

García Ortega, Roberto (con la colaboración de Ismael Aguilar Benítez y Roberto Rivera Cardona), *Monterrey y Saltillo, hacia un nuevo modelo de planeación y gestión urbana metropolitana*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Universidad Autónoma de Coahuila, 2003

**Gustavo Garza\***

### Introducción

Monterrey es la puerta de entrada mexicana, a escala metropolitana, del corredor del TLC que conecta a nuestro país con Estados Unidos. Adicionalmente, con alrededor de 3.5 millones de habitantes en 2003 (3 243 466 en 2000 y un incremento anual de 55 000 personas), es la tercera urbe nacional y se ubica entre las 100 ciudades más pobladas del planeta (rango 72). Al incluir los 684 000 habitantes de Saltillo en 2003 estamos hablando de una población y un mercado de 4.2 millones de personas. No hay duda de que se trata de una concentración demográfica y económica de gran importancia para la inserción de México en la globalización económica. De inicio, por ende, debemos recibir con beneplácito la aparición del libro de Roberto García Ortega y sus colaboradores, ya que es un significativo punto de partida para un profundo análisis de esta región bimetropolitana.

Los objetivos de la investigación se presentan dentro de un ambicioso conjunto de interrogantes: ¿cuál ha sido el impacto de la globalización económica en ambas metrópolis?, ¿cuál es su potencial de desarrollo dentro de sus subsistemas urbanos?, ¿qué dinámica económica y demográfica han experimentado las dos metrópolis?, ¿qué papel ha desempeñado la planeación en el proceso?, ¿cuál es la percepción de los actores sociales respecto al proceso de planeación? Y, finalmente, ¿cuáles serían los escenarios futuros para las dos metrópolis según los planes y la percepción de los actores sociales?

En el resto de la introducción se presentan algunos planteamientos sobre enfoques teóricos de planificación, optando por la denomi-

---

\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México. Correo electrónico: ggarza@colmex.mx.

nada “planificación estratégica” en boga –toda planeación, por definición, es estratégica, diríamos nosotros–. Se agrega el marco legal que fundamenta la acción de los diferentes niveles de gobierno en la ordenación territorial y, finalmente, se justifica la unidad de análisis seleccionada, esto es, el Área Metropolitana de Monterrey (AMM) y el Área Metropolitana de Saltillo (AMS), considerando que “las regiones tradicionales están en vías de desaparición, a la fecha pueden identificarse nuevas regiones nodales, es decir, fuertemente articuladas por un núcleo central” (p. 42). Esta afirmación, como muchas otras de esta parte conceptual –por ejemplo, “François Perroux [...] elaboró todo un paradigma que revolucionó la teoría regional tradicional” (p. 38); “posibilidad de desaparición de las ciudades como forma territorial de organización social” (p. 43)–, pueden suscitar una gran polémica, pero concordamos con la importancia de analizar las regiones con sus ciudades hegemónicas, cuestión que dista mucho de ser novedosa, como lo demuestran los análisis de subsistemas urbanos desde hace varias décadas.

Sea como fuere, para cumplir con sus propósitos el libro se estructura en los siguientes tres capítulos principales, además de la introducción y un quinto de conclusiones y propuestas:

Capítulo II. Globalización y sus implicaciones urbanas en las áreas metropolitanas de Monterrey y Saltillo.

Capítulo III. Evaluación de la planeación y la gestión urbana del AMM y del AMS 1970-2000.

Capítulo IV. Dos escenarios del futuro urbano-económico y demográfico para el AMM y del AMS hacia el año 2020. Una visión ideal y una visión tendencial.

En ellos se presentan un diagnóstico, un pronóstico y la evaluación de los instrumentos normativos que han pretendido planear las metrópolis en cuestión, esto es, una propuesta operativa muy poco frecuente en el sector académico, que pretende tender un puente entre la investigación formal y la praxis pública de la planeación territorial. Esperemos que dicho puente sea tan postmoderno como el puente “atirantado” que se inauguró recientemente, pero menos polémico.

### **Globalización y sus implicaciones urbanas en las áreas metropolitanas de Monterrey y Saltillo**

Este capítulo es la continuación de una publicación previa de Roberto García Ortega e Ismael Aguilar (“Globalización y su impacto en dos metrópolis del noreste fronterizo de México: Monterrey y Saltillo”, 2001); aquí se desarrolla el diagnóstico demográfico y económico de las dos metrópolis. El análisis de la dinámica económica del AMM se centra en su proceso de industrialización, lo cual es correcto hasta el inicio de los años ochenta, pero me parecería que en las últimas décadas del siglo XX y en los primeros años del XXI se tendría que estudiar en detalle la metamorfosis de la urbe hacia una metrópoli terciaria. Esta transformación se plasma dramáticamente en el cambio de uso del suelo de la Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, que pasa de un centro metalúrgico a uno de negocios y recreación.

En el caso del AMS el análisis económico es verdaderamente insuficiente, pues se limita a presentar su especialidad funcional según un estudio de los años setenta del siglo pasado y alguna información fragmentaria de los censos económicos de 1993 y 1998, sin especificar a qué ramas de actividad pertenecen las unidades económicas y el personal ocupado.

Coincido con los autores en que es indiscutible la determinación que ejerce la dinámica económica de las ciudades en su expansión demográfica y urbanística, y en que para entender el proceso general del desarrollo urbano se debe partir de la base económica. Sin embargo me parece indispensable que el análisis macroeconómico urbano se realice mediante la sistematización de los censos económicos (industrial, comercial y de servicios, principalmente) y las cuentas nacionales en series de largo plazo, esto es, al menos desde 1970 y con una elevada desagregación –dos o tres dígitos–, para estar en posibilidades de diseñar escenarios económicos a futuro y, con ello, escenarios demográficos y urbanísticos.

Un acierto significativo de la parte económica es la consideración de un nivel microeconómico en el que se presenta una breve descripción de la evolución de algunos de los principales corporativos de las dos metrópolis, en especial su estrategia de inserción en la economía internacional. Este intento de combinación del análisis micro y macro es muy prometedor para el estudio del desarrollo de las ciudades, y sería recomendable que en investigaciones futuras se incluyeran los factores locacionales principales para tales empresas

así como sus requerimientos de equipamiento, tierra e infraestructura para articular en detalle el tipo de ciudad que es necesario diseñar con el afán de apoyar el crecimiento de la planta productiva: sin ciudades internacionalmente competitivas se pone en desventaja a las firmas establecidas en México, como parece demostrar el ejemplo de la República Popular China.

#### **Evaluación de la planeación y la gestión urbana del AMM y del AMS 1970-2000**

El acápite 3.1 de este capítulo se refiere a Monterrey. Se presenta en un primer inciso la evaluación del Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey, que entró en vigencia en 1988. Esta parte es de gran valor como apoyo para avanzar en la planeación de Monterrey como una condición *sine qua non* para modernizarla en su estructura urbanística y en su práctica de gestión político-administrativa. Se describe con cierto detalle el grado de cumplimiento del Plan Director en sus diferentes etapas en términos del acatamiento de los usos y destinos de la tierra, la vialidad, la infraestructura y el equipamiento, entre los principales elementos, con lo cual se califica de medianamente satisfactoria la utilidad de dicho instrumento.

En un segundo inciso se explica la inevitable problemática de los asentamientos irregulares, que representan alrededor de la mitad de la expansión urbana, la urbanización irregular, la evolución de los programas de regularización, así como la informalidad urbana en materia de vivienda. Esta precisa radiografía del fenómeno de la informalidad debe ser considerada cuidadosamente en los futuros planes de desarrollo urbano, pues es una cuestión recurrente dada la estructuración social de las ciudades en los países en desarrollo.

Los autores afirman que la falta de evaluación y seguimiento de los planes es una de las grandes fallas de la práctica de planeación en México (p. 97), lo cual es inobjetable. Sin embargo se podría añadir que el insuficiente rigor técnico-conceptual en los diagnósticos, pronósticos y estrategias de estos documentos es otra de sus deficiencias, por lo que sería recomendable que en otra oportunidad se compararan estos aspectos del Plan Director de 1988 con el Plan Estratégico del Área Metropolitana de Monterrey de 1995 y el Plan Metropolitano 2021, desarrollo urbano de la Zona Conurbada de Monterrey, septiembre 2001.

Para Saltillo se analiza el Plan Director de Desarrollo Urbano de los años setenta, que fue actualizado en 1987 y 1993; esta última versión está vigente en la actualidad. Adicionalmente se describe el Plan Parcial de Desarrollo Urbano La Angostura, 1994-2012 y sobre él se afirma que el desarrollo urbano se dirigió más hacia el norte, por lo que “el área planeada quedó rezagada de las inversiones que se preveían en la zona, por lo tanto las etapas de desarrollo no se realizaron” (p. 152). Del primer plan se puede decir que en las 12 600 ha que constituyen la superficie urbana de la ciudad hay 480 colonias, de las cuales 290 (60.4%) son irregulares y sufren la misma fatalidad que todas las ciudades mexicanas, en mayor o menor medida (p. 135).

Cabría destacar que en el Plan Parcial de Desarrollo Urbano La Angostura se incluyeron las necesidades infraestructurales de la empresa Chrysler: 940 000 m<sup>3</sup> anuales de agua, 9 000 kW mensuales de energía eléctrica, 30 millones de m<sup>3</sup> de gas natural y 40 furgones de ferrocarril diarios, entre otras (p. 149). Éste es el tipo de información que se consideró necesario para los planes de Monterrey, aunque habría que agregarle los otros factores locacionales mencionados.

#### **Dos escenarios del futuro urbano-económico y demográfico para el AMM y del AMS hacia el año 2020. Una visión ideal y una visión tendencial**

El análisis prospectivo de escenarios diferentes para el AMM y el AMS se efectúa mediante los modelos ideales de los planes que se han realizado, así como por las percepciones de 24 agentes urbanos entrevistados (p. 157).

Para Monterrey se sintetiza la visión del Plan Director de la Subregión Monterrey, conocido también como Exápolis 2000; el Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey, 1988; así como el Plan Metropolitano 2021, desarrollo urbano de la Zona Conurbada de Monterrey, 2001, actualmente vigente. Remitimos a los distinguidos lectores a revisar las peculiaridades de estos documentos en el libro, y sólo cabe mencionar que son esencialmente de corte urbanístico, cuando es cada vez más recomendable desarrollar una perspectiva multidimensional de los conglomerados metropolitanos cuyo punto de partida sea su base económica.

Es importante mencionar que el *laissez-faire* que caracteriza al Plan Metropolitano 2021 conducirá irremediablemente a una ciudad dis-

persa de baja densidad que, agregando la estratificación social característica de una nación del tercer mundo, implicará la feudalización de las diferentes zonas metropolitanas. Esto conlleva la patología que le es propia en materia de delincuencia e inseguridad, grandes desplazamientos de la casa al lugar de trabajo, acelerado deterioro de los ecosistemas, elevados requerimientos de inversión pública en vialidad, transporte, redes de servicios, etc. Sería altamente recomendable revisar cuidadosamente esta situación de tal suerte que se hicieran las rectificaciones necesarias para garantizar un bienestar general razonable y la viabilidad de la ciudad para las futuras generaciones.

Los escenarios, según las entrevistas formuladas a algunos actores locales, ofrecen una visión normativa adicional a la de los planes, por lo que no constituyen alternativas tendenciales de las estructuras económica, social, política, jurídica y urbanística de la ciudad. Hacer un ejercicio de esa naturaleza es, desde nuestra perspectiva, la tarea principal a realizar; esta cuestión se aborda en el inciso 4.3.1: El escenario económico y demográfico tendencial del AMM (p. 191).

Este escenario se construye con información de las cuentas nacionales por entidad federativa y sectores para 1993-1998 y los censos económicos de 1993 y 1998, por lo que se trata de una tendencia coyuntural que hace difícil vislumbrar las posibles alternativas en el futuro. No obstante esta limitación, García Ortega y sus colaboradores logran obtener una imagen que capta la tradicional especialización manufacturera del AMM, que únicamente destaca en dos de las nueve divisiones del sector: productos de minerales no metálicos e industria metálica básica. Sobresale adicionalmente el proceso de terciarización o desindustrialización de la urbe, pues el sector servicios eleva significativamente su participación (de 33.3 a 41.4% en establecimientos y de 27.6 a 42.3% en empleo) (p. 198).

Al contrastar esta situación macroeconómica con sus contrapartes demográfica y urbanística infieren que la población total de 2000 a 2010 se elevará 16.4%, mientras que la mancha urbana crecerá 32% (p. 198). De ser esto válido se estaría ante una significativa disminución de la densidad metropolitana, lo que podría ser una posibilidad real ante la nueva normatividad tipo *laissez-faire* en el uso del suelo.

Ante las expectativas halagüeñas sobre la competitividad internacional del AMM de algunos estudios –que sólo consideran a la urbe en relación con las ciudades del país y no con otras del extranjero–, García Ortega y sus colaboradores concluyen que “de continuar las tendencias económicas y demográficas actuales sin solucionar los rezagos

existentes en materia de desarrollo urbano, el AMM enfrentará problemas fuertes en diferentes aspectos” (de tipo infraestructural y de localización) (p. 200).

El inciso 4.3.2 presenta en dos páginas un escenario ideal para el AMM obtenido con base en entrevistas y en un par de estudios realizados, el cual se sintetiza de la siguiente manera:

una ciudad con una economía industrial competitiva, industria limpia y de alto valor agregado, con requerimientos de personal altamente calificado; un sector comercial actualizado, sector de servicios y financiero fuertes; así como el fortalecimiento del área metropolitana con mayor infraestructura apropiada, y una gran inversión en infraestructura física, educativa y de seguridad [p. 202].

Como eje de una política que persiga tal ideal, se proponen como actividades estratégicas la industria automotriz y la de materiales, la biotecnología, los servicios financieros y los educativos, las telecomunicaciones y el comercio internacional (p. 201).

Soñar no cuesta nada, pero ante la realidad económica inmediatea, como la venta de la mayoría de las acciones de Seminis (la empresa biotecnológica local) al fondo estadounidense Fox Paine en junio de 2003; la venta de Bancomer en la década pasada al BBVA, la frágil situación financiera de Alestra, entre otros ejemplos, se pone en evidencia que el esfuerzo a realizar para lograr el “escenario ideal” no será nada fácil y requerirá una gran visión de concertación política, de modernización de la gestión pública, así como de investigación empírico-conceptual multidisciplinaria de la urbe, todo ello a niveles mucho más elevados que los históricamente observados.

#### **Hacia un modelo alternativo de planeación estratégica (conclusiones y propuestas)**

En esta última parte del libro, García Ortega y coautores construyen su puente “atirantado” para conectar el trabajo con la práctica pública, intento que, por varias razones, un gran número de académicos nunca se plantean.

Se afirma, de inicio, que el AMM tendrá 6 millones de habitantes en 2020, por lo que los requerimientos futuros de infraestructura y equipamiento serán muy elevados. Sin embargo, de la proyección de 3.8 millones en 2010 (p. 199) se infiere que es muy improbable, para

no decir imposible, que crezca 4.7% anual cuando alcanzó 1.5% entre 2000 y 2010. Así que lo más seguro es que la urbe absorba alrededor de 4.4 millones en 2020, lo cual no elimina el problema de las necesidades de inversión futura, pero sí las reduce (aumentaría en cerca de 60 000 habitantes anuales hasta 2020).

Considerando que la tendencia hacia un conglomerado megalopolitano entre la AMM y la AMS es más o menos irreversible, los autores advierten sobre la necesidad de que los gobiernos de Coahuila y Nuevo León elaboren en forma conjunta un “plan estratégico integral de desarrollo económico y urbano del entorno regional y megalopolitano” (p. 221). La conveniencia de tal documento es innegable si se toma en cuenta que la tendencia de la urbanización del país es hacia espacios metropolitanos policéntricos, bajo la hegemonía de la megalópolis de la Ciudad de México.

Después de presentar las conclusiones sobre las insuficiencias de los planes elaborados en las dos metrópolis en cuestión, ratifican su propuesta central: “impulsar la realización de una nueva generación de planes de desarrollo urbano estratégicos más integrales, tanto en el nivel regional-megalopolitano como en el nivel metropolitano e incluso en el nivel municipal” (p. 229). Tal es, pues, el gran desafío conceptual y de gestión de políticas espaciales en Nuevo León y Coahuila.

Para orientar dicho esfuerzo plantean una serie de consideraciones sobre la planeación estratégica, que esencialmente coinciden con los componentes de lo que serían las siguientes etapas de una teoría de planeación sin adjetivos: procesal, diagnóstico, pronóstico, normativa e instrumental. En este contexto, como reflexión final, se afirma que el marco conceptual y metodológico que se presenta en el libro constituye un punto de partida para la elaboración de un plan estratégico para el AMM y el AMS, por lo que sólo faltaría la voluntad política para su cristalización (p. 275).

Desde nuestro punto de vista, sin embargo, parecería aún ausente en dicho planteamiento el componente sustantivo de la planeación. Se tiene que considerar que lo urbano-regional adquirió una dimensión científica en la segunda parte del pasado siglo XX, que es necesario introducir en la planeación para que incorpore los procesos y variables reales que determinan la organización territorial de la población y de las actividades económicas. Más allá de las exploraciones tipo Delfos de consulta a “agentes” para tener una imagen general de la problemática urbana y regional, de las que indefectiblemente

te surgen consideraciones elementales sobre las “fortalezas” y “debilidades” de las ciudades, sería recomendable diseñar instrumentos técnico-conceptuales para determinar históricamente los elementos que han intervenido en la producción del espacio metropolitano, sus perspectivas y las formas para manipularlos. Estamos conscientes de que estas consideraciones se podrían introducir una vez que se decidiera la elaboración del plan. Independientemente de que esté o no lista para tal tarea la administración pública neoleonesa, creo que debemos reconocer el esfuerzo que Roberto García Ortega realizó, en colaboración con Ismael Aguilar y Roberto Rivera, para enfrentarnos al gran dilema actual de nuestras sociedades locales: planear o no planear la suerte futura de Monterrey y Saltillo dentro de la jerarquía mundial de ciudades.