

La reconversión territorial de los equipamientos en desuso en la gestión de mejora de las condiciones socio-espaciales de los asentamientos metropolitanos periféricos en situación de pobreza urbana

María Carolina Quintana Noriega¹

Resumen

El presente trabajo de investigación analiza la reconversión territorial desde una visión sistémica, enfocada en la mejora de condiciones relativas a la pobreza urbana, al reconocer una deficiencia en criterios particulares de la planeación de las ciudades, originada en el control del mercado del suelo, la especulación inmobiliaria y una lógica en favor del capital privado sobre el bienestar social de los grupos de menores ingresos.

Dentro de esta dimensión de análisis y observando una postura epistemológica que posiciona a las ciudades como garantes del bienestar humano, este ejercicio busca construir una metodología sistémica que caracterice y defina los criterios de reconversión territorial, para integrar una alternativa de reserva de suelo apto como parte de un modelo sustentable de desarrollo planificado. En el estudio se revisan algunos criterios de planeación urbana vigentes que operan sobre los fenómenos territoriales de la expansión de las ciudades mexicanas, con miras a la solución de los problemas de rezago social que inciden en las condiciones de pobreza urbana.

Conceptos clave: Reconversión territorial, Equipamiento urbano, Asentamientos periféricos

Introducción: Crecimiento acelerado de la ciudad y tiempo de respuesta de la planeación

La Ciudad de México y su Zona Metropolitana experimentaron un crecimiento particularmente acelerado durante la primera década del siglo XXI, provocada por una diversidad de factores. Esto trajo consigo, por un lado, la generación de vacíos urbanos en zonas estratégicas para la incorporación de equipamiento urbano y, por otro lado, la absorción de predios cuyo uso de suelo y destino resultaron incompatibles tras ser absorbidos por la mancha urbana, resultando en un cierre prematuro de éstos o que sencillamente cayeran en desuso. Este tipo de predios, en particular aquellos en propiedad del Estado, destinados a servicios urbanos, presentan un potencial de reconversión, objeto de esta investigación. Bajo las herramientas de planeación actuales, como la propia Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, incluidas sus reformas de 2020 (DOF, 2016), la posibilidad de integrarlos a la planeación metropolitana queda superada por la velocidad del crecimiento mismo, exponiendo a los

¹ Maestra en Urbanismo, programa de Doctorado en Ciencias en Arquitectura y Urbanismo, Instituto Politécnico Nacional, SEPI ESIA Tecamachalco, mquintanan2000@alumno.ipn.mx.

predios y vacíos urbanos absorbidos a las leyes del libre mercado. Así, el crecimiento acelerado supera al tiempo de respuesta de la planeación.

Aunado a ello, la propia existencia de un marco legal concreto en materia de reservas territoriales que provee de las herramientas necesarias a los distintos niveles de gobierno para la incorporación de suelo para la planeación urbana, ha desviado la atención del tema, por considerarse una materia solventada de facto. En este sentido, el Registro Nacional de Reservas Territoriales (RENARET), dependiente de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), reportó en 2013 que el 59% de las reservas territoriales registradas se encontraban dentro de los perímetros de contención urbana. Sin embargo, el aumento del valor del suelo en las zonas centrales de las ciudades, acompañado del escaso abordaje de esta temática, no sólo en el ámbito académico, sino también en el público y de gobierno, ha obviado la realidad expansiva que experimentan las zonas metropolitanas en cuanto a manejo de reservas de suelo por parte del Estado (Olivera, 2005).

Un intento por regular el crecimiento urbano de manera controlada y sustentable fueron los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (Ocampo, 2010), que buscaron controlar la lógica capitalista de los nuevos desarrollos de vivienda, normando las demandas de equipamiento y accesibilidad para las viviendas. A pesar de ello, en la práctica, las dinámicas neoliberales del mercado prevalecieron y los nuevos desarrollos urbanos continuaron una lógica expansiva y de difícil acceso a la Ciudad para sus nuevos habitantes.

En este mismo sentido, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) publicó en 2015 un Modelo Geoestadístico para la Actualización de los Perímetros de Contención Urbana (PCU) con los cuales buscó incentivar el desarrollo hacia el interior de los contornos urbanos y desincentivar la generación de vivienda en las periferias, en especial las más lejanas. Esta política concebía la adopción de los PCU como una metodología enfocada en la identificación de zonas urbanas y urbanizables. Una de sus principales estrategias, plasmada en el Eje 4 sobre Gestión del Suelo, tenía como objetivo “incentivar el desarrollo de terrenos intraurbanos baldíos y subutilizados, con miras a que se integren a la oferta de suelo” (SEDATU, 2013, p. 33), sin embargo, la herramienta contiene cierto grado de ambigüedad, incorporando como objetivo el “constituir reservas territoriales en la periferia inmediata a las manchas urbanas” (SEDATU, 2013, p. 17) en lugar de concentrar los esfuerzos en la consolidación de las zonas ya urbanizadas por medio de la incorporación al desarrollo de las superficies intraurbanas disponibles. No obstante, una aportación interesante de la política de suelo de la pasada administración se encontraba en la estrategia de:

Crear instrumentos de permuta de suelo periférico, irregular o de alto riesgo por suelo intraurbano, como mecanismo para la prevención de nuevos asentamientos irregulares y que sirva, además, para detener el crecimiento de cualquier irregularidad. Asimismo, permitir el intercambio o permuta de reservas privadas fuera de los perímetros de contención urbana, por terrenos intraurbanos de propiedad de los gobiernos locales (swaps inmobiliarios). (SEDATU, 2013, p. 34)

Los primeros resultados de estas políticas parecieran no haber logrado su objetivo, pero en lo que compete a esta investigación, éstas no abordan de origen la problemática sobre la capacidad de las ciudades de dirigir de manera controlada y sustentable el desarrollo metropolitano, toda vez que la propia integración de las zonas metropolitanas implica la coordinación de los distintos niveles de gobierno de una o más entidades federativas y en

muchos casos con una visión política distinta. Ante esta condición de cooperación, un primer paso necesario es el fortalecimiento de las comisiones metropolitanas para la planeación territorial a largo plazo, por encima de los tiempos políticos (Azuela, 2001, p. 71).

Aunado a ello, existe una condicionante mono-céntrica en las ciudades mexicanas que concentra el valor de suelo urbano hacia el interior de las zonas metropolitanas y lo diluye hacia las periferias (Christaller, 1966), determinando de esta manera una distribución socio-espacial de la vivienda que expulsa a la población de menores ingresos, dificultándole el acceso a los principales servicios urbanos. La propia dinámica inmobiliaria que este efecto genera (Camagni, 2005, p. 79), invita a la lógica del capital a ocupar los vacíos urbanos entre los centros de población, acelerando así el fenómeno de conurbación y superando la capacidad de planeación del Estado.

Expulsión de población hacia las periferias

El desbordamiento de los perímetros urbanos como tendencia de crecimiento de las ciudades mexicanas es un tema que debe ser abordado desde una perspectiva sistémica, dada su complejidad. Existe una “necesidad de contar con una política estatal que permita enfrentar el problema de la generación del suelo para el desarrollo urbano en los municipios de México, ante la falta de disponibilidad de reserva territorial destinada para los asentamientos humanos”, así lo afirma el doctor Olivos en su artículo ‘La generación del suelo urbano para el desarrollo municipal’ (Olivos, 2009). A esta cita cabría incorporar la necesidad de una política nacional en los tres niveles de gobierno y no únicamente estatal, para fortalecer al municipio como base de la planeación territorial en la incorporación de suelo para el desarrollo urbano integral. La presente propuesta de investigación busca dar soluciones a esta prerrogativa.

En ese mismo texto, se destaca el gran precursor de las condiciones actuales del crecimiento urbano, tras “el retiro parcial del gobierno en el control y orientación de la urbanización y el posicionamiento de los mercados inmobiliarios como verdaderos orientadores del proceso de urbanización” (Olivos, 2009). El modelo de desarrollo de las primeras décadas de este siglo y el impacto de la modificación del artículo 27 constitucional en las reservas de suelo, de la mano con el cambio en las políticas públicas de vivienda de los 90, llevo al Estado a perder control sobre la planeación y el crecimiento de sus centros de población, para convertirse en un participante más del mercado inmobiliario, en la mayoría de los casos a expensas de una lógica del capital y en detrimento de la satisfacción de las necesidades sociales básicas.

Aunado a ello, las condiciones de pobreza urbana en la última década han ido en aumento. De acuerdo a la “Tasa de incidencia de la pobreza sobre la base de la línea de pobreza nacional (% de la población)” para México del Banco Mundial [Urban poverty headcount ratio at national poverty lines (% of urban population)] (2018), que difiere de lo reportado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2018), ésta ha aumentado de 44.8% en 2008 a 50.5% en 2014 (GBM, 2018), último año para el cual se tienen datos comparables. Esto coloca a las ciudades mexicanas frente a una presión de acceso a vivienda y servicios urbanos para este sector de la población

que, al no conseguir una ubicación céntrica por las condiciones del mercado inmobiliario, se ven forzados a asentarse en las periferias.

Por si lo anterior fuera poco, la dimensión social y económica de los costos ocultos de la vivienda en estas condiciones tiene repercusiones para las familias (Jacquin, 2012). Estos costos ocultos derivados de la localización periférica de la vivienda, entre los cuales se puede identificar principalmente los gastos de traslado, sumados al pago mensual de la vivienda de bajo costo, tienden a superar el pago de una renta en colonias de mayor centralidad, lo que tiene como consecuencia el abandono de los conjuntos periféricos (Maya & Maycotte, 2011).

La ya mencionada cesión parcial del control del desarrollo de vivienda por parte del Estado a la iniciativa privada, ha tenido como consecuencia que el crecimiento urbano se haya dado de manera especulativa. Este modelo de expansión urbana dificulta enormemente las acciones de mitigación de la pobreza y el acceso a servicios a lo cual se le debe añadir las dificultades operativas de muchos municipios para administrar su territorio en materia urbana (Olivos, 2009, p. 429), a pesar de contar con las debidas atribuciones legales².

Aunado a ello, al día de hoy el Sistema Urbano Nacional (CONAPO, 2015) no cuenta con un estudio o una fuente de datos oficiales de las reservas de suelo reales para el desarrollo urbano. El contar con reservas de suelo alternativas puede servir no sólo como modelo de planeación metropolitana sino también mitigar las crecientes condiciones de pobreza urbana. En este sentido, la presente investigación busca aportar una metodología sistémica replicable como modelo de análisis y de planeación urbana equilibrada y sustentable.

Expansión y absorción urbana

Es importante considerar como origen que las ciudades, al ser el hábitat del 56.2% de la población mundial (ONU-Hábitat, 2020, p. 12), son la manifestación territorial de la propia condición orgánica de crecimiento del ser humano y de todos sus procesos sociales, económicos, políticos y culturales. Aunado a lo anterior, las dinámicas de apropiación del territorio son una práctica intrínseca a la condición humana y, por lo tanto, a las lógicas de reproducción del sistema económico predominante. En este sentido, la tendencia de urbanización que experimentan las ciudades mexicanas y en particular la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), no es ajena a las políticas económicas neoliberales de las últimas décadas y traslada la esencia de reproducción de capital a patrones de ocupación del suelo.

El crecimiento de la mancha urbana trae consigo una constante y recursiva absorción del entorno rural que conforma sus periferias (Vega, 2016). La transformación de este perímetro entre lo urbano y lo rural produce franjas de rururbanización en donde los asentamientos humanos acusan importantes déficits en la cobertura de servicios urbanos básicos, así como carencias en tanto a accesibilidad desde y hacia las estructuras, físicas y socio-económicas, de la ciudad consolidada. Estas condiciones obstaculizan el desarrollo de los habitantes de las periferias y conllevan, en la mayoría de los casos, a una paulatina degradación del tejido social. Incluso en la expansión planificada de las ciudades, se llega a

² De acuerdo a la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) y al artículo 40 de la Ley General de Asentamientos Humanos (DOF, 1993).

generar, ya sea una expulsión de la población rural originaria o bien una ocupación alejada y de altos costos, tanto sociales como económicos, con los mismos efectos que aquella de los asentamientos irregulares.

Pobreza y acceso al suelo

En México y desde 2004, la medición de la pobreza está a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), como lo establece la Ley General de Desarrollo Social (DOF, 2004, págs. 8, Artículo 36). Esta ley asegura, como objeto principal, “el acceso de toda la población al desarrollo social” (Artículo 1, fracción I) así como los derechos para el desarrollo social: “la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (Artículo 6). Esto último resulta fundamental para comprender los parámetros originales de medición de la pobreza. La misma legislación también acota a las zonas rurales o urbanas con índices de pobreza, insuficiencias y rezagos como zonas del territorio de atención prioritaria (Artículo 29), lo cual permite integrar no solamente de facto sino de iure, el concepto de mitigación de pobreza con el de planeación territorial.

Aunado a ello, la ley establece la medición multidimensional de pobreza, pues aclara que el bienestar de la población no puede ser concebido exclusivamente basándose en el ingreso, individual o colectivo, sino que debe procurar “los derechos sociales y el ámbito territorial” (CONEVAL, 2018, pág. 1).

En concreto, queda establecido en el Capítulo II de esta ley “De la planeación y la Programación” que, para mitigar la pobreza en el país, “La Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, [...] Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, de la alimentación nutritiva y de calidad, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación [...]” (Artículo 14). En este sentido, la pobreza en México se define como la carencia o rezago en una o más de las dimensiones planteadas en el Artículo 63. La presente investigación se engloba en la mitigación de la pobreza urbana, dentro de las dimensiones territoriales de oportunidad de acceso a educación y salud, como veremos más adelante

El acceso al suelo implica ante todo una limitante económica. La población de menor ingreso o sin acceso a financiamiento encuentra en la ciudad informal una oportunidad de vivienda (Vega, 2016, p. 292). De acuerdo con estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “en el año 2002, el número de latinoamericanos que vive en la pobreza alcanzó los 220 millones de personas, de los cuales 95 millones son indigentes, lo que representa el 43,4% y 18,8% de la población respectivamente” (Clichevsky, 2003, p. 8). Este segmento de la población queda excluido del mercado legal del suelo y ciñe en la informalidad los medios de sustento y de hábitat que necesita: “El mercado formal de suelo y vivienda excluyó a esa población por su carencia de empleo formal y sus bajos ingresos” (Delgadillo, 2016, p. 86).

³ Por su parte, la pobreza extrema queda definida cuando una persona presenta tres o más carencias y no tiene un ingreso suficiente para adquirir una canasta alimentaria.

Es así que la expansión urbana se ve ligada al aumento de los asentamientos humanos en situación de pobreza, y éstos a las dinámicas de acceso informal al suelo (Clichevsky, 2003, p. 6). Adicionalmente, hasta 2015 “un 50% del espacio urbano de [las] ciudades que presentan carencias en cuanto a equipamiento e infraestructura, tienen un crecimiento urbano desordenado y hay segregación del resto de la ciudad” (Vega, 2016, p. 297). Esto agrava, consecuentemente, la capacidad de incidir en la mejora de las condiciones socio-espaciales desfavorables de los asentamientos metropolitanos periféricos en situación de pobreza urbana, dado el modelo actual de ciudad.

En este sentido, nos comenta Clichevsky (2003) que la regularización de la tenencia del suelo urbano de las periferias es, implícitamente, un reconocimiento del Estado a los medios de ocupación del territorio fuera de la norma. Esta exención del marco legal del suelo incluye por supuesto a la normativa urbana y por consiguiente a la planeación. Si bien, los procesos de legalización del suelo tienen un enfoque resolutivo, éstos quedan cortos en cuanto a la solución multidimensional de la pobreza urbana en las periferias.

De acuerdo a Lungo y Ramos (2003), una mayor oferta de suelo asequible para la población en situación de pobreza no cambiaría los patrones actuales de ocupación urbana, por lo que se requieren políticas de gestión territorial, tanto de creación de reservas territoriales y regularización de la tenencia de la tierra como de control y regulación de usos del suelo, enfocados a la generación de inmuebles que cubran una función social (Clichevsky, 2003).

Estos agentes económicos con la capacidad de actuar fuera de la norma (“saltarse las reglas”) a los que hace referencia Patrice Melé (2016) son al mismo tiempo el conglomerado de habitantes que puede tener un peso sobre la configuración de las dinámicas urbanas de ocupación del suelo periférico y el capital político de las dinámicas clientelares y cooperativistas de intereses de poder ajenos a la búsqueda del bienestar social (Delgado, 2016) y (Vega, 2016).

Al respecto, Melé reconoce a los movimientos sociales urbanos como un medio activo de cambio para el modelo actual de ciudad “en defensa de un marco de vida de calidad” (Melé, 2016, p. 3), y en sintonía con la postura de Clichevsky (2003, p. 9), plantea la necesidad de implementar procedimientos de participación y seguimiento de la cobertura de las necesidades socio-espaciales de los territorios periféricos en situación de pobreza. Las dinámicas sociales como discurso sobre las necesidades específicas de los asentamientos humanos a los que pertenecen, nos permiten reflexionar acerca de la posibilidad de recomponer los modelos de ocupación del territorio.

En este sentido, basadas en la premisa de “el derecho a tener derechos” que menciona Melé (2016, p. 20), las movilizaciones urbanas deben ser consideradas como una nueva forma de ciudadanía e integradas a los procesos públicos del quehacer urbano, con un enfoque territorial cercano (en escala) a la población. De esta forma, los objetivos de la intervención pública pueden implementarse como perímetros de acción, basados en una visión territorial de gestión participativa (Melé, 2016) y (Flores-Lucero, 2013).

Ocupación social de las periferias y rectoría del Estado sobre el suelo

En México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) distingue lo urbano de lo rural en cuanto a su volumen de población, marcando los 2,500 habitantes como la diferencia estadística entre las poblaciones. Más allá de una revisión conceptual de lo rural, de acuerdo a las “Características del entorno urbano 2014: Síntesis metodológica y conceptual” (INEGI, 2015), el marcar una distinción para lo urbano permite un enfoque metodológico del entorno y de las características particulares que éste condiciona sobre la población que lo habita, toda vez que:

Una porción significativa de la población de las ciudades del país (20.9%) reside en condiciones sumamente deficitarias, tanto en términos de las características de la vivienda que ocupa, como de su acceso a servicios sociales básicos. Esta problemática expresa el desequilibrio que hay entre una población urbana creciente que demanda vivienda y servicios urbanos y sociales, frente a una oferta insuficiente e insatisfactoria. (INEGI, 2015, pág. 3)

A nivel internacional, esta conceptualización del hábitat como garante de condiciones favorables para el desarrollo de las personas también ha sido promovida por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU Hábitat) en diversos escenarios, como fue el caso del reporte “Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una nueva transición urbana”, en donde plantean que: “Para evaluar las condiciones habitacionales en toda su complejidad, sería necesario considerar la vivienda, no de forma aislada, sino en relación con el entorno y la ciudad, aspectos que aún no están contemplados en las mediciones internacionales.” (ONU-Hábitat, 2012). En este mismo sentido, el CONEVAL apoya esta perspectiva (de la cual, dicho sea de paso, es un actor activo) y apunta:

El lugar donde viven las personas es importante porque define las oportunidades a las que tienen acceso, así como los desafíos que enfrentan. Ello implica que la ubicación geográfica es sustancial y está relacionada con las causas y consecuencias de la pobreza. Si bien los pobres urbanos comparten muchas características con su contraparte rural, la ubicación geográfica es un componente clave para comprender la estructura, las causas y las tendencias de la pobreza, así como las políticas requeridas para luchar contra ella. (CONEVAL, 2016, pág. 20)

Aunado a ello, CONEVAL cuenta con un nivel de desagregación por Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) para los municipios con más de 15,000 habitantes, en donde clasifica los rangos de pobreza de acuerdo a sus parámetros de medición. Esto resulta interesante, pues estos municipios agrupan a cerca del 90% de la población en situación de pobreza (CONEVAL, 2019, pág. 7).

Como pudimos revisar al inicio de este escrito, las periferias experimentan un constante cambio de uso de suelo de rural a urbano, más allá de una planeación o normativa que gestione esta forma de ocupación (Vega, 2016, p. 291). En ellas, la carencia de servicios públicos o la precariedad de éstos, así como una escasa y a veces inexistente dotación de equipamientos, son una constante. En ese mismo orden de ideas, la expansión urbana, formal e informal, trae consigo una serie de problemáticas en addendum a las socio-económicas, como “el desabasto de agua potable de zonas contiguas, el deterioro del medio ambiente, la

insuficiencia de los sistemas de drenaje [...] y en general la escasa edificación de equipamientos colectivos” (Vega, 2016, p. 293).

Este modelo actual de ciudad acusa un abandono sistémico del Estado mexicano, al no contar con una política de suelo urbano para las periferias en situación de pobreza urbana, alejadas y desconectadas de la ciudad consolidada, a pesar de que el discurso político pueda expresar lo contrario. Es así que, un acercamiento a la gestión de estas formas de ocupación del territorio, según lo prevé Vega, dada una inminente ocupación y posterior densificación de las periferias, es contar con espacios para atender las necesidades de la población; algo que comúnmente surge como iniciativa de la sociedad civil y no desde el Estado (Vega, 2016, p. 308). Lo anterior, visto como un modelo de gestión del territorio, surge como una posibilidad análoga a una metodología de reconversión territorial que mejore las condiciones socio-espaciales de los asentamientos metropolitanos periféricos en situación de pobreza urbana.

Asimismo, Víctor Delgadillo (2016) resalta que el abandono del Estado mexicano obedece al sistema político y económico dominante, que encuentra en la desregulación de la normativa el escenario ideal para el establecimiento de la doctrina neoliberal y la reproducción del capital. Esta sesión de la rectoría del estado sobre el control del suelo y en particular sobre el desarrollo de vivienda inició con el Programa de Coordinación Especial para el Fomento de la Vivienda (DOF, 1992), con el cual, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) pasó de ser una instancia desarrolladora a una financiadora. Fue así que “el Estado [...] cedió a los actores privados su participación en la producción del hábitat (vivienda, barrio y ciudad)” (Delgadillo, 2016, p. 89).

De esta forma, el modelo actual de ciudad que estamos refiriendo se compone tanto por un orden urbano formal como por aquellos modos de urbanización informal o fuera de norma. En cualquiera de los casos, éstos son una expresión del modelo económico de acumulación de capital y conforman lo que podemos definir como crecimiento urbano. Los segundos; los que desafían al orden urbano, si bien lo hacen por satisfacer una necesidad de origen, también lo hacen bajo la premisa (con plena conciencia o por una dirección coercitiva) de que serán regularizados en algún momento (Delgadillo, 2016, p. 83 y 94).

Tenemos pues una constante generación de asentamientos humanos con población de bajos ingresos, excluida del orden urbano formal, que es “incapaz de acogerlos”, de tal forma que “las condiciones estructurales de desigualdad socioeconómica son las responsables directas de la permanencia de las formas informales de acceso al suelo y la vivienda” (Delgadillo, 2016, p. 84 y 86). Ante ello, se ha contado con programas para mejorar las urbanizaciones informales y acciones puntuales de renovación urbana, que si bien mitigan carencias específicas del entorno inmediato de estos asentamientos, no implican una solución estructural o un modelo de gestión territorial para mejorar las condiciones socio-espaciales desfavorables de los asentamientos metropolitanos periféricos en situación de pobreza urbana.

Para ello, Delgadillo (2016) sugiere un acercamiento a las dinámicas del urbanismo popular, es decir, aquél que se genera sin apoyo del Estado y por fuera de la lógica del mercado, y a las de la producción social del hábitat, en donde el carácter social surge desde los propios actores sociales, sin apoyo del Estado y sin fines de lucro. Estas formas sociales de participación en el territorio que plantea Delgadillo (2016), concuerdan con las

propuestas de gestión de la sociedad civil que manifiesta Vega (2016), y pueden fungir como un sustento para una propuesta integral de intervención sobre el territorio, que permita alcanzar el objetivo de mejora de las periferias.

Finalmente, es importante recordar que los territorios urbanos periféricos implican dinámicas distintas y distantes a las de la ciudad consolidada. En la actualidad, los territorios que concebimos como rurales, comprenden espacios sociales, culturales, económicos y políticos de transición entre el campo y la ciudad. Los estudios de las periferias urbanas buscan explicar la diversificación de estos aspectos como una forma nueva y diferente de organización de los territorios tradicionalmente concebidos como “no urbanos” (Ruiz Rivera & Delgado, 2008).

Ambos términos, urbano y rural deben coexistir para un eficiente desarrollo de la población, toda vez que la demanda urbana sobre las periferias está basada en la relación producción rural y consumo urbano. Sin embargo, es necesario proponer formas alternativas de intervención y programación para lo rururbano, más allá de un lindero de constante amortiguamiento, apropiación y transformación. Para ello, Ruiz y Delgado (2008) proponen el Desarrollo Territorial Rural (DTR) como instrumento de planificación, para reconocer el valor de los productos rurales, “que incluye tanto bienes tangibles (agrícolas, ambientales, manufacturas) como intangibles (identidad, patrimonio)” (Ruiz Rivera & Delgado, 2008, p. 82).

Esta revalorización del territorio localiza a las ciudades dentro del área de influencia de los territorios rurales y no al contrario, reconociendo así, desde un enfoque sistémico, que el origen de los asentamientos humanos se da en las condiciones del entorno natural. En síntesis, se busca reconocer la necesidad de un ordenamiento y gestión para un territorio heterogéneo, socialmente diverso.

Al respecto, Ruiz y Delgado aclaran que las periferias metropolitanas presentan las condiciones socio-espaciales propicias para recibir a las fuerzas de trabajo semiproletariadas, que dentro de la lógica capitalista de acumulación, resultan menos costosas de reproducir que aquella “urbanizada, modernizada, sindicalizada y acostumbrada al bienestar” (Ruiz Rivera & Delgado, 2008, p. 89), y proponen que:

La nueva ruralidad y el DTR suponen que para combatir la pobreza y la desigualdad se requieren medidas que aseguren la inserción competitiva, en los mercados globales, de las sociedades y territorios rurales. En cambio, bajo una perspectiva neomarxista, las mismas desigualdades territoriales son consecuencia de la dinámica de aquellos mercados globales, por lo que para revertir esa situación se requieren mecanismos de intervención más radicales y estructurales, dirigidos a la generación de alternativas al capitalismo y a combatir el debilitamiento de los Estados-nación, entre otras medidas. (Ruiz Rivera & Delgado, 2008, p. 91)

Los espacios de transición de Bazant

A manera de recapitulación de lo que hemos revisado hasta ahora, Bazant reconoce que el crecimiento de las ciudades es producto de la absorción demográfica de lo rural, y que ésta es originada por una constante pauperización del campo, acompañada de la concentración

de capital y de servicios en los núcleos urbanos (Bazant, 2001). La población de bajos ingresos encuentra en las periferias, fuera del fondo legal con infraestructura y servicios de estos núcleos, una alternativa para asentarse. Así, las periferias desarticuladas de la estructura urbana consolidada presentan demandas insatisfechas de equipamiento, servicios e infraestructura (Bazant, 2001).

Bazant critica el modelo actual de ciudad y su sistema de planeación, pues encuentra en él una incongruencia entre la falta de dinamismo, adaptación y respuesta de la planificación y el dinamismo de las periferias urbanas de bajos ingresos:

“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.” (Bazant, 2001, p. 224)

Apunta además que la planeación no sólo no es operativa para las condiciones periféricas de dispersión e insuficiencia de equipamiento y servicios, sino que en esencia no tiene como fin último el generar un bienestar social para la población, sino el desarrollo económico por medio de la reproducción del capital inmobiliario (Bazant, 2001, p. 225 y 229).

Por ello, “plantea la necesidad de cambiar el enfoque “totalizador” de la planeación urbana actual [...] sobre” las periferias, pues considera a éstas como “áreas que potencialmente pueden concentrar equipamiento y servicios para transformarse en centros de barrio o subcentros” (Bazant, 2001, p. 223). Esto, reconoce, requiere no sólo de la participación social de los propios habitantes, sino de voluntad política; quizá el componente más complicado de obtener.

Nos propone así una lectura de lo urbano, lo rururbano y lo rural, comprendida por 5 elementos: la mancha urbana consolidada, una primera franja de expansión urbana, una segunda franja de transición rural-urbano, zonas de conservación ecológica y áreas de alto riesgo. Para la franja de transición, sugiere el diseño de proyectos de inversión, de manera que las actividades agrícolas resulten más rentables frente a la presión inmobiliaria y que éstas puedan funcionar como un amortiguador de protección del entorno natural. Pero para este trabajo de investigación resulta de particular interés la estrategia que traza para la primera franja periférica de expansión. En ella, Bazant sugiere la procuración de áreas equipamiento que cubran las necesidades básicas de los nuevos asentamientos, así como obras de cabecera de infraestructura (Bazant, 2001, p. 232), como “acciones concretas que conduzcan a su estructuración urbana y dotación de equipamiento” (Bazant, 2001, p. 236).

Estas intervenciones, de acuerdo a como lo propone Bazant, deben ser puntuales, para funcionar como detonadores que gradualmente generen centros de barrio con actividad comercial y de servicios para su entorno periférico inmediato, lo cual a su vez “reducirá su dependencia funcional con la mancha urbana” (Bazant, 2001, p. 237) y mejorará las condiciones socio-espaciales de los asentamientos metropolitanos periféricos en situación de pobreza urbana.

Resultados preliminares: correlación entre periferias metropolitanas en situación de pobreza urbana y rezago educativo por carencia de equipamiento.

Gracias al marco teórico revisado en este documento, podemos tener un panorama más claro de la complejidad intrínseca de las periferias metropolitanas, pero más allá de eso, nos permite plantear una línea de acción sobre la metodología de estudio pertinente para esta forma de ocupación del territorio y consecuentemente definir estrategias posibles de intervención, enfocadas en la mejora de las condiciones socio-espaciales desfavorables que presentan los asentamientos metropolitanos periféricos, en particular aquellos en situación de pobreza urbana.

Si bien se puede prever a la voluntad política como limitante, no sólo oficial y discursiva, sino implícita o desde grupos de interés ajenos al bienestar social, se debe recalcar la esencia del concepto de derecho a la ciudad, plasmado por Henri Lefebvre (1969) y la obligación del Estado como garante del bienestar de la población (Marshall, 1950) y (Marcuse, 2001).

Retomando los parámetros de intervención puntual de Bazant (Bazant, 2001) y en el entendido de la inminente absorción de equipamientos metropolitanos periféricos, y dada la dinámica de atracción que tienen estas zonas de la ciudad para la población en situación de pobreza, las ciudades se encuentran frente a un creciente déficit de equipamiento. Es en esta situación que los equipamientos periféricos, que al ser alcanzados por los procesos particulares del crecimiento urbano, pueden llegar al final de su vida útil y caer en desuso, cobran relevancia para su potencial reconversión. Por ello la investigación planteó que toda superficie en propiedad del Estado en condición inminente de absorción por el crecimiento urbano representa una oportunidad de desarrollo y debe ser considerada como una potencial reserva de suelo en favor de la población y no de intereses particulares.

Sobre esta observación es que surge, como una inquietud fundamental que da origen a esta investigación, la necesidad de contar con un marco sistémico basado en la reconversión territorial como reserva de suelo alternativa para el crecimiento equilibrado de las ciudades mexicanas, que en consecuencia permita mitigar las condiciones de pobreza urbana generadas durante su acelerado crecimiento.

Para ello, la investigación realiza un diagnóstico urbano de necesidades en el cual se evalúan las condiciones de equipamiento de las periferias de la Zona Metropolitana del Valle de México, a través de una revisión porcentual de los usos de suelo. En este análisis se consideran las densidades de población de cada jurisdicción y con base en la Estructura del Sistema Normativo de Equipamiento Urbano de SEDESOL (1999), se contrastan los requerimientos de acuerdo a la población de cada circunscripción con la superficie requerida, obteniendo así niveles deficitarios de equipamiento urbano. Este estudio arroja una radiografía de las principales problemáticas y carencias de la zona de estudio, que permite elaborar un diagnóstico comprensivo y posibles propuestas de solución.

La reconversión de equipamiento en propiedad del Estado para proveer de equipamiento, servicios y conectividad a la población en condición de pobreza y precariedad laboral, es solo una de las posibles alternativas de suelo con que cuentan las ciudades en su proceso de crecimiento. La prerrogativa que originó esta propuesta de trabajo de

investigación se desenvuelve alrededor de un cuestionamiento inicial sobre la dificultad que enfrentan las ciudades para crecer de manera controlada, equilibrada y sustentable.

En ese orden de ideas, la presente propuesta de investigación toma como origen el déficit de equipamiento urbano y su posible solución por medio de la reconversión de predios en desuso propiedad del Estado, para realizar una identificación y caracterización de las reservas de suelo alternativas como una metodología sistémica para el desarrollo planificado.

Como se planteó anteriormente, la presente investigación busca determinar las reservas de suelo alternativas para la planeación metropolitana. Para ello, se realiza un estudio para generar una base de datos con las superficies de reservas territoriales disponibles dentro del Sistema Urbano Nacional y su caracterización, especialmente en términos de propiedad. Este análisis por sí sólo representa una importante aportación a la estructura de información geográfica del país.

En sintonía con el objetivo general de la investigación, además del levantamiento y caracterización de reservas territoriales, se tiene como objetivo definir las posibles alternativas de suelo para reserva con las que cuenta ya el Estado y que pudieran ser reconvertidas. Para ello se definieron los casos de estudio pertinentes que favorezcan un modelado para el desarrollo metropolitano, con lo cual se deberán definir las características de los asentamientos urbanos susceptibles a la instrumentación de este modelado. Los parámetros a seguir se han desarrollado de acuerdo a lo planteado en los casos de estudio de este documento, conforme avance la exploración del estudio.

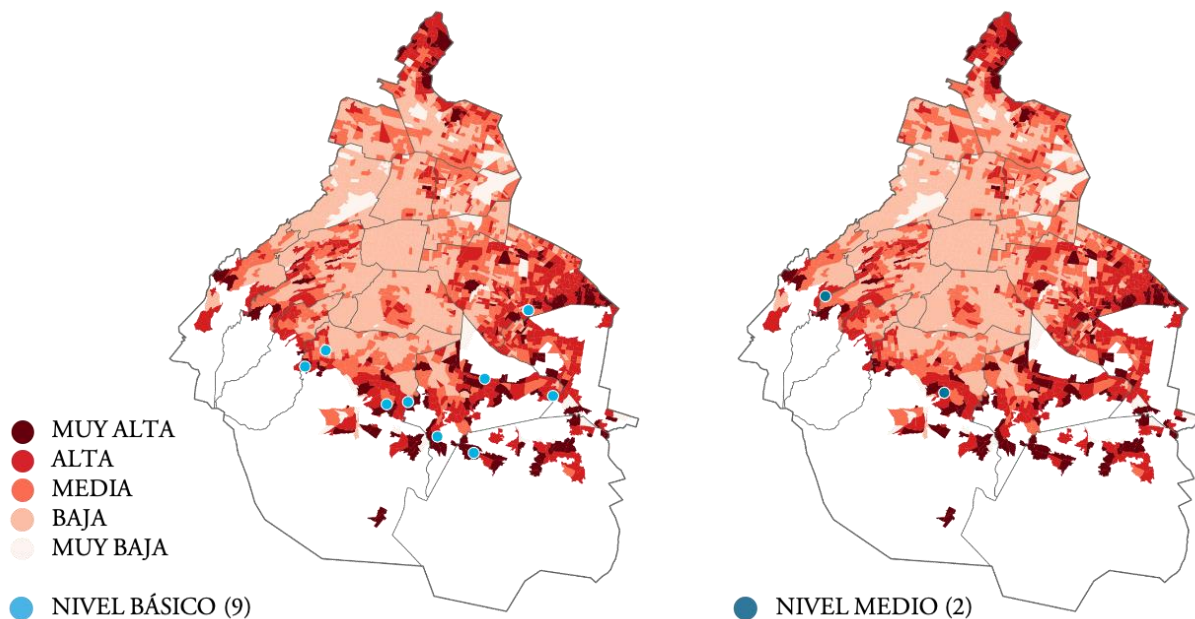
Complementando la investigación, se realiza un análisis de la demanda real de equipamiento y vivienda para los casos de estudio los cuales se contrastan con la oferta existente en estos rubros, para así calcular el déficit presente en cada zona urbana. De esta manera se busca categorizar los niveles de equipamiento, servicios y conectividad susceptibles a mejoramiento con la aplicación de una metodología de planeación basada en reservas de suelo alternativas.

El enfoque de este trabajo se centra en evaluar a detalle las políticas urbanas actuales que han demostrado una deficiente planeación en la contención urbana, en donde resalta la falta de control del mercado del suelo a merced de la especulación inmobiliaria y una preponderante lógica del capital privado y en detrimento de la población en condiciones de pobreza. Por ello, el análisis anterior permitirá valorar cuantitativamente el rezago de estas políticas en la planeación territorial.

En este sentido se elaborará un modelo de planeación metropolitana con base en las reservas de suelo alternativas que permita el crecimiento urbano controlado, ordenado y sustentable, de manera que se cuente con las condiciones de mitigación de pobreza urbana.

LA RECONVERSIÓN TERRITORIAL DE LOS EQUIPAMIENTOS EN DESUSO EN LA GESTIÓN DE MEJORA DE LAS
CONDICIONES SOCIO-ESPACIALES DE LOS ASENTAMIENTOS METROPOLITANOS PERIFÉRICOS
EN SITUACIÓN DE POBREZA URBANA

Figura 1. Equipamientos de educación pública de nivel básico y medio, dentro del tercer perímetro de contención urbana (PCU3) y población urbana en condiciones de pobreza por AGEB, Ciudad de México.



Fuente: Elaboración propia con base en media de población en condiciones de pobreza urbana por ageb para la Ciudad de México (CONEVAL, 2018), Perímetros de Contención Urbana (2018), Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) / Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), escuelas publicas de la Ciudad de México (SECTEI, 2020) y Sistema para la Consulta de la Información Censal (SCINCE), INEGI (2016).

Como parte de las observaciones preliminares de esta investigación (ver Figura 1), es posible presentar una correlación espacial entre la cantidad, localización y distribución del equipamiento educativo público de nivel básico y medio con respecto a los patrones de asentamientos metropolitanos periféricos en situación de pobreza urbana. Estas tendencias de correlación, que en este caso revisan el subsistema de equipamiento urbano de educación, fueron corroboradas con el patrón de distribución del equipamiento de salud y presentadas en un estudio el año pasado que encontró una correlación además con la concentración de casos de contagio por Covid-19. Si consideramos que los rezagos en acceso a salud y educación son dos dimensiones que inciden directamente en la medición de la pobreza en México y que éstos tienen a su vez un elemento territorial de localización potencialmente remediable, el presente estudio encuentra en la reconversión territorial de los equipamientos en desuso, una vía de gestión para la mejora de las condiciones socio-espaciales de los asentamientos metropolitanos periféricos en situación de pobreza urbana.

Referencias

Azuela, A., (2001) Marco jurídico de la coordinación metropolitana. En: Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México. Evaluación y perspectiva. Ciudad de México: s.n.

Bazant, J., (2001) Lineamientos para el ordenamiento territorial de las periferias urbanas de la ciudad de México. [En línea] Available at: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S140574252001000100010&lng=es&tlng=es [Último acceso: junio 2021].

Camagni, R., (2005) Economía urbana. Barcelona: Antoni Bosch.

Christaller, W., (1966) Central Places in Southern Germany. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Clichevsky, N., (2003) Pobreza y Acceso al Suelo Urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CONAPO, (2015) Sistema Urbano Nacional. [En línea] Available at: http://conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_Sistema_Urbano_Nacional [Último acceso: enero 2018].

CONEVAL, (2016) Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas en México. [En línea].

CONEVAL, (2018) Anexo Único de los "lineamientos y Criterios Generales para la Definición, Identificación y Medición de la Pobreza". [En línea] Available at: <https://www.coneval.org.mx/Normateca/Documents/ANEXO-Lineamientos-DOF-2018.pdf>

CONEVAL, (2019) La pobreza urbana en México: un enfoque geoespacial. [En línea] Available at: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza_urbana/Documentos_metodologicos/Nota_tecnica.pdf

Delgadillo, V., (2016) Ciudades iletradas: orden urbano urbano y asentamientos populares irregulares en la ciudad de México. Territorios, Issue 35, pp. 81-99.

DOF, (1992) Programa de Coordinación Especial para el Fomento de la Vivienda. [En línea] Available at: <https://sidof.segob.gob.mx/notas/getNewsletter/20-10-1992/Matutina/202292> [Último acceso: junio 2021].

DOF, (2004) Ley General de Desarrollo Social. [En línea] Available at: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgds/LGDS_orig_20ene04_ima.pdf

DOF, (2016) Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. [En línea] Available at: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_011220.pdf

[Último acceso: diciembre 2020].

Flores-Lucero, M. d. L., (2013) El ecobarrio, una alternativa para el mejoramiento urbano de los asentamientos irregulares. *ciudad y territorio*, T1ae,rrSitocrieod, avodl.yxTiiei,rrniútomr.io4, XIII(43), pp. 619-640.

GBM, (2018) Grupo del Banco Mundial. [En línea] Available at: <http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=base-de-datos-sobre-pobreza-y-desigualdad> [Último acceso: enero 2019].

INEGI (2015) Características del entorno urbano 2014. Síntesis metodológica y conceptual” (INEGI 2015. [En línea] Available at: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825078867.pdf

Jacquin, C., (2012) Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines. [En línea] Available at: <http://bifea.revues.org/186> [Último acceso: abril 2019].

Lefebvre, H., (1969) El derecho a la ciudad. Barcelona: Península.

Lungo, M. & Ramos, N., (2003) Regulación de la tierra en América Latina. s.l.:Lincoln Institute of Land Policy Research Report.

Marcuse, P., (2001) Enclaves Yes, Ghettoes, No: Segregation and the State. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, Conference Paper.

Marshall, T. H., (1950) Citizenship and social class, and other essays. [En línea] Available at: http://www.jura.unibielefeld.de/lehrstuehle/davy/wustldata/1950_Marshall_Citizenship_and_Social_Class_OCR.pdf [Último acceso: junio 2021].

Maya, E. y Maycotte, E., (2011) La pérdida del valor social de la vivienda. [En línea] Available at: <http://revistas.unam.mx/index.php/aca/article/download/26203/24635>

[Último acceso: abril 2019].

Melé, P., (2016) ¿Qué producen los conflictos urbanos?. En: El derecho a la ciudad en América Latina, visiones desde la política.. México: UNAM, Coordinación de Humanidades, PUEC, CIALC, IDRC/CRDI, pp. 127-158.

Ocampo, J., (2010) Los mecanismos de incorporación y financiamiento del suelo en los DUIS. Ciudad de México: Tesis, Maestría en Urbanismo, Universidad Nacional Autónoma de México.

Olivera, G., (2005) Reformas municipal y agraria, expansión urbano-regional y gestión del suelo urbano en México. Economía, Sociedad y Territorio, enero-junio, Vol. V (No. 17), pp. 121-159.

Olivos, J. R., (2009) La generación del suelo urbano para el desarrollo municipal. En: Régimen jurídico del urbanismo. Memoria del Primer Congreso de Derecho Administrativo Mexicano. s.l.:Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 415 - 436.

ONU-Hábitat, (2012) Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una nueva transición urbana. [En línea] Available at: <https://unhabitat.org/estado-de-las-ciudades-de-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe-state-of-the-latin-america-and-the-caribbean>

ONU-Hábitat, (2020) World Cities Report 2020. The Value of Sustainable Urbanization. [En línea] Available at: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf

Ruiz Rivera, N. y Delgado, J., (2008) Territorio y nuevas ruralidades: un recorrido teórico sobre las transformaciones de la relación campo-ciudad. *Revista Eure*, agosto, XXXIV(102), pp. 77-95.

SEDATU, (2013) Documento base para la elaboración de los: Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y de Vivienda 2013-2018. [En línea]

Available at: http://economia.unam.mx/cedrus/descargas/PNDUyV_PNDUV_Corregido.pdf
[Último acceso: septiembre 2019].

SEDESOL, (1999) Sistema Normativo de equipamiento urbano. Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Social.

Vega, A. L., (2016) El Hábitat Popular en la Periferia de la Ciudad de México. En: *Ciudades Populares en Disputa: ¿Acceso al Suelo Urbano para todos?*. Ecuador: Abya-Yala; Clacso; Universidad Federal de Río de Janeiro; Universidad Politécnica Salesiana, pp. 291-311.