

Lineamientos para el ordenamiento territorial de las periferias urbanas de la ciudad de México*

Jan Bazant

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Resumen

Los programas de desarrollo urbano vigentes y sus normatividades han probado su ineficiencia como instrumentos de planeación urbana, pues a través de ellos se ha buscado regular la incesante expansión de las ciudades hacia sus periferias, a través de controles e intensidad de usos del suelo, otorgando similar criterio normativo tanto a zonas consolidadas como a aquellas en proceso de conversión rural a urbano, así como al medio ambiente inalterado.

Este artículo plantea la necesidad de cambiar el enfoque “totalizador” de la planeación urbana actual —especialmente en su tratamiento de las periferias—, actuando únicamente sobre aquellas zonas con invaluable contenido ambiental para preservarlas intactas; sobre áreas que potencialmente pueden concentrar equipamiento y servicios para transformarse en centros de barrio o subcentros de las extensas periferias, y sobre líneas de comunicación o arterias primarias que las estructurarán funcionalmente con la ciudad. Teniendo territorialmente asegurados los elementos ordenadores del desarrollo urbano, el resto de la periferia puede seguir expandiéndose como lo ha hecho hasta ahora, sin ningún control.

Abstract

The actual urban planning policies and programs of the *Distrito Federal* and the urban laws have proved their ineffectiveness as a tool for regulating uncontrolled urban sprawl in the city's periphery. Through land control uses and density, these plans offer similar planning criterion to urban areas that are already densely constructed than those areas in the extreme periphery that still have agricultural or environmental uses, but are under land use conversion process through the settlement of scattered dwellings.

This article stresses the need to change our “holistic” planning approach, in which all the territory within the city and its surroundings is giving a land use; to a more realistic approach acting only on areas that are environmentally vulnerable in order to preserve them; on spots that can concentrate future community services and eventually can function as subcenters of the new urban growth, and on communication lines that in the future can serve as a primary urban system network. Having assured these elements with which urban growth can be structured, the rest of the territory can be left as nowadays, to be inevitably occupied by uncontrolled settlements.

Introducción

Las ciudades crecen como efecto de la absorción demográfica causada, entre otros factores, por la creciente pauperización del campo y por la concentración de capital y de servicios en las ciudades, lo que genera

* Se agradece el apoyo financiero del Conacyt bajo convenio con la UAM núm. 2115-31435 con G-26338-S que se dio a mi investigación sobre: *Periferias urbanas. Procesos de expansión y consolidación urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto sobre el medio ambiente*, próximamente aparecerá publicada en editorial Trillas.

empleos y una derrama de beneficios entre la población. La concentración de migrantes pobres, aunada a la explosión poblacional urbana de bajos ingresos, no encuentra alternativas de asentamiento dentro de la oferta formal de terrenos y vivienda que la ciudad genera en su fundo legal con infraestructura y servicios, por lo que recurre a los terrenos baratos de las periferias que son de tenencia ejidal o comunal y que carecen de servicios. Los centros de las ciudades, que tradicionalmente albergaron a grupos de bajos ingresos, empiezan a presentar severos problemas de congestionamiento vehicular y grave deterioro de su inventario habitacional, por lo que, con el tiempo, decrecen demográficamente, pues su población inicia su reubicación también en las extensas periferias urbanas, las cuales, a lo largo de las últimas décadas, protagonizan una dinámica de transformación del espacio rural al urbano que se caracteriza como un proceso de asentamiento desordenado y funcionalmente desarticulado de la estructura urbana de la ciudad, lo que va generando gran tensión social por las demandas insatisfechas de equipamiento, servicios e infraestructura. Esta incesante expansión de las periferias, en donde el fenómeno de asentamientos irregulares se repite y multiplica de manera aislada pero masivamente en todas nuestras ciudades, representa 65 por ciento del desarrollo urbano del país (Covarrubias *et al.*, 1995).

El enfoque tradicional de la planeación urbana de asignar un uso e intensidad al uso del suelo urbano y ambiental (DDF, 1996a) ha sido poco efectivo como instrumento regulador de la expansión urbana. En la ciudad de México, esta ineffectividad ha sido una constante en la regulación urbana a lo largo de casi 35 años, desde que se llevó a cabo el primer plan maestro urbano. A lo largo de esos años se ha ampliado la cobertura de las normas para incluir más elementos urbanos, las normas se han tecnificado, los documentos técnicos de los planes son más completos y los decretos aprobatorios tienen mejor sustentación legal, como, por ejemplo, los Programas Delegacionales (DDF, 1997a y 1997b). También hay mejor coordinación interinstitucional para llevar a cabo acciones conjuntas de gobierno, hay mayor participación ciudadana y de asociaciones de colonos, y hay mayor colaboración de inversionistas inmobiliarios para desarrollar grandes proyectos urbanos dentro de la ciudad. Aun así, los planes urbanos siguen siendo muy poco efectivos para regular la expansión urbana de las periferias, básicamente porque se ha considerado que las periferias urbanas son una extensión de la mancha urbana de la ciudad que tiene sus mismos componentes sociales, económicos, ambientales y urbanos, cuando, según nuestra investigación sobre periferias urbanas ha demostrado, en realidad no los

tienen, como tampoco responden a las mismas condicionantes legales ni de transacción inmobiliaria. También ha habido una incongruencia entre las propuestas urbanas estáticas de los planes urbanos vigentes con la cambiante realidad de las periferias urbanas de bajos ingresos.

¿Por qué es indispensable la planeación urbana?

Una de las funciones de los gobiernos de las ciudades es la planeación, administración y asignación de recursos financieros, materiales y de infraestructura para la obtención de objetivos sociales, espaciales, funcionales, ambientales y económicos (Eibenshultz, 1997). Para determinar estos objetivos es necesaria la planeación urbana, la cual, en principio, es un ejercicio interactivo democrático, ya que los planes y programas urbanos deben ser aprobados por la asamblea de representantes de la sociedad. Deben ser continuamente actualizados, discutidos y acordados para ajustarse a los cambios de la ciudad, de la tecnología, de catástrofes naturales y de continuas problemáticas emergentes. Los planes urbanos deben, necesariamente, estar sustentados en un cuerpo legal y, a su vez, deben generar también modificaciones legales y fiscales para adaptarse a la dinámica de cambios de usos e intensidad de usos del suelo urbano para responder a la creciente concentración poblacional y a su demanda de necesidades básicas. En fin, los planes urbanos deben ser documentos dinámicos pactados entre la sociedad y su gobierno: sobre su ciudad, su barrio, su espacio habitable, de recreación y de trabajo.

Sin embargo, en nuestro medio la planeación urbana es una moda política y no una necesidad social, ni tiene como fin último generar el bienestar social. El interés actual de los planificadores es obtener resultados a corto plazo que políticamente puedan ser cosechados, cuando la esencia de la planeación es de mediano y largo plazos. De este modo, cada gobierno cambia su interés y enfoque en la planeación urbana y, por lo tanto, no hay una continuidad en las propuestas espaciales ni congruencia en programas de acciones y de manejo de recursos dentro de la ciudad a lo largo del tiempo. Por lo general, las acciones que se emprenden son aisladas y desarticuladas entre sí, para responder a diferentes presiones, como puede ser una demanda de vivienda de un grupo social, un grave problema de congestionamiento vehicular, una severa contingencia ambiental, una grave insuficiencia de servicios; siempre van atrás de los problemas, nunca los anticipan y, mucho menos, planean sus soluciones.

La realidad siempre rebasa a la planeación, por lo que ésta sólo existe en papel, en el decreto, pero no es real ni operativa.

La ausencia de planeación en las periferias urbanas es muy visible. Ahí está la realidad: una extrema degradación ambiental, desarticulación funcional urbana entre colonias periféricas y la ciudad, una irracionalidad de usos del suelo, una dispersión e insuficiencia de equipamiento y servicios, una masa humana desintegrada socialmente que genera problemas de desadaptación, drogadicción y pandillerismo, familias sin sentido de pertenencia hacia el lugar en que viven por la ausencia de identidad en docenas de colonias nuevas de las periferias.

No obstante que la tasa de crecimiento demográfico está declinando en la ciudad de México, la inercia de la expansión urbana incontrolada sobre las periferias probablemente se mantendrá en las próximas décadas, con las consecuencias ambientales y urbanas ya conocidas (Garza, 1989). Se pensaría que ya no hay nada por hacer, que el daño ambiental y el desastre urbano ya están hechos, pero no, la periferia urbana sur de la ciudad de México aún se expandirá aproximadamente 4 600 hectáreas para el año 2005 (Bazant, 2000), lo cual deja ver que aún se puede retomar el sentido de planeación, de anticipar y salvaguardar lo ambientalmente vulnerable y de estructurar, en lo básico, el proceso de transformación rural a urbano de la tierra. Eso sin mencionar que la zona norte del valle de México, en el estado de México, cuenta con un extenso territorio de agricultura temporal que cubre cerca de 50 000 hectáreas que están experimentando un atomizado pero masivo proceso de conversión de suelo rural a urbano a través de asentamientos y lotificaciones irregulares (inferido de Porras, 1997: 38).

De no intentar a corto plazo formular un plan para la ordenación urbana de la periferia y un plan territorial estratégico para la preservación de medio ambiente vulnerable, los desastres ambiental y urbano se agravarán aún más, ya que la acumulación en la degradación ambiental actual, aunada a la previsible del futuro, no es aritmética sino geométrica. De igual modo sucede con el desgaste de los subsistemas urbanos (infraestructura, transporte, etc.) que al estar interrelacionados se afectan y deterioran unos a otros. Por ejemplo, más expansión urbana genera mayor incapacidad acumulada en los sistemas de abastecimiento de agua y de desalojo de drenaje, o bien, más expansión urbana propicia mayor ineficiencia acumulada en los traslados urbanos y mayores índices de contaminación.

De la planeación urbana centralizada a una consensuada

Una de las razones por las que la planeación urbana es tan cambiante y poco efectiva es porque solamente la realiza el gobierno. Depende del Ejecutivo y su gobierno establecer los parámetros del plan, elaborarlo, decretarlo, asignar recursos para su instrumentación y realizar las aprobaciones de usos del suelo para diversos proyectos urbanos que respaldan al plan. Entonces, en nuestro medio, si no hay voluntad política no hay planeación.

Pero la planeación urbana también puede emerger de la sociedad, porque todos convivimos en un espacio urbano común y a todos nos beneficia o nos afecta lo que sucede en nuestra ciudad. La sociedad está organizada en grupos, sean asociaciones de colonos, mayordomías en barrios, organizaciones religiosas, sociedades de profesionales, cámaras de industria y de comercio, organizaciones de beneficencia, de protección civil, de ecologistas, de obreros y campesinos, de burócratas y docenas de otras. También las instituciones académicas y de investigación, como otras más, pueden pronunciarse a favor de temas del interés de su comunidad o de su actividad dentro de la ciudad. En un sentido democrático, nuestros representantes ante los congresos federal y estatal, o el cabildo a nivel municipal, que discuten leyes y presupuestos que atañen a nuestra ciudad, también portan nuestra voz y voto para mejorar las condiciones de nuestro espacio habitable. Pero como toda sociedad joven en proceso de organización, cada grupo social persigue sus propios intereses y por falta de madurez social y política se pierde la visión de conjunto: hacia dónde crece la ciudad y hacia dónde quisiéramos que se desarrollara. Por ende, la participación de nuestros representantes en la formulación de los planes urbanos es poco significativa, sin que contribuyan a la definición de objetivos y metas sociales, espaciales, ambientales y otras, ni determinen los plazos en que aquéllos deban realizarse.

Si a todo esto le agregamos la inconsistencia de nuestro sistema jurídico y administrativo en cuanto a las aplicaciones de leyes y administración de recursos en torno a la ciudad y su medio ambiente (Ley de Protección al Medio Ambiente, Ley Agraria, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal), se hace más evidente el porqué la planeación urbana difícilmente puede ser instrumentada. Por ejemplo, las instituciones como Semarnap (protección del medio ambiente), Reforma Agraria (tenencia agrícola del suelo), SARH-CNA (abastecimiento de agua a la ciudad), Gobierno del Distrito Federal (planeación y ejecución de

obras urbanas en la ciudad, como vialidad, infraestructura, equipamiento y transporte), Sedesol (recursos para programas urbanos), Infonavit y Fovissste (vivienda para trabajadores), Fovi y Fonhapo (instrumentos financieros de vivienda), todas tienen injerencia directa en el desarrollo urbano de la periferia de la ciudad, cada una persiguiendo sus propios objetivos y metas. Eso sin contar que, además, la Secretaría de Salud (encargada de salud), la Secretaría de Educación Pública (de educación), la Secretaría de Gobernación (de procuración de justicia) y otras dependencias federales tienen también una presencia física directa en la ciudad a través de sus oficinas y funciones que desempeñan.

En pocas palabras, el resultado de la inconsistencia legal y administrativa no puede ser otro que ambigüedades y contradicciones de todo tipo, lo que propicia que la ciudad se expanda libremente para satisfacer a las fuerzas sociales y económicas que en ella convergen. La anarquía de la expansión incontrolada también es resultado de la incapacidad del mercado urbano de procurar terrenos en condiciones económicamente accesibles a la población de bajos ingresos, como consecuencia de la política de neoliberalismo económico implantada en las últimas décadas, que ha concentrado capital en vez de distribuirlo. Si a esto le agregamos el desastroso manejo político en la instrumentación de los planes, resulta que, por ejemplo, para el político es arriesgado (para su carrera personal) tomar medidas radicales para proteger el medio ambiente de la periferia que podrían afectar a pocos ejidatarios, pero que, al no tomarlas, afecta a toda la población metropolitana.

La principal característica de una sociedad más evolucionada es la planeación, en la que se optimizan los recursos de *todos* y se racionalizan los medios para la obtención de objetivos básicos comunes a todos. La planeación urbana sería la expresión *espacial* del proyecto nacional de desarrollo social y económico. Por ende, la planeación urbana no es un mecanismo que funciona aislado, sino que está integrado y responde a un consenso político entre gobierno y sociedad. La planeación urbana es complementaria e inherente a la planeación social (educativa, salud), económica (empleos, bienestar), política (democracia, procuración de justicia) y ambiental (conservación ecológica), y lleva, de nueva cuenta, a una interacción de fuerzas y equilibrio de poderes para consensuar objetivos y metas comunes. Es un esfuerzo y una responsabilidad compartida entre la sociedad y su gobierno. Es decir, si la planeación pasada ha sido poco efectiva como instrumento regulador de la expansión urbana es porque no ha habido equilibrio y consenso de fuerzas sociales, económicas y políticas.

De la planeación urbana totalizadora a la ordenación territorial estratégica por franjas periféricas

El mecanismo actual de plan o programa urbano para regular el desarrollo urbano dentro del fundo legal puede ser efectivo por estar fundamentado sobre una base legal que incide en la propiedad privada y porque tradicionalmente ha cubierto tanto la mancha urbana como las áreas agrícolas y naturales a su alrededor (Garza, 1989). El enfoque de este tipo de plan urbano tradicional ha sido totalizador, pues ha pretendido regular los usos y destinos de *todo* el territorio urbano y natural circunvecino (DDF, 1997a y 1997b); ha sido efectivo dentro de la mancha urbana legal en la que prácticamente todo está construido y hay pocos cambios por hacer, pero ha sido inefectivo como regulador de la expansión de la periferia urbana, en donde no había nada construido hace unas décadas y en ese tiempo ya se formaron docenas de colonias y se conurbaron poblados rurales que estaban cercanos a la mancha urbana.

Es tan devastador el impacto negativo sobre el medio ambiente y tan caótico el resultado de la expansión urbana incontrolada, que no se puede esperar a modificar los cuerpos legales existentes (ambiental, agrario y urbano) para *hacerlos* congruentes normativamente entre sí. El consenso político para llegar a eso puede tardar años. Hay que actuar inmediatamente con el cuerpo legal que se tiene, para salvaguardar el escaso patrimonio natural que aún se conserva en la extrema periferia y que es vital para sostener el precario equilibrio ecológico de la ciudad.

Para ello, habrá que deslindar que el plan urbano vigente únicamente actúe sobre el fundo legal de la ciudad, que es en donde es efectivo como regulador del desarrollo urbano. Paralelamente, habrá que plantear una acción complementaria de planeación a nivel territorial que cubra la periferia natural aún no ocupada por asentamientos de bajos ingresos. Es sobre esta franja, aún en su estado natural, en donde *todavía* pueden tomarse decisiones de planeación estratégica territorial para el desarrollo urbano y para la conservación ambiental. Para ello, es necesario definir franjas o zonas en las que, de acuerdo con el potencial de absorción urbana y de su valor ambiental, puedan llevarse a cabo acciones específicas de planeación, buscando una base legal propia derivada en los cuerpos normativos actuales. Las franjas territoriales básicas pueden ser las siguientes:

1. *Mancha urbana consolidada.* Es propiamente el casco urbano de la ciudad que integra su fundo legal, pero también habrá que incorporar a las extensas zonas urbanas consolidadas de bajos ingresos de la periferia que funcionalmente ya forman parte de la mancha urbana. Ésta es propiamente la ciudad estructurada, cuyo mecanismo de planeación es el tradicional plan o programa de desarrollo urbano con toda su normatividad vigente.
2. *Franja de expansión urbana incontrolada en la periferia* (que ha sido objeto de la investigación mencionada). Es el territorio en proceso de ocupación por asentamientos irregulares que cubre una gran superficie de conversión territorial de suelo rural a urbano. Es la franja urbana próxima a la mancha urbana consolidada, o sea, la expansión atomizada e incontrolada de la mancha urbana.
3. *Franja de transición rural-urbano en la periferia.* Sin duda alguna que la parte más compleja por definir es el límite imaginario entre la ciudad y el campo. La experiencia muestra que con líneas divisorias entre lo rural y lo urbano no se ha podido contener ni regular la expansión urbana de las periferias. Habrá que intentar otro enfoque de planeación para ellas, tal vez a través de franjas de transición rural a urbano, o bien, de franjas de amortiguamiento de expansión para la conservación ecológica. Las franjas de transición son las áreas agrícolas con fuerte presión de ocupación por asentamientos irregulares y, generalmente, son tierras agrícolas de temporal de baja productividad; aunque en ocasiones también pueden ser tierras de alta productividad que por su localización céntrica y próximas a la mancha urbana están en proceso de conversión del suelo. Se caracterizan por tener pocas viviendas muy dispersas en las parcelas, pero mantienen la utilización agrícola de la tierra. Se ubica entre la franja de expansión urbana y la franja de conservación ecológica.
4. *Zona de conservación ecológica.* Son las zonas de elevado valor ambiental que integran el ecosistema del valle de México en la recarga de acuíferos, limpieza del aire y estabilización climática. Principalmente son áreas boscosas, pero con frecuencia son áreas de cultivo que por el tipo de suelo permeable deben permanecer en ese estado, ya que, precisamente, los cultivos propician la filtración del agua y evitan la erosión de los suelos. Por su gran valor en el equilibrio hidrológico de la región, debieron instrumentarse rigurosamente las normas de protección ambiental propuestas en los planes o programas urbanos anteriores para preservar

las zonas lacustres inundables y los vasos de los ex lagos de Chalco, Xochimilco, Texcoco y Zumpango, entre otros.

5. *Áreas de alto riesgo.* Al expandirse incontroladamente la ciudad sobre las periferias va cubriendo el territorio independientemente de su aptitud para la urbanización. Las áreas de alto riesgo tienen muy bajo valor económico y, por lo tanto, son codiciadas por los grupos de población con menores ingresos. De este modo, la ciudad se expande sobre terrenos que presentan fallas geológicas, que fueron minas de arena, que son inundables en época de temporal, que están sobre suelos salitrosos o suelos inestables que deterioran las construcciones, sobre barrancas y cerros con pendientes elevadas que pueden deslavarse cuando llueve, todo lo cual pone en riesgo la vida y bienes materiales de quienes los ocupan.

Lineamientos para políticas de ordenamiento urbano y conservación ambiental de las periferias

La primer tarea a emprender y de la cual depende el éxito de la política de ordenamiento es la definición de estas franjas territoriales. Para ello, es necesario contar con la cartografía e información estadística actualizadas (Garza, 2000); asimismo, es indispensable la participación de un ecólogo para que precise las franjas más vulnerables ambientalmente; del demógrafo y del sociólogo, quienes definirán los grupos socioeconómicos y sus niveles de integración y agrupación en el espacio; del jurista agrario que establezca límites de parcelas y territorios; del ingeniero municipal que determine los niveles de abastecimiento y su relación con redes troncales de infraestructura; del urbanista que fije tendencias y modalidades de expansión urbana; del economista que defina proyectos de inversión en terrenos agrícolas y de conservación; del financiero que identifique los recursos de inversión y establezca su rentabilidad, y del político que establezca la viabilidad político-administrativa de propuestas, logre su consenso social y formule los mecanismos para su instrumentación. Adicionalmente, habrá que definir la participación de instituciones gubernamentales en la instrumentación de la política. La tarea requiere de un elevado nivel de conocimiento de las periferias y de concertación para llegar a definir zonas bien precisas, sobre las cuales actúe la política de ordenamiento territorial. De aquí que si la delimitación de estas franjas no tiene solidez en su fundamentación social, económica, técnica y política, el ordenamiento territorial

difícilmente podrá ser efectivo. A diferencia de la complejidad en el enfoque e instrumentación de los planes y programas urbanos vigentes que cubren todo, una política de ordenamiento territorial en las periferias debe centrarse en pocas vertientes, pero de crucial importancia para la estructuración de la expansión urbana y para la conservación del medio ambiente, las cuales se mencionan a continuación (cuadro 1):

1. *Franjas de expansión urbana incontrolada ya ocupadas.* Debido a su tenencia ejidal y comunal, no hay suficientes bases jurídicas para regular los procesos de expansión y consolidación de bajos ingresos en las periferias, por lo que, probablemente, seguirán sin regulación como hasta ahora. De la investigación se han derivado normas urbanas mínimas que se deben aplicar sobre *áreas específicas* dentro de las franjas de expansión urbana, con objeto de estructurar funcionalmente la masa urbana amorfa de las periferias urbanas actuales, como sería el caso de la afectación y alineamiento de asentamientos para ensanchar las avenidas primarias y arterias secundarias, así como de la expropiación de terrenos para procurar áreas mínimas de equipamiento y de obras de cabecera de infraestructura. Siendo las afectaciones muy caras por el valor de reposición de inmuebles o de reubicación de familias afectadas, resulta evidente que sólo deberán ejecutarse las estrictamente indispensables. No obstante que el medio ambiente ha sido fuertemente alterado y degradado por la expansión incontrolada y hay pocos elementos naturales que salvaguardar, resulta muy importante hacer respetar las restricciones federales de barrancas y zonas lacustres. Como no hay instrumentos legales para regular la expansión urbana incontrolada, la única manera de resolver los demás problemas urbanos de las periferias es como se afrontan hoy en día: de uno por uno y conforme emergen.
2. *Franjas de transición urbano-rural en la periferia.* Como la expansión urbana incontrolada no es controlable legalmente, resulta menos caro tomar medidas preventivas sobre territorio no ocupado que llevar a cabo las afectaciones sobre lotes una vez que ya han sido ocupados y se ha construido en ellos. Esta franja es realmente el límite contenedor de la expansión urbana. De aquí que si la franja de transición queda definida como una amplia zona agrícola en proceso de transformación a usos urbanos, habrá que aplicar proyectos de inversión para hacer más rentable la actividad agrícola y de este modo amortiguar la presión del

cambio rural a urbano. Es recomendable que estos proyectos se ubiquen próximos y a lo largo de la zona de conservación ecológica para que actúen como colchón de protección ambiental. En cambio, a lo largo de la frontera con la mancha urbana que ya tiene presión para la conversión a uso urbano es recomendable definir y afectar los trazos viales primarios y secundarios, así como las áreas de equipamiento, sin llevar a cabo sus construcciones porque éstas pueden detonar más expansión incontrolada. Por ejemplo, sobre esta franja podría tolerarse la expansión urbana irregular, pero desde el inicio se protegería a los elementos naturales de valor ambiental y se estructuraría, en lo básico, a los asentamientos precarios en proceso de formación.

3. *Zonas de conservación ecológica.* Por su alto valor ambiental, como los bosques, y delicados ecosistemas, como lagos y zonas lacustres, estas áreas deben ser necesariamente afectadas para conservarlas en su estado natural. En algunos casos se podrían convertir en parques nacionales y otorgarles la protección legal de la legislación ambiental. Como no hay suficientes bases legales para proteger estas franjas de la depredación humana ni de la ocupación incontrolada de asentamientos de bajos ingresos, es indispensable definir prioridades de zonas *ambientalmente vulnerables* y tomar medidas drásticas para protegerlas y frenar la degradación ambiental. A las áreas que pueden tener mayor presión de ocupación es importante asignarles un uso productivo instrumentando proyectos de inversión agroindustriales de alto rendimiento, como, por ejemplo, en floricultura, frutales, nopal, ajonjolí o de algún tipo de ganado que esté confinado.
4. *Áreas de alto riesgo.* Por el riesgo que representan para la población, estas áreas de alto riesgo deben expropiarse cuando aún no han sido ocupadas; para evitar el asentamiento de población se les debe asignar un uso. Por ejemplo, según el caso, podrán acondicionarse como áreas recreativas, deportivas o bien otorgarles una función productiva como vivero, centros de experimentación, plantas procesadoras de basura u otros.

CUADRO 1
POLÍTICAS Y METAS DE ORDENAMIENTO URBANO Y CONSERVACIÓN AMBIENTAL EN LAS
PERIFERIAS URBANAS

<i>Políticas metas Patrones</i>	<i>Social</i>	<i>Legal</i>	<i>Económico</i>	<i>Financiero</i>	<i>Ambiental</i>
Pueblos rurales aislados	Incorporar nuevos asentamientos a barrios del pueblo	No regularizar tenencia urbana. Expropiar franjas ecológicas	Integrar proyectos agrícolas rentables	Financiamiento preferencial a proyectos agroindustriales	Deslindar franjas vulnerables. Reforestación.
Pueblos en proceso de absorción	Fortalecer identidad pueblo. Constituir centros de barrio	Expropiar zonas ecológicas y para C.B. Afectaciones viales. No regularizar	Promover algunos proyectos de vivienda para inducir consolidación cerca del pueblo.	Recursos para reforestar por zonas para estimular consolidación y proteger zonas con valor ambiental	Deslindar zonas de valor ecológico para áreas recreativas o deportivas
Baldíos intermedios	Propiciar vínculos con asociaciones o grupos organizados existentes en subcentro vecino	Regularizar lotificaciones e incorporar a fondo legal	Promover la inversión en industria no contaminante Inducir construcción conjuntos habitacional y edificios de condominios	Financiamiento para obras de EQ, servicios y transporte	Zonas plusvalizadas con dificultad para rescatar medio ambiente
	<i>Estructura urbana</i>	<i>Equipamiento</i>	<i>Servicios</i>	<i>Normatividad</i>	
Pueblos rurales aislados	Diseñar entronques con carreteras de acceso	Prever reservas EQ para futuro. Instalaciones complementarias para agroindustria	Ampliar cobertura de redes existentes	Preservar patrimonio histórico	rico en edificaciones
Pueblos en proceso de absorción	Trazado vial primarias y secundarias, sin construir nada	Definir terrenos centros de barrio, sin construir nada	Dotar servicios al centro del pueblo para propiciar consolidación	Impuesto predial sobre terrenos de especulación baldíos	
Baldíos intermedios	Construcción de vialidad secundaria y primaria. Promover líneas de transporte masivo	Construcción de EQ faltante de cobertura zonal y regional	Dotar de servicios y pavimentar calles para inducir densificación	Someter nueva urbanización a normas y sistema fiscal vigente	

Las prioridades para la ordenación urbana y conservación ambiental de las periferias

La magnitud de la expansión urbana incontrolada en las periferias alrededor de la ciudad cubre miles de hectáreas en las que habitan millones de personas. En el proceso de expansión urbana no planeada, con el tiempo se va generando un elevado nivel de complejidad urbana por la fragmentación de la estructura urbana, la irracionalidad en los usos del suelo, la insuficiencia y dispersión del equipamiento —que, entre otros aspectos, afecta de manera directa a su población—. Esto genera un clima de carencias de todo tipo que hace difícil definir prioridades para la formulación de un plan de ordenamiento urbano y de conservación ambiental. Si bien, en teoría, el plan urbano global debe proponer soluciones para los problemas mencionados, sabemos que no hay ni recursos financieros ni congruencia legal ni aparato administrativo capaz de monitorear todas las soluciones a mediano o largo plazos. También sabemos que con la reciente apertura democrática —en la que cada grupo político, económico y social está luchando por conquistar su espacio—, tal vez sea prematuro pensar en lograr consensos que nos beneficien a todos, ya que éste es un proceso de maduración política que aún puede tardar años. Por tal motivo, y siendo pragmáticos en aceptar la circunstancia coyuntural y de transición democrática del presente, aparece como sensato concentrar la atención sólo en aquellos elementos de la expansión urbana incontrolada que tienen importancia y trascendencia para el futuro de la ciudad y de sus habitantes, de los que se proponen los siguientes:

1. *Zonas ambientalmente vulnerables.* Los 60 años de desarrollo urbano contemporáneo de la ciudad se han caracterizado por una ocupación irracional del territorio, degradando, en el proceso, todos los elementos naturales que existían al inicio del siglo. De hecho, el desarrollo urbano se ha convertido en un sinónimo de depredación ambiental. La ciudad aún sigue expandiéndose hacia periferias más distantes y en el proceso sigue arrasando al medio natural. Por la importancia que tiene en la limpieza del aire y en el abastecimiento de agua para los habitantes de la ciudad, la primera prioridad es salvaguardar y preservar lo que aún queda del medio natural ubicado en la extrema periferia.

2. *Áreas de alto riesgo.* Dado el peligro que implica, por la pérdida de vidas y de bienes materiales, construir sobre áreas de alto riesgo, es crucial prohibir su ocupación por asentamientos irregulares.
3. *Franjas de transición rural-urbano.* Con la gradual ocupación de asentamientos en una franja de transición se va desfasando y formando de manera natural otra franja de transición más alejada en la cual vuelve a suceder lo mismo. Por razones ambientales y funcionales, la ciudad no debe seguir expandiéndose indefinidamente, por lo que resulta prioritario disminuir la presión de ocupación territorial de las periferias, a través de acciones en franjas de transición. Porque puede resultar social y políticamente delicada y controvertida esta acción, no debe aplicarse sobre toda la extensa franja periférica circundante a la ciudad que está en proceso de conversión rural a urbano, sino únicamente sobre aquellas áreas que rodean a las zonas ambientalmente vulnerables. En el resto de la franja de transición rural a urbano que rodea a la ciudad y que está alejada de las zonas de valor ambiental, deberá tolerarse la conversión de usos del suelo como ha sucedido y sucede hoy en día.
4. *Franjas de expansión urbana incontrolada en las periferias.* Se refieren a las franjas de periferia urbana en proceso de expansión y consolidación, formadas por colonias y ampliaciones de barrios con gran diversidad de tejidos urbanos y de modalidades de ocupación del suelo. En estas zonas, aún de elevada dispersión, es posible llevar a cabo acciones concretas que conduzcan a su estructuración urbana y dotación de equipamiento. Esta prioridad tiene un tiempo de realización que se sitúa en la segunda década del asentamiento, que es cuando las calles ya empiezan a estar conformadas por viviendas en etapas iniciales de construcción. Aún se pueden alinear y afectar vías primarias y secundarias de importancia para la estructuración urbana y funcional de la zona, así como ubicar el equipamiento básico en los baldíos disponibles. Las acciones no se deben realizar al inicio del asentamiento (o sea, la primera década), ya que tal inversión estimularía mayor expansión incontrolada. Por ello, las inversiones tienen que ubicarse sobre zonas que ya están en proceso de consolidación y nunca sobre zonas con gran dispersión de la extrema periferia. Éstas deben ser lo más puntuales posible, o sea, ubicarse sobre lugares específicos, ya que las obras de vialidad y equipamiento incrementan el valor del suelo y aceleran la densificación del área circundante. Por ejemplo, si el equipamiento se sitúa estratégicamente a lo largo de un eje secundario de

circulación interna, gradualmente se integrará como centro de barrio con actividad comercial y de servicios que apoyará la funcionalidad interna de cada zona periférica; es decir, reducirá su dependencia funcional con la mancha urbana y, por consecuencia, el tráfico y contaminación de la periferia. Además, el concentrar equipamiento y servicios sobre una arteria secundaria o un área específica, en vez de ubicarlos dispersamente como sucede hoy en día, propicia que los residentes puedan identificarse con su “centro de barrio” y favorece la creación de puntos de encuentro que estimulan la interacción familiar, para que, gradualmente, se vayan entretejiendo las redes sociales que son indispensables para integrar una comunidad.

5. *Zonas de periferia urbana ya consolidada.* En las zonas urbanas de la periferia que ya están totalmente consolidadas hay poco que hacer en términos de planeación urbana, no así en la pavimentación de calles, dotación de infraestructura y de equipamiento, servicios que generalmente son proporcionados por el gobierno local a través de su programa normal de actividades. De hecho, esta periferia consolidada va quedando integrada a la mancha urbana de la ciudad, que es cuando, de acuerdo con las condicionantes urbanas de cada colonia, podrían regularizarse los lotes y subdivisiones de origen ejidal o comunal para integrarlos al sistema tributario y legal urbanos, y sujetarlos a la normatividad de los planes de desarrollo urbano vigentes.

Reflexiones finales

Si se busca una solución a la expansión incontrolada de las periferias urbanas habrá que explorar fuera del mecanismo de planeación urbana tradicional. Aquella bien puede ser la planeación territorial estratégica, no planificando *todo* el entorno de la ciudad y su periferia, pues se cae en la misma limitación del enfoque totalizador de la planeación tradicional, sino jerarquizando prioridades del desarrollo urbano y de protección al medio ambiente, y actuando sólo sobre *franjas* ambientales vulnerables, *líneas* de circulación principales y *nodos* de equipamiento —quedando estratégicamente aseguradas las *franjas*, *líneas* y *nodos*—; ante la demostrada imposibilidad de planificar a detalle los asentamientos irregulares, el resto del territorio puede quedar libre para ser ocupado incontroladamente.

En la investigación mencionada sobre la periferia sur metropolitana de la ciudad de México —que cubrió unas 34 500 hectáreas (desde las colonias Héroes de Padierna, al poniente, hasta Villa de Milpa Alta, al oriente)— se analizó a través de aerofotos el proceso de transformación de uso del suelo desde 1967 a 1995 y se cuantificó la superficie de la vialidad primaria y secundaria de esta zona (excluyendo las calles locales), y se encontró que representa alrededor de 7 por ciento del territorio, el equipamiento comunitario, 5 por ciento, y las áreas arboladas urbanas, de 4 a 8 por ciento. En resumen, para efectos de instrumentar una política estratégica territorial, se trata sólo de afectar entre 15 y 20 por ciento de la superficie de la periferia inmediata, dejando que el resto sea ocupada por asentamientos irregulares, como hasta ahora. En realidad, ésta es una superficie muy pequeña a través de la cual se puede ordenar, en lo básico, el desarrollo de la extensa periferia urbana.

Bibliografía

- BAZANT, Jan, 2000, *Periferias urbanas. Procesos de expansión y consolidación urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto sobre el medio ambiente*, editorial Trillas, México.
- COVARRUBIAS Gaitán, Francisco *et al.*, 1995, *Programa de incorporación de terrenos ejidales a proyectos de vivienda y desarrollo urbano*, División de Estudios de Posgrado e Investigación, Facultad de Arquitectura, UNAM, México.
- DEPARTAMENTO del DISTRITO FEDERAL, 1996a, *Programa general de desarrollo urbano del Distrito Federal*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, tomo DXIV, 15 de julio, núm. 11, México.
- DEPARTAMENTO del DISTRITO FEDERAL, 1996b, *Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, DDF, México.
- DEPARTAMENTO del DISTRITO FEDERAL, 1997a, *Programas delegacionales del Distrito Federal: Tlalpan y Tláhuac*, publicado en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal, el 10 de abril, núm. 24, tomo VI, México.
- DEPARTAMENTO del DISTRITO FEDERAL, 1997b, *Planos y anexos técnicos de los programas delegacionales del Distrito Federal: Tlalpan y Tláhuac*, publicado en la *Gaceta Oficial*, 31 de julio, núm. 54, tomo VI, México.
- EIBENSHULTZ Hartmann, Roberto (coord.), 1997, “Bases para la planeación del desarrollo urbano en la ciudad de México”, tomo I, *Economía y Sociedad en la metrópoli*, M.A. Porrúa editores y UAM-X, México.

Lineamientos para el ordenamiento territorial de las periferias... /J. Bazant

EIBENSHULTZ Hartmann, Roberto (coord.), 1997, "Bases para la planeación del desarrollo urbano en la ciudad de México", tomo II, *Estructura de la ciudad y su región*, M.A. Porrúa editores y UAM-X, México.

GARZA, Gustavo (comp.), 1989, *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*, El Colegio de México, México.

GARZA, Gustavo (comp.), 2000, *Atlas de la ciudad de México*, versión actualizada, El Colegio de México y el Departamento del Distrito Federal.

IRACHETA, Alfonso, 1997, *Planeación y desarrollo. Una visión del futuro*, Universidad Autónoma del Estado de México, México.

GOBIERNO de la REPÚBLICA, 1992, *Ley agraria*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero, México.

PORRAS Macías, Agustín, 1997, "El Distrito Federal en la dinámica megalopolitana en el cambio del siglo", en Eibenshultz R. (comp.), *Bases para la planeación del desarrollo urbano de la ciudad de México*, tomo I, M.A. Porrúa editores y UAM-X, México.