

Aportaciones del ordenamiento territorial para una efectiva contención urbana en México^(*)

Contributions of land use planning for effective urban containment in Mexico

Gabriel Alejandro Mosqueira Cárcamo y Karla Paola Martínez Martínez

FECHA DE RECEPCIÓN: 22 DE OCTUBRE DE 2015

FECHA DE APROBACIÓN: 04 DE DICIEMBRE DE 2015

Resumen

La sustentabilidad es una cuestión que ocupa la agenda política, económica y social de toda ciudad del siglo XXI, y el fenómeno de expansión urbana está fuertemente relacionado a ella: del tamaño de la ciudad depende en gran medida el impacto que esta tenga en el medio ambiente, y la demanda de servicios básicos, infraestructura y equipamiento, así como qué medios de transporte son utilizados para la movilidad urbana. Ello, en última instancia, tiene repercusión directa en la calidad de vida de sus habitantes. Se podría pensar que el tamaño de cada ciudad guarda una proporción directa con el tamaño de su población, pero no necesariamente es así. En México, la población en zonas urbanas prácticamente se ha duplicado durante los últimos 30 años, mientras que la extensión de las manchas urbanas ha crecido en promedio 10 veces (SEDESOL, 2012). Hoy se reconoce que para una contención urbana efectiva no basta con fijar en un plan los límites del crecimiento. Es necesario coordinar la planeación del territorio mediante una eficiente gestión participativa y una correcta instrumentación. Esto no solo implica una serie de retos para la gestión urbana, sino que también requiere un cambio de enfoque para la integración del ordenamiento territorial.

Palabras clave: Contención urbana, sustentabilidad, ordenamiento territorial

Abstract

Sustainability occupies the political, economic and social agenda of every city in the XXI century, and the phenomenon of urban expansion is strongly related. The size of the city depends largely on the impact it has on the environment, the demand for basic services, infrastructure and equipment, as well as means of transport for urban mobility. What ultimately it has a direct impact on the quality of life of its inhabitants. We might think that the size of each city is directly proportional to the size of its population, but this is not necessarily so. In Mexico, the urban population has nearly doubled in the last thirty years, while the extent of urban expansion has grown an average 10 times. It is now recognized that for an effective urban containment, is not enough to set limits on a growth plan for this to be true. It is necessary to coordinate the planning of the territory with its efficient participatory management and proper implementation. This implies not only challenges for urban management, but also requires a change of approach for the territory arrangement.

Keywords: Urban containment, sustainability, territory arrangement

(*) El presente artículo fue elaborado para la revista *Espacio, Sociedad y Territorio*, después de un afortunado encuentro en México con Virginia Marzal, en un foro de la CEPAL con el tema de ordenamiento territorial.

(**) La expansión de las ciudades 1980-2010, Secretaría de Desarrollo Social, México 2012.

FILIACIÓN INSTITUCIONAL

Gabriel Alejandro Mosqueira Cárcamo.
Universidad Nacional Autónoma de México.

Arquitecto por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente se desempeña en la Dirección General de Coordinación Metropolitana de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Gobierno Federal). Cuenta con estudios y diplomados en instancias nacionales e internacionales como el ILPES / CEPAL. Sus intereses académicos y profesionales incluyen temas relacionados con la planificación urbana, el ordenamiento territorial, el desarrollo metropolitano y los sistemas urbano-rurales.

Contacto: gabarq@gmail.com

Karla Paola Martínez Martínez.
Universidad Nacional Autónoma de México.

Estudió Urbanismo en la Universidad Nacional Autónoma de México. Se ha desempeñado en cargos de planeación y normatividad urbana en instituciones como la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Gobierno Federal), y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Distrito Federal). Cuenta con estudios en instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo. Sus intereses académicos y profesionales incluyen temas relacionados con el derecho urbano, la gentrificación, y la accesibilidad al suelo urbano y la vivienda.

Contacto: kapamarti@gmail.com

En el siglo XXI la humanidad ha presenciado la consolidación de un largo proceso que comenzó en el s. XVIII con la Revolución Industrial y la migración masiva del campo a la ciudad y que hoy se manifiesta en una tendencia global hacia la urbanización. Actualmente, el 54% de la población mundial reside en áreas urbanas y se prevé que para 2050 la cifra llegará al 66% (Naciones Unidas, 2014).

Resulta interesante observar que la urbanización ha aumentado más en los países en vías de desarrollo que en los llamados 'desarrollados'. En el periodo 1990-1995 el crecimiento anual promedio de la población urbana en países de bajos y medianos ingresos fue de 3.8%, mientras que en países de ingresos elevados fue de tan solo 0.1%. Al respecto, cabe considerar que durante el periodo mencionado el 75% de la población urbana mundial vivía en países en vías de desarrollo. Según el Banco Mundial (1995), la población urbana en países de bajos y medianos ingresos creció del 22% al 39% entre 1960 y 1995, y se esperaba que fuera mayor al 50% en 2015¹. Este crecimiento hace de interés global los resultados que estos países obtengan en materia de desarrollo urbano sustentable.

El fenómeno urbano ha triunfado globalmente como expresión social y cultural por varias razones. Entre ellas se encuentra el hecho de que es más fácil suministrar servicios cuando las personas viven más concentradas en el espacio, como agua y saneamiento, salud, educación, actividades sociales y culturales, etc. Sin embargo, a medida que las urbes crecen, aumenta el costo requerido para satisfacer las necesidades básicas de la población, y se intensifica la presión sobre el medio ambiente y los recursos naturales. A pesar de ello, la población ha crecido, su esperanza de vida ha aumentado y la tasa de natalidad es más alta que la de defunciones; por lo tanto, las ciudades no han dejado de crecer.

Este hecho ha implicado, en el ámbito del urbanismo, el planteamiento de una reflexión respecto a qué modelo de ciudad resulta ser más sustentable ambiental, económica y socialmente; la respuesta recurrente es que en materia de sustentabilidad conviene seguir un modelo de ciudad compacta más que uno de ciudad dispersa.

En principio, una ciudad compacta ocupa menor superficie territorial que una ciudad dispersa, ya que su

densidad poblacional (número de habitantes por hectárea) es mayor. Ello disminuye la cantidad de suelo urbano necesario, de forma que el resto permanece disponible para usos no urbanos, como el agropecuario o el forestal. El modelo de ciudad compacta también implica algunos retos en materia de sofisticación y eficiencia de la infraestructura y el equipamiento, ya que la necesidad de dotar de servicios urbanos a un mayor número de personas generalmente hace necesario el uso de tecnologías aplicadas para construir y operar los diversos sistemas de los que la ciudad depende (transporte, agua, drenaje, energía, etcétera). Sin embargo, las ciudades son ámbitos sociales y culturales muy complejos. Por lo tanto, en la práctica no es sencilla la implementación de modelos teóricos como el de ciudad compacta. El suelo urbano tiene un valor en el mercado, el cual suele aumentar en relación a la ubicación, y los servicios, infraestructura y equipamiento disponibles, así como de acuerdo a su coeficiente de utilización, relacionado directamente con la densidad de población (a mayor coeficiente de utilización del suelo, mayor densidad de población). En realidad, todos los principios que rigen el modelo de ciudad compacta contribuyen a aumentar el valor del suelo. Los habitantes de una ciudad pueden considerarse un mercado cautivo: ya que todos buscan conseguir la mejor ubicación posible frente a una oferta de suelo naturalmente limitada, el valor del suelo urbano aumenta constantemente. Así, aquellos que no pueden competir por una ubicación que cuente con condiciones apropiadas suelen ubicarse donde el valor del suelo es asequible a sus posibilidades económicas, generalmente en las periferias urbanas, donde no se cuenta con condiciones apropiadas de servicios, infraestructura y equipamiento.

Tal situación genera que en muchas de las ciudades de México y América Latina, donde las brechas socioeconómicas suelen ser profundas, coexistan dos modelos de ciudad aparentemente contrarios: el de ciudad compacta, que implica la densificación de las zonas céntricas de la ciudad y la generación de nuevos mercados de suelo urbano; y el de ciudad dispersa, que comporta la expansión de los límites de crecimiento de la ciudad para dar cabida a sectores de la población que se encuentran fuera del mercado de suelo urbano consolidado.

Si en el siglo XXI se pretende realmente generar ciudades más sustentables, es imprescindible entender mejor la relación entre los modelos de ciudad compacta y dispersa, que se manifiestan simultáneamente, y ordenar efectivamente las ciudades como parte de un mismo territorio. En el caso de México y

1. Información del Banco Mundial citado en el texto *Ciudades competitivas y sustentables*, del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y por el Centro Mario Molina, 2014.

América Latina, ello es particularmente importante, dada la enorme brecha de desigualdad socioeconómica que se manifiesta en fenómenos territoriales.

En este contexto, el presente artículo pretende abordar dos visiones complementarias. En el primer capítulo, titulado “Expansión urbana: causa y consecuencia de problemas territoriales”, se plantea el problema de la expansión urbana en México, y su estrecho vínculo con la habitabilidad y sustentabilidad de las ciudades.

En el segundo capítulo, “De afuera hacia adentro: gestión urbana desde el enfoque del ordenamiento territorial”, se plantea la pregunta de qué puede lograr el ordenamiento territorial integrado² para conseguir una efectiva contención urbana, ya que el problema en cuestión implica al territorio en su conjunto y el enfoque puramente urbano ha mostrado no ser efectivo para contenerse a sí mismo; es decir, parece necesitar una contraparte o complemento.

El tercer capítulo, titulado “De adentro hacia afuera: las vertientes de densificar”, plantea los problemas y oportunidades que representa gestionar diferentes ciudades dentro de una misma ciudad. Plantea cuestionamientos sobre nuevas tipologías de habitabilidad y su relación con la vivienda, y sobre la importancia de una densificación adecuada.

Finalmente, en el cuarto capítulo se concluye la necesidad de integrar enfoques de gestión urbana con enfoques de ordenamiento territorial, así como la importancia de sumar recursos y voluntades en nombre del territorio y de la ciudad: entendiendo al territorio como el más antiguo legado vinculado a las primeras manifestaciones culturales del hombre y a la ciudad como la cúspide de nuestra evolución cultural.

I. Expansión urbana: causa y consecuencia de problemas territoriales

En el texto *La expansión de las ciudades 1980-2010*, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) analizó el fenómeno de la expansión urbana en las principales ciudades de México. Los resultados fueron alarmantes:

Las ciudades mexicanas se han transformado permanentemente durante las últimas cinco décadas como resultado del crecimiento poblacional y la continua expansión territorial. La demanda de suelo para una diversidad de actividades y funciones ha convertido a

México en un país urbano, el 72.3% de la población vive en las 384 ciudades de más de 15,000 habitantes que integran el Sistema Urbano Nacional (SUN). Es preocupante que a nivel nacional persiste la desvinculación entre el crecimiento poblacional y la expansión excesiva de las manchas urbanas. En términos generales, la población en las zonas urbanas de México se ha duplicado en los últimos treinta años, mientras que la extensión de las manchas urbanas ha crecido en promedio 10 veces. En algunas ciudades esas cifras han alcanzado niveles preocupantes, en tanto que el área urbana ha tenido un incremento de 25 veces; la población ha crecido únicamente 3.3 veces (2012, p. 8).

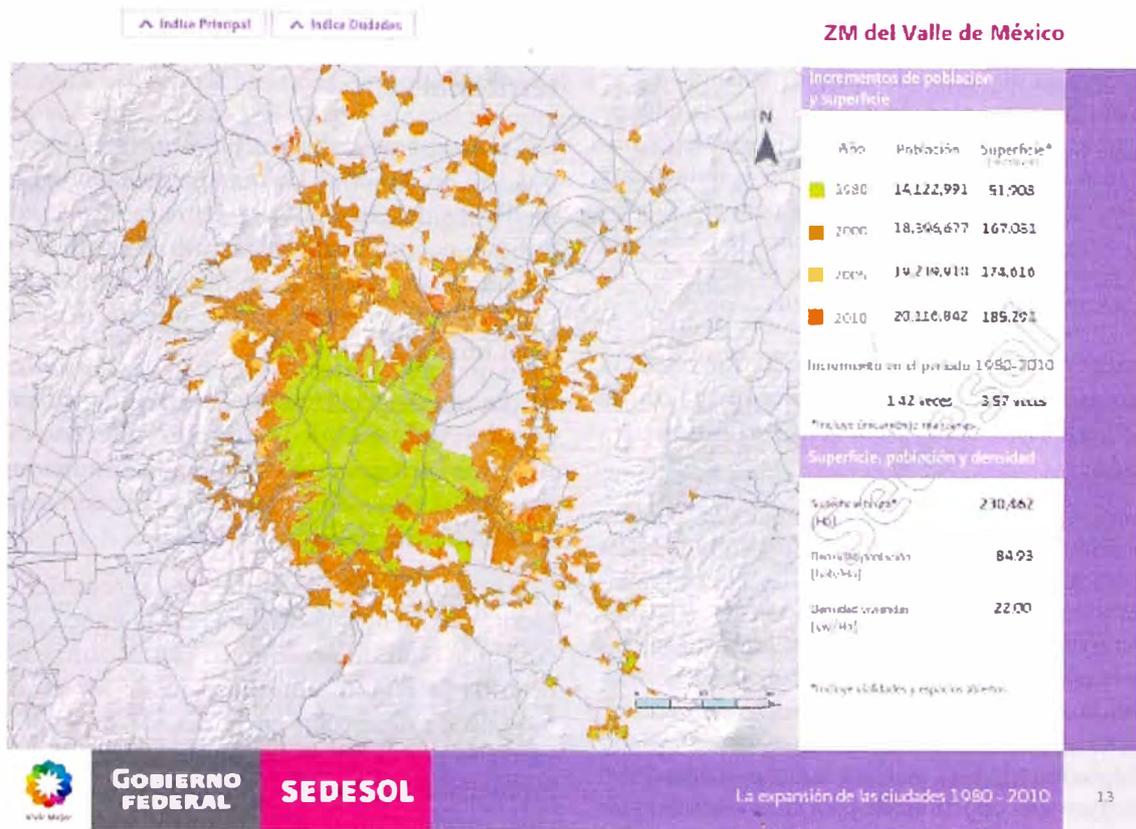
La publicación compara de manera gráfica y cuantitativa la relación población-territorio en las principales ciudades mexicanas³ durante las tres décadas que abarca el periodo de 1980 a 2010 (ver Figura 1). Fue uno de los primeros estudios relacionados con el tema de la expansión urbana en México y el modo de aproximación empleado es particularmente interesante para fines de este artículo, porque significa una ruptura, al menos parcial, con la tendencia centralizadora de ubicar los problemas urbanos más relevantes en las mayores metrópolis del país: en cambio, establece la relación entre población y territorio como una medida con la que cada ciudad puede dimensionar la escala de sus dificultades.

Se decidió hacer un estudio con estas características porque se considera que el problema de la expansión urbana desmedida en México es causa y consecuencia de muchos otros problemas urbanos relacionados con la habitabilidad y la sustentabilidad de las ciudades. Además, este artículo permite visualizar los posibles escenarios futuros y las implicaciones que tendría en la calidad de vida de los habitantes urbanos la permanencia del actual modelo de crecimiento si se mantienen las tendencias registradas:

Datos de ONU Hábitat indican que el 32.7 por ciento de la población urbana de los países en desarrollo vive en asentamientos irregulares, en condiciones precarias y en algunos casos de alto riesgo. El crecimiento descontrolado y la construcción masiva de viviendas ha provocado una diversidad de problemas que involucran una conectividad deficiente, diseño urbano que incentiva el uso del automóvil, prioriza al vehículo particular sobre el transporte público y la movilidad no motorizada, margina al ciudadano propiciando la pérdida de calidad de vida... En algunos casos, la ex-

2. Por ordenamiento territorial integrado se entiende a la suma de lo que tradicionalmente se ha entendido como ordenamiento urbano, agropecuario y ambiental.

3. Compuesta por 11 zonas metropolitanas, con una población mayor a 1 millón de habitantes; 22 ciudades de 500 mil a 1 millón de habitantes; 62 ciudades de 100 a 500 mil habitantes; y 40 ciudades de 50 a 100 mil habitantes).



ZM del Valle de México

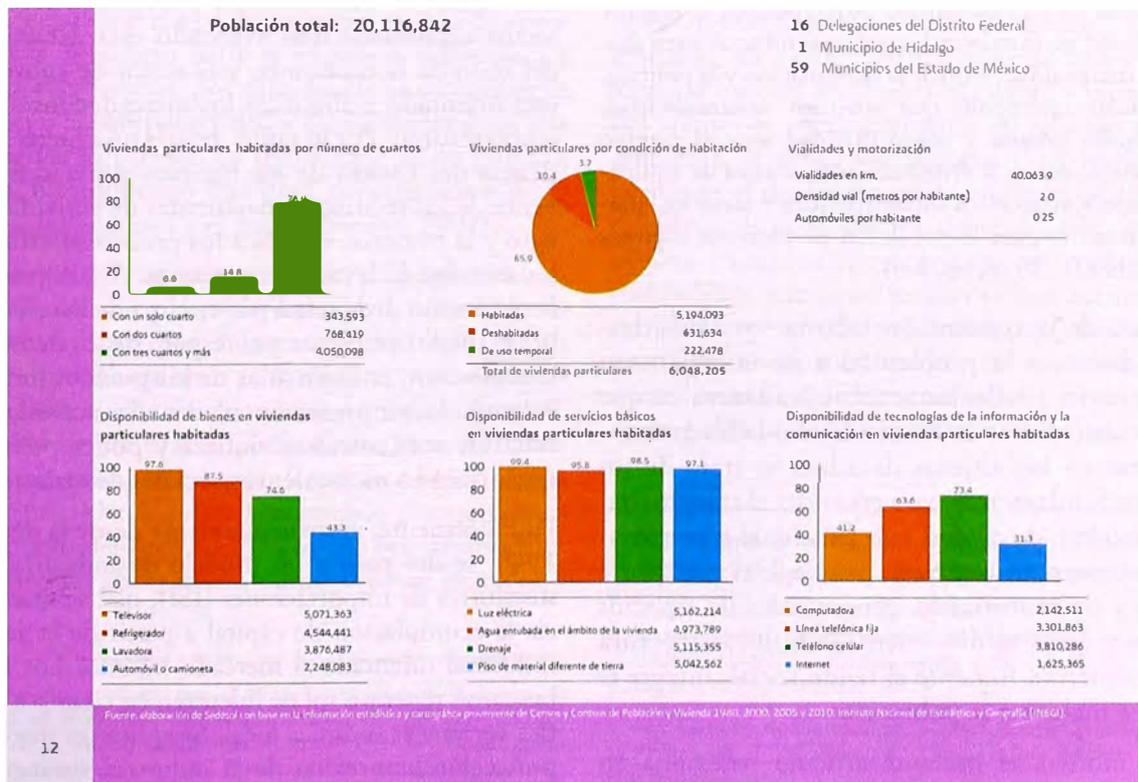


Figura 1. Crecimiento de la Zona Metropolitana del Valle de México en el periodo 1980 – 2010.

Fuente: SEDESOL, 2012, pp. 12-13.

pansión desordenada de las ciudades se ha generado a partir de asentamientos informales en zonas de riesgo, no aptas para el desarrollo urbano, teniendo como resultado la precariedad, la irregularidad y la falta de equipamientos... Este modelo de crecimiento implica altos costos económicos, sociales y ambientales para los tres órdenes de gobierno y para el ciudadano... Esta expansión también implica la pérdida de zonas agrícolas, forestales, de recarga del acuífero y de servicios ambientales (SEDESOL, 2012, pp. 8-9).

Sin embargo, como suele suceder en lo que respecta a problemas urbanos, la correcta identificación de la problemática ofrece también la oportunidad para su solución:

Los vacíos intraurbanos y las zonas que han perdido su vocación, representan un área de oportunidad para la regeneración de la vida ciudadana. La adecuada ubicación y diversidad en la vivienda, sumadas a la asignación focalizada de los subsidios y apoyos hacia los sectores más necesitados, aportará beneficios de trascendencia social, ambiental, urbana y económica... La planeación urbana, el ordenamiento territorial y la integración de una política urbano-habitacional constituyen una oportunidad para crear ciudades más competitivas y optimizar el uso de los recursos naturales y del territorio. La situación actual y la declaración del derecho a la ciudad, tema del Foro Urbano Mundial en Río de Janeiro 2010, plantea la urgente necesidad de fortalecer las políticas urbanas para abatir la desigualdad, reducir la marginación y la pobreza, estimular metrópolis que articulen sustentabilidad, desarrollo urbano y competitividad ante el cambio climático, con una distribución equitativa de equipamientos y el acceso a infraestructura y servicios, particularmente para la población de menores ingresos (SEDESOL, 2012, pp. 8-9).

El tópico de la contención urbana, en tanto respuesta directa a la problemática de la expansión urbana, invita a reflexionar sobre la manera en que se han construido y habitado las ciudades latinoamericanas en las últimas décadas. Se trata de un concepto fundamental para entender el tránsito hacia un modelo de ciudad más funcional y sustentable, que integre usos mixtos, privilegie el transporte público y no motorizado, genere redes de espacios públicos y áreas verdes, cuente con infraestructura y equipamiento, fomente el tejido social, integre el espacio e incluya a la población.

Por tal motivo, el presente artículo reflexiona en torno a cómo lograr una contención urbana efectiva que incorpore el ordenamiento territorial a una gestión urbana específica y diversa basada en hechos.

II. De afuera hacia adentro: Gestión urbana desde el enfoque del ordenamiento territorial

Las políticas de ordenamiento territorial se han impulsado en América Latina aproximadamente desde mediados del siglo XX, en el marco de condiciones político-económicas cambiantes. Aunque el presente artículo hace énfasis en su relación con el desarrollo urbano, es importante aclarar que no es esa su principal finalidad o enfoque.

El doctor Ángel Massiris Cabeza identifica cuatro grandes modelos de desarrollo que coexisten en América Latina, que han generado condiciones político-económicas de las cuales se han derivado diversas familias de políticas territoriales.

El primero de ellos es el modelo agrominero exportador, que tiene sus orígenes en la época colonial y continúa estando presente en ciertas zonas a lo largo de toda la región, aunque dejó de ser el principal modelo de desarrollo en la década de 1930. Se caracteriza por la acumulación de capital a partir de la explotación de los sectores agropecuario y minero, cuya producción se orienta al mercado externo. En este modelo, el Estado se limitaba a seguir las reglas del comercio internacional y a mantener la seguridad nacional. La estructura productiva es dual: el sector exportador más avanzado está desarticulado del resto de la economía, y el sector de subsistencia está orientado a abastecer los mercados locales o de autoconsumo. Por lo tanto, existía una fuerte dependencia del Estado de los ingresos generados por la venta de los recursos provenientes de actividades del agro y la minería, sujetos a los precios internacionales volátiles de las materias primas. Así, se priorizaba la obtención de la renta por encima de los efectos sobre el medio ambiente y el respeto de los derechos de la población, en particular de los pueblos indígenas. Además, las empresas vinculadas a las actividades extractivas concentraban riqueza y poder político, lo que ocasionó movimientos sociales de resistencia.

Posteriormente, aproximadamente desde la década de 1940, se dio paso a un modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), que se orientó hacia la acumulación de capital a partir de la actividad industrial orientada al mercado interno. Los Estados buscaron tener un rol de liderazgo en cuanto a la política social y económica local. Se aplicaron medidas de protección arancelaria de la industria, financiamiento público de inversiones, estímulos fiscales y políticas redistributivas en lo social. Se buscó el equilibrio entre la eficiencia económica y la solidaridad social.

Tales medidas son características del llamado 'Estado de bienestar'. Se mantuvo la dualidad de la estructura productiva, a la que se le agregó la economía informal. Ello implicó una explotación intensiva de recursos naturales, así como un rápido crecimiento demográfico, veloz deterioro ambiental, y crecimiento urbano acelerado y desordenado, lo cual a su vez dio lugar a la implementación de políticas de desarrollo regional, y de ordenamiento urbano y ambiental (Massiris, 2015).

Hacia mediados de la década de 1980 se adoptó una economía de mercado caracterizada por orientarse nuevamente hacia el mercado externo, modelo que prevalece hasta la actualidad. Se fijaron nuevas reglas económicas liberales, las cuales se denominan 'neoliberales'. Se implementaron una serie de ajustes estructurales (Consenso de Washington, 1989)⁴, así como una disciplina fiscal más estricta, control de la inflación y estímulos a la inversión extranjera. Estas medidas fueron acompañadas de una reducción del gasto público y del cuerpo del Estado, así como una reforma tributaria que aumentó los ingresos vía ampliación de la base tributaria. Las tasas de interés y tipos de cambio pasaron a ser regulados por el mercado, y tuvo lugar una liberalización del comercio marcada por las privatizaciones. Se eliminaron regulaciones en el ámbito laboral, se redujeron o eliminaron subsidios y se flexibilizaron los controles ambientales. Se buscó cambiar el tipo de sociedad, de una que procuraba el equilibrio entre la eficiencia económica y la solidaridad social, por otra donde se estimulase la eficiencia, la competitividad y el individualismo, y se privilegiase lo privado en detrimento de lo público, lo cual ha implicado una gran concentración de la riqueza, los ingresos y el poder (Sunkel, 2001).

Massiris (2015) afirma que hacia principios del siglo XXI algunos países de América Latina han comenzado a optar por modelos de desarrollo en los cuales el neoliberalismo se flexibilice, y dé cabida a problemáticas de carácter social o medioambiental. Tal es el caso de Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay. Otros países han optado por gobiernos más críticos del neoliberalismo, que buscan modelos de desarrollo alternativos, como Bolivia, Ecuador y

4. El término, acuñado por el economista John Williamson, se refiere al paquete de reformas que abarcaban políticas que propugnaban la estabilización macroeconómica, la liberalización económica, la reducción del Estado, y la expansión de las fuerzas del mercado. Fueron promovidas por instituciones bajo la órbita de Washington D. C como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

Venezuela. Algunos otros han optado por seguir con un modelo neoliberal más ortodoxo, como México, Colombia, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú. El autor enfatiza la importancia de tener presente los distintos modelos de desarrollo por los que ha transitado la región para comprender el contexto actual y las políticas de ordenamiento territorial vigentes en cada país, por lo que elabora un cuadro comparativo en el que ilustra el contexto político de 19 países latinoamericanos y las etapas de desarrollo por las que transitaron (ver Figura 2).

Llama la atención que, de los 19 países analizados, México es el único que a criterio del autor ha mantenido una estabilidad política ininterrumpida a lo largo del siglo XX y principios del XXI, lo cual se debe a que desde la Revolución Mexicana no han tenido lugar golpes militares, golpes de Estado u ocupaciones extranjeras. Probablemente, esto ha representado para el caso mexicano la oportunidad de generar un marco jurídico e institucional más robusto en materia de ordenamiento territorial que en otros países de América Latina (ver Figura 3). Efectivamente, en México se ha experimentado en materia legislativa modificaciones a la Constitución Política y la publicación de leyes de población⁵, asentamientos humanos⁶, planeación⁷, equilibrio ecológico y protección al ambiente⁸, así como la instalación de comisiones en ambas cámaras del congreso federal y en los congresos locales. Sin embargo, sería difícil afirmar que esto ha servido para alcanzar mejores resultados en cuanto a la ordenación del territorio, particularmente en relación al medio ambiente, el desarrollo regional y territorial, la gobernanza, el desarrollo socioeconómico y urbano, los conflictos de uso y destino del suelo, y la contención urbana. La explicación de por qué una mayor estabilidad política, y recursos jurídicos e institucionales más robustos no han sido suficientes para alcanzar mejores resultados en la ordenación del territorio, posiblemente pueda encontrarse en la falta de continuidad de las políticas de ordenamiento territorial.

5. Ley General de Población, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero de 1974. Última reforma el 19 de mayo de 2014.

6. Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en 1976. Última reforma publicada el 24 de enero de 2014.

7. Ley General de Planeación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983. Última reforma publicada el 6 de mayo de 2015.

8. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988. Última reforma publicada el 05 de noviembre de 2013.

Contexto político 1926-2015

PAIS	Primario exportador		Industrialización por sustitución de importaciones (ISI)									Economía de mercado			Modelos alternativos			
	26-30	31-35	36-40	41-45	46-50	51-55	56-60	61-65	66-70	71-75	76-80	81-85	86-90	91-95	96-00	01-05	06-10	11-15
Argentina			Dictadura militar	Revol. 43	Peronismo													
Bolivia				R. militar														
Brasil																		
Chile																		
Colombia			Violencia política Bogotazo															
Costa Rica																		
Ecuador			1 golpe militar en 2 gobiernos de José María Velasco Ibarra															
El Salvador			Autoritarismo militar y violencia política															
Guatemala			Dictaduras militares				Junta militar											
Haití																		
Honduras																		
México			Gobierno del Partido Revolucionario Institucional PRI															
Nicaragua			Dictadura de los Somoza															
Panamá																		
Paraguay			Guerra Chaco (33) y guerra Bolivia (47)				Dictadura militar de Alfredo Stroessner											
Perú																		
R.Dominicana			Dictadura de Rafael Leónidas Trujillo						Juan Bosch									
Uruguay																		
Venezuela						Gobierno militar												

- Gobiernos militares, autoritarios o bajo ocupación extranjera.
- Inestabilidad política, intercambio entre gobiernos elegidos legal o ilegalmente y golpes de estado cortos.
- Estabilidad política. Predominio de gobiernos democráticos con presencia, en algunos países, de conflictos armados

Elaborado por: A. Massiris

Figura 2. Cuadro comparativo del contexto político y modelos de desarrollo de 19 países latinoamericanos

Fuente: Massiris, 2015. Presentación en el curso de Ordenamiento Territorial impartido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL México.

Massiris (2015) se refiere también a la presencia de grupos o familias de políticas territoriales en América Latina que, relacionados con los modelos de desarrollo implementados en la región a lo largo del siglo XX y principios del XXI, están presentes y coexisten en la actualidad. Entre ellas están las políticas de desarrollo regional, que buscan resolver las disparidades regionales, y transformar la estructura de desarrollo territorial estableciendo polos urbanos de crecimiento y un desarrollo rural integrado a ellos. En países como Perú, México, Uruguay, Brasil y Colombia, se consideró también el desarrollo integral de cuencas hidrográficas. En México, el desarrollo regional tuvo un fuerte impulso cuando la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) se hizo responsable de elaborar los planes nacionales de desarrollo:

En 1975 se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional⁹, con el objeto de regular los comités pro-

motores del desarrollo socioeconómico de los estados (COPRODES), organismos descentralizados creados en 1971, presididos por los gobernadores, que tenían entonces cuatro años de operación, con el propósito de promover y coordinar las acciones de las dependencias federales que actuaban en las entidades federativas, en congruencia con las políticas de desarrollo regional y nacional. Con la publicación de la LGAH (Ley General de Asentamientos Humanos, 1976) se modificaron ambas figuras, la primera se llamó ahora Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano... Los convenios únicos de coordinación (CUC) eran los mecanismos para coordinar las estrategias del PGD (Plan Global de Desarrollo, dentro del Sistema Nacional de Planeación, 1976) para impulsar, entre otros, la evolución armónica de las regiones... Los comités estatales de desarrollo rural se fusionaron con los COPRODES, junto con el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), y los CUC se transformaron en los programas estatales de inversión. Unos años después, los COPRODES fueron sustituidos por los comités de planeación para el desarrollo o COPLADES (González García de Alba Liguia, 2009).

9. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28/01/1975

POLÍTICAS, LINEAMIENTOS, PROGRAMAS O PLANES DE OT, SEGÚN ÁMBITO TERRITORIAL, 2014

País	Ámbito nacional	Ámbito intermedio	Ámbito local
Argentina	Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (2003-2016).	Planes provinciales de OT	Planes municipales e intermunicipales
Bolivia	No. Reformulación de la política territorial	Planes departamentales de OT	Planes municipales
Brasil	No	Zonificación Ecológica Econ.	Planes directores
Colombia	No. Avances en formulación de política nacional	Direct. y planes departamentales	Planes municipales y distritales
Costa Rica	Política nacional de OT.	Planes regionales	Planes reguladores cantonales
Cuba	Plan Nacional de OT y urbanismo.	Esquemas y planes provinciales de OT y urbanos	Planes municipales, parciales y especiales
Chile	No	Programas regionales de OT (PROT)	Planes reguladores comunales, intercomunales, metropolitanos.
Ecuador	Estrategia territorial nacional.	Planes regionales y provinci.	Planes municipales
El Salvador	Política y Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.	Estrategia y planes deptales. de desarrollo y OT	Planes municipales
Guatemala	No	Planes regionales	Planes municipales
Honduras	Plan Nacional de OT.	Planes regionales	Planes municipales
México	Programa Nacional de OT y Desarrollo Urbano.	Programas estatales	Programas municipales
Nicaragua	Política General de OT	Planes departamentales	Planes municipales
Panamá	Plan nacional de OT para el desarrollo urbano.	Planes regionales	Planes locales y parciales
Paraguay	Plan marco nacional de desarrollo y OT	No	Planes municipales
Perú	Lineamientos de política de OT.	Zonificación ecológica económica (ZEE)	Zonificación ecológica económica (ZEE)
Puerto Rico	No	No	Planes municipales
República Dominicana	No. En discusión Política Nacional	Planes regionales	Planes municipales
Uruguay	Directrices y programa nacional de OT.	Estrategias regionales. Directrices departamentales	Planes locales
Venezuela	No. Reformulación de la política territorial	Planes regionales y estatales	Planes de ordenación urbanis. 74

A. Massiris

Figura 3: Cuadro comparativo de políticas, lineamientos, programas o planes de ordenamiento territorial según ámbito territorial

Fuente: Massiris, 2014, Presentación en el curso de Ordenamiento Territorial impartido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL México.

A partir de la década de los 80, la política de desarrollo regional pierde importancia debido a los cambios estructurales asociados a la tendencia del manejo global y centralizado de la economía, que llevó a la supremacía de la política macroeconómica sobre los enfoques mesoeconómicos o microeconómicos, y a la apuesta política por el municipio como el nivel territorial más adecuado para la prestación de servicios y la participación social (Boisier, 1997).

Otra familia de políticas de descentralización vigente en la actualidad se caracteriza por buscar el reordenamiento de los ámbitos territoriales de gestión a través de la descentralización política, administrativa y fiscal. Su finalidad es promover el desarrollo local, y aumentar la democratización, y la equidad social y territorial del desarrollo, para lo cual se requerían entidades locales fuertes, eficientes y transparentes que garantizaran eficacia en la acción del Estado; una mejor asignación de los recursos fiscales para una óptima prestación de los servicios; descongestión de la administración pública; mayor gobernabilidad y control social; trans-

parencia en el manejo de los bienes y recursos públicos; y acercar el Gobierno a los ciudadanos:

En 1976, el gobierno federal llevó a cabo el primer acto de institucionalización del marco normativo en materia urbana y territorial mediante reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución. Con el artículo 27, sustento normativo de las actividades de planeación, se otorgó a la nación el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para conservarlos y propiciar la distribución equitativa de la riqueza pública, desarrollar equilibradamente al país y mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana, también se otorgaron atribuciones para imponer modalidades a la propiedad en función del interés público... El artículo 73 facultó al poder legislativo para legislar sobre la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos y cumplir con lo previsto en el artículo 27. El artículo 115 fortaleció las atribuciones de los municipios en materia de planificación y ordenamiento territorial, además de estipular las atribuciones y competencias entre ámbitos

de gobierno y de señalar la facultad de los municipios para administrar su hacienda y hacerse cargo de los asuntos fiscales no reservados a la federación (González García de Alba Ligia, 2009).

Sin embargo, los resultados no han sido los esperados, debido a la existencia de fuertes resistencias de los poderes centrales a perder el control de las acciones regionales y locales; el dominio de las decisiones nacionales sobre las regionales y locales, y de las sectoriales sobre las territoriales; la descentralización de funciones sin suficiente respaldo financiero; y la vulnerabilidad ante la corrupción en el manejo de los recursos financieros por parte de las entidades territoriales locales (Massiris, 2015).

Existe una tercera familia de políticas territoriales que incorporan dentro de sus estrategias el concepto de 'neorregiones', el cual está basado en un regionalismo abierto e integraciones regionales. Se basa en la regionalización coordinada entre gobiernos (locales, subnacionales y nacionales) de políticas transversales (ambiental, ciencia, tecnología, etc.) y sectoriales (fomento productivo, pobreza, desarrollo empresarial, etc.) para la formulación de regiones más competitivas, que pueden llegar a ser asociativas, transfronterizas, urbanas, estratégicas, ciudades-región o ecorregiones. Estas políticas, también llamadas sectoriales-regionales, son una hibridación sectorial-regional, ya que promueven el desarrollo endógeno a partir de las particularidades locales o regionales, pero desde la coordinación de los diversos sectores de gobierno. A este tipo de políticas territoriales se les relaciona con un modelo neoliberal de desarrollo (por el planteamiento de competencia entre regiones) pero que a su vez busca ser más flexible, y dar cabida a problemáticas del ámbito social y medioambiental. Y considera al territorio como un factor clave para lograrlo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2004; Moncayo, 2005).

Actualmente en México la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) es responsable a nivel nacional de los sectores de desarrollo urbano, regional, agrario y del sector vivienda, así como de la coordinación sectorial y el ordenamiento territorial a nivel nacional:

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano... dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo... proponer al Presidente de la República la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, la planeación del desarrollo regional, urbano y agrario, la promoción y fomento de la infraestructura y la vivienda, así como de la

propiedad rural, de conformidad con los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. (Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, Reglamento Interior, 2013, Cap. I)¹⁰

Por lo tanto, el ordenamiento territorial en su conjunto depende de cuatro secretarías federales que cuentan con un enfoque secto-territorial. Es decir, desde sus respectivos sectores, les corresponde coordinarse para conseguir el desarrollo territorial en su conjunto. Esto es, la SEDATU, en coordinación con la SEDESOL, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

Cabe resaltar que en las familias o grupos de políticas territoriales implementadas a lo largo del siglo XX en América Latina existe una concurrencia de enfoques en los cuales el territorio surge como un elemento articulador de políticas públicas. Por ejemplo, el enfoque de planificación física espacial que predominó durante los 70, cuyo principal instrumento eran los planes reguladores del uso del suelo urbano, comenzó en la década de 1980 a adquirir un enfoque ecológico o ambiental. En 1988, con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGGEPA), se introducen en México los programas de ordenamiento ecológico general, regional, estatal y marino. Luego, en los 90, ambos enfoques se conjugan. Hacia la primera década del siglo XXI aparecen nuevos enfoques desde la perspectiva del desarrollo territorial y el desarrollo secto-territorial con énfasis económico o urbano, a escala nacional y regional. En 2001, en México se elaboran Programas Estatales de Ordenamiento Territorial, y se formula el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial. Se consolida entonces el ordenamiento territorial como una política de Estado, y un proceso político-técnico-administrativo planificado y concertado, con el que se pretende configurar, a largo plazo, una organización del uso y la ocupación del territorio, así como orientar la transformación del mismo según principios de planificación, y gestión integral y descentralizada; sostenibilidad ecológica; cohesión y participación social; equilibrio del desarrollo territorial nacional; respeto a la diversidad cultural; y visión prospectiva y estratégica. Por lo tanto, el ordenamiento territorial surge como una potente herramienta para

10. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 02 de abril de 2013. Última reforma el 31 de octubre de 2014.

impulsar el uso, ocupación y transformación de los territorios de manera sostenible y cohesionada. Tiene como objetivo conciliar o armonizar las políticas y planes de desarrollo económico, conservación ambiental y desarrollo social desde una base territorial. Busca racionalizar las intervenciones sobre el territorio, y orientar su transformación y aprovechamiento sostenible a través de estrategias de uso, ocupación y gestión integral del territorio (Massiris, 2015).

Al igual que el resto de América Latina, México enfrenta los efectos territoriales de haber transitado, en menos de un siglo, por modelos de desarrollo disímiles, y haber puesto en práctica políticas territoriales tan diversas como las previamente mencionadas. El ordenamiento territorial puede brindar la oportunidad de hacer coincidir en el siglo XXI las políticas territoriales puestas en marcha a lo largo del siglo XX, si se les da la dirección y continuidad necesaria. Sin embargo, el reto no es sencillo. En materia de medioambiente existen graves problemas de erosión y pérdida de fertilidad de los suelos, deforestación y desertificación, degradación y alcalinización de suelos de bajo riego, subutilización de tierras agrícolas de buena calidad, alteración del funcionamiento de cuencas hídricas y pérdida de biodiversidad, consecuencias directas del cambio climático, y de la contaminación de suelos, aire y agua (Sunkel, 2001; CEPAL, 2002; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), 2010). En cuanto al desarrollo territorial, México presenta a nivel nacional problemas de cohesión regional e interregional de los sistemas urbano-rurales, fragmentación, desarticulación y baja conectividad entre centros poblados. Por otra parte, la coexistencia de una excesiva concentración de población y recursos en las principales metrópolis del país, y una baja densidad poblacional en otras zonas hace que la gobernanza territorial se dificulte enormemente y que las regiones compitan entre sí inequitativamente, en vez de tender a la complementación regional. Ello dificulta la articulación y coordinación de la gestión territorial, lo que favorece la prevalencia de manifestaciones de interés particular sobre las de interés general, la corrupción y la mercantilización de recursos territoriales.

Particularmente importantes para el tema de la contención urbana son los conflictos de uso y destino del suelo. Existe una pugna territorial entre usos incompatibles, como la minería o el uso de suelo rural, y la conservación del patrimonio natural; la conservación de fuentes hídricas y el uso agropecuario; usos rurales del suelo, y usos urbanos y suburbanos.

La presión que ejercen las centralidades urbanas en zonas suburbanas se transfiere e intensifica en la que estas ejercen sobre zonas rurales. Y, a su vez, estas ejercen también una fuerte presión para el cambio de uso de suelo sobre zonas con valor ambiental.

Desde el enfoque del ordenamiento territorial, la contención urbana puede entenderse como una manera de evitar o resolver conflictos de uso y destino del suelo entre tierras urbanas, suburbanas y rurales, y zonas con valor ambiental. Para ello cuenta, entre sus principales instrumentos, con uno de los recursos menos costosos para países en vías de desarrollo, que sin embargo no es sencillo de conseguir cuando se trata de fenómenos territoriales tan complejos: la coordinación para propiciar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural, sus ecosistemas y la protección del ambiente, sin comprometer la seguridad hídrica y alimentaria de la población en general ni el modo de vida de la población rural. Además, para garantizar el crecimiento económico, y la sustentabilidad y habitabilidad de las ciudades es indispensable una coordinación secto-territorial efectiva, que asegure un uso eficiente, racional y sustentable del territorio en su conjunto. Por ello consideramos que la contención urbana tiene una importancia central, no el rol periférico que se le asigna desde el enfoque de ciudad compacta.

Anteriormente, se comentó en el texto que la contención urbana puede derivar en un modelo de ciudad compacta que integra usos mixtos y vivienda, promueve el transporte público, genera espacios recreativos y áreas verdes, y brinda infraestructura y equipamiento al mejor costo-beneficio. Sin embargo, a la luz de las políticas de ordenamiento territorial parece ser un asunto de mucho mayor alcance. La contención urbana incide directamente en la manera en que la ciudad se relaciona con el territorio que la circunda; el territorio que la contiene y que le provee de los recursos necesarios para subsistir. Impacta en el metabolismo propio de cada ciudad, es decir, la manera en la que cada ciudad se abastece y maneja sus residuos. Desde la perspectiva del ordenamiento territorial, la responsabilidad de gestión de una ciudad no termina en su límite urbano. En primer lugar, implica por procurar las condiciones territoriales apropiadas para que la ciudad perdure a través del tiempo, lo que se traduce en el cuidado del entorno medioambiental. Posteriormente, requiere gestionar el territorio para la producción de los alimentos y recursos naturales necesarios para la población presente y futura, es decir, el territorio agropecuario. Además, se debe procurar las condi-

ciones adecuadas de habitabilidad urbana. Esta visión es coincidente con el tiempo necesario para la generación de los recursos territoriales: se necesitaron siglos para la formación de sistemas medioambientales y décadas para la obtención de suelo fértil para la agricultura, mientras que las ciudades se reinventan con el paso de los años.

Esto implica en alguna medida una manera distinta de concebir la gestión urbana, que si se analiza con detenimiento resulta ser bastante coherente. Tradicionalmente, la gestión urbana consiste en establecer políticas, estrategias, programas e instrumentos desde sus centros geográficos (centros y sub-centros urbanos, centralidades) y funcionales (centro prestadores de servicios, de empleo, etc.), e intenta contener la expansión de la ciudad a través de la densificación. Desde el enfoque del ordenamiento territorial, la gestión urbana involucra establecer políticas, estrategias, programas e instrumentos desde su límite territorial, y en ese contexto la contención urbana surge como consecuencia de la puesta en valor de los elementos ambientales y agropecuarios, y del territorio en su conjunto. En el ámbito socioeconómico, el ordenamiento territorial sirve de antídoto a una sociedad polarizada, ya que la atención a la desigualdad y la exclusión social determina la pauta del desarrollo económico. Es un planteamiento consistente con la historia del urbanismo de los siglos XIX y XX: las ciudades no se contienen a sí mismas. Sus políticas, estrategias, programas e instrumentos se idean para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Es decir que, mientras más eficientes son, atraen a más población, que a su vez consume más recursos y requiere de una mayor extensión territorial. Las ciudades necesitan del complemento rural, medioambiental y territorial en su conjunto para lograr eficientemente su propia contención urbana y con ello un desarrollo sustentable.

Es pertinente mencionar que el enfoque de gestión urbana desde el ordenamiento territorial no puede prescindir de los instrumentos de gestión que actualmente se utilizan para el desarrollo urbano. Por el contrario, al buscar una apropiada contención urbana se vuelve indispensable conseguir una adecuada gestión intraurbana del territorio.

III. De adentro hacia afuera: las vertientes de densificar

Como se ha comentado, consideramos que el enfoque del ordenamiento territorial brinda aportes importantes para la gestión urbana del territorio,

particularmente para lograr una efectiva contención urbana. Sin embargo, no responde a la pregunta de cómo lograr una densificación adecuada. El modelo de ciudad compacta es una buena estrategia en condiciones de escasez de suelo, y la puesta en valor de los elementos ambientales, agropecuarios y del territorio en su conjunto condiciona a las ciudades a buscar una adecuada gestión intraurbana del territorio. En ocasiones se ha interpretado que densificar es simplemente multiplicar los coeficientes de uso y utilización del suelo en aras de mayor verticalidad; no obstante, es necesario determinar los índices de capacidad infraestructural, pues los volúmenes de servicio de la infraestructura no pueden ser ampliados de forma genérica, y responder a la dinámica y voluntad social. También es necesario que, con una visión de desarrollo integral, las normas que rigen los usos del suelo urbano respondan a las condiciones específicas de la ciudad en su contexto inmediato, y permitan ampliar los espacios abiertos y lograr un mayor equilibrio en el aprovechamiento del suelo urbano.

Para las ciudades de México y América Latina, plantear esquemas innovadores de densificación representa la oportunidad de transitar hacia nuevas formas de compartir el espacio, replantear las posibilidades de acceso al suelo urbano para lograr un desarrollo espacial y social más equitativo. En cuanto al tema de vivienda, ello significa cambiar la manera en la que se ha construido y habitado el espacio y, por lo tanto, pensar nuevas tipologías de habitabilidad. La densificación no puede darse a costa de la habitabilidad del espacio. Si al construir ciudades compactas no se busca producir viviendas compactas, cabe preguntarse qué tipologías de vivienda deben promoverse para lograr la densidad adecuada, cómo motivar la aceptación de las nuevas tipologías de vivienda, y si se puede obtener densidades más altas, dependiendo de las características de las viviendas y no mediante una verticalidad forzada. Las nuevas tipologías de vivienda deben establecerse teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida de la población, tanto al interior de la vivienda como al exterior. Es decir, lograr mejores superficies, mejores soluciones arquitectónicas y de diseño industrial, mejores condiciones de habitabilidad, tanto individuales como de vida en colectividad. El modelo de ciudad compacta debe prever los requerimientos de su población en cuanto a equipamiento: social, de salud, educativo, de abasto, cultural y de movilidad. Es importante saber que si no se cuenta con el equipamiento suficiente, este modelo de ciudad estará destinado al fracaso, ya que los habitantes tendrán

que desplazarse por la ciudad de un lado a otro para satisfacer sus necesidades, lo cual genera congestión.

Para diagnosticar los índices de capacidad infraestructural, la dinámica y voluntad social, y desarrollar una tipología de vivienda adecuada y normas de usos del suelo urbano que respondan a condiciones específicas del contexto urbano, es indispensable identificar modalidades del suelo o zonas que compartan una vocación urbana en común, georreferenciarlas y desarrollar políticas, estrategias e instrumentos específicos para su vocación. Si se observa al interior de las ciudades latinas, resulta notorio que no se trata de territorios homogéneos. Por el contrario, coexisten diferentes ciudades dentro de una misma ciudad; es decir, en una misma urbe el suelo tiene diferentes vocaciones. Existen polígonos de una ciudad histórica o centros de valor patrimonial, zonas urbanas consolidadas, zonas de reciclaje urbano, zonas urbanas en condiciones de mejoramiento, zonas irregulares y zonas periféricas. En todas estas modalidades del suelo, el proyecto de crecimiento vertical o ciudad compacta se presenta de diversas maneras, todas bajo el mismo esquema de crecimiento al interior.

El suelo en los centros históricos de las ciudades generalmente se encuentra ocupado en su totalidad, y se presentan muchos cuestionamientos frente al desarrollo de nuevas edificaciones, entre ellos, la puesta en riesgo de las características estéticas de las edificaciones patrimoniales existentes y la imagen urbana del conjunto. Sin embargo, se ha logrado realizar proyectos que respetan las tipologías arquitectónicas de los centros históricos y ofrecen soluciones urbano-arquitectónicas funcionales sin alterar la imagen urbana, cuidando el valor patrimonial. Los proyectos de densificación en los polígonos históricos deben ser tratados con particular cuidado, tomando en cuenta a todos los actores sociales que residen en estos cuadros, ya que la intervención de capital y el mejoramiento de la imagen urbana genera nuevas dinámicas, tanto sociales como económicas, que pueden fácilmente dar lugar al fenómeno de 'gentrificación': el encarecimiento del suelo y la consecuente expulsión de los pobladores con menos recursos a otras áreas de la ciudad. Estas intervenciones resultan ser muy atractivas para la población joven económicamente activa y para usuarios extranjeros, a quienes su dinámica laboral y vida personal les permite vivir en barrios céntricos, donde hay diversas opciones de movilidad y no dependen de un auto privado; del mismo modo, la vida nocturna, los atractivos culturales y comerciales que ofrecen los barrios históricos son un atractivo para habitarlos.

Esta estrategia ha servido para revitalizar los barrios históricos, y añadir a la vocación de comercio y servicios la de vivienda, lo que permite a tales lugares 'estar vivos' de día y de noche.

En zonas consolidadas dentro de las ciudades, la normatividad urbana juega un papel importante en el desarrollo de la ciudad compacta, pues debe ajustarse los coeficientes de ocupación del suelo (COS) y de utilización de suelo (CUS). En estas zonas es posible encontrar terrenos baldíos y subutilizados que bien podrían ser densificados, de acuerdo a experiencias latinoamericanas. Así, tanto en Colombia como en Brasil, se han utilizado recursos jurídicos como la declaratoria de desarrollo, la construcción prioritaria y las zonas especiales de interés social para implementar instrumentos de utilización de suelo intraurbano.

Un aspecto importante para la densificación en áreas consolidadas es la infraestructura urbana con la que se cuenta, es decir, tanto COS como CUS están condicionados por la suficiencia de la red hidráulica, de drenaje, eléctrica, y de transporte y vialidades con las que se cuenta para servir a la población. Del mismo modo, el espacio público y las áreas de convivencia tienen un valor importante para el desarrollo de estos proyectos. En el caso de las redes de agua, alcantarillado y electricidad, el empleo de nuevas tecnologías aplicables a la vida cotidiana que permiten reciclar el agua, así como aprovechar las energías solar y eólica es cada vez más común. En cuanto al transporte y la estructura vial, su desarrollo debe ir de la mano con la planeación urbana, para poder generar sistemas de transporte sustentable, con rutas troncales y sistemas alimentadores que permitan a los usuarios desplazarse por la ciudad eficientemente.

Las zonas de reciclaje urbano y las zonas de mejoramiento son un escenario interesante para las propuestas de soluciones habitacionales e implementación del modelo de ciudad compacta. En el caso de las zonas de reciclaje, los edificios que originalmente eran empleados como bodegas, equipamientos, etc. se prestan para plantear nuevas tipologías de vivienda; del mismo modo, se puede reciclar espacios públicos: plantear parques lineales, plazas públicas, jardines urbanos, pasajes comerciales, entre otras soluciones. El diseño urbano es una herramienta importante para intervenir estas zonas de la ciudad, intervención que debe acompañarse de una normatividad urbana que plantee polígonos de proyectos especiales, y generadores de cambios positivos sociales y territoriales. En las zonas de mejoramiento, que generalmente se encuentran en momentos de maduración de su desarrollo urbano y consolidación

barrial, esta es una buena etapa para la densificación, ya que se presta a la planeación anticipada de los equipamientos, corredores comerciales, servicios y viviendas por lo que es importante considerarlos y diseñarlos para todos los sectores poblacionales.

Se denomina 'zonas irregulares' a aquellas cuya situación jurídica y de tenencia de la tierra no está debidamente resuelta, ya que el proceso de ocupación del territorio se dio de manera irregular y no planificada. En estos casos, la situación jurídica de la tierra se vuelve un impedimento para acceder a los programas públicos y a los sectores formales del mercado, a la vez que dificulta la adecuada recaudación de impuestos y el acceso a los derechos que estos generan. En México existe un importante sector de la población que se encuentra en esta situación, por lo que es fundamental promover la seguridad en la tenencia de la tierra.

Las zonas periféricas son de particular interés al abordar la gestión urbana desde la perspectiva del ordenamiento territorial, ya que lejos de ser zonas suburbanas que aspiran a la consolidación existente en las zonas urbanas centrales, son la zona de transición o *buffer* entre el territorio urbano, y el territorio agropecuario o medioambiental. Esta condición las hace particularmente dignas de atención si se trata de implementar un modelo de ciudad compacta, ya que va a ser precisamente esta vocación del territorio la que restrinja la incorporación de suelo urbano, genere condiciones de escasez de suelo y permita, por lo tanto, la densificación. En este sentido, es necesario incorporar nuevas tipologías de uso y destino del suelo, ya que en tanto territorio de transición, es natural que presente esquemas de producción semi agrícola, no siempre consideradas en la normatividad urbana más tradicional. También requiere de nuevas tipologías de vivienda, de equipamientos y servicios urbanos, ya que la población que ahí habita, que es responsable de la contención urbana de la ciudad, necesita resolver sus satisfactores sociales, que no serán los mismos y no pueden ser atendidos del mismo modo que los de la población genuinamente urbana.

Es precisamente la incorporación de esquemas innovadores de utilización del suelo y de modelos urbanos surgidos de su condición territorial específica lo que ha permitido a países sin una población mayormente urbana, como China, ser una potencia de desarrollo. Entender las condiciones territoriales específicas, y sumar recursos y voluntades en esa dirección permitirá obtener interesantes resultados en México y América Latina del siglo XXI.

IV. Conclusiones

La necesidad de integrar los enfoques de gestión urbana -entendida como el correcto aprovechamiento de los recursos territoriales de las ciudades- y los del ordenamiento territorial -caracterizados por la atención integral del territorio- es una necesidad impostergable para el siglo XXI.

La contención urbana, relacionada profundamente con el modelo de ciudad compacta, es un concepto fundamental para entender el tránsito hacia un modelo de ciudad más funcional y sustentable. Para una correcta gestión urbana, es fundamental crecer en el interior: integrar usos mixtos y vivienda, privilegiar el transporte público y no motorizado, generar redes de espacios públicos y áreas verdes, dotar de infraestructura y equipamiento al mejor costo-beneficio, y fomentar el tejido social. Para ello, es imprescindible atender al territorio -urbano, suburbano, rural y con valor ambiental- integralmente y promover el aprovechamiento armónico de los diversos recursos territoriales.

Adicionalmente, el concepto de contención urbana invita también a reflexionar sobre la manera en la que se han construido y habitado las ciudades latinoamericanas en las últimas décadas. Al igual que el resto de América Latina, México enfrenta los efectos territoriales, políticos y sociales de haber transitado, en menos de un siglo, por modelos de desarrollo disímiles, y haber puesto en práctica políticas territoriales diversas y en ocasiones contradictorias. La expansión desenfrenada que han sufrido sus ciudades en las tres últimas décadas es un claro ejemplo de ello. Sin embargo, entre las familias o grupos de políticas territoriales implementadas a lo largo del siglo XX en México y América Latina existe una concurrencia de enfoques: el territorio surge como un elemento articulador de políticas públicas. Por lo tanto, el ordenamiento territorial puede brindar la oportunidad de hacer coincidir en el siglo XXI las políticas territoriales puestas en marcha a lo largo del siglo XX, si se les da la dirección y continuidad necesarias.

Desde el enfoque del ordenamiento territorial, la contención urbana puede entenderse como un asunto que pretende evitar o resolver conflictos de uso y destino del suelo entre tierras urbanas, suburbanas, rurales y zonas con valor ambiental. Para ello cuenta entre sus principales instrumentos con uno de los recursos más accesibles para países en vías de desarrollo (ya que no depende principalmente de los recursos económicos, sino de la voluntad entre las partes): la coordinación secto-territorial.

Para propiciar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural, la conservación de los ecosistemas y la protección del medioambiente sin comprometer la seguridad hídrica y alimentaria de la población en general ni el modo de vida de la población rural, y para garantizar el crecimiento económico, la sustentabilidad y habitabilidad de las ciudades, es indispensable una coordinación secto-territorial efectiva que logre hacer un uso eficiente, racional y sustentable del territorio en su conjunto. Por ello consideramos que la contención urbana tiene una importancia central en el enfoque del ordenamiento territorial.

A la luz de las políticas de ordenamiento territorial, la contención urbana incide directamente en la manera en que la ciudad se relaciona con el territorio que la circunda; el territorio que la contiene y que la provee de los recursos necesarios para subsistir. Tiene efectos sobre el metabolismo propio de cada ciudad, es decir, la manera en la que cada ciudad se abastece de recursos y también la manera en la que maneja sus residuos. Desde la perspectiva del ordenamiento territorial, la responsabilidad de gestión de una ciudad no termina en su límite urbano, sino que implica procurar las condiciones territoriales apropiadas para que la ciudad perdure a través del tiempo, mediante el cuidado del medioambiente; gestionar el territorio para la producción de los alimentos y otros recursos naturales necesarios para la población presente y futura, mediante la atención al territorio agropecuario; y procurar las condiciones adecuadas de habitabilidad urbana mediante la gestión del territorio intraurbano.

Esto implica, en alguna medida, una manera distinta de concebir la gestión urbana. Desde el enfoque del ordenamiento territorial, la gestión urbana debe establecer políticas, estrategias, programas e instrumentos desde su límite territorial, y la contención urbana surge como consecuencia de la puesta en valor de los elementos ambientales, agropecuarios y del territorio en su conjunto. También sirve de antídoto a una sociedad polarizada, ya que la atención a la desigualdad y la exclusión social (geográficamente localizada en las periferias urbanas) marcan la pauta del desarrollo económico. Es un planteamiento consistente con la historia del urbanismo de los siglos XIX y XX: las ciudades no se contienen a sí mismas, necesitan del complemento rural, medioambiental y territorial en su conjunto para lograr eficientemente su propia contención urbana y con ello un desarrollo sustentable.

Sin embargo, el ordenamiento territorial no responde a la pregunta de cómo lograr una densificación adecuada.

El modelo de ciudad compacta es una buena estrategia en condiciones de escasez de suelo, y la puesta en valor de los elementos ambientales, agropecuarios y del territorio en su conjunto condiciona a las ciudades a buscar una adecuada gestión intraurbana del territorio. Para lograrlo, es necesario que la gestión urbana desarrolle herramientas normativas más sofisticadas que permitan responder a las condiciones específicas de la ciudad en su contexto inmediato, diagnosticar los índices de capacidad infraestructural, y desarrollar tipología de vivienda más adecuada a la dinámica poblacional y la voluntad social de la actualidad.

Para ello es indispensable identificar modalidades del suelo o zonas que compartan una vocación urbana en común, georreferenciarlas y desarrollar políticas, estrategias e instrumentos específicos para su vocación, como los centros de valor patrimonial, las zonas urbanas consolidadas, las zonas urbanas en condiciones de mejoramiento, las zonas de reciclaje, las zonas irregulares, las zonas ecológicas y, en algunos casos, las zonas de producción semi-agrícola.

Si la tendencia a la urbanización continúa en México y América Latina, continuaremos viviendo en ciudades por muchos siglos más. Ello vuelve indispensable entender mejor la relación siempre cambiante con lo que para muchos representan las ciudades, es decir, la cúspide de nuestra evolución cultural, y lo que para otros representa el más antiguo de nuestros legados, el territorio. Plantear esquemas innovadores de contención urbana y densificación representa la oportunidad de transitar hacia nuevas formas de compartir el espacio, replantear las posibilidades de acceso al suelo urbano para lograr un desarrollo espacial y social más equitativo.

Referencias

- Boisier, S. (1997). La geografía de la globalización: Un único espacio y múltiples territorios. *Estudios Territoriales*, XXIX, 82-99.
- Massiris, A. (enero/marzo de 1993). Bases teórico-metodológicas para estudios de ordenamiento territorial. *Misión Local, Instituto de Desarrollo del Distrito Capital y la Participación Ciudadana y Comunitaria*, (2).
- Massiris, A. (2015). *Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional*. Recuperado de <http://www.mediafire.com/view/?qy6aejisuojumjg>
- Secretaría de Desarrollo Social. (2012). *Estrategia territorial nacional*. México: Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.
- Secretaría de Desarrollo Social. (2012). *La expansión de las ciudades 1980-2010*. México: Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.