

NUEVAS CONCEPCIONES PARA ABORDAR LA PLANEACIÓN METROPOLITANA.

M. Arq. Alfredo Ambriz Tapia.

Desde el inicio de la historia de los asentamientos humanos, la concentración de poblaciones en un punto ha significado ventajas sobre esquemas más dispersos. La división del trabajo y la especialización han permitido el crecimiento de las ciudades y el avance de la civilización, hasta llegar a nuestros días, en que la mayoría de la población del planeta está agrupada en zonas urbanas.

Es innegable que las ciudades son vitales para el desarrollo de sistemas económicos y organizaciones sociales. De allí radica la importancia de la urbanización, pues define en gran parte la localización de los intercambios que se llevan a cabo en la vida económica, las ciudades proporcionan la red y los nodos, tanto para el transporte, como para las comunicaciones y los conocimientos.

Las ciudades sobreviven incluso en las situaciones más difíciles, pues sus efectos son mayores que la simple suma de sus partes: mientras mayor se el grado de urbanización y la escala del asentamiento, mayor es el porcentaje del producto nacional bruto que se concentra en ellas, llegando incluso al 85%.

Sin embargo las ciudades enfrentan retos considerables. La competitividad y la complejidad determinan objetivos que llegan a ser contradictorios: deben ser atractivas para los negocios y la inversión y al mismo tiempo conservar la calidad de vida para sus habitantes.

Los cambios derivados de la globalización han incrementado la influencia de las grandes ciudades, pero al mismo tiempo han expuesto los puntos débiles de la gestión urbana en cuanto al manejo de problemas complejos. Y es que, por su propia naturaleza los dilemas urbanos son casi siempre multisectoriales, lo que condiciona una gestión municipal de visión amplia, multidisciplinaria, e incluyente.

A nivel mundial las agencias de desarrollo han sido las primeras en enfrentar el reto de ampliar las perspectivas de estudio de los problemas urbanos. En las últimas décadas, la asistencia urbana ha ido desplazando su énfasis de la simple inversión en infraestructura básica y vivienda para disminuir la pobreza, a proyectos de desarrollo de políticas que permitan crear condiciones sustentables, modificaciones institucionales y reformas de mercado.

Y es que nadie puede negar que el progreso ha tenido un costo, y la consecuencia de los problemas urbanos que son la herencia de los siglos XIX y XX, en muchos casos, ha sido el crecimiento de las manchas urbanas hasta dar origen en numerosas zonas geográficas al fenómeno de la metropolización.

La metropolización, de acuerdo con el INEGI, es generada por cambios en el modo de producción que implica la asociación de redes de ciudades o aglomeraciones urbanas que constituyen un conglomerado de asentamientos humanos con características

comunes: económicas, sociales, funcionales y productivas que definen flujos de bienes, personas y recursos financieros.

Dentro del proceso de urbanización antes referido, el crecimiento rebasa con gran frecuencia los límites políticos de la ciudad central, generando ciudades en las que más de una autoridad toma decisiones sobre su organización y futuro.

Cada uno de los territorios que forman una zona metropolitana tiene una identidad, una forma de actuar, un gobierno local; pero al mismo tiempo se suma para formar un territorio colectivo que supera las fronteras de su identidad local. Dentro de esta demarcación, la fuerza propia de cada territorio actúa independientemente con sus consecuentes fricciones.

El mayor desafío de las zonas metropolitanas contemporáneas es la gobernabilidad. La complejidad que representa se refleja en la cantidad de autoridades que toman decisiones sobre la organización.

A las decisiones de los gobernantes se suman la de legisladores, vecinos, empresarios y un sinnúmero de actores que viven y conviven en la metrópolis; se vuelve necesario identificar los instrumentos, las instituciones, las organizaciones sociales, la investigación, el desarrollo tecnológico y la educación entre otros como factores que contribuyen al desarrollo metropolitano o que lo dificultan.

En el libro “Desafío Metropolitano”, Esteban Wario describe la experiencia de la coordinación metropolitana en Guadalajara: la relevancia de la gestión metropolitana en Guadalajara radica en la institucionalización de órganos de coordinación y concentración pública y privada, así como las modalidades de financiamiento de las obras prioritarias. Su expresión se encuentra en la constitución de un consejo metropolitano como instancia de coordinación gubernamental y de regulación urbanística y de un fondo metropolitano que se integra con aportaciones de los gobiernos municipales y estatales para programar las obras, definir los montos de aportación, aprobar y administrar los recursos. Entre las principales aportaciones destacan el logro de involucrar a la mayor parte de los sectores sociales en las decisiones urbanas; por otro lado, incentivar la cultura de la participación que permitió financiar las obras de la ciudad con recursos de sus propios actores, además de recuperar para la ciudad una parte importante de las plusvalías generadas por las obras.

Un aspecto importante a considerar del fenómeno metropolitano es la inequidad de las cargas y de los beneficios de la población. Llegan a presentarse condiciones de desigualdad en el abastecimiento de agua, la demografía, la expansión física, la distribución de los recursos públicos, el transporte y el medio ambiente, y quien generalmente soporta el peso del progreso es el sector más necesitado.

Por todo lo anterior, queda claro que el objetivo es encontrar un nuevo enfoque de gobernabilidad. Los sistemas estatales deben ser revitalizados y adecuados para dar cabida a la planeación regional y metropolitana, por lo que es evidente que para el impulso al desarrollo urbano, gobernar es cada vez menos producir bienes y servicios y más buscar trascender la simple gestión estableciendo nuevas formas de colaboración, como la creación de organizaciones que, situadas entre lo público y lo privado cumplan

un rol de enlace para encontrar soluciones que los sectores aislados no son capaces de encontrar.

Es por lo anterior que reuniones como esta, que agrupan a legisladores, funcionarios públicos y actores de la sociedad civil en la búsqueda de antecedentes y ejemplos valiosos para guiar la política pública, son tan importantes para el futuro de nuestras zonas metropolitanas.

La Asociación Mundial de Grandes Metrópolis, en su primera reunión en Barcelona en el 2003 establecía ya una comisión para buscar las mejores prácticas en gobernanza metropolitana, incluyendo aspectos tradicionales como la planeación urbana y de infraestructura, estrategias de desarrollo económico y fuentes de financiamiento, pero también abordaba aspectos como las relaciones intergubernamentales y con la sociedad civil, así como la participación de ONGS y del Sector Privado. En esa misma sección se reflexionó acerca de la complejidad que se puede atribuir a la globalización en la creciente interdependencia de las zonas urbanas a escala nacional e internacional.

Las diferentes comisiones estudiaron ejemplos a nivel mundial de estrategias empleadas para favorecer la administración metropolitana. Diferentes figuras legales han sido empleadas, y cabe destacar los siguientes ejemplos:

En la región de Dakar, que en el 2003 agrupaba 43 distritos, se creó un consejo regional, como órgano de toma de decisiones. Está compuesto por 62 miembros de la sociedad civil (todos con un grado académico) que son electos por 5 años.

En la región de Ile de France, que incluye 1281 comunidades y 11 millones de habitantes, se logró superar la exclusiva competencia que el estado tenía en el desarrollo al crear asociaciones de alcaldes que incorporaron nuevas prácticas de gestión que tomaban en cuenta las inequidades locales.

En Torino Italia, se desarrolló un plan estratégico para encontrar un nuevo vocacionamiento para esta ciudad después de una crisis económica relacionada con la industria automotriz. El plan involucró a mil personas y a un presupuesto de 1 millón de euros. Algunos factores clave para el desarrollo metropolitano incluyeron una fuerte cooperación institucional, nuevas estrategias financieras y una alta efectividad en la toma de decisiones.

En Québec, como resultado de la pérdida de confianza de los ciudadanos en sus representantes, se buscaron nuevos procesos de consulta democrática, incluyendo votos proporcionales en una base regional, mayor separación entre los poderes ejecutivo y legislativo y mayor representación de grupos minoritarios.

En la segunda reunión de la Asociación Mundial de Grandes Metrópolis, se insistió en que el gobierno metropolitano debe ser más democrático e incluir la participación tanto del Estado como de la sociedad civil. También se señaló al crecimiento demográfico, la migración, la marginación y la ineficiencia en los servicios públicos como retos importantes específicamente en nuestro país.

Se concluyó que la gobernanza metropolitana requiere transparencia, responsabilidad, y medios electrónicos de participación pública.

Se indicó también que las grandes ciudades quieren producir servicios (a diferencia de ser solo productores de bienes manufacturados) y también están demandando derechos compensatorios al sector de servicios financieros para cubrir los costos de los impactos ambientales negativos. En esta misma sección, el Edo. de México propuso el establecimiento de un consejo para un parlamento metropolitano (similar al europeo) para enfrentar las decisiones principales, para compartir problemas e influenciar las decisiones. Se identificó el enriquecimiento de la calidad de vida como una verdadera oportunidad de las grandes metrópolis. Se estableció que una verdadera estructura metropolitana tiene cuatro principales características: Una fuerte legitimidad política, autonomía significativa, jurisdicciones importantes y una base territorial relevante, incluyendo un área urbana funcional.

Los principales elementos de reflexión fueron: La necesidad de considerar la gobernancia metropolitana en un entorno global, la necesidad de reforzar estrategias metropolitanas y coordinar actividades de planeación y la necesidad de profundizar en la legitimación democrática de las instituciones y las estructuras que confrontan el problema de las grandes ciudades.

Específicamente en nuestro país se señaló que uno de los retos es elevar el nivel de gobernancia en las zonas metropolitanas a través de una legislación de coordinación intergubernamental clara y expedita, para garantizar que se pueda responder a los diferentes grupos sociales. El programa nacional de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio del 2001 al 2006 determina 15 grandes zonas metropolitanas, involucrando al gobierno federal, 13 gobiernos estatales y 104 gobiernos municipales, que están a cargo de 35 y medio millones de personas. Se señaló sin embargo que no contamos con una legislación metropolitana específica, que no hay consenso institucional para la delimitación del territorio metropolitano y que persisten asimetrías en la visión de las ciudades a nivel federal y estatal.

De estas y otras reuniones que buscan analizar el reto metropolitano se concluye que, a pesar de las mejoras en los ingresos y productividad urbanos propios de nuestros tiempos aparentemente prósperos, en muchas ciudades aumentan la pobreza, la desigualdad, y el declive de la cohesión social y de las instituciones y políticas públicas. Es por eso que algunos expertos en la materia, como Jordi Borja, entienden la administración metropolitana no solo como una estructura, sino también como un proyecto, el resultado de una estrategia. Se requiere un plan estratégico e innovación política si se desean atender los retos de poblaciones económicamente heterogéneas, espacialmente descentralizadas y socialmente desintegradas.

Cada ciudad es diferente, y debe desarrollar su propio enfoque institucional, pero el análisis de soluciones metropolitanas que hoy emprenderemos debe permitir la definición de una legislación vanguardista, equitativa y socialmente responsable, que logre trascender los vaivenes políticos y los periodos de gestión de las administraciones, poniendo por delante el compromiso con el bien común y dejando una herencia que permita en el futuro enfrentar los desafíos de la metropolización sin tener que empeñar nuestro futuro por las presiones agobiantes del presente. El reto está pues en la mesa.