

PERIFERIA Y DESARROLLO URBANO METROPOLITANO EN EL VALLE DE MÉXICO

Javier Pérez Corona¹

RESUMEN

La periferia es la expresión singular de la urbanización metropolitana imperante en México por su dinamismo demográfico y expansión en suelo de conservación, frente a la ralentización del crecimiento de poblacional de áreas consolidadas, que pone en cuestionamiento la planeación del desarrollo urbano. Expansión periférica presente en los procesos de metropolización del sistema urbano nacional jerarquizado con la primacía de la Zona Metropolitana del Valle de México, y en su despliegue de estructura fragmentada y dispersa de alcance regional se replantean las relaciones urbano-rurales.

Esta expansión periférica de la Zona Metropolitana del Valle de México se despliega de manera singular no solo en asentamientos irregulares, sino también con proyectos de infraestructura, desarrollos habitacionales, comerciales y de servicios; e importantes reformas territoriales. Proceso que en conjunto delinea las peculiaridades de una planeación del desarrollo urbano en disputa y que deriva en fuertes contradicciones, entre el interés el público y el privado, en particular, conflictos sociales con las comunidades rurales de los pueblos originarios, que hacen frente al despojo de recursos naturales, en particular de suelo y agua. Conflictos que confrontan visiones opuestas del desarrollo.

Por ello, el propósito consiste en un acercamiento al proceso de urbanización periférica de la Zona Metropolitana del Valle de México para examinar la actuación de la planeación del desarrollo urbano, destacando sus contradicciones y consecuencias sociales y ambientales, y explorar posibles alternativas.

Los resultados preliminares indican que con la periferia se asiste a una expansión sin límites hacia una región metropolitana del centro del país; carente de desarrollo por una estructura urbana desarticulada y dispersa de baja densidad y de alto consumo de suelo de alto valor social y ambiental, y con serias consecuencias en conflictos sociales y ambientales por la apropiación de recursos naturales. Una planeación metropolitana en fuerte conflicto derivado de visiones divergentes en las nociones de valor de uso y valor mercantil del territorio.

Palabras clave: periferia, desarrollo urbano, urbanización metropolitana.

¹ Doctor en Ciencias Sociales, docente del Instituto Politécnico Nacional, jpcorona88@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

Es en la periferia metropolitana del Valle de México donde se manifiestan cambios profundos en la urbanización, con expansión urbana en suelo rural y de reserva ecológica en formas dispersas de baja densidad y alto consumo de suelo, y serias consecuencias sociales y ambientales. Expansión urbana periférica que en su proceso incorpora nuevos municipios, acelerando el proceso de construcción de la región metropolitana del centro del país, en una megalópolis de mayor jerarquía, regional y nacional, con nuevos retos para la planeación del desarrollo territorial con el uso de recursos naturales de suelo y agua; junto con la atención a requerimientos de infraestructura, equipamiento y servicios públicos, entre distintas entidades y municipios, y con sus variadas instancias de gobierno delinean un escenario complejo, y que hace necesario repensar ese desarrollo.

Este proceso de expansión urbana periférica en suelo con valor de uso diferente al imperante mercado urbano del suelo, cobra relevancia, debido a que es la forma que distingue un perfil singular de distribución de asentamientos humanos en regiones metropolitanas de profundos contrastes. Es en la periferia y en sus espacios adyacentes, junto con su desarrollo metropolitano, de especial interés para reflexionar en lo que acontece y que ha dado lugar a diversos estudios por sus contradicciones sociales y ambientales. Esta urbanización en suelo de especial valor productivo para pueblos originarios rurales y de importancia ambiental para el equilibrio de la cuenca, agrega mayor interés al tema, por sus implicaciones para el desarrollo y mejora del bienestar social y su entorno, en un escenario de riesgo para la región metropolitana y en particular para la Zona Metropolitana del Valle de México.

Es por ello que este trabajo explora la relación contradictoria entre el ritmo poblacional metropolitano que se ralentiza y la expansión urbana de la periferia. Es decir, hay un mayor consumo de suelo per cápita por habitante. Esta vertiente da lugar a una diversidad de reflexiones a partir de la dialéctica entre procesos sociales y territoriales que configuran la Zona Metropolitana del Valle de México y los retos para su desarrollo.

La idea que orienta el trabajo estriba en que la periferia define los cambios de mayor trascendencia en la urbanización metropolitana y formaliza la política de planeación del desarrollo, influida fuertemente por sus contradicciones sociales por el uso de recursos naturales, de manera preponderante por suelo y agua, y con impacto sociales y ambientales. Es esta contradicción que confronta las visiones distintas entre valor de uso y valor mercantil de los recursos del que deriva el conflicto que da forma al modelo de desarrollo a seguir.

El trabajo se desarrolla en tres partes. En la primera se esboza la perspectiva conceptual de la periferia y el desarrollo metropolitano que dilucidan lo que acontece en la Zona Metropolitana del Valle de México. En el segundo apartado se muestran de manera general las características de la expansión urbana periférica y metropolitana. Y, en la tercera parte, se muestran algunos elementos de la regulación del desarrollo urbano metropolitano, que definen la orientación de la política de planeación metropolitana, y a manera de cierre, se dan algunas conclusiones.

1. Esbozo de perspectiva conceptual de la periferia y el desarrollo urbano metropolitano

La relación intrínseca y contradictoria entre periferia y desarrollo urbano metropolitano forma parte del mismo proceso en influencia mutua. Conceptos subyacentes al proceso de urbanización y sus contradicciones en su desarrollo desigual y combinado, manifiesto en una estructura urbana regida por el mercado del suelo formal e informal que perfila las nuevas formas de estructura urbana entre aglomeración y dispersión. Es con esta dispersión que la expansión periférica pone en cuestionamiento el desarrollo metropolitano, en particular, el del Valle de México.

Con la periferia se manifiestan las limitaciones del desarrollo urbano metropolitano que muestra la obsolescencia y rezago de la planeación, que hace indispensable repensar ambos conceptos. La periferia adquiere nuevos aspectos con la conjunción de rural-urbana, de la misma dispersión, junto con influencias mutuas y contradicciones en conflictos sociales e impactos ambientales, frente a un desarrollo metropolitano desplazado por las contradicciones de la urbanización.

Diversos autores han aportado importantes elementos para el estudio, análisis y conceptualización de la periferia en transformación y en distintas condiciones; en sus peculiares denominaciones profundizan en los cambios de la metrópoli moderna y contemporánea: suburbanización y periurbanización (Dematteis, 1998), ciudad difusa (Indovina, 1990), periferia expandida (Aguilar, 2002), ciudad com-fusa (Abramo, 2012). Periferia en constante transformación que lleva a la necesidad de su reformulación. Si la periferia cambia, entonces la que fue periferia en determinado momento, en otro deja de serlo para constituir nuevas centralidades, y dar a paso a otras periferias en ciernes y con otras expresiones socioespaciales.

Indovina (1990) refiere a formas dispersas de emplazamientos, en un proceso de urbanización difusa que da paso a la ciudad difusa. Asentamiento difuso que carece de intensidad, densidad y proximidad, pero que se compensa con el despliegue de infraestructura y servicios, en una intensa movilidad y mayor consumo tiempo social en traslados. Es un espacio subordinado a la mayor jerarquía de la ciudad central. Concibe el concepto de área metropolitana como territorio fuertemente jerarquizado; con un centro y una serie de ciudades satélite difusas y ligadas a él. En esta perspectiva se infiere que la periferia también se puede entender como espacio residual y espontáneo no planificado y que carece de un proyecto de desarrollo para su reorganización. En consecuencia, la ciudad difusa adolece de planeación del desarrollo metropolitano.

Si los procesos metropolitanos tienen en la periferia sus mayores cambios entonces se mira la gran ciudad desde la periferia y no desde su centro. En este sentido hay un descentramiento de la metrópolis, que en su urbanización periférica se adentra en ámbito del suelo rural y con peculiares formas que predominantemente se ubican con simpleza como populares e irregulares, pero se diversifican en un repertorio más amplio y más complejo que los simples dualismos. Con la disolución de los límites y fronteras, surgen otros a partir de los desplazamientos y las actividades productivas, administrativas y de uso de servicios. En esta perspectiva del dinamismo periférico y de descentramiento, Dematteis plantea que,

Con la periurbanización y la ciudad difusa los modelos suburbanos latino-mediterráneos y anglosajones, que durante tiempo han seguido caminos distintos, tienden ahora a la convergencia en un modelo común a Europa de “ciudad sin centro” de estructura reticular, con nodos singulares conservan y destacan su identidad con procesos innovadores de competencia y colaboración (Dematteis, 1997).

Esta periferia de carácter disperso es en lo general de baja densidad, pero en el caso concreto de la Zona Metropolitana del Valle de México se presentan singularidades y contrastes, que en su propio proceso explican sus cambios entre periferias por condición socioeconómica. Es decir, entre el oriente de urbanización popular y el poniente de nivel medio y alto, hay profundas diferencias dentro de la misma dispersión periférica y por niveles de consolidación urbana.

En el proceso de expansión periférica con determinadas formas de asentamientos irregulares en suelo rural no apto para la urbanización, subyace un mercado de suelo formal e informal, fuertemente articulado entre sí. Abramo (2012) se refiere a esos asentamientos irregulares y un mercado informal del suelo que forma parte del mercado formal dentro de un proceso que discurre de informal a formal, que

se reproduce mediante mecanismos que garantizan su realización y que despliegan la ciudad difusa. La producción de la ciudad difusa resulta de las lógicas de coordinación social, la del mercado, el estado y la necesidad [de suelo y servicios públicos básicos] que da imagen a la urbanización popular y precaria en el ciclo ocupación-autoconstrucción-consolidación. Además de contar con peculiares instituciones informales que permiten su reproducción, basados en la confianza entre las partes para suscribir contratos y convenios de compra y venta; y en caso de quebrantarse hay autoridades locales colectivas que se rigen por usos y costumbres para sancionarlos.

También, en esta expansión periférica es acentuada la dispersión en contextos particulares de América Latina por sus propias contradicciones. Si bien, Aguilar (2002) destaca, para el caso de México, el carácter de periferias expandidas de alcance regional, a partir de la evidencia de la forma diferente a la del pasado, con la urbanización metropolitana de la Ciudad de México, en una dinámica demográfica desacelerada, pero incorporando municipios adyacentes, en un patrón urbano más disperso en la mayor parte de las regiones y el surgimientos de múltiples subcentros urbanos, señalando que la mayoría de los estudios sobre ciudades globales, los destacan como centros de control productivo y financiero, e ignoran la periferia; a su vez, esta perspectiva deja pendiente la causalidad de las contradicciones del proceso de expansión periférica.

La periferia expandida y difusa metropolitana, según Aguilar, es de especial importancia para entender su naturaleza cambiante y para el desarrollo metropolitano con políticas de planeación, en particular, la base de sus recursos naturales del área de influencia, su suelo de conservación. Refiere la idea de periferia como proceso dinámico que va del centro a la periferia por fases en la redistribución de población, sin ahondar en sus determinantes. Periferia expandida definida a partir de desdibujarse las fronteras metropolitanas con rasgos de dispersión, corredores urbanos y multiplicidad de subcentros.

Reflexionar en la causalidad de las contradicciones que han derivado en el patrón de expansión urbana de periferia fragmentada y policéntrica, implica ampliar la perspectiva social y sus actores, de manera destacada el Estado y las políticas de planeación del desarrollo y el mercado del suelo. Expansión urbana en suelo rural y con singulares características y de emplazamientos de pueblos originarios, con usos de suelo con valor de usos diversos social y ambiental. Además de la evaluación crítica del significado y trascendencias de las reformas políticas de desarrollo en materia de suelo y recursos naturales.

Con respecto al concepto de desarrollo urbano metropolitano entraña una amplia discusión no solo por la complejidad que implica su multidimensionalidad como por la conjunción de elementos articuladas entre sí: sociales, económicos, políticos y territoriales. Discusión que se diversifica en distintas posturas para dilucidar la complejidad de la urbanización capitalista neoliberal en realidades concretas, como la que acontece en el México urbano metropolitano y sus profundas contradicciones e intervenciones a través de la planeación. Ahí se sitúa su carácter polémico; además de cambiante debido a su condición de constructo social e histórico.

Mediante este concepto se entiende diversas formas de interpretar la realidad en las condiciones de bienestar social y espacial, acorde a distintos intereses y que en general expresan el deseo de una vida mejor, pero el cómo y por qué, para quién y qué tipo de sociedad, son cuestiones que implican diversos factores: el Estado, actores sociales, recursos naturales, en la definición de determinado proyecto de desarrollo, en particular con posturas encontradas en el uso de los recursos naturales, entre valor de uso y valor mercantil. Se puede inferir que deberían prevalecer diversos desarrollos para atender los distintos requerimientos de la heterogeneidad y contrastes de grupos sociales y de regiones en México.

En el concepto de desarrollo por sí mismo subyace una profunda reflexión de largo aliento. El conocimiento de desarrollo es derivado de la noción occidental en la modernidad bajo la premisa racionalista de organizar el orden social y territorial y su transformación para el bienestar de la población (Valcarcel, 2009). Este concepto de desarrollo tuvo profundo arraigo en la perspectiva desarrollista de la Cepal en los años sesenta, que con sus postulados afirmaba superar el subdesarrollo en América Latina, y derivó en un amplio debate y una respuesta crítica con la Teoría de la Dependencia (Cfr. Cardoso y Faletto, 1977). Pero, en esta discusión de desarrollo por lo regular prevalece una visión aespacial, cuando por supuesto es un proceso que ocurre en el territorio.

Es con la multidimensionalidad del desarrollo en su connotación territorial que se despliega la conceptualización de desarrollo urbano y regional. Este concepto de desarrollo urbano Capel (1975) lo refiere como la organización espacial que concentra población y actividades especializadas; y, como el espacio es un producto social, es modelado y condicionado por la estructura social, por las relaciones sociales de producción, y por el conjunto de instancias ideológicas y políticas que la constituyen (Capel, 1975: 285).

En el amplio repertorio de visiones y enfoques de la discusión del concepto de desarrollo urbano metropolitano, se pueden distinguir posturas divergentes y convergentes, pero son parte fundamental de un corpus teórico para una teoría de la planeación urbana y regional, en constante transformación. En ella destacan los profundos cambios que van de las visiones espacialistas, funcionalistas y de ingeniería social a nuevas perspectivas de política social y del medio ambiente; y con la profundización de las contradicciones de la urbanización neoliberal y los movimientos sociales. Friedmann (1992) hace una seria crítica de la planeación en el neoliberalismo al señalar su obsolescencia, por carecer de un proyecto a la altura de los cambios y grandes retos y problemas de la urbanización metropolitana. Considera que la planeación necesita una nueva concepción frente a la complejidad creciente de la urbanización y ante la falta de un mínimo consenso político con la planeación a largo plazo. Una planeación que permanece indiferente ante la variedad y contrastes regionales y locales, y sin una postura crítica de cambio para superar las contradicciones que no son las mismas en todos los sitios y en la especificidad del lugar para integrar una agenda de trabajo. Por ello, contempla que la planeación debe ser imperiosamente reformulada para hacer frente al culto del mercado como promotor del desarrollo.

La perspicacia de Polanyi (2011) capta en toda su dimensión la subordinación de la sociedad al desarrollo del economicismo al destacar que,

La mano de obra y la tierra no son otra cosa que la misma cosa que los seres humanos, de los que se compone toda la sociedad y el ambiente natural en el que existe la sociedad. Cuando se incluyen tales elementos en el mecanismo de mercado, se subordina la sustancia misma de la sociedad a las leyes del mercado (Polanyi, 1989: 122).

Desarrollo que en su dimensión urbana y metropolitana implica una realidad compleja para organizar y regular sus procesos en la mejora social y ambiental de sus habitantes, mediante políticas de desarrollo en realidades concretas, como México. Hacer gobernables las metrópolis con políticas en las que confluyen dos o más municipios en México, con un marco legislativo que no corresponde a sus requerimientos, es tarea complicada, pero que avanza. Es el caso del Artículo 115 Constitucional del Municipio Libre que no contempla autoridad intermedia en los niveles de gobierno. Es decir, frente a los numerosos municipios conurbados en la ZMVM está pendiente establecer un gobierno metropolitano sin subvertir la soberanía del municipio. No obstante que han surgido la Coordinación Metropolitana y la Asociación Intermunicipal para la planeación y la prestación de servicios públicos conjuntos, los avances son limitados.

Contemplar visiones alternativas al desarrollo urbano metropolitano imperante hace imprescindible pensar en un desarrollo con cambios profundos en los valores sociales a partir de la solidaridad y la cooperación, que superen la acumulación como principio ideológico de la alienación capitalista. Superar la subordinación de la ciudad como valor de uso al valor de cambio. Un desarrollo urbano metropolitano frente a la ideología de la edificación del suelo y la naturaleza cosificada en mercancías. Reivindicar lo urbano como valor de uso frente a la racionalidad productivista que suprime la idea de ciudad como obra, en el léxico de Lefebvre (1978). Autor que entiende el concepto de ciudad como proyección de la sociedad sobre el terreno, no solamente sobre el espacio, sino sobre lo percibido y concebido por el pensamiento que determina la ciudad y lo urbano, distinguiendo ambos concepto de ciudad y urbano, referidos a la morfología y la realidad social. Por ello, pensar en un desarrollo urbano alternativo es retomar el postulado del derecho a la ciudad del mismo Lefebvre.

En consecuencia, ambos conceptos de periferia y desarrollo metropolitano muestran las divergencias que les contradice, no obstante estar intrínsecamente vinculados, pero que implican a diversos elementos de los procesos de la urbanización metropolitana del Valle de México y su proyecto de ciudad aun indefinido, pero que de sus propias contradicciones derivarán respuestas alternativas y nuevos referentes teóricos de interpretación y reflexión.

2. Urbanización metropolitana en la expansión de la periferia de la Zona Metropolitana del Valle de México.

En el proceso de urbanización metropolitana que caracteriza a México destaca la Región Centro por el mayor grado de urbanización a nivel nacional, junto con el mayor conglomerado de zonas metropolitanas que en conjunto integran una región metropolitana en transición de conformar la megalópolis de la región centro. En esta región metropolitana se concentran seis importantes ciudades, que son capitales de las entidades del centro, que juntas constituyen el mayor número de población (ver cuadro anexo), montos de inversión, planta productiva diversa, empleos, mercados, innovación y desarrollo del país. Y, en particular de este conglomerado de metrópolis articulado como sistema urbano jerarquizado, destaca de manera especial la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) por su dimensión demográfica y sus indicadores en los rubros de mayor influencia política, económica, cultural y tecnológica del país

De este entramado metropolitano regional, la ZMVM es el conglomerado de mayor jerarquía económica, social y política. Aporta el 27.2% del PIB nacional (POZMVM, 2012) y concentra el mayor número de población, 20 116,842 de habitantes (Inegi, 2014); conformado por 16 Delegaciones, 58 Municipios del Estado de México y veintiuno de Hidalgo; y un conjunto de Municipios en proceso ya funcional de inminente conurbación, pero que oficialmente no se incluyen como parte de la ZMVM (ver mapa 1). Ocupa una superficie de 154,588 hectáreas (ha), con una densidad de 119 habitantes por ha., en un proceso dinámico de crecimiento espacial y de fusión con numerosos municipios de las entidades aledañas al Distrito Federal. Pero, lo más relevante es que casi 20 mil hectáreas se urbanizaron en los últimos cinco años en suelo de la periferia noreste (POZMVM, 2012: 18). Expansión que en parte corresponde con la topografía de planicie, junto con el bajo costo del suelo, invasión de terrenos promovido por organizaciones políticas ligadas con algunos gobiernos, la especulación y los nuevos proyectos de infraestructura que expanden la periferia, desdibujando sus fronteras y acentuando su estructura urbana fragmentada y policéntrica en usos de suelo urbanos y rurales (Aguilar, 2002).

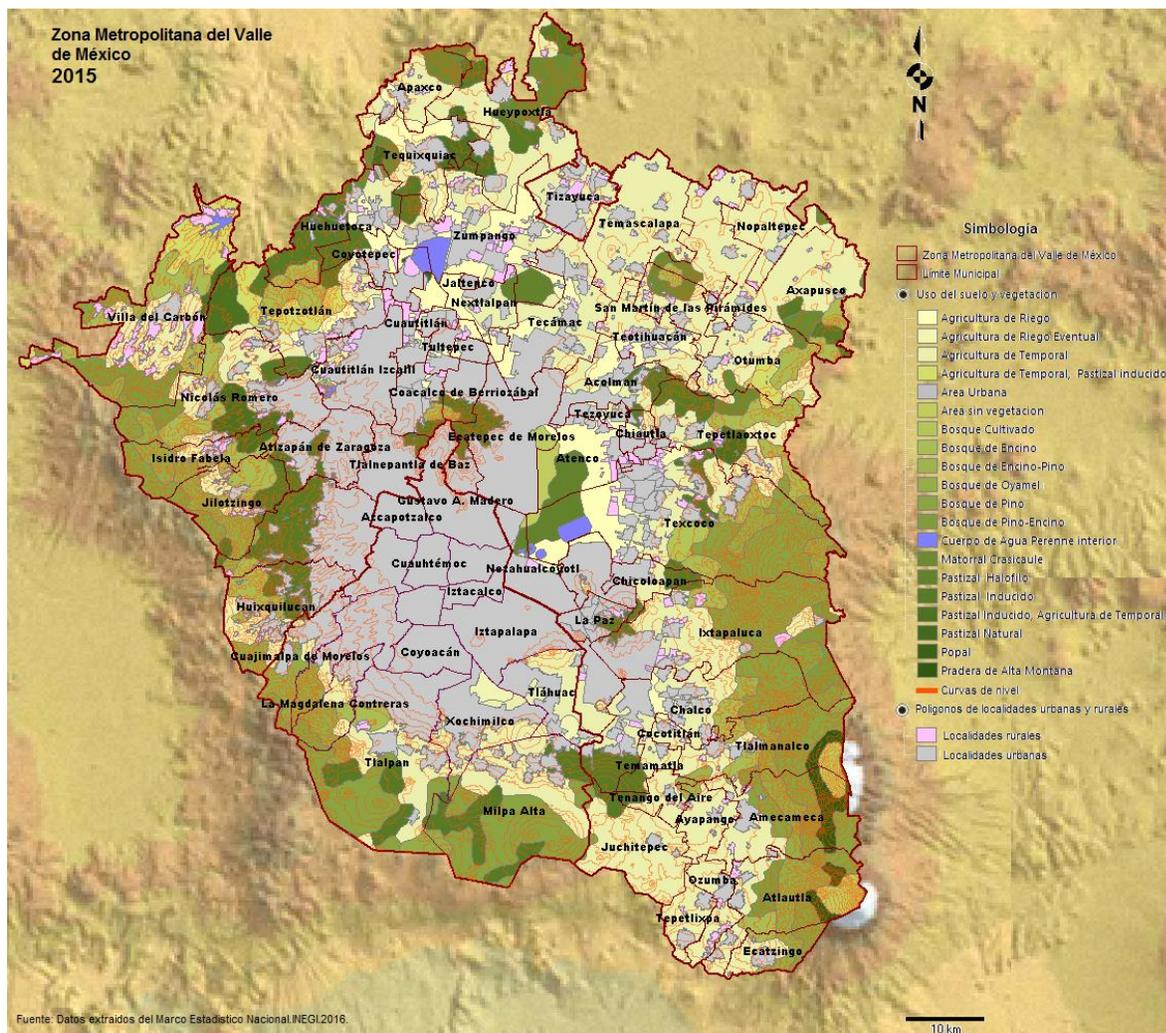
cambios demográficos a ritmos decrecientes con incremento significativo en la superficie urbanizada. Es decir, hay un mayor consumo de suelo per cápita, y en suelo con características inadecuadas para la urbanización, pero de importancia social y ambiental para la población y el equilibrio de su entorno natural. Es de especial importancia este suelo para la recarga de los acuíferos de la Cuenca del Valle de México, de los que se extrae el 76% del agua que abastece la ZMVM; así como para conservar la biodiversidad y la mejora de la calidad del aire.

El proceso demográfico de la ZMVM se ha ralentizado en los últimos años a niveles de estabilidad, no obstante que se incrementa en las periferias de forma acelerada en sus expresiones territoriales, con mayor consumo de suelo en urbanización dispersa de baja densidad, conjugada con formas aglomeradas en la ciudad central. En sus expresiones ha sido variado y con ritmos diversos en las distintas zonas de su estructura urbana, con índices que van de 0.27%, en Delegaciones de la Ciudad de México, a 1.35%, en Municipios intermedios del Estado de México, hasta 2.84%, en la periferia; pero, hay mayores contrastes entre demarcaciones con tasas decrecientes de población² y periferias que crecen hasta 6.24% (POZMVM, 2012: 14). Dispersión emprendida no solo por colonias populares, sino también por nuevos desarrollo habitacionales de variados niveles económicos, de servicios diversos y de infraestructura. Proyectos de expansión discontinua, con grandes vacíos de terreno que constituyen intersticios y bolsas de suelo de reserva tanto para la especulación como para futuros proyectos inmobiliarios en suelo revalorizado de atractivo a la inversión privada.

La urbanización metropolitana de despliegue disperso y periférico es característico con dos modalidades, de acuerdo a sus expresiones en el norte y oriente de la ZMVM, como se muestra en la información cartográfica anexa (ver mapa 2). Esta dispersión se congrega en torno a pueblos rurales de rango menor a 2500 habitantes, que disponen de servicios públicos básicos y acceso a suelo barato por su condición ejidal y comunal; o en polígonos de rango de población similar, siguiendo el despliegue de la infraestructura radial o periférica; y los grandes proyectos metropolitanos, sobre todo en los Municipios del Estado de México. En este contexto, destacan Chalco, Amecameca, Ixtapaluca, Chimalhuacán, Texcoco, Atenco, con periurbanización impulsada por importantes proyectos de infraestructura. Es el caso del nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México, en terrenos del ex-lago de Texcoco, al oriente de la ZMVM, que ha propiciado drásticos cambios de uso de suelo, de ejidal y comunal a urbano, producto de su expropiación a los pueblos originarios; junto con el inicio de la obra y la intensa actividad constructiva, con altos requerimientos de materiales que se obtienen de Municipios aledaños, propiciando una devastación territorial al arrasar con cerros, modifican drásticamente entornos y paisajes patrimoniales de los pueblos originarios. Este proceso ha derivado en fuertes conflictos sociales, propiciando el surgimiento de organizaciones y frentes de lucha por la defensa de la tierra y sus recursos naturales, entre ellos de manera particular, el agua.

² Esto acontece en lo general en ciertas Delegaciones centrales de la Ciudad de México, sin embargo, es necesario considerar que hay un proceso de redensificación en estas demarcaciones, producto de diversos factores, entre ellos, las políticas de regulación de la expansión urbana periférica, con el cometido de optimizar la infraestructura disponible, hasta ese momento subutilizada; junto con la revalorización del suelo que ha estimulado la inversión inmobiliaria y reactivado el mercado de bienes raíces.

Mapa 2. Usos de suelo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México



Fuente: elaboración propia con datos del Inegi, 2015

Esta urbanización de la periferia en suelo rural se manifiesta tanto en Municipios como en Delegaciones en las Entidades de la región centro, con características diversas y en complejas relaciones de influencia y conflicto social entre lo urbano y lo rural con sus peculiaridades. En el caso particular de la periferia de la Ciudad de México, es de especial singularidad la expansión de demarcaciones que colindan con suelo clasificado como de conservación de alto valor social, productivo, patrimonial y ambiental, destacando las Delegaciones del sureste: Xochimilco, Milpa Alta, Tlalpan y Tláhuac, que experimentan la proliferación de asentamientos humanos irregulares con consecuencias sociales y ambientales importantes. En una perspectiva de conjunto de los usos de suelo de la Ciudad de México, el 59% del total de la entidad es suelo en la condición de conservación y el resto de uso urbano. En este contexto, hay una pérdida de suelo de 2791.3 ha en los últimos 15 años. Las características socioeconómicas de los emplazamientos son variadas e implican a la participación de las distintas instancias de Gobierno y sus políticas de planeación. De este suelo de conservación, el 71% está bajo el régimen de propiedad ejidal y comunal, el 23%, es pequeña propiedad, y el 6%, propiedad del Gobierno de la Ciudad de México (Paot y Sedema, 2012: 46). A su vez, este suelo de conservación se clasifica por usos de suelo, en suelo agrícola, 32%; bosques, 43%; pastizales, 12%; suelo urbano, 11%, donde habitan 36 pueblos originarios y

comunidades indígenas de campesinos y artesanos. Además, del total del suelo de conservación, destacan 23 Áreas Naturales Protegidas, con 17%, consideradas por sus características socioambientales que requieren ser preservadas y restauradas por su biodiversidad original (Paot, 2015). Esta urbanización tiene profundo impacto en el suelo de conservación de especial valor social, patrimonial y ambiental para los pueblos y comunidades de una variada diversidad étnica, con la ocupación de emplazamientos urbanos que entran en contradicción con la población rural originaria y en disputa por los recursos naturales.

A su vez, en la periferia de los municipios metropolitanos del Estado de México e Hidalgo, se ubica la mayor superficie de la expansión urbana, con el 68 y 30%, respectivamente, y el resto en las delegaciones de la Ciudad de México, en suelo no urbano, con las características mencionadas y de una mayor diversidad de usos y condiciones, tanto de suelo ejidal, comunal y de propiedad Estatal y Federal; como también de suelo de reserva ecológica y Parques Nacionales, de especial valor y de preservación de los ecosistemas. Esto es, en los municipios de la periferia predomina el impulso a la dispersión, y en las Delegaciones de la Ciudad de México, es la concentración. A su vez, en esta expansión urbana la actividad constructiva ha sido intensa, sobre todo en la edificación de vivienda. Del total del parque vivendístico de la ZMVM, más del 26% se edificó en los últimos cinco años, y en mayor medida se desplegó en los municipios periféricos. Este proceso se conjugó con grandes obras de infraestructura vial, servicios comerciales y de equipamiento.

En este proceso de urbanización metropolitana periférico se pone al descubierto los profundos contrastes en condiciones de vida de la población, producto de las contradicciones del desarrollo urbano imperante. Si bien la estructura urbana metropolitana es compleja en su clasificación por niveles socioeconómicos, es factible de manera esquemática identificar que la marginación y la pobreza se presentan en mayor medida en la periferia, en particular en ciertos municipios del norte y oriente de la metrópoli; en contraste, tiende a disminuir en demarcaciones y Municipios céntricos y consolidados. Conapo (2012) menciona que el 48% de las localidades de la ZMVM presentan altos y muy altos niveles de marginación.

En consecuencia en este desarrollo urbano metropolitano subyace la segregación socio espacial, que configura su estructura urbana fragmentada y dispersa, con la periferia como la más dinámica en crecimiento con baja densidad y en suelo no urbano y de conservación, pero, en un mercado de suelo informal y de sus contradicciones surgen fuertes conflictos sociales, tanto por la apropiación de recursos como en su defensa por los pueblos originarios.

3. Contradicciones de las políticas de desarrollo urbano metropolitano en el Valle de México: periferia y conflicto social

Las contradicciones de la expansión periférica como modalidad de desarrollo urbano metropolitano en suelo rural, catalogado de conservación, y de condición ejidal y comunal, por asentamientos humanos irregulares y la intervención del Estado mediante políticas de planeación urbana de desregulación, configuran un cuadro de conflicto social con los pueblos originarios. Conflicto por la apropiación de recursos de suelo y agua, principalmente; y que confrontan su uso con perspectivas diferentes entre valor de uso y valor mercantil, en el contexto de un dinámico mercado de suelo formal e informal en convergencia.

La expansión periférica está intrínsecamente relacionada con el mercado del suelo y su carácter mercantil, del que deriva un mercado informal, con los asentamientos irregulares como clara manifestación de sus contradicciones. Un mercado del suelo formal al que no tienen acceso la mayoría

de la población por su costo, alejado de su nivel de ingresos económicos, lo que propicia que surja la informalidad. Este mercado de suelo en sus dos modalidades forma parte del mismo proceso de urbanización metropolitana. En este proceso el mercado informal transita a su formalización con la regularización y por consiguiente a su revalorización. Proceso que hace participe al Estado con las políticas de desarrollo urbano, no obstante que el suelo en el que se despliega, no cuenta con las condiciones de servicios colectivos para la urbanización. Sin embargo, estas carencias se subsanan con la adecuación del suelo y la autoconstrucción de viviendas por la misma población del emplazamiento informal.

En una perspectiva amplia del proceso de urbanización a nivel metropolitano de la Ciudad de México y su expansión periférica, los asentamientos irregulares y el mercado de suelo informal han estado presentes, porque una alta proporción del suelo urbanizado se ha desplegado con estas características, en suelo rural, ejidal y comunal, pero, en la actualidad, aun con la declaratoria oficial de suelo de reserva o de conservación, este proceso ha continuado, si bien con otras modalidades y con ordenamientos reformados que deberían terminar con esa condición de ocupación y su necesaria reconceptualización. En la actualidad en la Ciudad de México se tienen identificados 859 asentamientos irregulares que cubren un área de más de 3 mil ha. En los últimos años los cambios en los usos de suelo han sido drásticos, la zona urbana se expande en un promedio de 350 hectáreas por año. Con ello, se avizora una expansión aproximada de 4600 hectáreas para los próximos años (PAOT, 2012), con consecuencias de fuertes impactos sociales y ambientales, que darán lugar a la agudización de los conflictos sociales por recursos de suelo y agua.

En las consecuencias sociales y ambientales destacan la pérdida de suelo rural de uso productivo y de cultivo para los pueblos originarios, para atender la demanda de alimentos para autoconsumo y del mercado interno. A su vez, con la pérdida de suelo se reduce de manera drástica la superficie de suelo para la recarga de los acuíferos de la cuenca. De estos acuíferos se extrae más agua de la que puede infiltrarse en el subsuelo, lo que genera un déficit de humedad que origina hundimientos y causa daños en el parque construido y en la infraestructura y hace más vulnerable a la región en su condición sísmica, y en su estrés hídrico. Se tiene estimado que cerca dos terceras partes del agua que abastece a la ciudad provienen de los acuíferos y el resto del abasto del sistema hidráulico de las cuencas Lerma y Cutzamala. Pero, también, los asentamientos contaminan los acuíferos. Con ello, la tasa de deforestación se calcula en 240 hectáreas por año. Además, la presión y degradación del suelo pone de manifiesto el alto riesgo de pérdida de recursos naturales, de seguir esta tendencia se avizora que para el 2030 se habrá perdido el 30% del suelo de conservación (PAOT, 2012).

La participación del Estado con las políticas de desregulación de la planeación del desarrollo urbano metropolitano en la expansión periférica ha sido central, en particular con las reformas implementadas y el impulso a grandes proyectos y obras de infraestructura, la intensa promoción para la atracción de inversiones privadas con nuevas fórmulas de participación público-privadas y de concesiones a empresas particulares en sectores estratégicos para el desarrollo: vialidades, carreteras, comunicaciones, transportes, plantas de tratamiento de agua y residuos; con resultados de alta rentabilidad para las empresas privadas, pero con serias consecuencias por el encarecimiento en el costo de los servicios. Es decir, el mercado como promotor del desarrollo metropolitano. Además del impacto en las condiciones del hábitat de los pueblos originarios con las diversas concesiones de recursos a esos inversionistas.

En este ámbito destacan las importantes reformas de clara orientación neoliberal a los artículos 27 y 115 Constitucionales referidos a la tierra y a las atribuciones en materia de desarrollo urbano de los Municipios, que permiten la privatización y concesión de suelo y recursos naturales de los territorios de las comunidades indígenas y los pueblos originarios. La más reciente de estas iniciativas es la reforma de

aguas nacionales de las principales cuencas, entre ellas la Cuenca de México que reúne cuatro valles de la región central del país, de la que forma parte la Cuenca del Valle de México y Cutzamala, que abre la posibilidad de su concesión al sector productivo. Situación que de hecho existe con la concesión de pozos a empresas refresqueras y cerveceras. Con estas políticas que permiten el despojo de recursos naturales a la nación, se han profundizado las contradicciones y los movimientos sociales contestatarios.

En esta perspectiva las contradicciones de mayor dimensión han derivado en la polarización social y política con la proliferación de organizaciones y movimientos sociales, en un entorno de conflicto por el uso y la apropiación de los recursos de la naturaleza, donde se disputan posiciones encontradas entre los promotores de inversión para un particular modo de desarrollo y los que intentan detener lo que consideran despojo de sus recursos de tierra y agua, por ser usuarios ancestrales y que mantienen una perspectiva del desarrollo diferente. En este sentido, es de especial interés el movimiento social que protagonizan el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra, que agrupa a comuneros y campesinos de varios municipios de Texcoco y Atenco, y que se vienen sumando otros, aledaños a la edificación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, que luchan en contra de este proyecto porque atenta contra sus recursos de tierra y agua y la devastación del medio ambiente. Y que reclaman su derecho Constitucional a ser consultados para emprender proyectos en los territorios donde habitan.

En este contexto el balance general de las políticas de planeación del desarrollo metropolitano, muestran un acentuado rezago respecto a la urbanización periférica en suelo de conservación y en la atención y superación de sus contradicciones, con la proliferación de asentamientos irregulares y la pérdida de suelo estratégico para el equilibrio de la cuenca. Son evidentes las limitaciones de la planeación para el adecuado control y conducción del desarrollo urbano con equidad. Así como la incapacidad de actuación con una visión integral para definir un proyecto de ciudad. Se nota una postura parcial frente a la complejidad de la urbanización metropolitana que reclama coordinación entre Municipios Metropolitanos y programas sectoriales, que con las reformas en curso, deja a las fuerzas del mercado el suelo como recurso estratégico para la conducción del desarrollo metropolitano.

A su vez con la actuación de estas políticas de planeación del desarrollo metropolitano se fomentan y toleran los asentamientos irregulares en suelo de conservación con su regularización a través de la creación de instrumentos como la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, ante la carencia de ofertar suelo urbanizable y diverso con las condiciones adecuadas en servicios e infraestructura y accesible a los diferentes sectores sociales, en especial los de bajos ingresos económicos. Además, que esta planeación no ofrece alternativas para un desarrollo con una visión integral y de largo plazo y con la idea de diseñar estrategias para el uso de suelo como elemento causal de la forma de urbanización.

CONCLUSIONES

En la relación conceptual de periferia y desarrollo urbano metropolitano se destaca su estrecha vinculación y su carácter divergente. Por periferia se entiende lo que acontece en la frontera del conglomerado urbano en condiciones transicionales y al margen de los postulados del desarrollo. Por su parte la noción de desarrollo metropolitano se identifica como el proceso de cambio social y espacial para la mejora en las condiciones de la población a partir de políticas de planeación. Asimismo, es necesaria la reconceptualización de ambas debida a los procesos de transformación inherentes a la urbanización metropolitana y sus determinantes particulares, para interpretarlos y posibiliten orientar los cambios.

El suelo se constituye en un insumo básico y estratégico para el proceso de urbanización y en particular en la expansión periférica se presenta como elemento central de la urbanización metropolitana, de disputa y conflicto social por su uso entre posturas encontradas por su valor de uso o valor mercantil y que implica la intervención de la planeación para el desarrollo, porque con el modelo de desarrollo imperante periférico de baja densidad hay un mayor consumo de suelo per cápita, con consecuencias sociales y ambientales. Esta densidad hace necesario repensar en qué densidad es la óptima para un desarrollo urbano sustentable, y reflexionar en la forma adecuada del uso del suelo y el entorno construido en constante transformación a partir de su valor de uso frente al valor mercantil.

Este proceso de expansión periférica por asentamientos humanos irregulares en suelo ejidal y comunal ha sido una de las características que le distingue al desarrollo urbano metropolitano, perfilando las peculiaridades del mercado del suelo y sus modalidades entre informal y formal. A la par de las iniciativas legislativas para incidir en los conflictos de litigios por la tenencia de la tierra y la creación de organismos para su regularización. En estas condiciones, las reformas a los Artículos 27 y 115 Constitucionales en materia de suelo y recursos naturales para el desarrollo urbano de competencia Municipal, cambia el estatus de los asentamientos irregulares a su regularización y formaliza el mercado de suelo y permite el gravamen de contribuyente a las finanzas locales, y ubica en el rezago la planeación del desarrollo. Situación que no resuelve las contradicciones de la urbanización en suelo de conservación, y los conflictos sociales se mantienen entre las comunidades indígenas, los pueblos originarios, desarrolladores inmobiliarios y el Estado. También, se considera que el Estado actúa como promotor de la expansión periférica al no ofertar suelo apto para la urbanización al alcance de la población, en particular la de menores ingresos económicos. Además que crea instancias para la regularización de los emplazamientos informales.

Algunas de las consecuencias sociales y ambientales de las contradicciones de la periferia y el desarrollo metropolitano en la ZMVM son los conflictos sociales exacerbados que hacen surgir numerosas organizaciones de comunidades y pueblos originarios que luchan por la preservación de los territorios donde habitan. Población en su mayoría indígena y defensores de derechos humanos en redes de resistencia del México profundo; con una intensa participación sin precedentes, frente al despojo de recursos naturales de tierra y agua, derivado de los mencionados asentamientos irregulares, desarrollos habitacionales, de servicios, obras de infraestructura y megaproyectos. Es de especial interés el conflicto social que surge por la edificación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, en Texcoco, que ha propiciado la organización de comunidades y pueblos originarios en la lucha por su territorio, es el caso del Frente de Pueblos por la Defensa de la Tierra de Atenco y Texcoco. También, las consecuencias ambientales son alarmantes. La pérdida de suelo de conservación y de reserva de la biósfera que pone en riesgo el equilibrio ambiental de la Cuenca; la pérdida de suelo para la recarga de los acuíferos que abastecen en mayor medida de agua a la metrópoli, y que están sobreexplotados, provocando hundimientos en la ciudad, en un escenario cercano de crisis de agua.

En este contexto las políticas de desarrollo metropolitano implementadas no solo son limitadas, sino que se orientan hacia la desregulación y el impulso al mercado, como base del desarrollo urbano, y en esta perspectiva lejos de solucionar las contradicciones las profundizan. Por ello, hace falta repensar en un desarrollo urbano metropolitano alternativo que sin duda debe surgir de una visión amplia, con una participación social plural, con el interés colectivo como principio, y con el uso de los recursos naturales de suelo y agua a partir del valor de uso, sobre el valor mercantil. En ese sentido las comunidades y los pueblos originarios pueden aportar mucho de sus experiencias y visión del desarrollo.

La participación de las comunidades indígenas y los pueblos originarios en el proceso de desarrollo se debe contemplar, debido a que están en el radio de influencia del proceso de urbanización de la periferia

metropolitana de la Ciudad de México. Además, que son expresión del conflicto social por las contradicciones de la expansión periférica en el territorio que habitan. A la par que con sus demandas de defensa de la tierra y los recursos naturales, reivindican sus derechos a participar en las decisiones, al asistirles la legalidad Constitucional, para ser consultados sobre el uso y destino del territorio y sus recursos. En este sentido, su lucha es legítima porque demandan que los gobiernos cumplan con la legislación.

REFERENCIAS

Aguilar, A. (2002). "Mega-ciudades y las periferias expandidas. Ampliando el concepto en Ciudad de México", en *Revista Eure*, volumen XXVIII, número 85, pp. 121-149. Santiago. Disponible en <http://www.scielo.conicyt.cl/pdf/eure/v28n85> [consultado 29 de octubre de 2017]

Abramo, P. 2012). "La ciudad com-fusa: mercado y la producción de la estructura urbana en las ciudades latinoamericanas", en *Revista Eure*, volumen XXXIII, número 114, pp. 35-69. Santiago. Disponible en <http://www.scielo.conicyt.cl/pdf/eure/v38n114> [consultado 15 de marzo de 2018]

Basant, Jan. (2011). "El dilema de la dispersión y la compactación en el desarrollo urbano. Segregación espacial y desarticulación funcional en las ciudades mexicanas", en Pradilla, E. (compilador). *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa y Universidad Autónoma Metropolitana.

Brenner, N. (2013). "Tesis sobre la teoría de la urbanización planetaria". *Revista Nueva Sociedad*, número 243, ene-feb. Disponible en <http://www.nuso.org> [Consultado 12 de febrero de 2018]

Capel, H. (1975). "La definición de lo urbano", en *Revista de Estudios Geográficos*, número 138-139, pp. 265-301. Disponible en <http://www.ub.edu/>. [consultado 30 de enero del 2018]

Conapo, (2012). *Índice de marginación por localidad 2010*. México: Consejo Nacional de Población.

Cordoso, F. y Faletto, E. (1971). *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México: Siglo XXI Editores.

Dematteis, G. (1998). "Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas", en Monclus, F. *La ciudad dispersa*, Barcelona: Centro de cultura contemporáneo de Barcelona: pp. 17-33.

Friedmann, J. (1992). "Planificación para el siglo XXI: el desafío del posmodernismo", en *Revista Eure*, volumen XVIII, número 55, pp. 79-89, Santiago de Chile. Disponible en <http://www.scielo.conicyt.cl/pdf/eure/v18n55> [consultado 12 de octubre del 2017]

Harvey, D. (2012). *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*. Madrid: Editorial Akal.

Indovina, F. (2004). "La ciudad difusa", en Ramos, A. (editor). *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*. Barcelona: Edicions UPC

Inegi, (2010). Censo de población y vivienda 2010. México. Disponible en <http://www.inegi.org.mx> [consultado 18 de marzo del 2018]

Lefebvre, H. (1978). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Editorial Península, cuarta edición.

Paot y Sedema, 2012, *Atlas cartográfico del suelo de conservación del Distrito Federal*. México: Gobierno del Distrito Federal y Secretaría del Medio Ambiente del D. F.

Paot, (2014). Uso de suelo en el Distrito Federal. México: Paot. Disponible en <http://www.paot.org.mx> [consultado 17 de junio del 2018]

Polanyi, K. (1989). *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: Ediciones de la Piqueta.

POZMVM. (2012). Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México. Actualización. México: Sedesol, GDF, GEM, GEH.

Sedesol, Conapo, (2007). *Delimitación de zonas metropolitanas en México*. México: Secretaría de Desarrollo Social y Consejo Nacional de Población

Sedesol, Gobierno del Distrito Federal, Gobierno del Estado de México, y Gobierno del Estado de Hidalgo, (2012). *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*. México: GDF, GEM y GEH. Disponible en <http://www.sedesol.gob.mx/programadeordenacionzmv> [consultado 19 de abril de 2018]