 21/. Dichos factores han producido transformaciones en el desarrollo urbano de nuestras ciudades, estos cambios son producidos por grandes firmas multinacionales,

20/ Véase Fernando Enrique Cardoso y Enzo Faletto, "Dependencia y desarrollo en América Latina", edit. S-XIX, México, 1976.

21/ Luis Unikel comenta al respecto que "La estructura urbana del país pareció no evidenciar cambios significativos hasta la época de la guerra entre México y E.U. en el que el sistema urbano del país, caracterizado por una distribución de las ciudades del tipo que hoy se denominan "Rango-Tamaño", comenzó a mostrar tendencia a la formación de un sistema de tipo "preeminente". Luis Unikel, op. cit., p. 2.

que toman decisiones de inversión, crecimiento, producción etc. en función de una estrategia mundial y cuya lógica es ignorada por la economía de nuestros países.

2).- El Patrón Latinoamericano de Urbanización, como Condicionante de las Características Normativas de los Centros Urbanos.

El proceso general de urbanización en Latinoamérica tiene que ser estudiado como un proceso de conjunto, que como tal está condicionado por la situación histórica de cada país en particular y a su vez por el conjunto de ellos.

Es evidente que existe dentro de esta amplitud geográfica una repercusión clara y profunda en el desenvolvimiento de nuestras ciudades y de sus planes de desarrollo, observados desde esta primera visión, más amplia de interrelaciones de países dependientes.

Para observar la ingerencia del contexto latinoamericano en los Planes de Desarrollo Urbano, y su peso específico al estudiar una población y su región, se basó el presente capítulo de la investigación en los procesos de urbanización de la sociedad latinoamericana, de donde se estudian algunas de sus manifestaciones más concretas. Así mismo se procura averiguar el cómo y el porqué del proceso en su conjunto y cuál es su lugar y significado en la evolución general de cambio de nuestras sociedades, que no podría ser reducida a ninguna de sus dimensiones por separado.

Todo esto estaría enmarcado por las condiciones de dependencia (principalmente económicas) y relaciones centroperiferia, que se han mantenido y tienden actualmente a incrementarse en los países tercermundistas de la región, procurando referir estas condiciones de cambio al contexto urbano, y a su vez a comprobar la necesidad de investigar la ubicación de nuestras ciudades con respecto a estas relaciones, refiriendo dichos estudios a los Planes de Desarrollo Urbano.

El proceso actual de urbanización en Latinoamérica procura la expansión y modificación de los sectores urbanos ya existentes, que como consecuencia tienden a alterarse con las relaciones urbano rurales, condicionando y estimulando cambios en el sector rural. Estas tendencias a las que se ven expuestas las ciudades latinoamericanas se producen en varios de los "órdenes institucionales" de su sociedad 22/. Tales órdenes serían: ecológicos, demográficos, culturales, sociales y políticos, significando que se trata de un fenómeno multidimensional relacionado entre sí, y que afecta a todos los habitantes, en este proceso de cambio de la sociedad 23/.

A este respecto, los planes maestros nunca habían considerado a los grupos sociales de las ciudades latinoamericanas como un conjunto de sociedades, con grandes similitudes en sus "ordenes institucionales", así como al margen del proceso de dependencia que se vive en nuestros países.

Llegando a este punto, es importante recalcar el hecho, de que los trabajos de planificación deben estar encaminados, a resolver la problemática de los centros urbanos con base en investigaciones y estudios multidisciplinarios que permitan comprender nuestras ciudades, observando los vínculos de dependencia, proponiendo medidas que coadyuven el desenvolvimiento y control de los fenómenos que las conforman, para poder mejorar sus condiciones y características dichos trabajos de planificación urbana estarán referidos en última instancia a una aplicación real que se vertirá en Planes -

22/ Este término es empleado por Aníbal Quijano, como elemento contenedor para la estructura social de los países latinoamericanos, en el ensayo del autor "Dependencia, cambio social y Urbanización en América Latina", Comp. de Martha Scheingart del libro: Urbanización y Dependencia en América Latina. Edit. SIAP, Buenos Aires, 1973. p. 24.

23/ Luis Unikel cita a Quijano, agregando que esta es "La más amplia y compleja definición que se conoce", con respecto al proceso de urbanización en América Latina. Luis Unikel, "El Desarrollo Urbano de México", el Colegio de México, México, 1976. p. 13.

de Desarrollo Urbano.

Lo anterior tiene el propósito de hacer claro el hecho de que el proceso de urbanización que experimentan nuestros países está referido en última instancia a las regiones y ciudades que se ven afectadas más intensamente. Esto hace suponer que el estudio de este proceso nos permitirá una comprensión más completa y realista de nuestros asentamientos humanos, lo que permitirá extraer conclusiones que se apliquen a la elaboración de Planes de Desarrollo Urbano, redundando en un beneficio urbano-regional y, porqué no, de repercusión nacional en muchos de los casos de estudio.

El proceso de urbanización que sería el que interesa seguir en este estudio, por estar referido a los centros urbanos y por ende a todo "Plan de Desarrollo Urbano", no podría ser explicado sino como parte de la problemática económico-social de la dependencia latinoamericana, ya que se trata, ante todo, de un sistema de relaciones manipuladas y un conjunto de interacciones formadas por los países con economías dominantes, en donde existen algunos más poderosos que otros, que propician relaciones que generan dependencia de las sociedades más débiles.

Esto significa que la dependencia aparece como un conjunto de factores externos que se originan en parte entre las sociedades de desigual nivel de poder económico 24/, lo cual afecta de una manera determinante el proceso de crecimiento de nuestras ciudades. Dependencia que, si bien se conoce hasta ahora, no se analiza al hacerse un estudio de Planes Directores.

24/ Véase Aníbal Quijano., op. cit. p. 25.

3).- Identificación y Ponderación de las Principales Condicionantes.

Es indudable que han sido las relaciones de dependencia las que modifican nuestros centros de población y que manifiestan su ingerencia de una manera más notoria en los aspectos económicos, que son los que pueden ser transportados e introducidos en forma mas dúctil, por lo que se vienen expandiendo y acentuando dentro de cada país y sus regiones desniveladamente, en función de las características histórico-sociales con que cada país ó región se incorpora a las exigencias de la economía de los centros de poder internacional 25/.

Esto es, que además de las relaciones comerciales, financieras y de inversiones directas que antiguamente se daban en los sectores primarios de la economía, habrá que sumar las inversiones de los sectores secundarios y terciarios.

Estas relaciones económicas son las que implican, actualmente, el crecimiento y modificación de los sectores urbanos, considerando dentro de este factor el de dependencia tecnológica de los medios de comunicación y transporte, que permite una mayor penetración hasta los sectores rurales y semiurbanos más alejados.

Otro de los fenómenos que se observa con respecto a las estructuras de dependencia económica, es que éstas se llevan a cabo principalmente en los centros de población y regiones que están más desarrollados, acentuando la disparidad, la subordinación y el coloniaje interno.

25/ Véase al respecto, Aníbal Quijano D., op. cit. p. 39.

Cuando se examinan las tendencias que sigue el proceso de urbanización y la economía latinoamericana, es fácilmente verificable el hecho de que aparece concentrado en ciertas zonas de la región y del país, siendo estas zonas las que se hallan más efectivamente articuladas a los centros hegemónicos internacionales, o también, las que están inmediatas y eficazmente comunicadas al centro hegemónico nacional y regional.

Otro de los aspectos que se aprecia claramente es el demográfico, que tiene una gran interdependencia con los factores económicos, antes descritos, lo que ha provocado y acentuado el índice de primacía de las ciudades más íntimamente relacionadas con el centro internacional 26/.

Esta primacía urbana no podría ser achacada a los procesos económicos únicamente 27/, ya que se deberá considerar condicionada por las articulaciones geográfico-económicas, entre muchos otros aspectos del país y su relación con los centros internacionales de poder, lo cual podría explicar la condición primaria de ciertas regiones y/o ciudades y el desarrollo de un colonialismo interno, que reproduce de cierta manera la estructura de dominación del sistema en que se encuentra inserto el país.

Más específicamente, y con respecto a la inoperancia que se da en la gran mayoría de los Planes Directores, podríamos precisar que otro de los fenómenos de índole internacional que afectan en forma determinante a la

26/ Véase a este respecto el estudio de H.L. Browning, Variación de la Primacía en América Latina durante el siglo XX, en el compendio de Desarrollo Urbano y Regional en América Latina, en el No. 15 de Lecturas de la edit. F.C.E. México, 1975.

27/ Véase a este respecto, Gunnar Myrdal, Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas, de la edit. F.C.E. México, 1974.

plena operación y ejecutividad de sus acciones, está relacionada al hecho de que, en la mayoría de los países latinoamericanos, los cambios de mayor trascendencia y notoriedad se dan, ante todo, en los sectores urbanos, dado que los fenómenos de dependencia como vimos anteriormente se dan con mayor énfasis en los centros hegemónicos nacionales y regionales.

La concentración tecnológica, financiera y de servicios, en uno o dos polos urbanos, se convierte en cabecera de puente de la expansión y acentuación de la dependencia, erigiéndose en metrópolis de coloniaje interno, lo cual afecta en forma determinante al centro urbano favorecido por esta condición de "cabecera de expansión". Esto implica que si no se investigan los vínculos, probabilidades y propensiones de orden internacional de la ciudad y región analizada, sería muy probable augurar la inoperancia del Plano Director de ejecución.

Morfológicamente, habrá que considerar el hecho de que las formas espaciales de nuestras ciudades están derivadas de los diferentes tipos de dominación que ha experimentado el continente. 28/

Con respecto a las características del proceso de urbanización de nuestras ciudades latinoamericanas, y que sería el que más concretamente tendría que investigarse para la implementación de un Plan de Desarrollo Urbano, Manuel Castells las resume en tres, siendo:

1.- "El crecimiento demográfico, se concentra sobre todo en las ciudades, ya que el ritmo de concentración aumenta, tomando en cuenta que existe una aceleración creciente de la urbanización que genera aglomeraciones gigantescas en lapsos muy cortos".

28/ A este respecto se refiere Manuel Castells, en su libro Imperialismo y Urbanización en América Latina, edit. Gustavo Gili, Barcelona, 1973.

2.-"La constitución de grandes concentraciones de población sin desarrollo equivalente de la capacidad productiva, a partir del éxodo rural y sin asimilación de los migrantes en el sistema económico de las ciudades".

3.-"La formación de un tejido urbano truncado y desarticulado, cuya característica más sorprendente es la preponderancia desproporcionada de las grandes aglomeraciones y en particular la concentración del crecimiento urbano en una gran región metropolitana, que concentra la dirección económica y política del país" 29/.

Es indudable que el primer postulado demuestra un hecho innegable y fácilmente percible por los planificadores. Prueba de ello es que uno de los rubros más comúnmente estudiados en los Planes Directores es el que abarca los fenómenos demográficos y de crecimiento general de la población.

El segundo enunciado viene a dar la pauta para desarrollar un tema poco concluido en los Planes Directores, el de la economía urbana y de la absorción por este sistema productivo de las grandes masas rurales que arriban en busca de mejores oportunidades de trabajo. A este respecto, han sido los Planes Maestros los que con esa visión "comprehensiva" se han acercado a la opción de medidas que observen estos conceptos económicos y sociales, más acordes a las realidades de los centros congestionados.

Con respecto al tercer postulado, referente a la concentración metropolitana, es hasta ahora cuando ya se empiezan a considerar, dentro de algunos estudios, estos fenómenos que comúnmente son conocidos como macrocefálicos, que consideran una "preeminencia" hasta ahora muy combatida de

29/ Manuel Castells, op. cit.

donde se ha empezado a implementar una estrategia de "descentralización concentrada" 30/ como solución a estos fenómenos. Por lo que esta consideración se está implementando en los más recientes planes urbanos.

30/ A este respecto, Unikel comenta "El punto es, sin embargo, saber si en las grandes metrópolis la diferencia entre el beneficio y el costo social es mayor que en otras (ciudades) de menor tamaño, y si no existe un saldo positivo en las primeras, lo cual indudablemente se da. Luis Unikel, op. cit., pag. 318.

4).- Parámetros Generales del Modelo Latinoamericano.

El proceso de urbanización de nuestros países, como hemos podido observar en páginas anteriores, no fue en ningún caso autónomo, ya que se ha visto condicionado en todo momento por el modo en que se inserta en los sistemas de relación de dependencia con el mundo capitalista. O sea, que las tendencias específicas que toma el desarrollo urbano de cada región dentro de cada país, y la concentración de la urbanización, han sido en todos los casos condicionadas por las relaciones de dependencia.

Con base en lo anterior, si se reflexiona qué papel viene a interpretar un Plan de Desarrollo Urbano que intenta explicar las tendencias nacionales y regionales aplicadas a una ciudad específica, en contraposición a los flujos y vaivenes internacionales, que como vemos son decisivos en el proceso de urbanización de las ciudades, tendremos que dicho Plan sería poco menos que inoperante, ya que no observa estos factores que le están modificando su centro urbano, y que cualquier esfuerzo sería inútil y quizá nocivo, como vemos que sucede, ya que se encuentra fuera de su interpretación y alcance.

Es por ello, que se sugiere la observación de las relaciones económicas de dependencia internacionales en las que se halla inserta la ciudad que se analiza. Esto implica la necesidad de considerar la ciudad, proyectándola hacia la región, y de ahí al país en su conjunto, hasta llegar a los centros hegemónicos internacionales.

Si bien es cierto que esto se antoja como un trabajo de excesiva profundidad, no lo es si se considera lo trascendental que podría llegar a ser su análisis y comprensión para el contexto urbano investigado.

El tipo de estudio, su profundidad y extensión, estará dado por el grado de relación que existe entre la economía regional y local del centro urbano, y los países poderosos que incidan con mayor peso en la relación.

De ninguna manera se podrá pensar que, si el centro urbano analizado es de tamaño mínimo en población, extensión, economía, etc. no por ello se descarta, deje de influir o valer la incidencia del capital externo. Para explicar lo anterior podríamos observar como ejemplo, y de manera superficial, el caso de la ciudad de Nacoziari, Sonora, la cual cuenta con una población actual de 3,400 habitantes y que ha dependido económicamente de la minería. Esta ha venido disminuyendo su producción de cobre desde 1930, en que alcanzó un máximo auge, por el agotamiento gradual de sus recursos. A partir de 1968 la Compañía Mexicana del Cobre realiza nuevos descubrimientos, y es hasta 1970 que se hacen estudios de capacidad e inversión para la exploración de la mina "La Caridad", que puede traer consigo enormes beneficios y desarrollo a la región y al Estado de Sonora. El proyecto implica inversiones de varios miles de millones, que traerán consigo inmigrantes y el consiguiente auge y crecimiento del poblado al presentarse la necesidad de implementar un Plan de Desarrollo Urbano, se previó el acomodo y organización espacial del territorio.

Llegado a este punto vale la pena cuestionar; ¿En qué forma intervendría un análisis de carácter internacional para una localidad de tan sólo 3,400 habitantes ?.

La condición minera del poblado de características de enclave hace aparecer, por principio, doblemente peligroso y cualquier estudio y normatividad que se quiera implementar para un Plan de Desarrollo Urbano.

Sin embargo, es bien sabido que con base en la alta producción que se augura para este complejo minero, cuya principal parte de la producción de cobre sería para exportación, su economía se integrará al mercado mundial (abstrayéndonos de la importancia que pueden llegar a tener los grupos económicos nacionales), ocasionando lo siguiente :

A) La producción será una prolongación directa de la economía del centro hegemónico, en un sentido doble, puesto que las inversiones futuras dependerán de las compras del exterior y de los beneficios generados por el capital apenas se quedará una mínima parte (sueldos e impuestos locales), pero los excedentes irían a parar a los mercados internacionales y a la ciudad de México (lo cual en realidad es de dudarse, ya que por lo general estas grandes inversiones son hechas con empréstitos que requieren ser amortizados).

B) Dadas las condiciones naturales de la región minera, no existen conexiones con la economía local, lo que hace que la población se dirija a la frontera más próxima a adquirir bienes de consumo 31/.

C) Debido a los vínculos de control internacional que tiene la economía capitalista, basada en las bolsas de valores y el control de los precios del producto, estos estarán censurados internacionalmente por países a quienes en función de sus intereses y preferencias, les beneficie mayormente el producto, ya que manejan los precios de mercado con base en sus políticas y necesidades, y por ende la cotización en la bolsa del producto podría hacer la producción inaccesible para cualquier otro país interesado, pudiendo ocasionar de un día para otro el suicidio o auge del centro minero.

31/ Véase las economías de enclave en el libro de Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, *op. cit.*

Ante este panorama vale la pena preguntarse: ¿De qué serviría un Plan de Desarrollo Urbano que no haya observado, aunque sea en forma global, todos estos factores determinantes en la vida del poblado?

En otros términos, se puede apreciar en el ejemplo citado que las relaciones de dependencia continúan llevándose a cabo, aunque de distinta manera como lo fué en los ejemplos descritos al principio del capítulo 32, ya que los vínculos de dependencia tienden a expandirse, acentuarse, y hacerse más coherentes y sistemáticas sus formas de funcionamiento. De la misma manera que en los períodos anteriores de nuestra historia, cada una de las tendencias y cambios en las relaciones de dependencia y su articulación con cada uno de los países hegemónicos producen cambios decisivos en el proceso de urbanización.

En la actualidad, como se pudo observar en el ejemplo brevemente expuesto, este proceso sigue fuertemente condicionado por las relaciones de dependencia, tanto desde el punto de vista del conjunto de países de la región como de cada uno de ellos por separado. En lo general y en lo particular hasta llegar a poblados de mínima importancia.

Los estudios que se desarrollen en cada población con respecto a sus vínculos internacionales, deberán de ser definidos con base en los siguientes rubros:

A) Observancia de las características, sociales, económicas, financieras, técnicas, jurídicas, y su relación con los centros rectores internacionales: el futuro nexo de dominación y dependencia al que puedan arribar.

32/ Se refiere a los casos estudiados por : Alejandra Moreno Toscano, op. cit.

B) Una vez hallado el vínculo de dependencia, que podría ser directo ó derivado, según sus canales de administración, se procederá a fijar su alcance, incidencia y repercusión espacial en el centro urbano.

C) Al tener comprobada la influencia, se identificarán los estratos sociales más afectados, refiriéndolos a la estructura territorial de incumbencia, pudiéndose observar de esta forma sus repercusiones en el Plan de Desarrollo Urbano.

Lo anterior significa que, independientemente de la magnitud numérica o espacial del centro urbano analizado, su análisis deberá de partir de los puntos anteriormente enunciados, para poder hacer la inferencia de estas observaciones con la naturaleza de los objetivos de las políticas que en este orden tenga definidas el país, compatibilizándolas a su vez con la estructura nacional, regional y local que concierna mayormente a la población analizada.

CAPITULO III

CAPITULO III

OBJETIVOS Y POLITICAS DE JERARQUIA NACIONAL Y SU ESTRATEGIA DE APLICACION EN EL DESARROLLO URBANO- REGIONAL DEL PAIS

Es en esta década de los años setentas cuando algunas de nuestras regiones han empezado a experimentar un proceso de industrialización, y es cuando los gobiernos empiezan a preocuparse por el control y morfología entre otros factores, de las ciudades más afectadas por los procesos de crecimiento y expansión que se vienen experimentando en muchas de ellas.

Como es sabido, uno de los instrumentos más comunes que hasta ahora se tiene para controlar los centros urbanos es la Planificación, que aplicada a los centros urbanos se conoce como Planes Directores o Planes de Desarrollo Urbano, los cuales por la importancia que día a día vienen representando se tornan en instrumentos de vital importancia para el desarrollo armónico de todo centro urbano.

De aquí la necesidad de observar la ingerencia de la envolvente nacional como condicionante en los centros urbanos, y por ende en los Planes Directores, los cuales por sus características de interdependencia demandan investigaciones de orden macroregional, como veremos más adelante.

1).- Características Preponderantes del Modelo Nacional.

La ausencia casi total que se tenía hasta hace poco tiempo de un sistema nacional de planificación urbana, debido a que el aparato político no había

tomado en cuenta la organización del país, impedía la solución de los problemas urbanos que se venían observando en nuestras ciudades.

Si bien es cierto que los espacios urbanos del país han venido siendo formados por los ritmos y formas de las relaciones de dependencia con los países de desarrollo económico más avanzado, como se estableció en el capítulo precedente, no podemos negar que en el país se ha hecho muy poco en relación a la problemática urbana-regional. Prueba de esto es la poca o nula investigación oficial que se venía haciendo en años anteriores a este decenio (1970), lo que provocó graves dificultades a regiones y ciudades que han crecido a ritmo acelerado y que difícilmente podrán ver solucionados sus problemas, por lo avanzado de ellos.

Otro punto que es importante analizar en los estudios de Planes de Desarrollo, y que se considera de gran importancia en la formación del tejido urbano, es el de las colindancia regionales, las cuales se dan por convivir en un "sistema espacial", en el que los diversos elementos que lo integran se encuentran ligados por una multiciplidad de vínculos, que asumen el carácter de relaciones de dominación-dependencia.

Consecuentemente, entre los subsistemas espaciales tales como los centros urbanos, municipios, estados, y regiones, se integra el sistema espacial a nivel nacional, estableciéndose una malla de interdependencias que se expresan en un conjunto de flujos territoriales. Estos flujos son de diferente dirección, frecuencia y magnitud y varían en función de la intensidad de las relaciones ó dependencia que afectan a cada uno de los subsistemas espaciales considerados.

Mientras no se encuentren limitadas estas relaciones entre regiones ó centros urbanos, límites que se dan en algunos países de economía dirigida, tales como fronteras rígidas, controles aduaneros, etc., los flujos

interregionales tenderán a desarrollarse con creciente fluidez y, por lo tanto, a incrementar su frecuencia y magnitud 33/.

Lo anterior nos hace suponer que en un sistema nacional como el nuestro es imposible que coexistan aislada y pacíficamente municipios, estados ó regiones. Esto significa que en nuestro sistema la alteración de los ritmos y las modalidades de crecimiento en cada uno de los subsistemas incide en el crecimiento de estos y produce una reacción en cadena que afecta al subsistema considerado. Estas interacciones vienen a representar una trascendental importancia en el crecimiento urbano de ciudades que se encuentran en diferentes regiones o entidades federativas.

Cabe aclarar, llegado a este punto, que las relaciones de dominación-dependencia que se expresan, "están referidos a un desarrollo que se observa desde principios de siglo y que se ha mantenido para la mayoría de los Estados que se habían integrado a la dinámica de la economía del Porfiriato siendo que las regiones más avanzadas tuvieron un desarrollo más acelerado por lo que ha aumentado la brecha económica y social que separa a las regiones avanzadas de las atrasadas" 34/.

A este respecto cabe destacar el hecho de que el desarrollo de una región no es transmitido hacia las regiones colindantes, por lo que los postulados de

33/ Esta visión comprensiva del espacio regional considerado como un todo, ha sido objeto de investigaciones como de : Rubén D. Utría, op. cit.

34/ Aquí se hace referencia a los estudios hechos por Kristen A. de Appendini y Daniel Murayama en "Desarrollo desigual de México, 1900 y 1960", en demografía y economía. Vol. V, num. 2, 1972.

la teoría del "dualismo estructural", no son aplicables al caso nacional ya que se plantea "una coexistencia pacífica, de las regiones desarrolladas" ^{35/} que, como se sabe, existe una fuerte relación de dominación-dependencia que impide y frena a cada momento el desarrollo de las regiones polarizadas.

Una de la principales características económicas de las grandes concentraciones urbanas del país es la del crecimiento desproporcionado del sector secundario y terciario "alimentados" todos ellos por migrantes del campo correspondientes al sector primario. A este respecto Pablo González Casanova dice: "El desarrollo del país provoca un crecimiento de las actividades secundarias y terciarias del doble y hasta dos veces y media de las actividades primarias, menos reenumeradas. La tasa anual de crecimiento de la población que se dedica a las actividades secundarias y terciarias es de 5.5 en la década de 1940-50, mientras es de 2.6 en las primarias" ^{36/}. Concientizando este problema que día con día se agudiza, y partiendo de la premisa de que, "el proceso de urbanización es de carácter irreversible", podemos augurar sin necesidad de hacer profundos estudios la agudización de los problemas urbanos del país.

Como se sabe, las disparidades regionales existentes en nuestro país se derivan principalmente de las notorias diferencias de acumulación que separan a las diversas partes del territorio nacional, y su acentuación se asocia a las marcadas disparidades que caracterizan los ritmos ---

^{35/} A este respecto se refiere Rubén D. Utría, op. cit., p. 9. Así Carlos A. de Mattos, op. cit. p. 24.

^{36/} Véase: Pablo González Casanova, La Democracia en México, ediciones Era, México, 1975. p. 134

interregionales del "proceso de acumulación" 37/. Por lo cual no sólo se observan tasas de crecimiento diferentes entre regiones colindantes, sino también una desigual distribución territorial de los frutos del proceso de crecimiento y, en definitiva, en sus respectivos niveles de bienestar.

Estas disparidades se reflejan también en la diferencia de ingreso de unas y otras regiones y, en lo interno, se pueden apreciar comparando los indicadores de los diversos sectores sociales, tales como la educación, salud, alimentación, vivienda, etc., y desde luego esto redundará en un mayor o menor crecimiento de las ciudades que contenga la región, sin importar el tamaño o características de las mismas.

37/ Uno de los estudios sobre disparidades regionales que hacen mención a este respecto es el de Carlos A. de Mattos. op., p. 2 y 5.5.

2).- El Esquema de Dominación Nacional y su Ingerencia en los Planes de Desarrollo Urbano.

El territorio nacional aparenta grosso-modo tener unidad en relación con la dinámica de su desarrollo, pero detrás de esta apariencia se esconde un conjunto de espacios socio-económicos bastante bien definidos la mayoría de ellos.

No me refiero a espacios o sub-regiones geográficas o culturales, de las cuales se aprecian globalmente con facilidad sus diferencias, sino básicamente a las condiciones económicas y socio-políticas que se desarrollan con cierta autonomía, dentro de un marco funcional con respecto al conjunto de subregiones.

En estas entidades existe una adscripción muy precisa de las funciones y condición de estatus, que se observa en el grado de especialización de los artículos producidos en sus ciudades. Así mismo, se perciben ciertas modalidades en sus procesos sociales, culturales y hegemonía interna. Por lo que el espacio geográfico ó cultural no corresponde necesariamente a las funciones de estatus, el grado de especialización a su hegemonía interna, sino más bien al esquema de distribución espacial de los habitantes y sus respectivos grupos de poder económico y político.

Es indudable que la distribución geográfica de los recursos naturales constituye también un factor determinante de la agrupación, pero el factor que es principalmente preponderante en el desarrollo sub-regional está dado por la dinámica de los grupos hegemónicos de poder y su ubicación, en cuanto a su facilidad de intervención por parte de estos grupos.

Por lo que esta aparente unidad nacional no corresponde en nuestro caso a un proceso en que se observe una cohesión o integración de las diferentes regiones que conforman al país, sino a un sistema de relaciones entre las clases en el poder, que son muy uniformes entre sí y los intereses económicos y políticos de los grupos dominantes de cada sub-región.

Ante este panorama observamos el hecho de que cualquier Plan de Desarrollo Urbano que se trate de implementar en un centro de población, deberá de observar en primera instancia: El esquema de dominación que priva en la región, de donde se podrían inferir las funciones, estatus y prioridades que se propongan como políticas, y su viabilidad ante este esquema.

Al tomar en cuenta en el "Plan de Desarrollo Urbano" esta condicionante, implícitamente se está considerando el concepto de "Dualismo Regional" o "Heterogeneidad estructural", que es sostenido por varios autores ^{38/} y que hasta ahora es la tesis más apegada a la realidad de los países dependientes como el nuestro. Al respecto Rubén D. Utría dice: "Heterogenización no constituye un cuadro espontáneo de coexistencia pasiva entre regiones, sino el resultado de un activo sistema de dominación y dependencia interior en el cual una o pocas regiones centrales de cada país crecen y se desarrollan a costa del estancamiento de los demás".

Estos conceptos si los vertimos en nuestro tema veremos que al empezar estudios del desarrollo urbano de una región se deberá de observar el sistema de dominación y dependencia en el que se encuentre inmersa, ya ---

^{38/} Dentro de los principales se encuentra Anibal Pinto en "Heterogeneidad Estructural y Modelos de Desarrollo Reciente en América Latina", en Inflación : raíces estructurales, Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1973. A este respecto se refieren también: Rubén D. Utría, op. cit. y Carlos A. de Mattos, op. cit.

que este fenómeno de coloniaje interno se lleva a cabo por medio de la captación de los recursos de las regiones dependientes, lo cual permite mayor acumulación de capital, en aumento de su capacidad de dominación 39/.

Esta relaciones y vínculos económicos deberán de formar parte de los estudios para Planes de Desarrollo Urbano, procurando marcar con precisión, la importancia y grado de ingerencia de los vínculos que tenga la ciudad estudiada, para que con base en esta relación de dominación se determine la tendencia de crecimiento del centro de población. Más específicamente, podemos observar que va a existir un flujo financiero destinado a diferentes sectores de la economía, lo cual se traduce en una expansión de las actividades, lo que implícitamente corresponde a un aumento de personal, creándose una concentración económico-demográfica que correlativamente implica un mayor poder económico y político; de donde el centro hegemónico obtendrá una mayor o menor participación en la asignación de recursos que el sector público destina a obras de infraestructura urbana. Así mismo, la iniciativa privada va creando un crecimiento urbano privado, casi siempre anárquico, de acuerdo al marco de sus intereses, produciendo un desarrollo en la ciudad dominante o por lo contrario un "equilibrio" de subsistencia en la ciudad dominada, que a largo plazo tenderá a desaparecer si no logra desarrollar sus recursos y eliminar la condición de dominación que la explota.

39/ Al respecto, se comprueba en el trabajo de Carlos A de Mattos, op. cit. p.8. Que los fenómenos de dominación interna se afirman y dice: "Ello tiende a consolidar en forma cada vez más rígida las relaciones de dominación-dependencia que ligan a los centros con la periferia, en el marco de cada espacio nacional".

3).- Estrategia de Implantación de las Condicionantes Nacionales en la Planificación.

Todo Plan de Desarrollo Urbano que pretenda estimular y controlar cualquiera de nuestras ciudades, ingresará en el callejón sin salida de la dependencia y subdesarrollo fundamentado en las relaciones desiguales. Si el contenido de dicho plan se basa sólo en el estímulo de tendencias actuales de urbanización, como se ha venido haciendo, con variantes que no afecten el carácter de dependencia del desarrollo urbano, no tendría otro resultado que el de acentuar las deformaciones, los problemas y características más notorias de dependencia y subdesarrollo.

Si pensara alguien en justificar la inoperancia de estos planes reguladores arguyendo que a la larga cualquier situación intolerable sería modificada por los sectores sociales afectados obligando drásticamente a la sociedad a un enfrentamiento de sus problemas, y por ende a solucionarlos, aunque algunos de estos procesos de equilibrio se están dando en varias de nuestras ciudades, de muy diferente manera: en "plantones", manifestaciones, algunas veces en guerrillas urbanas, golpes de estado y hasta revoluciones armadas. Lo cual de ninguna manera se podría considerar necesariamente útil y positivo en todos los casos.

Si bien, es cierto que la urbanización trae consigo conflictos, tensiones y problemas, es innegable que contribuye a una más amplia y rápida difusión de formas claras de conciencia social, contribuyendo a su organización, perfeccionamiento y en general a su control y desarrollo. De ahí la enorme importancia que tiene el realizar los planes de desarrollo urbano para todas las localidades del país.

Ante esta necesidad, se ha podido observar con frecuencia la similitud que existe al realizar Planos Reguladores para centros urbanos de muy diferentes características físicas, geográfica ó políticas y que no tienen ningún tipo de condicionantes que lleve a realizar estudios parecidos en cuanto a sus enfoques y objetivos generales.

Esto se debe a razones tales como la de haber sido desarrolladas, estas investigaciones por grupos de trabajo, no producen para cada caso en particular un estudio, procurando homogeneizar los trabajos para facilitar la elaboración de los mismos.

Otro de los errores en que se incurre con frecuencia es el de omitir la implementación de una metodología específica para cada plan que se presente. Esto debería ser una obligación a cada caso de estudio, pero por las razones expuestas vemos que se aplica una metodología de "cartabón" para todo tipo de asentamiento, produciendo la inoperatividad de los trabajos.

Ante este panorama no sería, en definitiva, un buen camino el fortalecimiento de las tendencias actuales de hacer estudios urbanos similares, con la misma metodología, para las ciudades de nuestro país.

Debido a que uno de los principales medios con que se cuenta hasta ahora para la aplicación de políticas de desarrollo urbano está basado en los estudios de planificación, se antoja urgente la actualización y perfeccionamiento a través de los Planes Directores, para que sean instrumentos operantes en la dinamización del desarrollo de la sociedad mexicana.

Es por esto que se sugiere como instrumento que permita planear la

evolución urbano regional la implementación de "Planes Directores" 40/, que interpreten las relaciones urbano-rurales, los órdenes institucionales de la sociedad y la interdependencia, procurando evitar las deformaciones urbanas, superando las relaciones del colonialismo interno, y en general los problemas de la dependencia regional y municipal del poblado, para que al ser estudiados y vertidos en planes operativos de desarrollo urbano se permitirá una sustancial mejora en la condición de vida en nuestras ciudades.

Cualquiera que sea el caso analizado, vemos que es necesaria la evaluación de todos estos vínculos para que, proyectando sus condiciones se puedan determinar las tendencias y requerimientos del centro urbano en análisis, traduciendo esta propensión en medidas de control o estímulo en el Plan de Desarrollo Urbano.

No sólo podemos pensar en traducir esta condición de colonijaje interno en medidas de carácter espacial en los planes, sino se deberán de planear estrategias urbanas que permitan estimular o disminuir las condiciones de dependencia en que se halle la ciudad.

Estas estrategias que se implementan en los Planes de Desarrollo Urbano tendrán que ir acordes en un principio con los planes y proyectos que el municipio tenga elaborados. Posteriormente, o en caso de no tenerlos, se deberá de referir a los estatales, interviniendo dentro de este rango las acciones o estudios con nuestro plan, se pasará al área regional, que además de observar los planes de carácter sectorial deberá de seguir los ---

40/ Término que se sugiere como elemento catalizador de toda esa amplia terminología utilizada, hasta ahora para designar los trabajos de investigación que se efectúan en relación al contexto urbano-regional de nuestros países.

lineamientos de Política Económica Regional 41/, elaborado dentro de un marco de observancia nacional que permita compatibilizar las acciones que se lleven a cabo en una región con el conjunto de municipios que conforman al país. Estas acciones de investigación para llevar a cabo un plan estarán englobadas en las políticas y lineamientos que son dictados por la Ley General de Asentamientos Humanos, que en última instancia será el documento jurídico que dentro de un marco legal permita la implementación y desarrollo de todo estudio que pretenda regir la vida de una ciudad.

Cabe señalar que fue hasta 1976, cuando se publicó la "Ley General de Asentamientos Humanos" 42/, la cual viene a ser el único instrumento legal con características de aplicabilidad nacional que exige la implantación de Planes de Desarrollo Urbano para cada una de las comunidades del país (artículos No. 1 y 4). Así mismo, se establece que la Federación deberá expedir un "Plan Federal de Desarrollo Urbano", (artículo No. 4).

Lo anterior significa que cualquier estudio que se trate de establecer para ---

41/ Se hace referencia a los trabajos tendientes a crear una estrategia de economía nacional según la configuración espacial actual, con una visión objetiva que combina elementos Institucionales, físicos., económicos y sociales, contemplando acciones de política económica estructuradas a corto y a mediano plazo, en función de un conjunto de objetivos que se extienden a largo plazo, estos estudios están siendo implementados en el "Proyecto de Desarrollo Regional y Urbano de México", llevado a cabo por la Secretaría de la Presidencia, con la colaboración de las Naciones Unidas.

42/ Aparece en el Diario Oficial de la Federación con fecha 26 de Mayo de 1976, habiéndolo sido aprobada por las Cámaras respectivas.

las ciudades del país, deberá de observar este "Plan Nacional" 43/, el cual nos viene a confirmar la necesidad de tomar en cuenta el crecimiento de las ciudades, observadas dentro de un marco de jerarquía nacional, en primera instancia, para poderse ir rebajando hasta llegar a una zona específica con sus respectivos asentamientos.

43/ Se indica en los artículos Nos. 4, 10, 11 y 14 que se desarrollará un Plan Nacional el cual se observará en todos los casos en que se quiera efectuar un Plan de Desarrollo Urbano.

CAPITULO IV

CAPITULO IV

CARACTERISTICAS REGIONALES Y SU INCIDENCIA EN LOS PROCESOS URBANOS DE UNA LOCALIDAD

1).- Análisis de las Condicionantes Generales

Al comentar el análisis regional y sus condicionantes exógenas, es importante hacer notar que la definición de parámetros y condicionantes de este capítulo estará dirigida por los flujos de relaciones que se llevan a cabo entre un centro urbano y la región a la que pertenece, considerando su adscripción regional con respecto a un espacio de perfiles y condicionantes muy variados, que han estado cambiando con respecto a las modificaciones que delimitan dicha zona geográfica.

Esta relación de dominación - dependencia que se experimenta en lo interno de la región, y que es la que modela y dirige en forma más directa el perfil urbano (por las cercanías), el auge o fracaso de la ciudad en todas sus esferas del desarrollo, nos induce a llevar a cabo al análisis de los vínculos que condicionan el desarrollo urbano, a una escala intraregional.

Lo anterior nos servirá para entender el funcionamiento de la ciudad como un organismo vivo, en lo externo, y explicar bajo una nueva perspectiva las relaciones y vínculos que la ciudad mantiene con su región en lo general o con otros centros urbanos de la región en lo particular.

Dentro del análisis que se desarrolla, se encuentra el de condicionantes generales que norman y estructuran el espacio intraregional.

Si bien es cierto que se menciona con frecuencia el término de región, no se establece la definición del concepto, de donde sin pretender caer en diferencias de semántica, y dada la multitud de definiciones del término, sí conviene aclarar que a la región se le considera un espacio múltiple con una cohesión económica, aplicado a la planificación urbana, pero implícitamente atribuyéndole el sentido operativo que se escoja, tomando en cuenta subdivisiones políticas, administrativas, geográficas, sociales, económicas, jurídicas, etc., y considerando en general todas las variables que para el caso se requiera implantar.

Por otro lado, se puede observar que el carácter de las investigaciones y estudios que se proponen, así como la óptica con que son observadas las consideraciones generales del análisis, corresponden a una sistematización de investigaciones econométricas, diseñadas como observaciones no únicamente de orden físico espacial como se ha venido haciendo en las metodologías empleadas para el estudio de Planes de Desarrollo Urbano, sino dentro de una ordenación económica, relativa a la concentración territorial, así como a la oferta y demanda, considerada como un todo envolvente, que incluye factores de orden político, social, jurídico, financiero, físico-espacial, etc., lo cual en la práctica adquiere ese carácter multidisciplinario de la planificación, que hace necesario considerar tales aspectos en forma implícita a una investigación de las características exógenas que condicionan a los planes de desarrollo urbano.

Todas las investigaciones de las características que promuevan, frenan o neutralizan la evolución armónica del centro urbano, y por ende de la región y del país en su conjunto, se podrán denominar "Estudios de las Condicionantes Exógenas en los Planes de Desarrollo Urbano" 44/.

44/ La designación de estas investigaciones con el nombre anotado se propone en este trabajo como término recopilador, que comprende todos los estudios del marco conceptual, metodológico, que se plantea en el presente análisis.

Partiendo del hecho de que todas, o casi todas, las actividades del campo económico pasan a través de las metrópolis económicas nacionales, derivándose de los principales centros regionales, de allí en fuera se deja excluida la enorme generalidad de subcentros urbanos, los cuales permanecen desvinculados entre sí. Las ciudades de bajo nivel acuden a los centros regionales o nacionales para asegurar sus productos (compra-venta), pero de ninguna manera se dirigen a un centro urbano similar para llevar a cabo sus operaciones comerciales, aun en el caso de que esa ciudad tenga o necesite el producto de su vecino, debido a los fuertes vínculos y a la polarización existente. Llegadas a este punto es donde algunas teorías se bifurcan y aparece una gran variedad de modalidades y posibilidad de formas de ruptura en esta relación de vasallaje de las condicionantes exógenas de los centros urbanos.

Milton Santos dice al respecto: A medida que el país avanza hacia su industrialización o hacia el mejoramiento de su sistema de comunicación interno, ocurre un verdadero fenómeno de "corto circuito". Algunas aglomeraciones de nivel inferior (pequeños centros urbanos), no necesitan pasar más a través de las ciudades que están en el nivel inmediato superior, sino que acuden directamente a las ciudades más importantes"...45/.

Lo anterior, desde luego, no creo que se deba o se permita solamente a través del proceso de industrialización y del mejoramiento del sistema de comunicaciones.

45/ Este punto de vista lo expone Milton Santos en la ponencia denominada "Desarrollo Económico y Urbanización en Países Subdesarrollados, Los Dos Sistemas de Flujos de la Economía Urbana y sus Implicaciones Espaciales.". Mimeo, p. 20, Guanajuato, 1974.

Sin embargo, el corto-circuito que se lleva a cabo, al cual se refiere Milton Santos, sí considero que es benéfico para los pequeños poblados, ya que permite no sólo una comunicación directa con el principal centro del país, sino que también se sientan las bases de las relaciones para con un pequeño centro urbano de igual jerarquía. Al establecerse estos vínculos se comienza a implementar un sinnúmero de procesos económicos que permiten un mayor progreso para esos pequeños centros de población, una mayor independencia hacia los vínculos de vasallaje y de relaciones exógenas, que son las que han venido conformando la evolución de los centros urbanos de menor orden, con tanta fuerza como la que experimentan en la actualidad.

Para poder hablar de un Sistema Espacial de tipo intraregional como sería el que nos ocupa en este capítulo, y analizar su desarrollo en función de la evolución de los Centros Urbanos contenidos en ella, su desenvolvimiento físico-espacial, para poder implementar un Plan de Desarrollo Urbano, se necesita analizar con detenimiento la región, lo cual exige una gran cantidad de trabajos y metodologías que se podrían implementar según las características del espacio considerado.

Lo que de ninguna manera podría aceptarse como verdadero es que la vinculación de orden nacional o regional que se observa en los países latinoamericanos, con ese flujo de control conocido con el nombre de centro-periferia y que nos identifica como países derivados, con regiones polarizadas y dependientes, no se puede aplicar de ninguna manera al contexto intra-regional en forma absoluta y tácita.

Considero lo anterior debido a algunos supuestos que dan la pauta para afirmar que, si bien los centros urbanos de una región tienen una marcada tendencia a convertirse en satélites de una población polarizadora de la

región, muchas regiones por lo contrario no cuentan en lo interno con ningún centro hegemónico, sino que guardan una misma calidad de subdesarrollo y dependencia interna.

Lo anterior no es de ninguna manera una cualidad obligatoria que exceptúe a los poblados de considerarse dependientes de las condicionantes exógenas, en su desenvolvimiento físico-espacial, sino por lo contrario los sitúa en una escala muy inferior de evolución regional con respecto a otras regiones y al país en su conjunto.

A este respecto se han elaborado una gran cantidad de estudios que hablan de las distribución de la población según el tamaño de las ciudades, de donde algunos autores infieren el mayor o menor grado de las actividades económicas, sociales, culturales y políticas, entre otras; es aquí donde hasta ahora se ha venido hablando de sistemas de ciudades de alta primacía o macrocefálicas, de distribuciones rango-tamaño o intermedia 46/.

Pero hasta ahora no se ha podido comprobar los beneficios o problemas que ocasiona el tener un sistema de ciudades determinado o el optar por dimensiones óptimas de una ciudad, como lo comprueba también H. W. Richardson 47/, en su estudio en relación a los beneficios de los grandes centro urbanos.

46/ A este respecto se refiere Luis Unikel, p. 55 op. cit.

47/ Harry W. Richardson explica este concepto en su ponencia titulada "El Mito de la Ciudad Grande y Mala, Una Crítica a la Teoría sobre las Dimensiones Óptimas de la Ciudad", ponencia mimeografiada, que se presentó en Guanajuato, 1974.

2).- Marco de Dominación Regional.

Con respecto al caso de estudio de Nacozari, Sonora, se puede apreciar que la activación de la minería en la región provocará incremento de la producción de insumos, que pueden ser proporcionados por otras zonas del país e incluso de la región y del estado, ya que se proveerá de materias primas a un sinnúmero de industrias derivadas y conexas. Por esta razón, y sin lugar a duda, se provocaría un auge en el desarrollo económico al reactivarse la minería en la zona; sin embargo la, actividad extractiva y de procesamiento por sí misma no garantiza el desarrollo de la región geográfica en que esté ubicado el proyecto, ya que como vimos en los capítulos anteriores el poblado seguirá siendo un enclave económico que depende en primera instancia de sus condicionantes exógenas para cualquier Plan de Desarrollo Urbano que se pretenda implementar.

Es importante aclarar que aun cuando se instale una aglomeración urbana de mucho mayor tamaño y se desarrollen industrias que estén vinculadas a la producción del cobre en distintas zonas del país, en las que ya se tenga una diversificación en la economía o una concentración industrial, llevaría a la región a depender de otras zonas y a reafirmar a Nacozari como un enclave.

Es evidente que para lograr que una región con las características de Nacozari se convierta en un polo de desarrollo, con base en un recurso no renovable y por ende en una actividad motriz, monoprodutiva, es necesario que se tenga un sano equilibrio entre los sectores primarios, secundarios y terciarios de la economía; así mismo, que las industrias conexas (producción y procesamiento de productos industriales) se deberán localizar en la misma región o el propio municipio.

Por otro lado, se deberán de dar facilidades para que los productores locales aumenten su producción de bienes de consumo, para que la derrama de ingresos por concepto de las actividades extractivas y de transformación permanezcan, consumiendo y produciendo en la región.

Parece claro que lo anteriormente planteado sólo se podría llevar a cabo mediante una planificación regional, que comprenda la creación de industrias privadas, que son las que generalmente utilizan las economías externas de diversos tipos en las áreas industriales tradicionales del país, por lo que se sugiere establecer una política de incentivos y facilidades (podrían ser exención de impuestos, creación de parques industriales y permisos de importación, etc.), que favorezcan su instalación en el municipio.

La captación de ingresos en la economía local estará condicionada básicamente por la capacidad de producción local de la materia prima (cobre), la existencia del producto, y una explotación a costos accesibles para el inversionista, lo cual es relativamente previsible por medio de sondeos y análisis de los perfiles de explotación. Esto permitiría una derrama de ingresos en la economía local, la cual integraría una amplia gama de industrias y actividades de los sectores primarios y secundarios de la región, produciéndose una concentración de actividades y una acumulación de capital, equivalente a un verdadero polo de desarrollo para el país, la región y el municipio.

Con respecto a este punto, que considero fundamental para el desarrollo del poblado y de la región en general, de Mattos dice: "a lo largo del proceso histórico es posible comprobar que algunos puntos o regiones, en donde de ha dado mayor concentración de actividades y concomitantemente una mayor acumulación de capital, tienden a actuar como centros dominantes

que ejercen su acción sobre los restantes puntos regiones del espacio geográfico nacional"48/.

Lo anterior nos permite observar que al implantar los Planes Directores en algunas localidades con problemas de dependencia, se advierte que estos trabajos sufren de poca efectividad, dificultándose su puesta en marcha o teniéndose una muy pobre ingerencia en la Planeación del Desarrollo Urbano, y en algunos casos haciendo que los municipios desarrollen obras de infraestructura y equipamiento urbano sin que la comunidad las aproveche en toda su magnitud, o simplemente no sean utilizadas porque las expectativas de crecimiento en el poblado no se cumplieron según lo planeado. En realidad lo que sucede en estos casos es que no se llevaron a cabo los estudios exógenos necesarios para observar el grado de control que se tiene de los procesos económicos y financieros que inciden en la localidad y que como sabemos muchos de estos procesos son regidos por los vínculos de dependencia y de relaciones centro-periferia reguladas en el extranjero o en otras regiones fuera del control de la localidad.

48/ Es esta hipótesis que comprueba en su estudio, Carlos A. de Mattos, op. cit. p.8.

3).- Estrategias en el Proceso de Desarrollo Regional.

Para comprender la estructura de dominación de una región polarizada, como la que contiene algunos municipios del país, habría que profundizar en el proceso interno de dominación que ejercen cada uno de los centros urbanos contenidos en ella. En este sentido, puede observarse que la tendencia de la ocupación del territorio ha reflejado en términos generales la evolución de la demanda europea, y norteamericana en épocas más recientes, y en menor escala esta ocupación se ha modificado en función del consumo interno, o sea la demanda de productos y el uso económico del espacio.

La expansión urbana que se ha desarrollado hasta ahora en nuestras regiones corresponde en primera instancia a los vínculos, relaciones y condicionantes exógenas de donde esta condición considero que se ha visto regida por cuatro formas de desarrollo, siendo estas:

A) Según la forma de aprovechamiento de los recursos naturales de la región en sus épocas coloniales, dirigida conforme el ritmo de la demanda exterior, principalmente europea, aunada a una vinculación y comunicación general, rápida y económica, con el centro hegemónico, ya sea la ciudad más poderosa de la región o exportaciones directas, lográndose un uso intensivo de los recursos y una movilización local (flujo interno) de la mano de obra.

B) Dentro de un segundo período, la expansión urbana se debió a la evolución y crecimiento de la demanda externa, planteada por los países europeos y los E.U.A., satisfaciendo la demanda interna, lográndose la formación de capital, de una burguesía terrateniente (las grandes haciendas) y una expansión urbana de menor alcance.

C) Posteriormente se desarrolló la utilización económica de los recursos, orientada a satisfacer principalmente la demanda local de bienes y servicios de la región, exportando productos primarios y en menor escala manufacturados, mediante inversión directa de capital del centro de poder, desarrollándose una expansión urbana en función de una expulsión de trabajadores del campo, sin planeación interna y dentro de una escala de precios fuera de control, rigidos internacionalmente. La urbanización se caracteriza por ser concentrada y excluyente hacia algunos determinados puntos de la región.

D) La etapa más reciente se refiere a un aprovechamiento económico de los recursos, en función de las tendencias de la demanda nacional, regional y estatal, motivada ésta demanda por la propaganda y el consumismo de los productos que a las empresas multinacionales les interesa introducir en el mercado, creando necesidades superfluas y demandas de productos en función de políticas internacionales de cada uno de los consorcios que tienen filiales en el país.

La urbanización en estos casos sigue la huella de estos consorcios de acuerdo a la localización de las fábricas, empresas y programas de aprovechamiento que acuerdan empezar a explotar en un punto determinado, ya sea de nuevo orden o de reactivación, como sería el caso de la minería.

Es en esta etapa en la que actualmente se puede apreciar el comienzo de una inversión interna, de origen e intereses nacionales, la cual se lleva a cabo de región a región, como sería el empresario de Monterrey que instala una filial en Torreón, o de la empresa capitalista que se traslada a algún parque industrial cercano a la ciudad de México.

En estos casos las políticas, planes y programas gubernamentales se deberán de consolidar con los Planes de Desarrollo Urbano Municipal observando las tendencias internas de desarrollo en función del mercado y las perspectivas internas de crecimiento. Lo anterior significa que cuando se trate de inversiones internas nacionales, las condicionantes exógenas siguen teniendo gran validez, por lo que no se elimina la dependencia, sino únicamente se la hace más compleja y diferida.

En el caso de las empresas transnacionales la vinculación es más obvia, pero para las compañías de origen y capital nacional el nexo se refiere, entre otros, a maquinaria, tecnología, asesorías, "know how" y acciones de prestanombres, las cuales condicionan y modifican en forma drástica al centro urbano en su expansión y evolución orgánica.

La ocupación del territorio en las diferentes regiones del país no podrá ser definida únicamente con estas cuatro formas, alternativas de ocupación lo mismo que en cuanto al orden de las etapas, ya que éstas no son más que una simplificación y abreviación de una realidad muy compleja que en caso de querer definirla para un caso en particular, se deberán de analizar las condiciones operantes en la región analizada.

Es evidente que los factores que más inciden al analizar una región polarizada variarán según las características principales de la misma, por lo que sugerir una metodología o estrategia general para todas las regiones del país sería imposible, ya que equivale a uniformar sus problemas y características. Sin embargo a manera de ejemplo y comprobación de los nexos de referencia, considero que son en especial algunos estudios e investigaciones del Plan de Desarrollo Urbano los que de manera mas clara nos definen el tipo y forma de polarización que se observa en la zona

analizada, de donde se podrían sugerir los siguientes estudios:

1o.- El perfil de la demanda regional, observando los centros económicos que solicitan mayor cantidad de productos de la región.

2o.- La acumulación de capital a escala intra-regional, analizando el crecimiento de las principales empresas y sus necesidades espaciales en la región.

3o.- Esquema de ocupación del territorio colonial, postcolonial, etc. hasta el momento actual, proyectándolo hacia el futuro.

4o.- Análisis de la distribución personal del ingreso, el cual permitirá conocer los efectos finales y relevantes de las concentraciones económicas regionales.

5o.- La formación y consolidación del aprovechamiento de los recursos naturales, su evolución y estado actual referido a la planificación urbana.

6o.- El análisis de las técnicas de producción más eficientes, en los sectores cuyo rendimiento se oriente a atender la demanda externa, en primer lugar internacional, nacional y posteriormente extra-regional.

7o.- Determinación de los niveles de empleo de los sectores internos y exportador, analizando la demanda futura en función de las necesidades de vivienda, infraestructura y equipamiento urbano.

8o.- Análisis del comportamiento de la capacidad de producción en función de la expansión económica, comercial, industrial, etc., referida a las necesidades espaciales.

9o.- Una planificación regional ligada a los planes y programas de cobertura nacional observados en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Es importante hacer énfasis en el hecho de que los estudios propuestos son investigaciones generales que podrán indicar las características de la dependencia y sus implicaciones en el espacio urbano. Sin embargo, la necesidad de elaborar estos trabajos estará en función de la metodología que se intente implementar en el Plan Director de la localidad.

Estas acciones económico-financieras de carácter local que propongo implementarse, no son más que una breve y superficial opción que puede ayudar para que un centro urbano logre la formación de capital y una planeación de los espacios urbanos más acordes a la evolución del poblado, lo cual sólo se puede lograr mediante la creación de algunas acciones tales como:

- A) Una estrategia económico-financiera de retención del capital a nivel regional y municipal.
- B) La creación de una estructura industrial y agropecuaria con los recursos generados y con la población de la región.
- C) El rechazo a la creación de enclaves económicos, que permitan la extracción de los recursos a otras regiones polarizadoras.
- D) La creación de mano de obra calificada y recursos humanos permanentes, que permitan su arraigo a la región y al municipio.
- E) La provocación de inversiones del sector público, mediante una planeación y distribución territorial de beneficio polarizado.

F) La creación de programas de inversión para crear una infraestructura social y urbana suficiente.

G) La diversificación de empresas que intervengan en la explotación de los recursos, protegiendo las locales sobre las foráneas, planeando su ocupación espacial, creando las reservas territoriales necesarias para la localidad.

Si bien es cierto que las acciones enunciadas permitirían el desarrollo regional sobre bases más realistas e independientes, no podemos afirmar que sea esto lo único que se deba implantar, ya que faltaría un sinnúmero de actividades, como serían: diagnósticos, determinación de políticas y objetivos, la definición de una estrategia general y, desde luego, la provocación por parte de los dirigentes para constituir la viabilidad de dichos planes.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Si bien es cierto que los factores y procesos involucrados en la hipótesis planteada al principio del trabajo constituyen elementos clave y determinantes en la formación de la estructura urbana, su dinámica corresponde claramente a la de un país periférico con economía dependiente, lo cual podría dar una imagen de la década de los años setentas con su problemática urbana y condicionantes de dependencia que se antojan "omnipotentes", ya que sitúan al país ante un panorama de control y manejo por parte de los países de desarrollo económico avanzado, que puede hacer que se declare impotencia en la solución de algunos problemas que se planteen en la investigación para un "Plan de Desarrollo Urbano".

Es innegable el hecho de que debido al tipo de desarrollo dependiente que hemos observado a través de los siglos nos han legado en lo interno un sistema urbano regional semejante al que se observa en el conjunto de países latinoamericanos, ya que se ha creado un colonialismo periférico que dicta el ritmo de crecimiento y desarrollo polarizado por núcleos de atracción dominantes. Este coloniaje interno está formado por sistemas de control urbano-regional en las diferentes latitudes del país, jugando un papel preponderante la geografía de la región, así como un sinnúmero de "vínculos" o características que conforman una "red de vasallaje interno", tales como los recursos económicos, la industria, el comercio, la educación, etc.

De donde se sugiere un detenido análisis de estos vínculos para poder determinar con mayor precisión los posibles cambios en los centros urbanos en función de estas relaciones centro-periferia, observables en lo interior del país.

Sería erróneo pretender afirmar que todo "Plan de Desarrollo Urbano" deberá de considerar únicamente los factores exógenos como condicionantes de las ciudades, sus vínculos y características de dependencia como elementos totalizantes de conformación urbana.

Obviamente un plan de esta naturaleza deberá así mismo contener todas aquellas características endógenas cuya influencia es determinante, y que en algunos casos llegan a ser decisivas en el desenvolvimiento de nuestras ciudades, poniendo a un lado las condiciones de dependencia externa que se observen en el estudio del caso.

Lo anterior se expone no para considerar a los estudios endógenos como parte secundaria del plan, sino debido a que la solución disminución de la problemática expuesta se encuentra sin lugar a duda en factores internos que podrán permitir el rompimiento o al menos la disminución de esta red de vasallaje que viven nuestras ciudades. Basta señalar el hecho de cómo las empresas internacionales o interregionales podrían verse fuertemente polarizadas, si se buscara una expansión sistemática del espacio socio-económico interno, procurando integrar a la población de todos los estratos urbanos al proceso productivo, o se empezara a incorporar en forma sistemática y racional los recursos naturales de una región, con miras a lograr un incremento real y de consideración en la producción agrícola. Así mismo, se podría organizar el desarrollo de un proceso de cambio social y de participación popular, que permita una mayor ayuda mutua en el desarrollo de programas de salud, vivienda, cultura, etc. Se podría,

asimismo, implementar el marco de control para ocupar en forma más balanceada el territorio regional, con el objeto de crear metrópolis de equilibrio.

Se puede concluir el hecho de que el fracaso de algunos Planes de Desarrollo Urbano en la década de los años setentas, no se ha debido al hacer caso omiso de diferentes temas de estudio, como podrían ser los factores económicos, financieros, políticos, sociales, rurales, comerciales, a la industria, etc. o al hecho de observar metodologías o planteamientos de análisis erróneos. Por otro lado se podría alegar la falta de viabilidad política, social o económica. Sin embargo, sabemos que esta inoperancia no se debe a ese marco metodológico o de factibilidad, sino a la falta de concepción integral de la problemática de las condicionantes exógenas, que se manifiesta en la inoperancia del Plan de Desarrollo Urbano del centro de población analizado.

Lo anterior nos hace inferir dos observaciones importantes:

A) Que los Planes de Desarrollo Urbano deberán de observar en primera instancia una planificación regional a escala nacional, basada en las leyes, programas y políticas nacionales, que serán los instrumentos para racionalizar e integrar decisiones que se adopten con respecto a la proyección y dirección que haya elegido el centro urbano encargado de planificar su desarrollo.

B) Se deberán de tomar en cuenta, como segundo punto, las relaciones exógenas de dominación-dependencia, basadas principalmente en los flujos internacionales, nacionales y regionales de los aspectos económicos, financieros, de bienes, de personas, de comunicación etc. referidos a una planeación físico-espacial, que analice los potenciales de crecimiento

locales que más incidan en la interrelación de los subsistemas, y de la región que contenga el centro urbano analizado.

Todas estas acciones estarían basadas en el conocimiento y estudios de las características internas de la localidad, como se ha venido haciendo actualmente, ya que se puede gestar armónicamente su desarrollo basándonos en la planificación urbana, tomando en cuenta la proyección de las características internas de las ciudades con respecto a un marco jurídico, de leyes, reglamentos y programas de desarrollo nacional, regional, estatal y municipal, que como podemos observar es en esta década cuando se están implantando, lo que propiciará el desenvolvimiento integral de los habitantes urbanos.

Es por todo lo anterior que se recomienda poner un mayor énfasis en los planes directores con estudios exógenos, como instrumento que permita planear la evolución urbano-regional, ya que su implantación accederá a que mejoren sustancialmente las relaciones urbano-rurales, los órdenes institucionales de la sociedad y los efectos de la interdependencia, procurando la reducción de las deformaciones del colonialismo interno y, en general, los problemas del subdesarrollo de la sociedad, permitiéndole que las condiciones de vida en nuestras ciudades sean más justas y armónicas con la época en que vivimos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- 1o. Appendini, Kirsten A. et al "DESARROLLO DESIGUAL EN MEXICO, 1900-1960", Demografía y Economía, Vol. VI, Num. 1 (16) México, 1972.
- 2o. Boiser, Sergio. "INDUSTRIALIZACION , URBANIZACION POLARIZACION, HACIA UN ENFOQUE UNIFICADO", documento D/11 del curso de Planificación Regional, México, 1974.
- 3o. Browning, H.L. "VARIACIÓN DE LA PRIMACÍA EN - - - - AMERICA LATINA DURANTE EL SIGLO XX", El Desarrollo Urbano y Regional en América Latina, (No. 15) Edit. F.C.E. --- México, 1975.
- 4o. Cardoso, Enrique y Faletto, Enzo. "DEPENDENCIA Y DESARROLLO EN AMERICA LATINA", Edit. S-XXI, México, 1976.
- 5o. Castelles, Manuel. "IMPERIALISMO Y ORGANIZACION EN AMERICA LATINA" Edit. Gustavo Gilli, --- Barcelona 1973.
- 6o. Coulaud., Paul. "TAMAÑO OPTIMO DE CIUDAD", Texto de estudio del curso de la S.P. y la O.N. U. P.N.C.T./serie A-522-México-VI-76, p. 212

- 7o. de Mattos, Carlos A. "LA PLANIFICACION REGIONAL A --- ESCALA NACIONAL", Texto de estudio para el curso de Planeación de Desarrollo Regional y Urbano, México, 1976.
- 8o. Gamón B. y Eisner, S. "URBANISMO, PLANIFICACION Y DISEÑO", Edit. Continental, México, 1972.
- 9o. García, Ramos Domingo. "INICIACION AL URBANISMO", Edit. --- Univeridad Nacional Autónoma de ----- México, 1974.
- 10o. González, Casanova Pablo. "LA DEMOCRACIA EN MEXICO", Edit. -- Era, México, 1975.
- 11o. Moreno, Toscano Alejandra. "TRES EJEMPLOS DE RELACION ---- ENTRE CIUDADES Y REGIONES EN - NUEVA ESPAÑA, A FINES DEL SIGLO XVIII", Instituto de Estudios Peruanos, --- 1972 mimeo.
- 12o. Myrdal, Gunnar. "TEORIA ECONÓMICA Y REGIONES -- SUBDESARROLLADAS", F.C.E. ----- México, 1974.
- 13o. Proyecto de Desarrollo Regional y Urbano de México. "LINEAMIENTOS DE POLITICA - - - - - ECONOMICA REGIONAL", Secretaría de la Presidencia / Naciones Unidas. - - mimeo.

- 14o. Quijano, Anibal D. "DEPENDENCIA, CAMBIO SOCIAL Y - -
URBANIZACIÓN EN AMERICA LATINA"
Aparecido en Urbanización y Dependencia en América Latina, Martha Schein---
gart, Edit. SIAP, Buenos Aires, 1973.
- 15o. Secchi, Bernardo. "ANALISIS DE LAS ESTRUCTURAS - - -
TERRITORIALES", El artículo: "Las ba---
ses Teóricas del Análisis Territorial". - - -
Edit. Gustavo Gilli, Barcelona, 1973.
- 16o. Unikel, Luis. "EL DESARROLLO URBANO DE - - - - -
MEXICO", El Colegio de México, México,
1976.
- 17o. Utria, D. Rubén. "UNA POLITICA DE DESARROLLO - - -
REGIONAL Y URBANO EN FUNCION --
DE LA REALIDAD LATINOAMERICANA"
Documento presentado al IX Congreso -
Interamericano de Planificación, Bogotá,
1972, mimeo.