

Planeación Urbana. ¿Utopía o Realidad?

Urban Planning. Utopia or Reality?

Jan Bazant S.¹

Resumen

Nuestras ciudades se han expandido y se siguen expandiendo incontroladamente sobre las periferias, bajo intensas presiones sociales y circunscritas al gran desequilibrio en la distribución del ingreso de la población. No obstante que los planes urbanos son aprobados por los cabildos municipales y las normas urbanas aprobadas por los congresos estatales, han sido incapaces de regular este dinámico proceso de conversión del suelo rural a urbano; y esto se debe a la complejidad de la tenencia del suelo peri-urbano, a la inconsistente normatividad legal que regula el territorio y a un incoherente manejo político administrativo municipal cada vez que las manchas urbanas van ocupando varios municipios. El artículo plantea estas limitaciones operativas que enfrenta la planeación urbana hoy en día y propone que para rescatar su efectividad como mecanismo regulador de la ciudad, es necesario reducir sus alcances y empezar a acotar los problemas urbanos más atinentes para priorizar líneas de acción más afectivas que beneficien a la mayoría de población.

Palabras clave: Planeación urbana; expansión urbana incontrolada; determinantes sociales, económicos y espaciales.

Abstract

Our cities have expanded and continue to expand over their peripheries, due to the enormous social pressure derived from the demographic growth phenomenon and the uneven income distribution of the population. Nevertheless urban plans are approved by city councils and urban laws are passed by local congresses, they have been unable to control this rural-urban land-use conversion process. And this is mainly the result of the complexity of land tenure in the peripheries, of inconsistent laws and regulations over the land and most of all because of opposed administrations that operate the same plan – since cities expand over several municipalities. This article, discusses that in order to make urban planning more effective the scope of planning has to be reduced and only consider those problems and solutions that are vital to the majority of city's population.

Keywords: Urban planning; uncontrolled urban growth; social, economic and spatial determinants.

¹ Doctor en Urbanismo por la Universidad Autónoma de México (UNAM), Investigador y Profesor titular de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, Ciudad de México. Arquitecto por el Instituto Tecnológico de Monterrey (ITESM-campus Monterrey), MsC estudios avanzados en Massachusetts Institute of Technology (MIT).

Email: janbazants@prodigy.net.mx.

Este artículo deriva de su último libro *Planeación urbana estratégica*, Editorial Trillas, México, 2011.

Fecha de publicación: 30/06/2011. 36 páginas.

Introducción

Las ciudades son construidas por el hombre. Y los motivos para que el hombre se haya congregado, y se siga congregando, para habitar en colectividad son múltiples. Sin duda en los primeros asentamientos humanos el factor principal fue la seguridad propia y mutua protección sin importar mucho cómo se organizaban las viviendas; pero en la medida que la convivencia humana mejoró, los motivos para vivir juntos se empiezan a ampliar y diversificar.

Hay un beneficio social en la convivencia comunitaria pues la socialización genera usos y costumbres que se van traduciendo en una identidad cultural propia; se genera un tangible beneficio económico pues la aglomeración de personas permite el intercambio de bienes y servicios en el cual todos los habitantes se benefician (a veces unos mas que otros) y que decir del beneficio común que se genera cuando la población tiene acceso a servicios colectivos como el asistencial o la educación.

Pero además la fundación de ciudades por lo general se llevó a cabo en lugares en donde había agua y en donde había recursos naturales que apoyaran el sustento de la población. Y en tantas otras ocasiones se hizo en lugares en donde había recursos no renovables que explotar como la minería o petróleo, en cruces de rutas comerciales, en bahías que se convirtieron en puertos de abrigo y de embarque; y así sucesivamente.

Naturalmente en la medida que las ciudades han ido creciendo requirieron nuevas formas de gobierno y reglas de organización urbana que definieran el espacio público y las edificaciones que los envuelven, tal como se recuenta en el libro *Espacios Urbanos* (Bazant, 2008).

De este modo desde su asentamiento inicial, las ciudades pasan siglos evolucionando social, económica, espacial y morfológicamente hasta constituirse en lo que son hoy en día. Cada generación de sus habitantes deja huellas de su paso por la ciudad, de modo que tenemos en algunas de nuestras ciudades orígenes prehispánicos que son santuarios de nuestro origen cultural; otras con presencia de una cultura colonial hispana con sus soberbias plazas centrales, iglesias y porticados de comercios con palacetes de los notables; algunas otras de generaciones con aporte barroco y neoclásico con bellísimas iglesias, elegantes casonas y espectaculares monumentos urbanos. Por último, aquellas donde la época moderna se expresa con gran libertad de formas arquitectónicas a través de centros culturales, edificios institucionales de gobierno y que decir de los innovadores rascacielos de oficinas y departamentos.

Estos son los legados patrimoniales que forman parte de la historia y van construyendo la ciudad en que vivimos. En este sentido la ciudad actual es un devenir de su pasado.

Pero ¿en donde estamos ahora? Después de varios siglos de construcción gradual de las ciudades, repentinamente en los últimos 50 años la explosión demográfica las hace crecer hasta diez veces su tamaño original y llegan nuevas generaciones de habitantes que persiguen los mismos motivos de convivencia urbana que sus antecesores. No obstante, al asentarse en las nuevas periferias urbanas, que se expanden sin cesar, pierden contacto y vivencia con su ciudad central y el legado patrimonial histórico que les pertenece. De aquí que las nuevas generaciones urbanas no tengan raíces con la historia de su ciudad y vivan el presente en algún contexto urbano nuevo -carente de pasado-.

A esta construcción de nuevos espacios de hábitat, por estas nuevas generaciones de habitantes urbanos, se le agrega un sorprendente proceso de globalización, con la llegada masiva de franquicias comerciales de todo tipo que se establecen a lo largo de las principales avenidas de estas emergentes colonias de las periferias y anillos intermedios. Y sorprendentemente llegan en el momento preciso, cuando a los nuevos asentamientos de las periferias -carentes de identidad propia- se les implanta estos nuevos patrones urbanos de referencia. De este modo, las periferias de la ciudad empiezan a tener una contrastante diferencia con los valores patrimoniales fundacionales de las ciudades.

Los edificios de antaño, de gran plástica arquitectónica, que aportaban identidad a los espacios urbanos y se tornaban en puntos focales y referencias visuales en nuestros recorridos por la ciudad; son suplantados por mediocres cajas de vidrio o moles de concreto que son iguales en cualquier ciudad del país o del mundo. Las ciudades empiezan, por tanto, a perder esa identidad propia que les imprimían sus condicionantes naturales locales y valores culturales; para tornarse en uniformes e híbridas.

Este brutal cambio en la morfología urbana, viene aparejado con otro gran cambio; esta vez en la forma de vida de los pobladores urbanos: la penetración de las computadoras y teléfonos celulares en la vida cotidiana. En la educación, trabajo y, sobre todo, en la comunicación entre los habitantes, los que ya no tienen que ir a un espacio público -una plaza o una calle tranquila- para encontrarse, platicar o jugar como solía hacerse antaño. Ya pocos viven su ciudad. La recorren, van y vienen, pero no la disfrutan y no la conviven con sus vecinos y amigos.

En el fondo la globalización con la computadora y teléfonos celulares empiezan a cambiar los valores culturales y forma de vida de los habitantes urbanos. Por ejemplo, ya nadie

tiene tiempo de preparar la succulenta comida regional pues ahora todos consumen comida rápida o chatarra; las tradicionales aguas y nieves de frutas son suplantadas por los refrescos embotellados de sabores; la fresca y colorida vestimenta de antaño se pierde para dar cabida a modelos cómodos pero estereotipados de jeans y camisetas. Y esta fascinación por lo extranjero y sus valores de cambio nos van desprendiendo de nuestras propias tradiciones; para empezar a adoptar otras costumbres y forma de vida urbana.

De aquí que el propósito central de este artículo sea reflexionar sobre las causas que limitan a que la actual planeación urbana sea efectiva como mecanismo regulador del desarrollo urbano en nuestras ciudades. Se considera que en la medida en que hayamos analizado y comprendido estas limitantes, estaremos en posibilidades de hacer los ajustes necesarios para que la planeación urbana vuelva a retomar su eficacia como instrumento de desarrollo.

¿Que es planeación urbana?

Por la complejidad que tiene la ciudad, sus habitantes y los actores involucrados, la planeación urbana puede ser enfocada de diferentes puntos de vista:

- *social*: se orienta a buscar una equidad en la distribución de los recursos (obras públicas, equipamiento, infraestructura), intentando con ello compensar la gran desigualdad económica resultado del sistema prevaleciente, que se refleja en la segregación socio-económica y socio-espacial de las ciudades,
- *legal*: es un instrumento de negociación entre el gobierno y los gobernados -pacto social- sobre la ciudad y los espacios a los que concurren sus habitantes, como lugares de trabajo, educación o recreación, por mencionar algunos,
- *económico*: las ciudades representan los centros de actividad y servicios sobre los cuales se moviliza la economía moderna y la planeación urbana, donde lo que busca es impulsar el desarrollo económico para que haya mayor derrame de empleos y beneficios económicos entre sus habitantes,
- *sistémico*: la localidad urbana es un conjunto de sistemas interdependientes (circulación vial, transporte, redes de infraestructura) y uno de los objetivos de la planeación urbana es buscar mantener una relación eficiente en los sistemas y entre los sistemas para beneficio de los habitantes.
- *ambiental*: la ciudad tiene una interdependencia con el medio natural que la rodea y depende de sus recursos para la sobrevivencia de sus habitantes (agua, aire,

tierra) por lo que la planeación urbana busca conservarlos mitigando el impacto negativo que tiene el desarrollo urbano sobre ellos.

- *patrimonio e identidad.* Pero sobretodo la ciudad son los edificios y espacios que se van construyendo a lo largo de la historia. Es la expresión físico-espacial de una cultura y sus habitantes, que van creando una morfología urbana que antaño hacía única y diferente a cada ciudad. Y por lo tanto la planeación urbana vela porque este patrimonio histórico, herencia de generaciones previas, se conserve para generaciones futuras porque constituye el acervo cultural de la ciudad y forma parte de su identidad.

De aquí que la planeación urbana incida de una manera directa en la vida de los habitantes de la ciudad al poder organizar recursos materiales y canalizar recursos financieros para que se lleven a cabo acciones que han de beneficiar su vida y quehaceres cotidianos. Debe incorporar metas de todos estos sistemas para verterlas en un documento que es el plan maestro urbano o programa de desarrollo urbano.²

La ciudad representa un continuo devenir de eventos sociales, económicos o ambientales que se entremezclan y se expresan en su escenario físico-espacial. Para que la planificación sea efectiva tiene que asumir el *tiempo* como la variable dependiente a lo largo de la cual todas las demás variables (social, económica, espacial, ambiental, patrimonial) se manifiestan en la realidad. De aquí que debe tener una visión dinámica a largo plazo de lo que va a acontecer con la ciudad y, por lo tanto, para alcanzarlo deba irse actualizando y ajustando periódicamente para que el escenario final urbano suceda como fue planeado. *Esto es lo medular de la planeación urbana: plantear un escenario urbano a largo plazo y organizar proyectos o metas para que estas vayan gradualmente aconteciendo.*

Pero si no hay un plan maestro urbano con sus objetivos y metas a largo plazo, la pregunta que surge es, ¿hacia adonde va la ciudad en la actualidad? Y la respuesta es, hacia la anarquía. Se expande en caos pues responde a *intereses particulares* de quienes realizan las diversas acciones:

- los de funcionarios públicos y políticos que toman decisiones sobre obras urbanas sin conocer qué impacto tendrán sobre los sistemas o subsistemas urbanos,

² Nota aclaratoria: La planeación urbana se refiere al análisis de los componentes y sistemas urbanos, en tanto que el plan maestro urbano (o master plan) es el documento propositivo resultante de estos análisis. Para no confundirlo con el plan nacional de desarrollo, en México se cambió oficialmente la terminología de plan maestro por programa de desarrollo urbano. En todo caso, en este texto por tener congruencia con la actividad de planeación urbana, se dejó plan urbano o plan maestro urbano.

- los de los desarrolladores inmobiliarios que buscan ganancias desmesuradas con sus promociones sin importarles el impacto ambiental o funcional que tendrán sobre la ciudad,
- los líderes populares con invasiones o venta irregular de las tierras peri-urbanas que consolidan este proceso de conversión del suelo rural a urbano,
- los comerciantes populares con la ocupación arbitraria de banquetas y espacios públicos, entre tantos otros, que buscan sacar un beneficio propio de la ciudad.

Y esto es porque no quedó legislado como parte del plan maestro urbano -o no se hace respetar el *bienestar colectivo*, en el que debe prevalecer el bienestar de los habitantes de la ciudad sobre los intereses particulares de individuos, grupos, empresas e, inclusive, de los gobernantes en turno.

Es común que los gobernantes urbanos carezcan de esa visión de largo plazo que la ciudad requiere para evolucionar con equidad social y eficiencia en sus sistemas. De este modo, realizan acciones inconsistentes en el tiempo -en una administración se amplían las avenidas de un sector, en otra se realiza un paso a desnivel en otro sector, en la siguiente se remodela alguna plaza o calle del centro histórico-.

Cuando no hay un rumbo de metas secuenciadas a seguir en el largo plazo, las acciones improvisadas y discontinuas de los gobernantes tienden a empeorar los problemas en vez de solucionarlos; es decir tienden a hacer más ineficientes los sistemas urbanos al punto en que dejan de ser viables social y económicamente. Esto significa que en cada ciclo de gobierno el nivel de subsidios debe aumentar para mantenerlos en operación; hasta el punto en que ya ni el subsidio es suficiente, porque las ineficiencias de los sistemas son tan grandes que empiezan a generar externalidades negativas que se traducen en elevados costos sociales para los habitantes como: el mayor número de horas-hombre perdidas en transporte, mayor costo de traslado, mayor contaminación ambiental o mayor escasez de recursos hídricos.

Entonces, cuando se llega al umbral del desastre urbano como acontece en la mayoría de las grandes zonas metropolitanas del país, ¿resulta demasiado tarde para la planeación urbana convencional? Si; porque los problemas urbanos ya son tan grandes y complejos que difícilmente se pueden analizar como un conjunto de subsistemas operativos interdependientes, ya que su magnitud y elevados subsidios han distorsionado su funcionamiento e inter-conectividad.

Entonces los gobernantes intentan resolverlos a través de la improvisada “política de parches” que es lo opuesto a la planeación urbana, pues lo que intentan es justificar

“socialmente” una acción urbana cuando en realidad lo que buscan es resolver un problema coyuntural en el corto plazo y derivar un beneficio político, sin importar que las acciones tengan congruencia entre si (no la tienen) y vayan cumpliendo con los objetivos de largo plazo que pudieran estar planteados para el desarrollo de la ciudad.

Por el poco entendimiento que se tiene de esta interacción de variables que inciden en el crecimiento de las ciudades, vale la pena repasarlos.

Esquema metodológico

Como se menciona, la actividad de planeación urbana es compleja: es inter-disciplinaria en cuanto a su análisis y propuesta de plan maestro urbano, y para su instrumentación conlleva a múltiples acciones a realizarse en diferentes niveles administrativos y normativos, para que los objetivos del plan se vayan cumpliendo en el tiempo. Pero esto puede representar una discusión teórico-metodológica sobre planeación urbana, que escapa a los objetivos de este artículo. Aquí lo que se busca es presentar una visión pragmática del ejercicio de la planeación urbana dentro de un contexto real. Por esta razón, se optó por seleccionar sólo 3 variables (incisos 1 a 3): social/demografía, economía/distribución del ingreso y ocupación físico-espacial de las ciudades que son las más conocidas entre los especialistas. Estas 3 variables condicionan de una manera directa la expansión urbana de las ciudades y moldean las características de su desarrollo.

Luego se analizan sólo 3 elementos o instrumentos político-administrativos básicos (incisos 4 a 6) con los cuales se pretende llevar a la práctica al plan maestro urbano y se muestran las limitaciones que tienen para regular las enormes fuerzas sociales y económicas que inciden en la ocupación espacial del territorio alrededor de las ciudades.

Las conclusiones muestran que no obstante se sustenten técnicamente las propuestas vertidas en un plan maestro urbano, las condiciones político-administrativas y normativas actuales hacen poco viable que éstas se puedan instrumentar en la realidad. Y como la dinámica urbana actual no se puede cambiar por decreto, entonces lo viable es buscar otras alternativas de planeación urbana que partiendo de una realidad urbana concreta obtenga resultados que beneficien a sus habitantes. Ya no se trata de enfocar a toda la ciudad y su entorno territorial como la planeación urbana de antaño, sino en concentrarse hacia una planeación urbana estratégica que se aboque a resolver problemas concretos y vitales de los habitantes, como por ejemplo, el proteger las reservas territoriales para la recarga de acuíferos o los desplazamientos interurbanos de sus habitantes.

Principales variables que inciden en la dinámica de crecimiento/expansión urbana incontrolada

Por disponibilidad estadística se analiza el caso de México, que podría considerarse bastante representativo de lo que acontece con otros países de la región latinoamericana en tanto al desarrollo urbano anárquico. No obstante se ofrece un panorama general de esta gran dinámica demográfica a que están sujetas las ciudades de hoy en día, no hay que olvidar que cada una tiene sus particulares componentes sistémicos y factores exógenos que habría que considerar dentro de su propio plan o programa de desarrollo urbano.

Variables sociales:

Explosión demográfica

El cuadro 1 muestra la proyección de población del país al 2050 de acuerdo a Consejo Nacional de Población -CONAPO- y destaca que la población incrementará alrededor de 13.5 millones de habitantes a partir del 2010. De estos, se estima que el 81% serán urbanos (10.9 millones).

Si se dividieran, por ejemplo, entre las 100 localidades urbanas más grandes del país, le tocarían a cada ciudad unos 109.000 habitantes nuevos para los próximos 40 años -o sea, 2.725 habitantes por año-. Una disminución sustancial del ritmo de crecimiento demográfico si se compara con aquel sostenido en los últimos 50 años (Fig. N° 1).

Fig N° 1 Proyección de la población de México 2005-2050

Año	Población (Millones)	Tasa de crecimiento (%)	Urbano (%)	Rural (%)
1980	66,846	3.15 e	66.3	33.7
1990	81,246	2.43 e	71.3	28.7
2000	97.361	1.85	77.1	22.9
2005	103.947	1.45	77.8	22.2
2010	108.396	1.28	78.5	21.5
2015	112.310	1.14	79.1	20.9
2020	115.762	1.01	79.7	20.3
2030	120.928	0.69	80.3 e	19.7 e
2040	122.936	0.38	80.8 e	19.2 e
2050	121.855	0.12	81.2 e	18.8 e

Fuente: CONAPO, *Proyecciones de Población de México 2005-2050*, Edición 2006, p. 21-22}

Nota: (e) estimado del autor.

Por otro lado, la tendencia de urbanización -o sea de ubicación de la población en poblados mayores de 2.500 habitantes- seguirá su curso, de modo que para el año 2050 cerca del 81% de la población nacional será urbana. Es interesante destacar que este 19% restante de población rural habita -y habitará- en 196.280 localidades menores de

2.500 habitantes, de las cuales alrededor de 150.000 tienen menos de 100 habitantes lo que dificulta y dificultará en extremo proporcionar cualquier tipo de servicios al medio rural, tal como educación, salud e infraestructuras varias (Fig. N° 2).

Fig. N° 2 Proyección demográfica de las principales ciudades y zonas metropolitanas 1990-2030 (miles de habitantes)

Ciudades mayores y zonas metropolitanas	Entidad (#)	Municipios (#)	1990	2000	2010	2020	2030
ZM Ciudad de México	3	16 deleg 39 muni	15,56 4	18,396	20,740	22,225	23,912
ZM Guadalajara	1	8	3,003	3,809	4,211	4,548	4,799
ZM Monterrey	1	11	2,613	3,273	3,932	4,437	4,867
ZM Puebla-Tlaxcala	2	23	1,458	2,045	2,277	2,475	2,631
ZM Toluca	1	12	997	1,495	1,724	1,917	2,059
ZM Tijuana	1	2	747	1,303	1,741	2,166	2,552
Juárez	1	1	798	1,255	1,660	2,050	2,406
ZM León	1	2	983	1,322	1,494	1,642	1,766
ZM Torreón-Gómez Palacio	2	4	878	1,046	1,151	1,229	1,284
ZM San Luis Potosí	1	2	659	867	947	1,016	1,075
ZM Mérida	1	5	629	820	965	1,114	1,250
ZM Tampico	1	5	649	775	872	956	1,056
ZM Cuernavaca	1	6	539	770	880	979	1,057
ZM Querétaro	1	3	555	817	1,014	1,204	1,372
ZM Aguascalientes	1	2	547	721	863	988	1,094
ZM Chihuahua	1	3	552	710	795	866	920 (4)
ZM Acapulco	1	2	654	815	823	823	818
ZM Saltillo	1	3	487	659	779	885	975 (4)
ZM Villahermosa	1	2	438	618	713	809	887
ZM Veracruz	1	3	522	663	637	617	598
ZM Morelia	1	2	523	708	773	826	864
Mexicali	1	1	602	779	994	1,209	1,410
Hermosillo	1	1	449	630	749	859	955 (4)
Culiacán	1	1	601	777	859	924	971 (4)
ZM Tuxtla Gutiérrez	1	2	341	517	604	688	765
ZM Oaxaca	1	18	331	409	428	453	501
ZM Xalapa	1	6	395	529	576	632	634
Durango	1	1	414	515	531	536	533
ZM Reynosa	1	2	377	550	724	889	1,031
ZM Can Cún	1	2	187	445	663	874	1,060
Matamoros	1	1	303	437	559	675	778
ZM Orizaba	1	11	316	352	377	398	411
ZM Tepic	1	2	268	358	352	419	437
Mazatlán	1	1	314	396	431	460	482
ZM Minatitlán	1	6	311	336	438	335	219
Irapuato	1	1	362	458	504	539	565
Nuevo Laredo	1	1	219	326	420	511	592
ZM Coahuila	1	3	272	356	372	380	382
ZM Pachuca	1	7	276	384	449	504	554
ZM Poza Rica	1	4	421	459	461	456	447
ZM Córdoba	1	4	237	286	296	302	307
18 nuevas ciudades mayores de un millón habitantes al 2040	--	--	4	5	1	3	5

Fuente: Cifras elaboradas con base a criterios de "Delimitación de zonas metropolitanas de México", INEGI, SEDESOL, CONAPO, noviembre 2004 e incorporando las proyecciones de población por municipio elaboradas por CONAPO del 2000-2030.

Esto muestra por un lado un elevado nivel de dispersión de la población rural dentro de un extenso y abrupto territorio nacional y, por el otro, que el porcentaje de concentración demográfica en las ciudades finalmente se ha empezado a estabilizar.

En la primera columna de la Fig. N° 2 se enlistan las mayores ciudades del país que aparecen esquemáticamente con puntos mayores en le Fig. N° 3. Para efectos de este texto, no es necesaria mayor precisión en la localización geográfica de estas ciudades. México esta dividido en 32 entidades territoriales, que se denominan Estados.

Estos Estados están sujetos a la jurisprudencia de la Constitución Política Mexicana que tiene una cobertura federal (o nacional), pero además cada Estado tiene su propia constitución y legislación (con asamblea de representantes) pero sus leyes solo son aplicables dentro de su propio territorio además de aquellas de jurisprudencia federal.

La mayoría de la mancha urbana de las ciudades esta ubicada geográficamente dentro de un Estado, pero hay excepciones de 3 ciudades que se ubican entre 2 o más Estados y por ende se denominan zonas metropolitanas -ZM- como las de ciudad de México, Torreón-Gómez Palacio y Puebla-Tlaxcala. Finalmente los municipios son las entidades territoriales más pequeñas (columna 3) y están enmarcadas dentro de la constitución y legislación de cada Estado, pero cada uno tiene sus propias ordenanzas y reglamentos. También aquí, una ciudad se convierte en zona metropolitana cuando su mancha urbana cubre dos o más municipios.

De acuerdo al último Censo General de Población y Vivienda del año 2000, se da la siguiente situación:

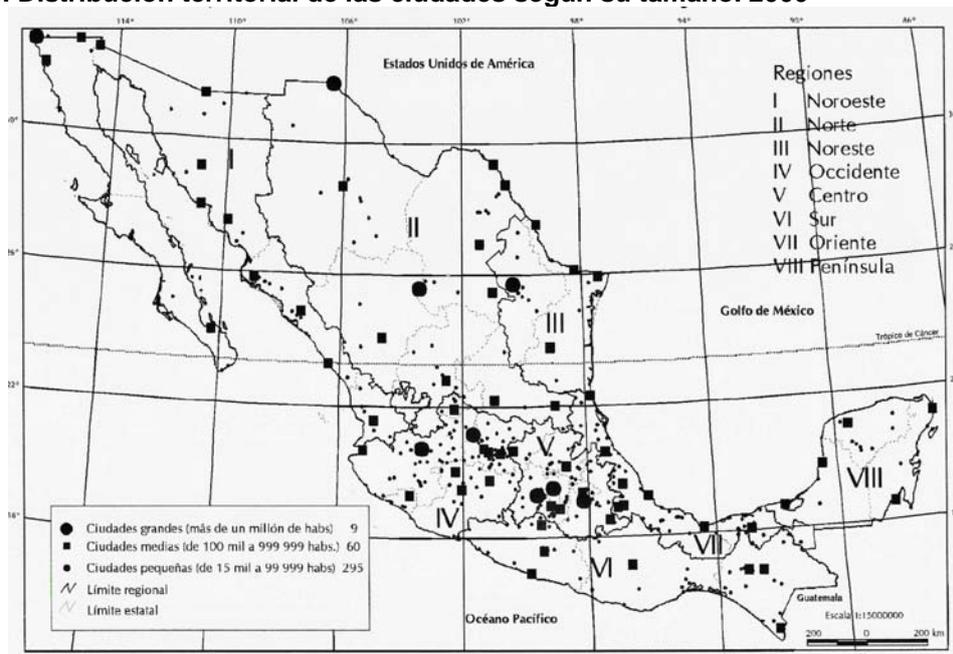
1. cerca del 5.6% de la población habita en 1.580 localidades de 2,500 a 4,999 habitantes,
2. otro 5.1% en 711 localidades de 5.000 a 9.999 habitantes,
3. el 11.9% habita en 572 poblados de 10.000 hasta 49.999 habitantes,
4. el 4.7% en 64 localidades de 50.000 a 99.999 habitantes,
5. casi el 21% en 84 localidades de 100.000 a 499.999 habitantes y
6. finalmente el 28.8% habita en 30 ciudades mayores de 500.000 habitantes.

Si bien las 84 ciudades entre los 100.000 a 499.999 habitantes (Orizaba, Oaxaca, Tepic, Mazatlán, Minatitlán, Irapuato, Nuevo Laredo, Coatzacoalcos, Pachuca, Poza Rica, Córdoba y tantas otras) incrementarán ligeramente su población en las próximas décadas, no representan grandes retos a la organización de los sistemas urbanos a través de la planeación urbana.

Mientras que de las 30 ciudades mayores de 500.000 habitantes aparte de las 4 grandes zonas metropolitanas mencionadas anteriormente (ZM de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala) que aparecen en las primeras líneas de la Fig. N° 2), las cinco siguientes ciudades ya rebasaron el millón de habitantes en el año 2000: Toluca, Tijuana, Ciudad Juárez, León, y Torreón-Gómez Palacio (dos ciudades ubicadas en dos estados diferentes, que al expandirse formaron una sola mancha urbana). En tanto que otras 13 llegarán y rebasarán el millón de habitantes para el 2050 (San Luis Potosí, Querétaro, Cuernavaca, Tampico, Mérida, Aguascalientes, Chihuahua, Saltillo, Mexicali, Culiacán, Reynosa y Cancún) (Fig. N° 2 y 3).

De aquí que, estas 18 nuevas ciudades que tienen o tendrán un millón de habitantes, representen la prioridad la planeación urbana. Si bien, cuentan con su propio plan maestro o programa urbano; debido a la fuerte presión demográfica a la que estarán sometidas en las próximas décadas es, a todas luces, pertinente revisar los planes actuales para poder anticipar las reservas territoriales, reducir en lo posible la irregularidad de la tenencia del suelo e ir actualizando por etapas los sistemas operativos urbanos. Para evitar que caigan en la obsolescencia y mantengan su capacidad de servicio en el futuro. En igualdad de circunstancias quizá haya que actualizar y revitalizar los planes urbanos de más de 50 ciudades que para el 2050 tendrán 500. 000 habitantes o más (Fig. N°2).

Fig. N° 3. Distribución territorial de las ciudades según su tamaño. 2000



Fuente: CONAPO, *La población de México en el nuevo siglo*, p.117

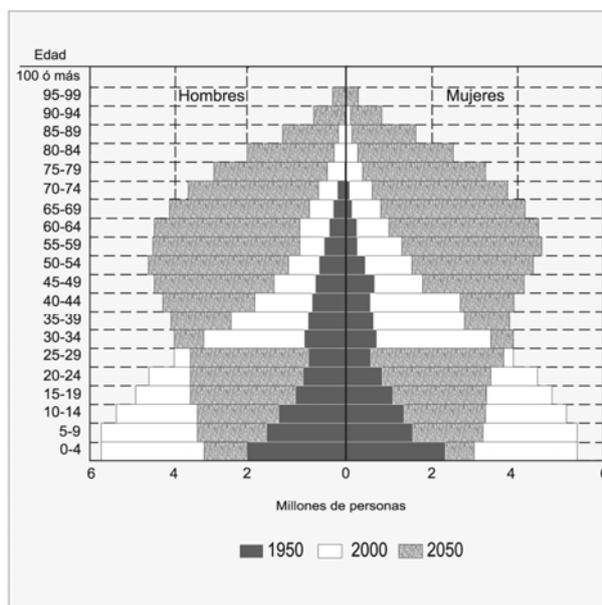
Es importante hacer notar que si bien a nivel nacional hay un decremento demográfico (Fig. N° 1), a nivel urbano las ciudades muestran un futuro incremento demográfico (Fig. N° 2) con excepción de Minatitlán. Pero este incremento poblacional en las 30 ciudades con mayor presión demográfica no se debe tanto a tasas naturales de crecimiento de la población local, sino que gran parte corresponde a los cambios en las corrientes migratorias -principalmente de grupos de menores ingresos- que son sensibles a movilizarse hacia ciudades donde pueden mejorar su situación económica. Por ejemplo, tal sería en caso de la movilidad migratoria hacia ciudades que tuvieron gran desarrollo industrial en la década de los 1950 al 70, luego hacia aquellas con auge petrolero en la década de 1970 a 1980, aquellas con auge turístico en la década de 1990 a la fecha y aquellas que promueven la industria de maquiladoras en la frontera norte del país en décadas recientes.

Transformaciones en la estructura demográfica

El rápido descenso de la fecundidad y la mortalidad en México ha traído como consecuencia una transformación de la pirámide poblacional, que se expresa en un gradual proceso de envejecimiento de la población. El alargamiento de la sobrevivencia ha originado que cada vez más personas alcancen las edades adultas y la vejez. La disminución de la descendencia de las parejas, en cambio, ha propiciado una continua reducción en el peso relativo de los niños y los jóvenes. Ambos efectos se advierten claramente en la secuencia de pirámides de población tal como se aprecia en la Fig. N°4.

La expansión de la base de la pirámide durante las primeras décadas del siglo XX refleja la etapa de mayor crecimiento demográfico del país y del rápido rejuvenecimiento de la composición por edad; en cambio a partir de la década de mediados de los 1990, la contracción de la base y el ensanchamiento de la parte central y la cúspide de la pirámide reflejan el gradual envejecimiento de la población.

Fig. Nº 4. Cambio de estructura demográfica al 2050.



Fuente: CONAPO: La población de México en el nuevo siglo, p. 16

Uno de los efectos de este cambio en la estructura de edades es por ejemplo que la matrícula de nuevo ingreso a escuelas primarias empezara a declinar a partir de la década del 2000 con una reducción estimada en 10% de la población estudiantil, lo que sin duda abre la oportunidad para mejorar la calidad educativa. Los que asisten a la escuela secundaria han empezado a estabilizarse y su tamaño tenderá a reducirse lo que permitirá con las mismas instalaciones actuales dar cobertura a esta matrícula escolar.

Así es que la mayor parte del incremento poblacional se irá concentrando en las personas en edad de trabajar que concentra a casi dos terceras partes (62.6%) de la población total. Esto explica porque los jóvenes que egresan de las vocacionales y universidades tienen tanta dificultad en encontrar trabajo; no obstante que el país mantenga una razonable tasa de crecimiento económico.

Pero las personas de la tercera edad son las que crecen de manera más rápida desde hace 15 años, a un ritmo anual de 3,75% que es una tasa con el potencial de duplicar el tamaño de esta población cada 18,7 años. De hecho la pirámide de edades empieza a asemejarse a aquellas de países europeos en las que hay más ancianos que niños, lo cual planteará nuevas exigencias de equipamiento social, pues por un lado ya no habrá tantos niños para llenar el cupo de las escuelas primarias y secundarias existentes (es decir quedarán a medio cupo o vacías) y por el otro lado se hace evidente una ausencia de equipamiento social de salud y recreación para la población de la tercera edad.

También desde el punto de vista laboral habrá cambios pues difícilmente podrá hacerse obligatorio el retiro de personas que tengan los 60-65 años que para entonces representará la mayoría de la población nacional.

Este envejecimiento demográfico impondrá en el largo plazo fuertes presiones a los sistemas de jubilación e implicará una reasignación de recursos hacia los servicios de salud y seguridad social. Pero sobretodo demandará importantes cambios en la organización y estructura interna de las familias, ya que muchos de los problemas que acompañan el envejecimiento serán trasladados a éste ámbito como única salida para su solución.

Variable económica: Inequitativa distribución del ingreso

Tanto en teoría como en la práctica es una creencia común de que el desarrollo económico tiene dos metas principales: el crecimiento del ingreso per cápita y la igualdad en la distribución del ingreso. De este modo los teóricos tradicionales sostienen que una inequitativa distribución del ingreso estimula el desarrollo económico porque los grupos de mayores ingresos pueden derivar mayores ahorros o ganancias que aquellos de bajos ingresos y; por consecuencia, pueden invertir más para generar mayor riqueza (en realidad, la propia).

En contraparte, los economistas liberales sostienen que una elevada concentración del ingreso forma una barrera al crecimiento económico puesto que reduce la distribución del ingreso y esto a su vez limita la ampliación de consumidores de lo cual depende la economía en su conjunto. Es decir; la concentración de ingreso cambia la demanda hacia bienes y servicios intensivos en el uso de capital por otra que produce bienes y servicios intensivos en mano de obra.

Por supuesto que este debate teórico puede ser interminable ya que en la realidad se necesitan las dos, aunque en una economía competitiva y globalizada la distribución del ingreso desempeña un rol más activo y directo al ampliar el mercado de consumo -es el que fortalece el desarrollo económico de un país-, sin soslayar que la acumulación de ahorro o capital genera inversión necesaria para crecer económicamente.

Pero esto tiene que ver con el nivel o etapa de desarrollo económico en que se encuentre el país. Por ejemplo, cuando en etapas iniciales de desarrollo hay un desplazamiento de mano de obra del campo hacia las ciudades, se empieza a ofrecer condiciones para una distribución del ingreso aunque éstas sean inicialmente muy inequitativas, pues predomina la concentración y acumulación del ahorro y capital.

Posteriormente, en la medida que la base económica se fortalece, muy gradualmente empieza a equilibrarse la distribución del ingreso; hasta que en economías industrializadas los países experimentan un aumento en la distribución del ingreso al mismo tiempo de un aumento en el ingreso per capita.

Sin embargo, un planificador urbano no tiene que ser un economista, demógrafo, sociólogo, biólogo, ingeniero de tránsito o ingeniero municipal. Lo que si debe tener es algunas nociones de Ordenamiento Territorial y básicas de cada especialidad para formular, con congruencia, un plan/programa urbano apoyado en los especialistas que participen. Esto se debe a que la mayor parte de los planes maestros actuales han sido formulados por arquitectos-urbanistas y por ende tienen básicamente un enfoque físico-espacial. Al no incorporar ninguna de las especialidades mencionadas, los planes se hacen caducos en un lapso muy breve de tiempo.

En parte eso se debe a que los planes o programas urbanos actuales son estáticos; es decir, son una propuesta de regulación del uso del suelo y de las densidades de la ciudad en el corto plazo; en tanto que cualquier variable de la estructura urbana es permanentemente dinámica, nunca cesa de cambiar (social, económica, ambiental).

Por ejemplo, las vialidades primarias o periféricas se congestionan a los años de ampliarse porque no se analizó el potencial vehicular a -consecuencia, entre otros, de cambios en la distribución del ingreso- que la ciudad que iba a tener en el futuro; o bien cuando las reservas territoriales para el futuro crecimiento de la ciudad son rebasadas en menor tiempo del previsto porque no se analizó a futuro la composición del crecimiento demográfico de la ciudad.

Los ejemplos anteriores tienen que ver con el incremento demográfico de la población a futuro, la población económicamente activa -PEA- y la distribución del ingreso. Y éstos se pueden deducir con relativa confiabilidad, así como qué calidad de viviendas tendrán, qué tipo de transporte utilizarán o cuántos autos nuevos entrarán en circulación al año; y así sucesivamente. Todo ello resulta de especial importancia para el planificador urbano pues esta información se traduce en demanda de uso del suelo y densidades previsibles para el nuevo plan o programa urbano.

Ocupación y niveles de ingresos en ciudades medias: el caso de México.

El propósito es proporcionarle al planificador urbano una visión del comportamiento demográfico, distribución de ingresos y ocupación que pueden tener diferentes ciudades en su proceso de crecimiento a futuro. Hay que mencionar que no se trata de una herramienta de pronóstico tipo ni un modelo matemático sino que más bien ilustra el

comportamiento promedio de las ciudades mexicanas entre 500 mil y 1 millón de habitantes en el año. Y es precisamente la dinámica de estos perfiles socio-económicos la que ha de traer cambios en los usos del suelo y densidades de las ciudades, así como cambios en las demandas de equipamiento y, por supuesto, de transporte y aumento del parque vehicular. Todo esto se puede deducir de los cuadros que se muestran a continuación (Fig. N° 5).

Como se mencionó con anterioridad en el campo de la teoría económica existen distintos enfoques sobre el crecimiento y desarrollo económicos, pero sus modelos no abarcan las implicaciones territoriales, ni mucho menos su efecto en la distribución del ingreso y los niveles de ocupación de la población. Estos modelos pueden prever el impacto de la inversión en capital (físico o humano) en el crecimiento económico y pueden deducir lo que la economía puede lograr, ya que en su conjunto tienden a un equilibrio en el largo plazo.

Hay que aclarar que los cuadros siguientes no son una proyección demográfica que muestran como las ciudades van creciendo hasta llegar al millón de habitantes, sino que fueron derivados de sacar los promedios de las ciudades mencionadas en la Fig. N° 1.

En todo caso, el planificador urbano puede utilizar las tendencias y los perfiles socio-económicos que cada tamaño de ciudad tiene y utilizarlo como referencia de lo que le acontece o puede acontecerle en el futuro a la ciudad en la que está trabajando.

Con base a los datos del censo de población de las casi 100 ciudades más grandes del país éstas pueden ser agrupadas por su tamaño según lo muestra la Fig. N° 2.

Fig. N° 5. Tamaño de ciudades mexicanas por número de habitantes, 2000

Intervalo	Tamaño (número de habitantes)		Número de ciudades	Ciudades
	Mínimo	Máximo		
1	100,000	250,000	46	Piedras Negras, Colima, San Francisco del Rincón, Tulancingo, Ocotlán, La Piedad-Zamora, Tulancingo, San Martin Texmelucan, Rio Verde-Cd. Fernandez, Ocotlán, Apizaco, Acayucan, Moroleón-Uriangato, Tehuacan, Fresnillo, Guaymas, Salina Cruz, Ensenada, Cd. Victoria, Uruapan, Tehuacan, San Juan del Río, Los Mochis, Puerto Vallarta, Tapachula, Colima, Campeche, Chilpancingo, Cuautla, La Paz, Lázaro Cárdenas, Nogales, Salamanca, San Luis Rio Colorado, Chetumal, Cd. Del Carmen, Delicias, Iguala, Cd. Guzmán, San Cristóbal Las Casas, Salina Cruz, Cozumel, Cd. Acuña, Cd. Valles, Manzanillo
2	250,001	500,000	19	Monclova, Pachuca, Oaxaca, Orizaba, Can Cun, Matamoros, Poza Rica, Orizaba, Tepic, Mazatlán, Minatitlán, Irapuato, Nuevo Laredo, Coatzacoalcos, Cordoba, Cuautla, Zacatecas, Celaya, Cd. Obregón,
3	500,001	750,000	10	Aguascalientes, Chihuahua, Villahermosa, Veracruz,

				Morelia, Hermosillo, Tuxtla Gutierrez, Xalapa, Durango, Reynosa
4	750,001	1,000,000	11	Saltillo, Cuernavaca, Querétaro, Tampico-Panuco, Mérida, San Luis Potosí, Tampico, Querétaro, Mexicali, Culiacán, Acapulco
5	1000,001	1,500,000	5	Torreón-Gómez Palacio, Toluca, Ciudad Juárez, León, Tijuana
6	1,500,001	más	4	Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala

Fuente: Cuadro con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática -INEGI: *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. y Consejo Nacional de Población -CONAPO, *La delimitación de zonas metropolitanas*, p.140-141.

Basándose en los datos de la Fig. N° 2, se identificaron los patrones de nivel de ingresos y sectores de ocupación en las *ciudades medias*, con una población entre 250 mil y un millón de habitantes, con lo que nos enfocaremos a los intervalos 2, 3 y 4. Es importante notar que estas ciudades están agrupadas únicamente por el número de habitantes, sin que esto coincida necesariamente con su estructura productiva, distribución geográfica dentro del país y la dotación de infraestructura que tienen.

Con esto, se ha estimado la proporción promedio de la población ocupada con respecto a la población total en cada uno de los intervalos, señalando la ciudad a la que corresponden los valores mínimos y máximos, así como también la desviación estándar. Hay que recordar que la desviación estándar es una medida de dispersión de los datos sobre la tendencia central (promedio). Los resultados se muestran en la Fig. N° 6 a continuación.

Fig. N° 6. Porcentaje de población económicamente activa –PEA- en ciudades medias

Intervalo	Media	Mínimo	Máximo	Desviación estándar
1	38.51%	34.09% (Monclova)	40.78% (Xalapa)	2.69%
2	39.01%	37.41% (Saltillo)	40.53% (Mérida)	1.23%
3	37.04%	35.39% (Toluca)	38.14% (Torreón-Gómez Palacio)	1.45%

Fuente: Cuadro elaborado con base a datos del INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*.

Con estos resultados, un planificador urbano puede estimar el número de personas *ocupadas* en una ciudad de acuerdo con su tamaño y número de habitantes. Se hace la distinción entre personas ocupadas y población económicamente activa (PEA). Las primeras son aquellas que trabajan permanentemente y la PEA se refiere a toda la población que trabajaba en el momento del censo -aunque en el momento del censo no estuvieran laborando (personas con empleos temporales)-.

Es más confiable referirse a la población ocupada, aunque el porcentaje laboral sea ligeramente menor que la PEA. Por ejemplo, en la proyección de una ciudad con 400 mil habitantes, se asocian los valores del intervalo 1 (250 a 500 mil habitantes) y se obtiene que: la población ocupada promedio será de 154.040 personas ($400.000 \times 38.51\%$), o bien dentro de un rango mínimo de 136.360 (400.000×34.09) a máximo de 163.120 personas (400.000×40.78). Una situación similar se prevé para el caso de una ciudad de 650 mil habitantes, se asocian los valores del intervalo 2 y se obtiene que la población ocupada promedio será de 253.551 personas ($650.000 \times 39.01\%$); y así sucesivamente.

En lo que este escenario a futuro se hace realidad, el censo del 2000 reportó que la fuerza laboral -PEA- empieza a trabajar desde muy temprana edad -12 años-, que aunque el censo no establece el número de horas trabajadas u horario, después de alcanzar el pico a los 20 años de edad, la fuerza laboral empieza a disminuir porcentualmente hasta los 70 años (Fig. N° 4).

En términos porcentuales el 25,6% de la PEA tiene menos de 24 años, el 39,6% tiene de 25 a 39 años, el 24,2% tiene de 40 a 54 años, el 8,6% tiene de 55 a 69 años y el restante 2% mas de 70 años. A todas luces es una fuerza laboral muy joven cuyo 50% no tiene más de 35 años!

Con el cambio en la tendencia demográfica expuesta en la Introducción, donde a partir de la década de 1990 la estructura demográfica empieza a revertir su tendencia piramidal, traerá consigo que la curva de la edad de la PEA empiece a acentuarse menos en un pico de edad (25 años) y la curva a “achatarse” para desplazarse más hacia grupos de mayor edad.

Esto es importante pues en el futuro habrá menos niños y jóvenes trabajadores pertenecientes a los grupos de menores ingresos por lo que éstos tendrán mayores oportunidades para continuar con sus estudios. Esto significa que la mano de obra tenderá a ser más calificada y por ende los grupos menos favorecidos tendrán mejores oportunidades de aumentar sus ingresos.

Por otro lado, al decrecer la tendencia demográfica del país, si se mantiene la actual tasa de crecimiento económico es muy probable que en el futuro el sector formal pueda ir incorporando a proporcionalmente a mas PEA. La dinámica de cambio de la PEA es por supuesto una tendencia a largo plazo, que derramará sus beneficios primordialmente en los sectores mayoritarios de bajos ingresos -que son los que actualmente laboran en el sector informal de la economía-. Así también la edad de la PEA es un dato importante para el planificador urbano, ya que es otra forma de analizar la misma realidad social en

que vivimos, pues cada grupo de edad genera demandas de equipamiento muy particulares.

Asimismo, se estima la proporción promedio y la desviación estándar de cada uno de los niveles de ingreso (en veces de salario mínimo) y se asocian a los tres intervalos de tamaños de ciudad (Fig. N° 7). El propósito es presentar una visión de cómo cambia la distribución del ingreso conforme aumenta el tamaño de la ciudad. Por ejemplo en ciudades hasta 500.000 habitantes el 43,7% de los trabajadores perciben hasta 2 salarios mínimos, cuando tienen 750.000 habitantes desciende a 39,1% y cuando las ciudades llegan al millón de habitantes los trabajadores con dos salarios mínimos desciende a 36,5% del total; lo cual da una idea de que al crecer demográficamente, la pobreza en las ciudades decrece ligeramente, lo cual deja ver claramente que las ciudades funcionan como mecanismos distribuidores de ingresos.

Las clases medias de 3 a 10 salarios mínimos también experimentan cambios: en ciudades de 500.000 habitantes el 45,4% de los trabajadores esta dentro de este rango de ingresos, en ciudades de 750,000 habitantes el rango aumenta al 49,2% y en ciudades con un millón de habitantes aumenta al 51,2% lo cual deja muestra, una vez más, que conforme aumenta el tamaño de la ciudad crece la proporción de la clase media.

Las clases altas con ingresos superiores a los 10 salarios mínimos se mantienen en rangos similares de 5 a 6,5% de la población de la ciudad. Aquí es importante considerar que los porcentajes solo son representativos, pues en realidad al multiplicarlos por la población total de cada tamaño de ciudad la proporción en la distribución del ingreso tiene otro significado. Por ejemplo, no es lo mismo tener el 43,7% de pobres en una ciudad de 500,000 habitantes de los cuales perciben ingresos el 39,01% que representan 85.236 personas (195.050 trabajadores * 43,7%); que 36,5% de pobres en una ciudad de un millón de habitantes de los que trabajan el 37,04% que representan 135.196 personas (370.400 trabajadores * 36,5%). Aunque el porcentaje de ingresos hasta 2 salarios mínimos es menor en una ciudad grande que en una mediana, el número de personas pobres es mayor (Fig. N° 7); lo cual da a pensar en la relatividad de los números. Es algo que deberá de considerar el planificador urbano.

Fig. N° 7. Tamaño de ciudad y distribución porcentual de los niveles de ingreso

Nivel de ingreso	250-500		500-750		750-1,000	
	Promedio	Desv. Est.	Promedio	Desv. Est.	Promedio	Desv. Est.
	No recibe ingresos	3.4%	1.1%	2.4%	0.7%	2.4%
Hasta el 50% de un S.M.	3.1%	1.3%	2.2%	1.0%	1.6%	0.2%

Más del 50% hasta un S.M.	8.5%	3.1%	6.1%	3.1%	4.4%	1.0%
Más de 1 hasta 1.5 S.M.	16.3%	3.5%	14.7%	6.4%	12.7%	3.2%
Más de 1.5 hasta 2 S.M.	12.4%	2.1%	13.7%	1.5%	15.4%	2.2%
Más de 2 hasta 3 S.M.	16.4%	3.1%	19.7%	4.7%	20.2%	2.6%
Más de 3 hasta 5 S.M.	18.0%	2.2%	18.1%	4.0%	19.5%	1.1%
Más de 5 hasta 10 S.M.	11.2%	2.2%	11.4%	2.2%	11.5%	0.4%
Más de 10 S.M.	5.3%	1.9%	6.5%	1.8%	6.3%	0.7%
No especificado	5.5%	0.7%	5.3%	0.9%	5.9%	0.6%
Total	100%		100%		100%	

Fuente: Cuadro con base a datos del INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda*

En resumen, es interesante observar en la Fig. N° 6 que la distribución del ingreso *si varía* de acuerdo al tamaño de la ciudad; pues conforme la ciudad aumenta de tamaño hay una mejoría en la distribución del ingreso de la población. Se aprecia que la población de bajos ingresos tiende a ser porcentualmente menor (de 16% a 12%); en tanto que hay un incremento porcentual en los estratos de ingresos medios (16% a 18%) y en menor grado los de altos ingresos (5 a 6%). En otras palabras, las ciudades de mayor tamaño ofrecen mayores y mejores oportunidades para ganarse el sustento cotidiano y con ello la posibilidad de mejorar el nivel de ingreso; cosa que no sucede en ciudades pequeñas en las que hay pocas oportunidades de empleo y los empleos existentes son mal remunerados.

Como se anotó en el primer inciso, la población del país seguirá creciendo unos 20 millones mas para el año 2050; lo cual incrementará el tamaño de las ciudades -e indirectamente beneficiará la distribución del ingreso-. La pregunta es: ¿podrán los grupos de menores ingresos esperar tantas décadas a que empiece a nivelarse la distribución del ingreso, más debido a causa de un decremento demográfico y de una reubicación espacial de la población en ciudades grandes que como efecto de las actuales de políticas económicas neoliberales?

Expansión físico-espacial de las ciudades

La Fig. N° 2 muestra las proyecciones demográficas al 2030 de más de 40 ciudades medias y grandes del país. Se puede observar que hay una diversidad de modalidades de crecimientos demográficos en las ciudades del país. Hay ciudades de muy lento crecimiento como algunas de la costa del Golfo de México mientras que hay otras con un acelerado crecimiento como las de la frontera norte.

Lo sorprendente es que no obstante el *decremento* demográfico que experimenta el país a partir de la década de 1990, la CONAPO aún pronostica que a futuro habrá 18 ciudades

medias que experimentarán un aumento demográfico que las llevará a tener más de un millón de habitantes.

Las manchas urbanas se obtuvieron de la cartografía del INEGI de algunas ciudades en años cercanos a las décadas 1970, 1980 y 1990 y para otras ciudades fueron obtenidas de las cartas urbanas de las Guía Roji, que son los planos comerciales de las ciudades. Es importante aclarar que no todas las cartas urbanas coincidieron en las décadas, lo que hubo que realizar aproximaciones para estimar las manchas urbanas en cada década a fin de que coincidieran las cifras por décadas y fueran comparables. De aquí que se haya tenido que hacer ajustes en las superficies de las manchas urbanas, para que todas correspondieran a las décadas y poder proyectarlas al 2030. Se observó que durante sus procesos de expansión urbana, las ciudades mantienen las mismas tendencias decrecientes de densidad, tal como se observa en la Fig. N° 8. Éstas son pues, meras aproximaciones a lo que acontece en la realidad.

Fig. N° 8. Proyección de mancha urbana y densidad de población. 2010-2030

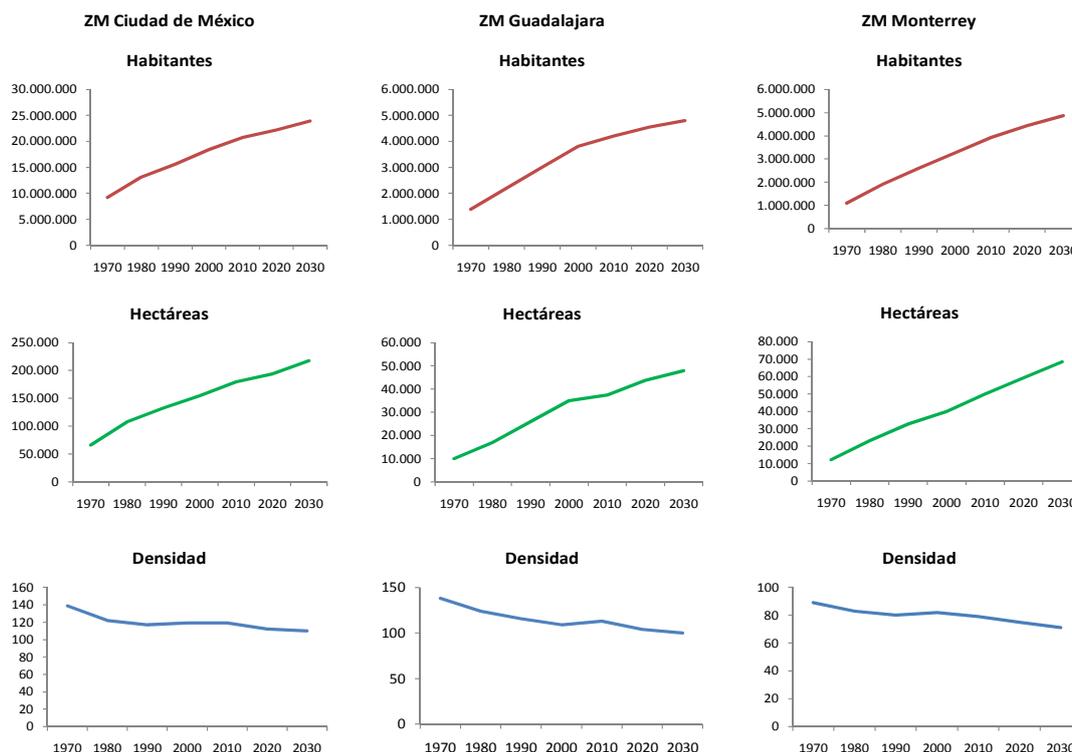
CIUDAD	Un	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	% Incremento
ZM Ciudad deMéx	hab	9,210,853	13,139,008	15,564,685	18,396,000	20,740,000	22,225,000	23,912,000	+ 260%
R ² = 0.9792	has	66,265	107,696	133,165	154,588	180,067	193,866	217,382	+ 330%
Lineal	dens	139	122	117	119	119	112	110	- 26%
ZM Guadalajara	hab	1,381,984	2,192,557	3,003,749	3,809,000	4,211,000	4,548,000	4,799,000	+ 350%
R ² = 0.9698	has	10,012	16,996	25,984	34,945	37,413	43,805	47,990	+ 480%
Lineal	dens	138	124	116	109	113	104	100	- 38%
ZM Monterrey	hab	1,095,667	1,913,075	2,613,460	3,273,000	3,932,000	4,437,000	4,867,000	+ 440%
R ² = 0.9983	has	12,310	23,049	32,668	39,914	50,079	59,317	68,549	+ 560%
Lineal	dens	89	83	80	82	79	75	71	- 25%
ZM Puebla-Tlaxcala	hab	523,237	791,345	1,458,454	2,045,000	2,277,000	2,475,000	2,631,000	+ 500%
R ² = 0.9743	has	4,752	7,332	14,882	21,989	24,215	29,119	32,888	+ 690%
Lineal	dens	110	108	98	93	94	85	80	- 38%
ZM Toluca	hab	149,750	517,160	997,000	1,495,000	1,724,000	1,917,000	2,059,000	+ 1,380%
R ² = 0.972	has	989	3,860	7,850	13,114	14,645	17,997	20,590	+ 2,080%
Lineal	dens	151	134	127	114	118	106	100	- 51%
ZM Tijuana	hab	341,067	429,500	747,000	1,303,000	1,741,000	2,166,000	2,552,000	+ 750%
R ² = 0.972	has	7,151	9,337	17,785	34,289	44,125	54,738	67,158	+ 940%
Lineal	dens	48	46	42	38	39	40	38	- 26%
Juárez	hab	414,908	544,496	798,000	1,255,000	1,660,000	2,050,000	2,406,000	+ 580%

R ² = 0.9211	has	5,606	9,387	16,007	31,375	30,320	36,461	40,100	+ 720%
Lineal	dens	74	58	49	40	55	56	60	- 23%
ZM Mérida	hab	216,82 4	400,142	629,000	820,000	965,000	1,114,000	1,250,000	+ 580%
R ² = 0.937	has	3,885	4,257	5,330	7,961	11,410	13,721	17,123	+ 440%
Exponencial	dens	56	94	118	103	85	81	73	- 30%
ZM Tampíco	hab	276,57 9	428,000	649,000	775,000	872,000	956,000	1,056,000	+ 380%
R ² = 0.9892	has	4,191	6,613	10,639	13,362	15,366	18,081	20,308	+ 480%
Lineal	dens	66	65	61	58	57	53	52	- 27%
ZM Cuernavaca	hab	160,75 3	192,770	539,000	770,000	880,000	979,000	1,057,000	+ 660%
R ² = 0.9802	has	2,237	3,160	9,981	15,098	18,203	22,467	26,425	+ 1,180%
Lineal	dens	72	61	54	51	48	44	40	- 20%
ZM Querétaro	hab	116,23 3	215,976	555,000	817,000	1,014,000	1,204,000	1,372,000	+ 1,180%
R ² = 0.9862	has	2,193	4,408	12,614	19,927	24,081	29,842	35,179	+ 1,600%
Lineal	dens	53	49	44	41	42	40	39	- 35%
ZM Aguascalientes	hab	183,84 8	293,152	547,000	721,000	863,000	988,000	1,094,000	+ 600%
R ² = 0.9921	has	1,495	2,549	5,018	6,867	9,957	11,815	13,674	+ 920%
Lineal	dens	123	115	109	105	87	84	80	- 53%
ZM Saltillo	hab	164,09 2	284,937	487,000	659,000	779,000	885,000	975,000	+ 590%
R ² = 0.9843	has	772	1,513	2,882	4,197	4,742	5,723	6,500	+ 840%
Lineal	dens	212	188	169	157	164	155	150	- 41%
Culiacán	hab	172,00 4	304,826	601,000	777,000	859,000	924,000	971,000	+ 560%
R ² = 0.96	has	2,596	4,940	11,130	15,235	16,551	19,900	22,068	+ 890%
Lineal	dens	66	61	54	51	52	46	44	- 50%
ZM Reynosa	hab	140,48 0	194,693	377,000	515,000	724,000	889,000	1,031,000	+ 740%
R ² = 0.9799	has	1,608	2,404	4,960	7,153	10,336	12,797	15,862	+ 990%
Lineal	dens	87	81	76	72	70	69	65	- 34%
Lineal	dens	87	81	76	72	70	69	65	- 34%

Fuente: Fig. N° 2 para proyecciones demográficas.

En el Fig. N° 8 se presenta un ejercicio de cómo se puede cuantificar la *mancha urbana* de la ciudad de acuerdo al crecimiento demográfico y al perfil socioeconómico de sus habitantes. En el cuadro se incorpora, en la primera línea, la proyección de población para la ciudad en estudio y en las siguientes líneas los porcentajes de Población Ocupada (PO); o sea aquella que trabajó en el momento de realizar el censo y por lo tanto no se incluye en los desempleados (Fig. N° 6 y 7).

Fig. N° 9. Escenario de expansión de las manchas urbanas de zonas metropolitanas de México, Monterrey y Guadalajara



Fuente: elaboración propia sobre la base de Fig. N°.8

Después de analizar las cartografías en diferentes décadas de la expansión urbana de las ciudades analizadas, resulta que *alrededor de un 20 a 30% de las manchas urbanas son terrenos baldíos -tierras en engorda, como se dice comúnmente-*.

Pero hay casos como Ciudad Juárez en la frontera norte con Estados Unidos donde los baldíos llegan a representar hasta el 50% de la mancha urbana, lo cual explica las bajas densidades de la misma y, por otro lado, el alto grado de especulación sobre el valor de la tierra dentro de la ciudad, algo que generalmente está sancionado por los planes de desarrollo urbano (a través de sus normas de usos e intensidad de usos del suelo), pero que las autoridades permisivas admiten para atraer inversionistas inmobiliarios y con ello derivar mejor “captación” de recursos para el municipio.

Por tanto, no es difícil imaginar el alto costo que tiene la infraestructura en bajas densidades en comparación con desarrollos de mediana o alta densidad. Por ejemplo, si una periferia urbana se expande a 75 hab/ha, costaría casi el doble que si se expandiera a 150 hab/ha; lo cual deja entrever el enorme costo de infraestructura que debe realizarse para atender las nuevas demandas de la población. En este costo estaría incluido la plusvalía que “capturan” los terrenos baldíos especulativos, a los que también les dan servicios.

Fuera del centro histórico y de colonias aledañas, hasta 1940 las ciudades del país crecieron a una baja tasa demográfica y urbana. Pero basta para ver el proceso de crecimiento demográfico y la brutal expansión urbana de 1970 al 2030 en algunas ciudades que aparecen en la Fig. N° 2.

La ciudad que más se ha expandido en este lapso es Toluca cuya población creció casi 14 veces, pero la mancha urbana se expandió 21 veces más de lo que ocupaba en 1970; o Querétaro que creció demográficamente 12 veces y se expandió 16 veces en este mismo período. Ni que decir de Cuernavaca cuya población creció casi 7 veces pero la superficie urbana se expandió casi 12 veces. Y así sucesivamente se han expandido las ciudades medias entorno a 1 millón de habitantes. Un ejemplo de esta brutal expansión urbana se muestra en la Fig. N° 2.

Por otro lado se observa que en este ejercicio de proyección de la mancha urbana y de su densidad demográfica (Fig. N° 8), salta a la vista *la expansión horizontal que están teniendo las ciudades del país a cada vez menor densidad, en parte debido a que la población de bajos ingresos no encuentra dentro del fondo legal terrenos al alcance de sus posibilidades económicas en donde asentarse y por otro lado, los desarrolladores inmobiliarios que producen vivienda de interés social y centros comerciales encuentran mayor rendimiento a su inversión en terrenos baratos de la periferia.*

No obstante que todos los Planes maestros urbanos/Programas de Desarrollo Urbano de las ciudades del país hayan establecido límites al crecimiento urbano, incluyendo la de reservas para futuro crecimiento, y hayan decretado el territorio externo a la ciudad como *agrícola* o *conservación ecológica*; la fuerza social y especulativa en la ocupación de la tierra ha rebasado por mucho la capacidad de las autoridades locales para el control y regulación de los límites urbanos. Pero la herencia urbana y ambiental es terrible.

Una vez que se establecen en la periferia -sean asentamientos irregulares o conjuntos habitacionales- inducen mayor expansión urbana a menor densidad. Gradualmente las periferias se empiezan a congestionar y a generar problemas de todo tipo. Por ejemplo no hay empleos ni equipamiento social, por lo que todos los residentes deben trasladarse fuera de sus “nuevas” viviendas para satisfacer sus necesidades.

Como no hay vialidades primarias, deben de hacerlo en caminos rurales y en transporte deficiente. Tampoco hay suficiente infraestructura ni recursos hídricos en la cantidad requerida. Ni que decir de la basura, vigilancia y demás servicios municipales que llegan a ser otorgados paulatinamente. Y este costo social (de tiempos y precio de recorridos o

insuficiencia de agua y servicios) ¿quien lo paga? Los nuevos residentes; así es que hay un enorme costo social en esta proliferación urbana de baja densidad.

Inconsistencias en la instrumentación de la planeación urbana

La presión que ejercen las variables anteriores sobre la expansión de las ciudades ofrece un mejor entendimiento de cómo las fuerzas sociales y económicas moldean el territorio y van ocupándolo de una forma dispersa e incontrolada. Y sin duda alguna, esta fuerza en la ocupación del territorio, responde a las características demográficas y de distribución del ingreso señaladas. Pero adicionalmente, hay otros factores que de manera muy preponderante inciden en la forma en cómo un territorio es ocupado, y estas son:

División político-administrativa del territorio: el municipio

El mayor obstáculo que enfrenta la planeación urbana en el país no es la realización técnica de un plan maestro urbano con su correspondiente respaldo legal/normativo, sino que el problema medular está en la *gestión*. ¿Cómo hacer operativos los planes urbanos, cuando cada 3 años cambia una administración municipal y los que entran no conocen el plan urbano de su localidad y las leyes/normas sobre las que éste se fundamenta?

El presidente municipal y sus funcionarios pasan el primer año aprendiendo a gobernar y observando cómo funcionan la ciudad y la comunidad. Luego van resolviendo los problemas según se presentan sobre la marcha, sin que haya una congruencia entre las obras realizadas en el pasado y menos con el plan maestro urbano legalmente aprobado por cabildos anteriores.

Más aún, en general es mal visto que una nueva administración continúen con las obras que dejó la administración pasada, pues significa que no dejarán un legado “propio” y por supuesto se presta a interpretaciones de mal versión de fondos.

Esto se repite cada 3 años y por lo tanto, en estas condiciones actuales político-administrativas, difícilmente hay una continuidad en las obras municipales de cualquier ciudad del país; y por lo tanto las obras municipales generalmente son pequeñas, dispersas dentro del municipio y con escasa relación con el plan maestro.

Eso es cuando la ciudad está dentro de un municipio. De las 50 ciudades más grandes del país, como se puede apreciar en la Fig. N° 2, *sólo 9 están dentro de un municipio*. La *abrumadora mayoría de ciudades del país están sobre 2 o más municipios*, siendo los casos extremos:

- ciudad de México (39 municipios y 16 delegaciones),
- Puebla-Tlaxcala (23 municipios),

- Oaxaca (18 municipios),
- Toluca (12 municipios),
- Orizaba y Monterrey (11 municipios)

Esto que deja entrever lo complejo que es gobernar estas zonas metropolitanas, que tienen dos o más presidentes municipales de partidos políticos rivales, con presupuestos diferentes, con normativas y reglas de operación diferentes. Pero cuando alguna de estas ciudades que ocupa varios municipios son capitales de un Estado, entonces el gobierno del estado asume la dirección de la planeación urbana de la ciudad (porque tiene el presupuesto y poder político) coordinando a los municipios involucrados, a través de la asignación de las obras públicas. Sin duda que esta complejidad político-administrativa favorece que las ciudades crezcan en anarquía como hasta ahora.

Tenencia de la tierra y legislaciones que concurren en el territorio

La explosiva expansión de viviendas de población de bajos ingresos de las ciudades ocurre indistintamente sobre terrenos que son cultivables o de conservación ecológica, como sobre aquellos de escasa utilidad agropecuaria; se da sobre cualquier tipo de suelos y pendientes.

Estos terrenos son generalmente de *tenencia ejidal o comunales*. La tenencia comunal es una modalidad de posesión de la tierra de origen prehispánico en la que una comunidad tiene derecho al usufructo de sus tierras; en tanto que la tenencia ejidal proviene de una reforma agraria en la que les despojaron grandes extensiones de tierra a los hacendados y las retornaron a sus "legítimos propietarios", que eran las comunidades de agricultores que habitaban en el latifundio.

De manera similar, cada "ejidatario" tenía posesión (no propiedad) de un lote para su vivienda y de una parcela para cultivo. En ambos casos por su sentido social, las tierras no se podían vender legalmente -aunque si se vendían irregularmente (o ilegalmente)- si bien la transacción no quedaba registrada en el Registro Público de la Propiedad. O sea que en ningún caso estas tenencias comunal y ejidal están sujetas a las normas urbanas ni al pago de impuesto predial. Pero en 1992 hubo una reforma a la Ley Agraria que permitió que los ejidatarios vendieran legalmente su parcela -con la idea de mejorar su situación económica-. En la realidad esto fomentó la especulación del territorio periférico y un mayor desorden en la expansión de las ciudades.

Pero la expansión urbana incontrolada también ocurre sobre terrenos que son *propiedad privada* pero, por su elevado costo están destinados a desarrollos inmobiliarios de ingresos medios y altos.

Como quiera que sea, esta tendencia de expansión “horizontal” (de bajos, medios o altos ingresos sobre 3 tipos de tenencia de la propiedad diferentes) hasta ahora ha resultado más “económica” porque el terreno en breña tiene muy bajo valor comercial y porque el territorio alrededor de las ciudades tiene una reglamentación ambigua que favorece una ocupación dispersa e incontrolada. Veamos porque.

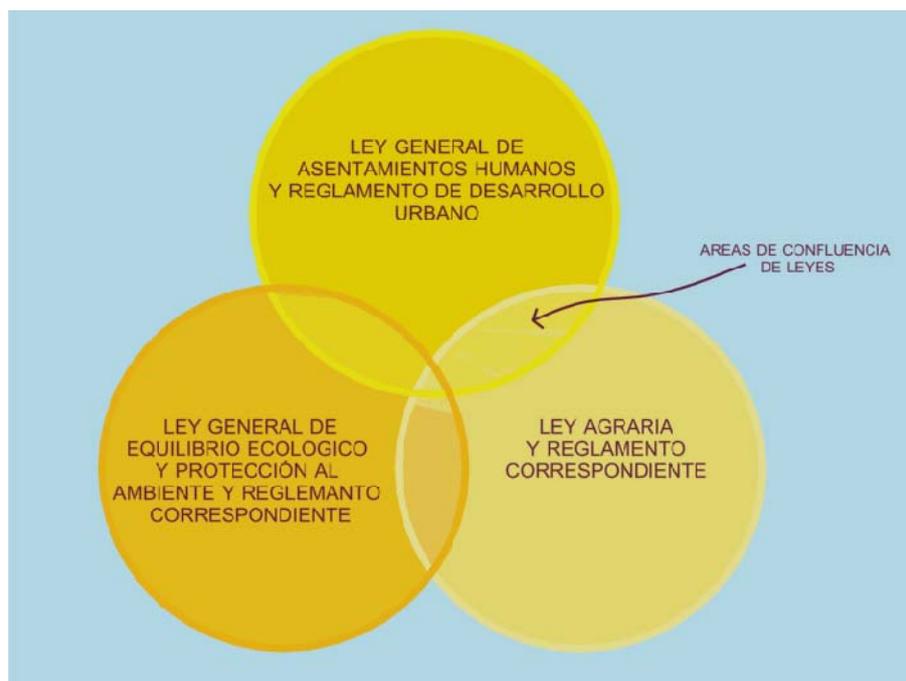
Estos inmensos terrenos alrededor de los centros urbanos son regulados por tres leyes (Fig. Nº 10):

- La Ley General de Conservación Ecológica y Protección al Medio Ambiente que norman el aspecto ambiental del territorio pero omite precisar legal y técnicamente áreas de competencia común con el desarrollo urbano como los usos del suelo, densidades o anchos de calles, porque se dice que no es de su competencia;
- El Código Agrario que regula las actividades del campo y deja asentado definiciones de los núcleos urbano-ejidales pero omite normar en los aspectos legales y técnicos del desarrollo urbano (igualmente los usos del suelo, densidades o anchos de calles);
- y finalmente las leyes de desarrollo urbano con sus reglamentos y bandos de cada entidad federativa que formulan normatividad sobre el desarrollo urbano pero no establecen criterios legales o técnicos para regular las áreas agrícolas o de conservación ecológica que se encuentran alrededor de las ciudades, pues en los planes maestros urbanos simplemente las refieren a las mencionadas leyes.

Es decir, las tres leyes con sus respectivos reglamentos son normativamente independientes entre sí, de modo que no pueden concurrir simultánea y complementariamente sobre los vastos terrenos de las periferias urbanas que están cambiando de uso rural a urbano o de uso de conservación ecológica a urbano.

Por lo tanto, es a todas luces evidente que si se busca regular el desarrollo urbano como densificarlo para hacerlo más eficiente, conservar al medio ambiente para la recarga de acuíferos o proteger actividades agrícolas fértiles, es necesario reformar las leyes para hacerlas normativamente compatibles entre sí en cuanto a la conversión de usos del suelo del territorio. Y sin estas reformas legales, la búsqueda de una planeación urbana que sea un instrumento efectivo en regular el desarrollo urbano, parece una utopía.

Fig. Nº 10. Inconsistencia de legislaciones referentes al territorio



Es decir, no dejan de impresionar las enormes cifras tanto de crecimiento demográfico como –sobretudo- la conversión de territorio rural a usos urbanos, que se mencionaron antes. Nuevamente surge la pregunta sobre la inconsistencia de las leyes que gobiernan el territorio que neutralizan cualquier esfuerzo que se haga entorno a la planeación urbana.

Y aquí -aunque sea contradictorio- hay que reconocer que gracias a esta inconsistencia *todas las familias de bajos ingresos* pudieron masivamente encontrar un espacio en donde asentarse en torno a las ciudades para así comenzar su nueva vida.

Normatividad urbana

La normativa urbana, hoy en día, es un conjunto de disposiciones legales que se traduce en parámetros físicos de cómo se debe de ir construyendo cada lote dentro de una zona de la ciudad. Por lo general estas disposiciones son articuladas y congruentes entre sí como cuerpo normativo urbano y están referidas al plano de zonificación (o de usos del suelo) de la ciudad, el que consiste en la subdivisión de la mancha urbana por zonas de acuerdo a tres criterios básicos:

- 1) la morfología urbana (tipo y calidad de construcciones o nivel socio-económico),
- 2) densidades de población establecidas en personas por hectárea o viviendas por hectárea y
- 3) características del medio natural dentro del cual esta la ciudad.

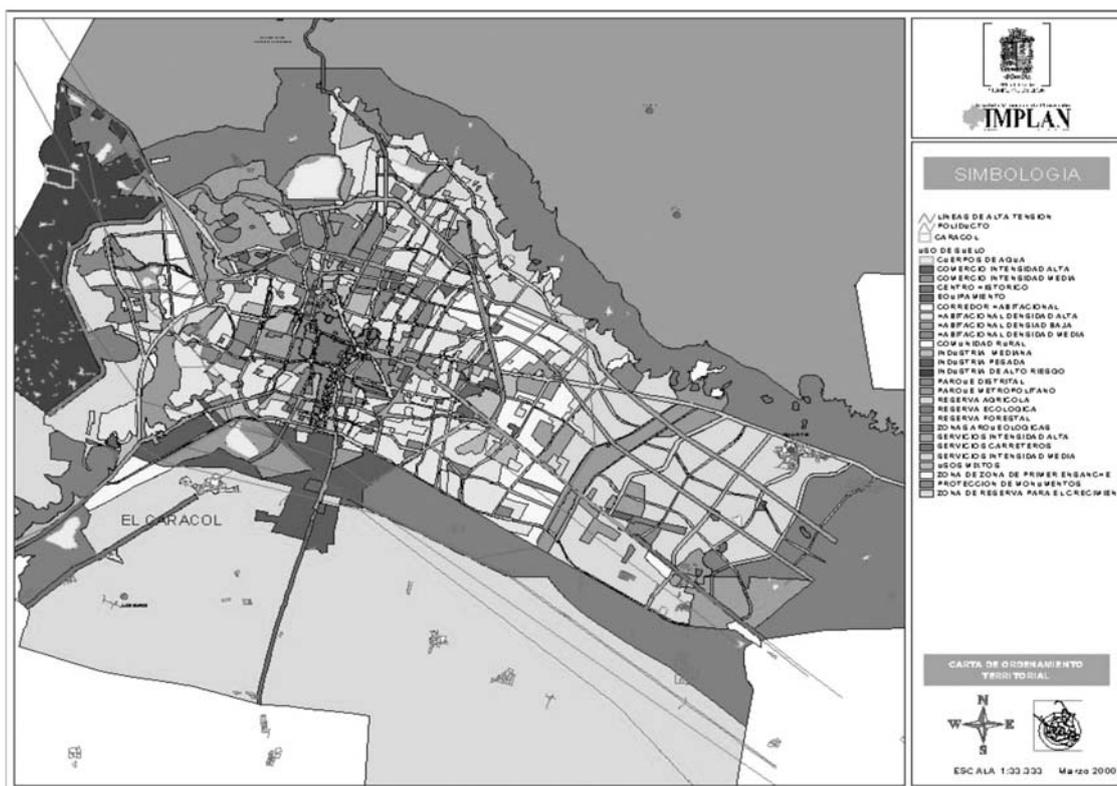
Las normas urbanas buscan *homogenizar las zonas por usos del suelo y densidades* (conservando el medio ambiente), para evitar por ejemplo que:

- dentro de una zona habitacional de baja densidad (sea de bajos, medianos o altos ingresos), pueda construirse un edificio de gran altura, una industria o comercios.
- o bien dentro de una zona patrimonial se construyan modernos edificios que destruyan el valor histórico de la ciudad,
- o dentro de una zona habitacional se permita el establecimiento de industrias que puedan resultar contaminantes para los habitantes, por mencionar algunos casos frecuentes.

Bajo estos criterios de uso del suelo se realizan las normas urbanas, se formulan como reglamento y posteriormente se aprueban legalmente por los cabildos municipales o el congreso local de cada entidad.

Como así también es aprobado legalmente la propuesta de “plan urbano o plan de ordenamiento territorial” de la ciudad. Y este plan con sus normas es el que le da a la validez legal al ejercicio de la planeación urbana (Fig. N° 11).

Fig. N° 11. Ejemplo de un plan maestro urbano: ciudad de León, Estado de Guanajuato

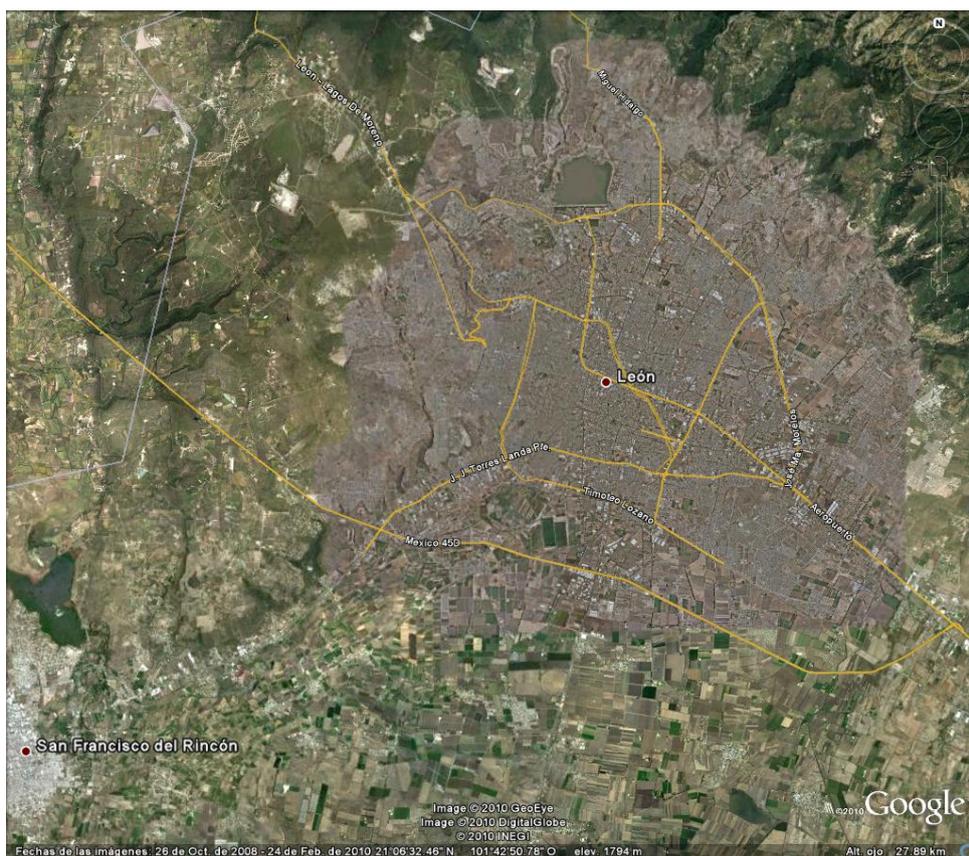


Fuente: IMPLAN, LEÓN. Plan estratégico de ordenamiento ecológico, 1999.

Pero en la realidad, la tenencia del suelo dentro del “fundo legal” de la ciudad es propiedad privada y por lo tanto pueden ser sancionadas en caso de incumplimiento de reglamentos (con embargos, multas), están sujetas al impuesto predial y también pueden ser compradas y vendidas en el mercado inmobiliario.

En tanto que las parcelas o lotes de procedencia ejidal o comunal, por su naturaleza social, están fuera del mercado inmobiliario y de las normas urbanas. Pero como estos terrenos ejidales y comunales son los mas baratos por carecer de accesos pavimentados e infraestructura, están ocupados por grupos mayoritarios de bajos ingresos. Y no obstante se encuentren en zonas decretadas como agrícolas o de conservación ecológica, por su naturaleza social el gobierno local acaba dotándoles de equipamiento y servicios (sin que retribuyan su costo a través del impuesto predial). Una situación que dificulta el ordenamiento del territorio y la planeación de la mancha urbana y sienta el precedente de continuar con la misma anarquía en la expansión urbana.

Fig. Nº 12. Vista de Google de la ciudad de León Guanajuato.2010



Fuente: Google 2010

De modo que la planeación urbana hoy en día consiste en una propuesta de zonificación de usos del suelo de la mancha urbana y de las zonas aledañas de valor ambiental (Fig.

Nº 11), las cuales deben evidentemente estar están sustentadas en análisis riguroso de las diversas variables urbanas y ambientales.

Como se puede apreciar en la Fig. Nº 12, los resultados de la planeación urbana son relativamente exitosos dentro del fondo legal, pero *no* corresponden a la realidad en las periferias de la ciudad. Puede observarse en la aerofoto que la mancha urbana ya está rápidamente expandiéndose sobre los lomeríos boscosos al norte y sobre las fértiles zonas de cultivo al sur de la ciudad -ambas decretadas como zonas de conservación ecológica en el plan de ordenamiento ecológico vigente de la ciudad-.

Así mismo se observa la formación de incipientes corredores urbanos a lo largo de la carretera que une la ciudad con el poblado de San Francisco del Rincón al sur-poniente y a lo largo de otras carreteras, pues la fácil accesibilidad propicia el asentamiento de nuevos pobladores y establecimiento de sus comercios informales.

Pero si el proceso de conversión de territorio rural a urbano es mayor que el crecimiento demográfico, entonces la efectividad real de la planeación urbana es bastante limitada, ya que regula la mancha urbana existente pero es inefectiva para regular la expansión incontrolada de las ciudades; aquella que acontecerá sobre las periferias.

Y entonces la pregunta que se plantea es: si únicamente se puede regular la mancha urbana existente, entonces ¿cuál es el objeto de la planeación urbana que se supone debe de regular el crecimiento de la ciudad a futuro?

Conclusiones

En países desarrollados la teoría y la práctica están articuladas y son iterativas; es decir, se elabora un plan maestro que es discutido y aprobado por los representantes de la sociedad. Con el tiempo es revisado, corregido o actualizado y vuelto a discutir y aprobar; de modo que *el mismo plan urbano* evoluciona constantemente conforme evolucionan las demandas de la sociedad y cambia conforme acontecen y se solucionan los problemas urbanos de la ciudad. En contraste en nuestro contexto en proceso de desarrollo, hay gran diferencia entre teoría y práctica en la planeación urbana; y por lo general son inconexas.

El plan urbano se hace como una concepción abstracta de lo que en “teoría” debería ser la ciudad; el cual también es discutido y aprobado por los representantes de la sociedad. Pero al tener una sociedad tan fragmentada y polarizada como la mexicana, entonces los representantes nunca convergen para enriquecer el plan maestro con ideas y demandas sociales de sus representados como tampoco luchan por sus derechos.

Al no ser revisado y actualizado periódicamente, el plan urbano se vuelve estático, pierde vigencia en el tiempo y congruencia con la realidad por lo que gradualmente deja de ser operativo. *Se queda como un documento legal para aprobar los usos del suelo* de las nuevas construcciones o fraccionamientos, pero pierde validez como instrumento que dé respuesta a demandas sociales y organice los recursos y acciones para ir construyendo la ciudad para el futuro.

En su concepción original la planeación urbana abarcaba toda la mancha urbana y su entorno territorial inmediato. La ciudad se enfoca como una entidad físico-espacial dinámica y multi-sistémica. La planeación urbana convencional o “totalizadora” busca regular el crecimiento y desarrollo físico-espacial de toda la ciudad para que éste fuera “armónico” y brindara “beneficios” a sus habitantes.

Pero este enfoque de planeación urbana “totalizadora” para que sea efectiva debe emerger y estar sustentado en una *sociedad evolucionada*, que tenga mayor equidad en la distribución del ingreso y menores contrastes sociales, que hagan posible optimizar los recursos de todos y racionalizar los medios para la obtención de objetivos comunes a todos.

Por ende la planeación urbana no es un mecanismo que funcione aislado, sino que debería de estar integrado y responder a un consenso político entre gobierno y sociedad. En principio, la planeación urbana debería de ser complementaria e inherente a la planeación social (educativa, salud), económica (empleos, bienestar económico), política (democracia, impartición de justicia) y ambiental (conservación ecológica); y conlleva de nueva cuenta a una interacción de fuerzas y equilibrio de poderes para concertar objetivos y metas comunes. Es un esfuerzo compartido entre la Sociedad y su gobierno.

Es decir la planeación urbana se hace efectiva cuando hay una sociedad informada y participativa que hace valer sus derechos y respeta las leyes sobre las que se basa el plan; una sociedad igualitaria y su representación en un gobierno democrático.

Pero esa es la utopía de lo que debería de ser la planeación urbana en nuestro medio. En la realidad, y con base al análisis de las tres primeras variables presentado previamente, puede concluirse:

- 1) que el crecimiento demográfico es el impulsor primordial de la expansión de las ciudades. Si bien a nivel nacional la tasa demográfica es decreciente, las ciudades -y en especial aquellas que son prósperas- muestran un continuo incremento poblacional. Puede deducirse que las ciudades crecen con base a su población residente pero sobre todo son objeto de flujos migratorios externos.

- 2) La inequitativa distribución del ingreso de la población, heredadas de modelos de desarrollo económicos previos, no ha sido superada con el actual modelo neoliberal. Persisten las grandes desigualdades sociales y económicas de la población, lo que condiciona que su asentamiento dentro de las ciudades sea igualmente diferenciado y contrastante. Y aquellos estratos de población con ingresos menores, son los que son propensos a emigrar a ciudades más grandes en busca de mejores oportunidades de trabajo y servicios.
- 3) Las ciudades se han expandido horizontalmente a mayor tasa que su crecimiento demográfico. Esto implica una brutal conversión de territorio rural a urbano o bien de conservación ecológica a urbano. En esta explosión de la mancha urbana quedan grandes terrenos baldíos para especulación, lo que induce que la vialidad e infraestructura de la ciudad se expanda para buscar atender nuevas demandas, pero al hacerlo propicia mayor expansión urbana.

¿Pero, que hay de los mecanismos de que dispone la planeación urbana para regular el desarrollo de una ciudad? Pues de acuerdo a la exposición previa, puede concluirse lo siguiente:

- 4) La propiedad de la tierra es fundamental en la aplicación de leyes y normas urbanas. Pero cuando se tienen diversos tipos de tenencia de la tierra -como en el caso de México: ejidal, comunal y privado- es prácticamente imposible aplicarles las misma leyes y normas para regular el desarrollo urbano. Pero además, existen diversas legislaciones que inciden sobre la tierra pero no son consistentes entre si, lo cual hace aún más compleja la aplicación de cualquier ley o norma sobre un territorio urbano o en proceso de conversión rural-urbano.
- 5) Si bien en su etapa fundacional las ciudades se ubicaban dentro de un solo municipio, al expandirse la mancha urbana lo fueron haciendo sobre varios municipios, lo cual dificulta –sino imposibilita- la ejecución del plan maestro urbano que debe darle una estructura y coherencia funcional a la ciudad.
- 6) Las normas urbanas actuales son parámetros de uso del suelo, densidades de población o de construcción. Se orientan básicamente a regular el suelo urbano, pero sin tener mayor sustento legal para hacerlo en las periferias urbanas en donde la presión de urbanización es mayor.

De este modo las ciudades se expanden de una manera anárquica sin ningún tipo de control, no obstante tengan un plan maestro urbano y dispongan de normas urbanas, ambas válidas porque han sido aprobadas por congresos locales. Pero no aplicables

dentro de la compleja realidad socio-económica-espacial de la ciudad ni con los instrumentos legales de que se disponen

Por eso es importante re-plantear la utilidad que tiene la planeación urbana como instrumento de regulación urbana. Es evidente que la visión de conjunto que tienen los planes maestros urbanos actuales no siempre está actualizada (Fig. N° 11 y 12), aunque sean legalmente vigentes, pues ya han sido aprobados por los cabildos municipales. De hecho este es el único documento legal en el que se apoyan los gobiernos locales para autorizar permisos de construcción y de fraccionamientos dentro de la mancha urbana.

Entonces esa es su validez ya que la mancha urbana pertenece a un fundo legal, en el que la mayoría de sus propiedades son privadas y están debidamente registradas en el Registro Público de la Propiedad y pueden ser compradas o vendidas legalmente como también sancionadas con multas y sujetas a un impuesto predial. En cambio esta normatividad pierde efectividad como base legal para la organización del territorio en las periferias ejidales y comunales. Ese es un aspecto fundamental a resolver en el devenir de la planeación urbana de nuestras ciudades.

Pero ¿cómo activar la planeación urbana y contrarrestar esta inoperatividad legal y político-administrativa? No se trata de re- inventar la planeación urbana actual (no se puede; solo hay una) ni plantear otra concepción urbana. Surgen como evidentes de la exposición anterior las inconsistencias conceptuales y operativas que tiene la planeación urbana con la realidad social y económica del país.

De hecho, los planes urbanos existen y no se pueden ignorar: ya están legalmente aprobados por los cabidos y forman parte de una legislación urbana. Sin embargo, es importante reconocer que los planes urbanos forman parte de una “imagen-objetivo” de lo que debería de ser la ciudad, pero no lo es en la realidad porque no puede serlo. No existen todavía las condiciones sociales, económicas, legales o político administrativas dentro de nuestras ciudades para llevarlos a cabo tal como han sido conceptualizados.

Entonces el problema de base es que nuestra apreciación de la ciudad como planificadores o diseñadores urbanos es diferente de la realidad que vivimos. Nos ubicamos en un presente en que las condiciones de desarrollo del país son de una brutal desigualdad social y económica que se traduce en una compleja y contrastante ocupación físico-espacial del territorio entorno y dentro de las ciudades.

De aquí que tal vez, debemos “ajustar” nuestra concepción urbana de la ciudad a la realidad y aceptar que la planeación urbana tradicional “totalizadora” no es viable en nuestro entorno. Si es viable llevar a cabo una *planeación urbana estratégica* (Bazant,

2011) en la que el objetivo de la planeación se concentre en aquellas componentes del desarrollo urbano que son vitales para los habitantes como, por ejemplo, la re-estructuración urbana con ejes o circuitos viales que favorezcan la movilidad Interurbana –especialmente de los medios de transporte público-, la preservación de zonas de recarga de acuíferos para asegurar el abasto hídrico de futuros habitantes, el rescate de la identidad urbana de la ciudad con la remodelación del legado patrimonial histórico, entre tantos otros, son vitales para el bienestar de los habitantes urbanos del presente y futuro. Estableciendo las prioridades, luego se deberá de buscar organizar al aparato político administrativo para que canalicen todos los proyectos y recursos para la obtención de estos satisfactores vitales para la vida urbana; dejando que el resto de la ciudad siga creciendo anárquicamente como hasta ahora.

Hay que aceptarlo: no hay forma de frenar o regular esta expansión anárquica bajo las condiciones prevalecientes, hay que concentrar los esfuerzos y recursos hacia puntos concretos del desarrollo urbano para buscar nivelar en lo posible esta gran desigualdad social y desequilibrio en el acceso a bienes y servicios que tiene la población.

Como no hay una bola de cristal que pueda predecir lo que va a pasar en el futuro, la mejor opción es llevar a cabo diversos escenarios a mediano o largo plazo del crecimiento demográfico, de su distribución del ingreso o la de expansión territorial de la ciudad (incisos 1 a 3), entre otros, para tener una visión de lo que *podría* acontecer con la ciudad a futuro. Con el análisis de escenarios se podría sustentar técnicamente la permanente actualización del plan maestro urbano.

Pero, si se busca que los planes urbanos dejen de ser utópicos y vuelvan a retomar su rol como *instrumento regulador* del futuro desarrollo urbano, entonces es indispensable hacer las modificaciones pertinentes dentro de la legislaciones vigentes para que sean coherentes entre si (en cuanto a lo urbano) y encuadrar la realización del plan maestro dentro de la realidad político-administrativa que tiene cada ciudad (incisos 4 a 6), para que las obras y acciones propuestas puedan efectivamente ir estructurando la ciudad que buscamos para el futuro (*ibídem*, 2011).

Bibliografía

- Bassols Batalla, A. et.al. (1992), *Planeación urbana, procesos políticos y realidad*. México: IIE- UNAM.
- Bazant, Jan (2011), *Planeación urbana estratégica*. México: Editorial Trillas.
- Bazant, Jan (2008), *Espacios urbanos. Historia, teoría y práctica*. México: Editorial LIMUSA Noriega.
- Bazant, Jan (2009), *Periferias urbanas. Expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente*. México: Editorial Trillas.
- Consejo Nacional de Población (2006), *Proyecciones demográficas de México 2005 – 2050, Nacional*, Colección Prospectiva Demográfica. México: CONAPO.
- Consejo Nacional de Población (2003), *La delimitación de zonas metropolitanas*. México: INEGI, CONAPO, SEDESOL, UNAM (Instituto de Geografía).
- Consejo Nacional de Población (2001), *La población de México en el nuevo siglo*. México: CONAPO.
- Cordera, R., Ramirez Kuri, P. y Ziccardi, A. (coords) (2009), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. México: Siglo XXI.
- Instituto Municipal de Planeación (1999), *León hacia el futuro, Plan estratégico de ordenamiento ecológico, Fase descriptiva*. México: León Guanajuato, IMPLAN.
- Instituto Municipal de Planeación (1997), *Plan estratégico de ordenamiento territorial y urbano. Documento base*. México: León Guanajuato, IMPLAN.
- Iracheta Cenecorta A. (2009), *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*. México: Miguel Ángel Porrúa Editor y Colegio Mexiquense.
- Iracheta Cenecorta, A. (1997), *Planeación y desarrollo, una visión del futuro*. México: Plaza y Valdés.
- Massaris Cabeza, A. (2000), *Marco de referencia conceptual y metodológico para la elaboración de escenarios de uso y aprovechamiento del territorio*. México: Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) e Instituto de Geografía de la UNAM.
- Schteingart, M: y Salazar, C.E. (2005), *Expansión urbana, sociedad y ambiente*. México: El Colegio de México, CEDDU.