# De la ciudad compacta a la periferia dispersa

**CIUDADES 106, abril-junio de 2015, RNIU, Puebla, México**

*Emilio Pradilla Cobos**

La preocupación de los urbanistas o investigadores urbanos, los científicos sociales y los políticos sobre la magnitud cuantitativa, la naturaleza cualitativa, la forma que asume el proceso de crecimiento demográfico, socioeconómico y físico de las ciudades y los problemas que generan ha sido constante –con altas y bajas según la coyuntura–, desde que la revolución industrial capitalista europea de finales del siglo XVIII e inicios del XIX las convirtió en el asentamiento humano dominante en la distribución territorial de la población, en la economía y la organización social (Benevolo, 1979; Ragon, 1979).

Entre muchos aspectos de la realidad urbana abordados, este interés general sobre el tema se materializó en la forma física y social que asumió la expansión de las ciudades anglosajonas en las décadas de los años 1950 y 1960, y de las ciudades europeas en los años 1970 y 1980, teniendo como preocupación central el tránsito de la *ciudad compacta* tradicional a la *ciudad dispersa y fragmentada* (Monclús, 1998).[1]

En América Latina y México en particular, el interés sobre esta dualidad y las conceptualizaciones respectivas se reprodujo casi inmediatamente en los años 1990, como efecto tanto de los cambios urbanos introducidos por la aplicación del patrón neoliberal de acumulación de capital (Pradilla, 2010b), como de la dependencia con respecto a las formulaciones teóricas y políticas estadounidenses y europeas para explicarlos (Pradilla, 2010a). Dadas las implicaciones analíticas y, sobre todo, de política de desarrollo urbano del tema, abordaremos esta discusión en dos planos diferentes: el teórico y el de la realidad concreta mexicana, tomando como referencia fundamental, aunque no única, a la zona metropolitana del valle de México (ZMVM).

## Las denominaciones múltiples del proceso y/o su resultado

El análisis de la lógica actual de la expansión física de las ciudades anglosajonas y europeas, caracterizada por la dispersión y fragmentación de sus periferias, o de sus intersticios en el caso de las ciudades-región[2] o regiones urbanas, ha dado lugar a múltiples denominaciones en las lenguas de origen de los investigadores: "*ex urbs*", "*outer cities*", "*edge cities*", "*sprawl*", "*métápolis*", "*ville eclatée*", etcétera, usadas por algunos investigadores locales sin traducirlas a la lengua castellana; incorporándolas a la lengua castellana como neologismos: "megalópolis, "metápolis", "posmetrópolis", etcétera; o traducidas al castellano como "ciudad archipiélago", "ciudad sin límites", "ciudad sin confines", "ciudad difusa", "ciudad dispersa", "ciudad fragmentada", "ciudad red", entre otras. Estas denominaciones ponen el acento en aspectos diferentes o matizados según su creador: en el proceso de crecimiento urbano y sus características estructurales o funcionales; en el resultado formal, físico o funcional final; o en sus apariencias imaginarias (Monclús, 1998; Dematteis, 1998; Nel-lo, 1998; Kosak, 2011). En general, todas estas denominaciones tienden a contraponerse a la idea de la "ciudad compacta" o "ciudad integrada".

No utilizaremos en este texto la popular palabra inglesa *sprawl* (ni otras de origen inglés), por que mantenemos el

* Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, División de Ciencias y Artes para el Diseño. Correl: pradilla@correo.xoc.uam.mx. Página: www.emiliopradillacobos.com.

principio de defender la lengua castellana de los anglicismos depredadores, y porque su traducción castellana es muy imprecisa, confusa o inadecuada al supuesto contenido que se le asigna: como verbo es "arrellanarse", "tumbarse" o "extenderse", y como sustantivo es "extensión"; hablaríamos quizás de "ciudad extensa" o "extendida", aunque una ciudad de estas características podría ser al mismo tiempo "compacta". Podríamos usar la idea de "ciudad difusa", aunque como alegoría no expresa la imagen real que deja el fenómeno en su representación en la cartografía, la cual se aproxima más a la de *fragmentos urbanos dispersos sobre el territorio, separados por fragmentos no urbanizados,* lo que nos conduce a la idea de *ciudad dispersa.*

Por nuestra parte, estamos de acuerdo con el planteamiento de David Harvey de que lo importante, y por tanto en lo que hay que centrar el análisis, es en el proceso o la lógica histórico-social que sigue la urbanización (citado en Nel-lo, 1998), lo cual denominamos *patrón* o *proceso de urbanización* (Pradilla, 1981; Pradilla, 1989), y no en el resultado formal o morfológico de éste.

**América Latina: particularidades y diferencias**

Dematteis señala que desde el periodo medieval, y sobre todo luego de la revolución industrial, en Europa se manifestó una diferencia sustantiva entre la forma de implantación y expansión física de las ciudades germanas y anglosajonas del centro y norte del continente, y de las latinas del sur mediterráneo: en las primeras fue *dispersa* o *difusa*, y en las segundas *compacta*; fue en los años 1960 cuando cambió la tendencia en las ciudades latinas hacia la dispersión o "difusión" de su expansión, lo que condujo a la convergencia entre ambos patrones de crecimiento urbano (Dematteis, 1998: 17-20). En los Estados Unidos, con herencia anglosajona, este patrón fue dominantemente disperso, sobre todo a partir del crecimiento de los suburbios y desde los años 1930 con la generalización del automóvil como medio de transporte de las capas sociales medias y altas, hecho señalado por el urbanista Josép Luis Sert en 1942 (Monclús, 1998: 5).

En las ciudades latinoamericanas, el patrón de crecimiento urbano ha tenido muchas particularidades debido a la naturaleza de sus procesos históricos económico-sociales, las cuales las diferencian tanto del patrón histórico anglosajón europeo y estadounidense como del latino-mediterráneo europeo actual.

La "ciudad de blancos" en la colonización española y lusitana de América siguió el patrón medieval latino-mediterráneo, siendo en general de tipo compacto. Las ciudades heredadas de la colonia crecieron muy poco hasta finales del siglo XIX; a pesar del crecimiento urbano relativo de inicios del siglo XX, en el marco del poco dinámico capitalismo mercantil dominante en la región, este patrón compacto se prolongó hasta el inicio del proceso de industrialización por sustitución de importaciones en los años 1940 (Pradilla, 2009: 28 y siguientes).

A partir de 1940, el incremento de las tasas de crecimiento natural de la población inducido por las políticas sanitarias y de salud, y de las de migración campo-ciudad determinadas por la industrialización tardía,[3] la penetración del capitalismo en el campo y el despojo de la tierra a los campesinos, dieron lugar a un intenso crecimiento poblacional de las ciudades que se industrializaban, el cual se juntó con las nuevas implantaciones fabriles para originar una gran expansión física periférica. El mantenimiento durante más de tres décadas de la intensa industrialización y la migración campo-ciudad hizo que el crecimiento periférico fuera continuo, aunque de magnitud variable, en el que dominaba la ocupación irregular de terrenos y la autoconstrucción de vivienda precaria por los sectores de migrantes campesinos o de trabajadores ya urbanizados, la denominada *urbanización popular* (Duhau, 1998). La intensidad del crecimiento poblacional general, y diferencialmente de las ciudades, sólo empezó a disminuir en la década de 1970.

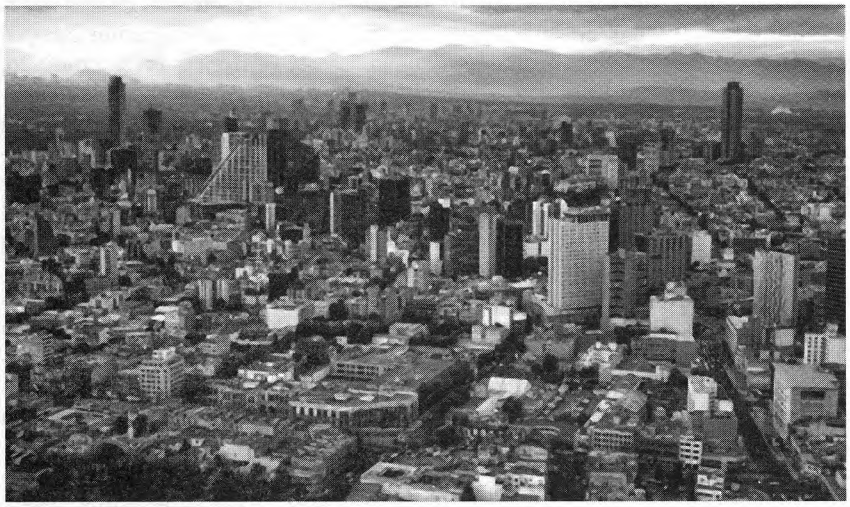
La urbanización correlativa al proceso tardío de industrialización dio lugar a un *patrón de crecimiento periférico* específico en las grandes ciudades del subcontinente latinoamericano, cuyos rasgos fundamentales fueron: a) el dominio cuantitativo[4] de la urbanización popular, caracterizada por la ocupación irregular de terrenos viables[5] –necesariamente dispersos en la periferia– y la autoconstrucción, alargada en el tiempo, de viviendas precarias (Pradilla, 1987, caps. I y IV; Duhau, 1998); b) la presencia de fraccionamientos dispersos de clase media y alta, desarrollados por fraccionadores privados; c) la implantación de grandes empresas y zonas industriales públicas o privadas dispersas en las periferias sucesivas, que atraían implantaciones obreras a su alrededor; d) la construcción periférica de algunas unidades de vivienda pública; y e), lo que es más importante y específico, el posterior y sucesivo relleno de los intersticios desocupados por nuevas implantaciones de vivienda de los distintos sectores de acuerdo a los costos diferenciales de los terrenos, incrementados por las nuevas rentas del suelo generadas por la urbanización inicial y la construcción de infraestructuras, en presencia de procesos especulativos.

Para la ZMVM, Emilio Duhau sintetiza este proceso en el ciclo *expansión-consolidación-expansión* (Duhau, 1998: 131 y 281; Duhau y Giglia, 2006: 116), el cual implica periodos de extensión periférica dispersa de las implantaciones urbanas, y periodos sucesivos de relleno de los intersticios y consolidación de la estructura urbana, lo que daría lugar a una mancha urbana compacta, aunque porosa y de densidad baja o media (Pradilla, 2011: 259 y siguientes). Esta caracterización podría aplicarse a muchas de las ciudades medias y grandes de América Latina.

La presencia dominante del sector popular de muy bajos ingresos, la ocupación irregular de los terrenos y la autoconstrucción de las viviendas, así como el continuo relleno de los territorios intersticiales dejados libres, diferencia notablemente en el aspecto social a la expansión periférica latinoamericana de la europea y estadounidense, en donde dominan los sectores de ingresos medios y altos poseedores y usuarios de automóvil (Nel-lo, 1998: 49). Estas mismas razones nos llevan a discrepar de la utilización de los modelos anglosajones de "ciudad difusa" para caracterizar a la ZMVM y otras metrópolis mexicanas y latinoamericanas hasta la década de 1990 (Delgado, 2003).

En este periodo se establece una diferenciación notoria de tendencias entre diversas ciudades latinoamericanas grandes en términos de la intensidad de construcción en las áreas centrales y su correlato, las densidades urbanas medias, que tienen como polaridades a las metrópolis brasileñas notoriamente verticales y de altas densidades, de un lado; y a las

**Foto 1**
**Ciudad de México, Paseo de la Reforma y alrededores**



mexicanas extensivas y bajas, de poca densidad promedio, de otro (Pradilla, 2011; Pradilla *et al.*, 2014: cap. 2).

## La dispersión de las periferias urbanas mexicanas desde 1992

El cambio de patrón de acumulación de capital, del *intervencionista estatal* al *neoliberal* generalizado en los países latinoamericanos después de la crisis económica de 1982, trajo consigo modificaciones sustantivas, directas e indirectas, en las políticas urbanas y de vivienda, que han tenido efectos también en el patrón de expansión urbana. Nos referiremos al caso mexicano.

En los primeros años de la década de 1990 se produjeron en México dos cambios legales estructurales fundamentales, de corte neoliberal, que modificaron profundamente el patrón de expansión urbana: la contra-reforma a las leyes agrarias emanadas de la revolución, que llevaron a la fragmentación individual de la propiedad ejidal y comunal y a la posibilidad de su transacción en compra-venta en el mercado privado (Pradilla, 1992); y el cambio de la política de vivienda y la operación de las grandes instituciones federales de vivienda (INFONAVIT y FOVISSSTE), las cuales transitaron de su forma de acción como promotoras de la construcción de proyectos de vivienda (selección del lugar y adquisición del terreno, diseño del proyecto, contratación de constructores, interventoría de obra, asignación a derechohabientes y cobro subsidiado del costo), a la de organismos de financiamiento hipotecario a sus derechohabientes para que adquieran libremente su vivienda en el mercado privado (Puebla, 2002). Estas modificaciones legales han colocado al capital inmobiliario-financiero como el actor protagónico en la expansión urbana, en la producción de vivienda "de interés social" (Pradilla, 2013), en su mercantilización plena (Pírez, 2014), y en las contradicciones urbanas que de ellas se derivan.

Desde entonces, medianas y grandes empresas inmobiliarias privadas, con capital y financiamiento nacional y trasnacional, se lanzaron masivamente a la construcción de *megaproyectos de microviviendas de interés social* (Pradilla, 2010b; Pradilla, 2013). Sólo en el Estado de México, sobre todo en el arco norte-oriente de la ZMVM, entre 1999 y 2011 se construyeron 256 conjuntos con 564 mil 832 viviendas (un promedio de 2 mil 206 viviendas por conjunto), para una población de más de dos millones y medio de habitantes.

Las características de estos conjuntos son muy similares en todas las ciudades del país: gran dimensión de los conjuntos en número de viviendas; conformación por viviendas unifamiliares de una o dos plantas; muy reducida dimensión del terreno y la vivienda, insuficiente para una vida familiar satisfactoria; mala calidad de los materiales de construcción; ausencia de unidades de abasto diario de alimentos y otros bienes de uso básico; y carencia de servicios sociales –educación, cultura y salud– y recreativos necesarios para la población y adecuados a su tamaño (Duhau, 2008; Eibenschutz y Goya, 2009: 55 y siguientes; Mendiburu, 2011; Pírez, 2014).

En todas las ciudades medias y grandes del país, estos megaconjuntos de vivienda de interés social han sido localizados por las empresas inmobiliarias a gran distancia del límite externo de las ciudades para obtener suelo agrario barato, generalmente de propiedad ejidal o comunal, lo cual, añadido a la ausencia de satisfactores básicos para la vida familiar ya señalada, da lugar a la multiplicación de desplazamientos a larga distancia y notorios sobrecostos en tiempo y dinero para sus habitantes. En promedio, las distancias al centro de las ciudades y/o a sus bordes empezó a crecer en la segunda mitad de los años 1990 y no ha dejado de hacerlo desde entonces (Eibenschutz y Goya, 2009: 21 y siguientes; Pírez, 2014: 493). Otra implicación severa de esta localización es la elevación de los costos de instalación de los servicios públicos por los gobiernos locales financiados por la colectividad urbana mediante la tributación.

El resultado de estas condiciones negativas para el usuario ha sido que cerca de un tercio de las viviendas producidas en estas circunstancias se encuentran sin vender, abandonadas por sus compradores, en muchos casos semidestruidas por el crimen, lo que significa que se ha despilfarrado el capital social invertido en su construcción (Mendiburu, 2011).

El capital inmobiliario-financiero nacional y trasnacional que ha construido estos mega conjuntos –y las políticas urbanas que los sustentan– son responsables, por tanto, de un crecimiento disperso sin precedentes del perímetro urbano de las ciudades mexicanas, además de una caída correlativa en su densidad promedio que podemos ejemplificar con la ZMVM, cuya superficie creció de 73 mil 753 hectáreas en 1990 a 221 mil 357 hectáreas en 2010, a tasas mucho mayores que las de crecimiento poblacional, y cuya densidad era en 1980 de 212 habitantes por hectárea, en 1990 de 221, en 2000 de 166 y en 2010 de 94 (Pradilla *et al.*, 2014: cap. 2; Plano 1).

Pero al mismo tiempo que impulsa este movimiento *centrífugo* de expansión periférica de las metrópolis, el capital inmobiliario impulsa otro *centrípeto*, un proceso de reconstrucción y re-valorización de áreas interiores de las ciudades, con frecuencia ocupadas anteriormente por vivienda popular o industriales deterioradas, que incluye la cons-

trucción de centros comerciales, inmuebles corporativos de gestión, de usos mixtos y de vivienda, en altura –verticalización– para intensificar el uso del terreno y recuperar-reproducir las rentas del suelo primarias y secundarias, que implica una redensificación inmobiliaria –no necesariamente poblacional– de la estructura urbana consolidada, orientada fundamentalmente hacia la actividad empresarial y la vivienda de sectores de ingresos medios y altos dados los elevados costos del suelo y la construcción, incrementados además por la inclusión de las llamadas "amenidades" o actividades recreativas, de convivencia, de comercio y servicios, etcétera, que acentúan la privatización de la vida urbana (Pradilla, 2010b; 2013; 2014).

**Foto 2**
**Área central de São Paulo**

Los sectores populares son expulsados de las áreas centrales por la re-producción inmobiliaria, la elevación correlativa de los precios del suelo y de los impuestos prediales, impulsada por los gobiernos locales en aras de la *modernización*; y son rechazados en las periferias por el control estatal y/o por la valorización del suelo causada por los megaproyectos que acaparan la tierra, antaño de propiedad social pero privatizada desde 1992 en México. Se ha restringido así, drásticamente, la opción histórica de la urbanización popular por la acción articulada del capital inmobiliario-financiero y de los gobiernos que la promueven y facilitan. La única opción, restringida por su costo a sectores de ingresos medio-bajos, es entonces la "vivienda de interés social" producida por el capital inmobiliario-financiero en las condiciones ya descritas.

En décadas recientes, en diferentes ciudades latinoamericanas y mexicanas se ha desarrollado otro proceso justificado por la exacerbación de la mercantilización del suelo urbano y la reducción de la tolerancia estatal a la ocupación irregular de suelo periférico: el aumento de la altura de la construcción y la densificación inmobiliaria y poblacional en antiguos barrios y colonias populares que fueron periféricas pero ahora son interiores, en muchos casos localizadas estratégicamente en la estructura urbana.

En síntesis, a lo que llegamos es a procesos simultáneos de signo contrario: intensificación de la densidad inmobiliaria en una *ciudad interior compacta* e *integrada*, y caída de la densidad en una *periferia dispersa y fragmentada*. Metafóricamente, sería la *ciudad com-fusa* (compacta y difusa) de la que habla Pedro Abramo (2012). Pero como la población de las ciudades sigue creciendo, aunque a un ritmo menor que en el pasado –y la que llega a residir a la periferia es mayor que la media urbana, pues incluye a la que es desplazada desde sus áreas interiores–, podemos afirmar que aún se mantiene el ciclo de expansión-consolidación-expansión en la periferia al que hemos hecho referencia anteriormente.

Si cambiamos de escala y nos ubicamos en la de las *ciudades región* o grandes *sistemas urbanos regionales*, como el que se forma en la región centro de México (Pradilla, 2009: 263 y siguientes), tanto en América Latina como en México podríamos acercarnos a la metáfora de la "ciudad sin límites", la "métapolis" (Ascher, 1995), pues la expansión centrífuga de las metrópolis, las ciudades y pueblos que los conforman y el surgimiento de núcleos de servicios a los viajeros carreteros, o aun de asentamientos dispersos de vivienda casi siempre marginal, darían la apariencia que relatan los autores europeos o estadounidenses. Sin embargo, tendríamos que explorar los grados reales de integración urbana de los distintos núcleos que los forman.

## Los costos de la dispersión periférica[6]

Los efectos negativos del patrón de crecimiento urbano periférico, disperso y fragmentado, que las ciudades mexicanas han seguido son ampliamente conocidos, pero parece necesario esbozarlos sintéticamente. En las décadas recientes, las ciudades mexicanas se han expandido físicamente en mayor proporción que el crecimiento de la población, sobre las áreas periféricas agrícolas y de reserva natural (bosques, humedales, cañadas y quebradas, lagunas de regulación, etc.), destruyéndolas, a pesar de que son indispensables para el mantenimiento de un medio ambiente sano y sustentable. En muchos casos, se han integrado a la ciudad por fraccionamiento privado o público o asentamiento irregular, terrenos minados, inundables, sujetos a deslaves o a trombas de agua, sobre grietas del suelo, etcétera, no aptos para la urbanización, que luego se han convertido en áreas de alto riesgo para sus habitantes y sus patrimonios.

Este crecimiento expansivo continúa aún en el Distrito Federal, a pesar de que su población se ha estabilizado, debido a su continua expulsión hacia las periferias por la destrucción de viviendas en los procesos de re-construcción de las áreas interiores, y a la construcción de inmuebles para actividades terciarias en sub-centros y corredores terciarios, que atienden a la nueva demanda mercantil localizada en la periferia, cuya realización está en manos del capital inmobiliario-financiero (Pradilla *et al.*, 2014: cap. 6).

Las rentas y los precios del suelo en toda la ciudad se elevan continuamente por la permanente integración de nuevas áreas periféricas al crecimiento urbano, las cuales, por el

**Foto 3**
**Conjunto de vivienda de interés social en Puebla**

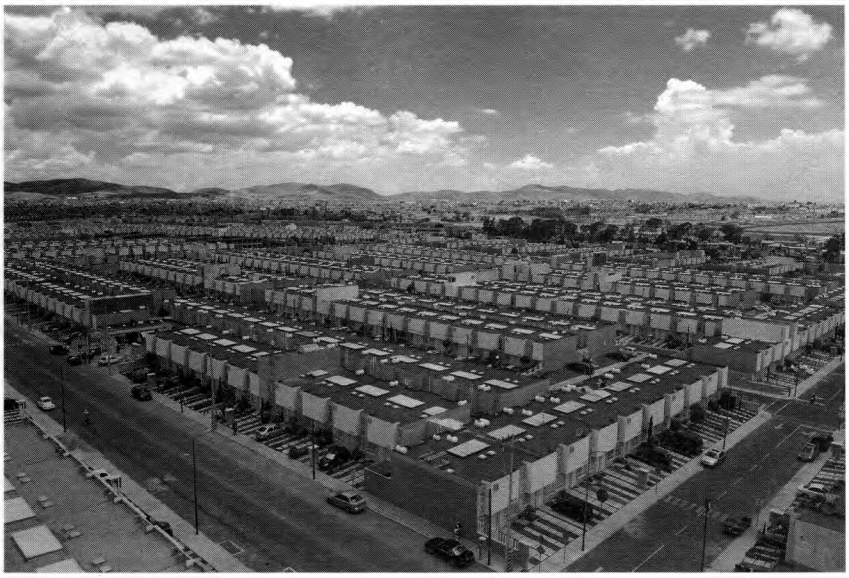


**Foto**: Jaime Castillo Palma, revista *Ciudades* N° 79, 2009.

patrón de crecimiento, serán ocupadas extensivamente por viviendas de baja altura y densidad reducida. El incremento de las *rentas absolutas* permite la especulación con los terrenos baldíos ubicados en los *poros* dejados por el proceso de expansión. La re-construcción en la ciudad interior, que en ocasiones incluye la sustitución de estratos sociales de bajos ingresos por otros de altos ingresos, eleva también las *rentas secundarias del suelo*: las *diferenciales de comercio*, las *de monopolio de segregación* o las *diferenciales de vivienda* (Jaramillo, 2009: cap. IV), que se imbrican en el alza general de los precios del suelo y los impuestos prediales. Esta alza actúa dialécticamente como nuevo factor de expulsión de la población de bajos recursos hacia la periferia, y como vector de la pauperización de los sectores populares al elevar los costos de la vida urbana.

La extensión de las redes troncales de vialidad, transporte, comunicaciones, agua potable, electricidad, teléfono, etcétera, para atender a los fraccionamientos y megaconjuntos periféricos dispersos y de baja densidad relativa, así como su mantenimiento extensivo, tiene un alto costo social, muy superior al de las adecuaciones que serían necesarias para la reconstrucción vertical en áreas integradas; ese mayor costo público es cubierto por todos los que pagan impuestos locales en la metrópoli y no por las empresas inmobiliarias y constructoras o los usuarios inmediatos. Se trata de la lógica capitalista de socialización de los costos, con privatización de las ganancias y beneficios.

El crecimiento de la ciudad expandida y de baja densidad relativa implica el alargamiento sin fin en la distancia, el tiempo, la complejidad y el costo de los desplazamientos laborales y los necesarios para la reproducción social de la población (abasto para el consumo, educación, salud, recreación, etcétera), sobre todo la de menores ingresos, impactando a los sistemas de transporte público y, dado su déficit cuantitativo y cualitativo, presionan al crecimiento del parque vehicular privado y su uso, del consumo contaminante de energéticos fósiles, y al aumento en la contaminación atmosférica (para la ZMVM, ver Márquez y Pradilla: 2007; Pradilla *et al.*, 2014: cap. 6).

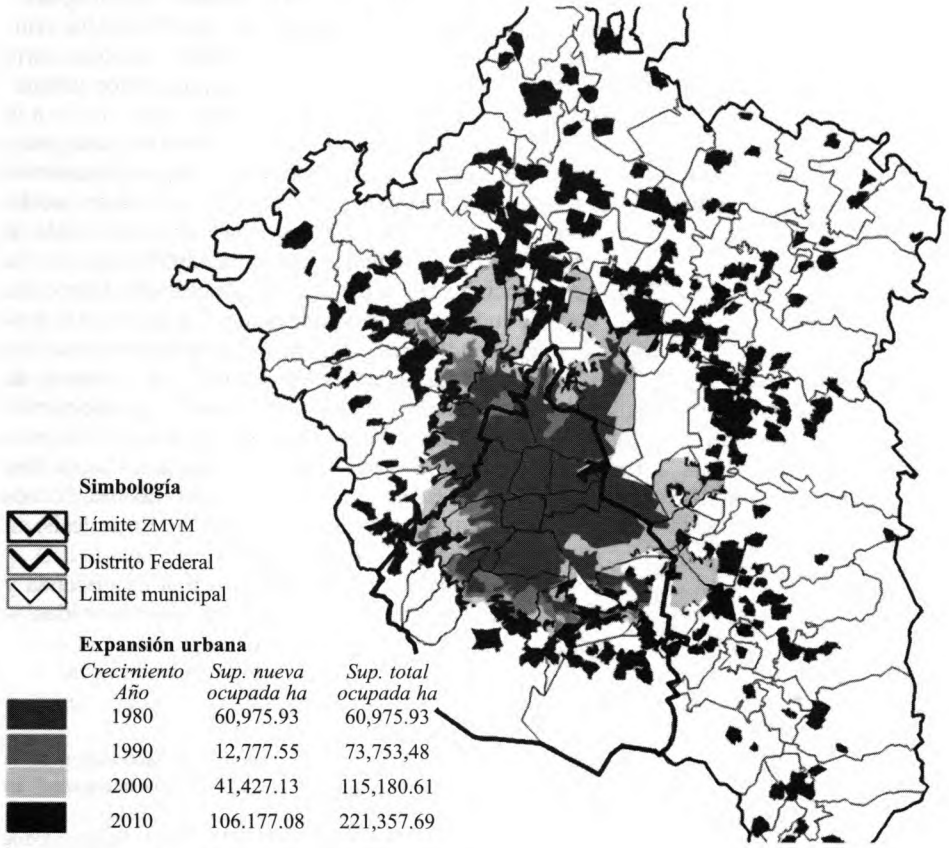
Hay que recordar que las lógicas de desplazamiento y relocalización del empleo y de la vivienda no son coincidentes ni guiadas por los mismos factores determinantes. El movimiento de la vivienda hacia la periferia genera un alargamiento del tiempo y costo de desplazamiento, que puede dar lugar a la pérdida del empleo o a una disminución real del salario debido a los sobrecostos de transporte. Los movimientos del capital y el empleo, derivados de los procesos de desindustrialización registrados en la ZMVM y otras metrópolis desde 1980, difícilmente pueden ser seguidos por la fuerza de trabajo (Márquez y Pradilla, 2008; Pradilla *et al.*, 2014: cap. 3), anclada a un territorio por la vivienda propia que le ha costado a las familias largos años de lucha y trabajo y que constituye, fuera de su fuerza laboral, su único patrimonio.

El patrón de crecimiento periférico disperso implica una costosa paradoja: el continuo desplazamiento poblacional y el abandono de viviendas de áreas centrales bien dotadas de infraestructura y servicios sociales y culturales, lleva a que éstos se hagan excedentarios y obsoletos, al tiempo que se imponen nuevas inversiones en estos rubros en la periferia para los nuevos asentamientos y sus pobladores, a un alto costo y con un resultado siempre deficitario cuantitativa y cualitativamente. Al mismo tiempo, significa la ausencia de oferta comercial y de servicios públicos y privados en las nuevas áreas de vivienda periférica para atender su demanda cotidiana, y la necesidad de construirla transmite su costo a los compradores y usuarios. Para que se implante la oferta, será necesario esperar a que la demanda alcance el nivel necesario de rentabilidad derivada de las economías de escala y aglomeración –lo cual suele tardar–, colocando a los primeros asentados en una situación de desabasto prolongado.

En las nuevas periferias, los pobladores enfrentan durante largos periodos la carencia de elementos muy importantes para la vida urbana que sólo pueden ser creados colectivamente a largo plazo, como lugares y servicios culturales, deportivos y recreativos, espacios e instituciones públicas, etcétera. Estos elementos existen en mayor cantidad y calidad en las áreas interiores y de vieja urbanización, pero cada vez son menos usados. En los nuevos emplazamientos periféricos, los sectores más vulnerables (niños, adultos mayores, mujeres embarazadas, discapacitados, entre otros) tienen que recorrer mayores distancias y realizar desplazamientos más complejos, llenos de barreras interpuestas por las grandes vialidades.

En el contexto mexicano de violencia y delincuencia urbana descontrolada, en los nuevos asentamientos periféricos se enfrentan mayores dificultades para el mantenimiento de la seguridad pública debido al crecimiento del área a cubrir por los cuerpos de seguridad locales, frecuentemente muy débiles en las municipalidades periféricas, a las condiciones morfológicas de los nuevas colonias o conjuntos, a su

**Plano 1**
**Expansión urbana de la ZMVM, 1980-2010**




**Fuente**: Elaborado por Laura Olivia Díaz Flores (2012).

dispersión en el territorio y a la mayor dificultad para la seguridad que en los edificios densos y verticales.

Finalmente, tendríamos que trabajar sobre las implicaciones que tiene en lo económico-social y lo territorial el doble movimiento de disminución de la *población residente* en las áreas interiores y de incremento correlativo de la *población flotante* o *itinerante* proveniente de las áreas periféricas, lo que nos lleva a pensar en dos densidades demográficas distintas: la *diurna* alta y la *nocturna* baja. Un efecto conocido es que la población itinerante consume servicios públicos en una Unidad Político Administrativa, la de trabajo o abastecimiento, y paga impuesto predial y otras contribuciones locales en otra diferente, la de residencia, generando desequilibrios fiscales. Para el análisis de la densidad diurna carecemos de información estadística confiable y precisa, así como sobre los impactos urbanos de esta realidad.

## El difícil retorno a la ciudad compacta y sus implicaciones

Los costos que representa para la sociedad el patrón de crecimiento fragmentado socialmente y disperso de la periferia de las ciudades, en particular de las zonas metropolitanas en las condiciones específicas de la realidad mexicana y latinoamericana, nos llevan inmediatamente a la necesidad de regresar a un patrón de crecimiento compacto, tanto en el interior como en la periferia urbana, cuando sea estrictamente necesario. Esta preocupación estaba ya presente en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, versión 1996 (DDF, 1996), motivó a la creación del Bando 2 –aplicado de 2000 a 2007– (Tamayo, 2007), y sigue presente en las políticas urbanas capitalinas; y la dedujo también el actual gobierno federal ante los problemas generados por las políticas de vivienda de los anteriores gobiernos, que llevaron a la proliferación antes señalada de megaconjuntos periféricos dispersos de vivienda y la profunda crisis de las "empresas vivienderas" desde 2009 que las llevó a la quiebra técnica. Pero la sencilla conclusión inicial se hace más compleja cuando pensamos en qué consistiría una ciudad compacta y cuáles son las dificultades para lograrla.[7]

La primera acción a la que llegamos cuando pensamos en la *compactación* de las ciudades actuales es la necesidad de la *re-densificación habitacional* de las áreas interiores mediante la verticalización y/o el uso más intensivo del suelo urbano. Sin embargo, como lo ha demostrado la experiencia del Distrito Federal con la aplicación del Bando 2 de 2000 a 2007 en las cuatro "delegaciones centrales", y con la verticalización dispersa en curso, si la densificación está regida por las reglas de la economía de mercado el efecto es la sobresaturación de los terrenos, con un impacto ambiental negativo y un crecimiento desmesurado del costo del suelo y la vivienda, que excluye del acceso a los sectores mayoritarios de la población.

Para mantener a los sectores mayoritarios en las áreas centrales o regresarlos a ellas implicaría: a) controlar el crecimiento de los precios del suelo construible mediante la introducción de impuestos sobre la valorización de los terrenos, derivada del crecimiento urbano general y las obras públicas –las plusvalías urbanas–, y a los terrenos ociosos; y b) con esta base, aplicar una política intensa de subsidios públicos para el acceso al suelo y la vivienda al interior de las áreas ya urbanizadas, para hacerla accesible a los sectores de más bajos ingresos. Estas medidas no están incluidas en las políticas urbanas y de vivienda actuales.

Cabe señalar que la miniaturización de la vivienda de interés social utilizada como método generalizado en la "vivienda de interés social", más que una solución se convierte en parte del problema –como lo observamos en los megaconjuntos actuales–, por lo que habría que rediseñar los códigos de construcción para imponer condiciones de sustentabilidad ambiental y habitabilidad en el diseño de las vivien-

das para los sectores de bajos ingresos, lo cual implica avanzar en su desmercantilización.

Hoy día, la segregación socioterritorial de la vivienda y otros elementos necesarios a la vida urbana, cuyo factor económico determinante es el precio de mercado del ensamble suelo-vivienda, es parte fundamental del problema de la poca convivencia y la conflictividad urbana. En una *ciudad compacta* futura no debería reproducirse, pues acentuaría la fragmentación territorial e inhibiría el retorno de la población a las áreas interiores. La re-construcción de la ciudad compacta supone por tanto mitigar la segregación y la fragmentación socioterritorial.

En América Latina en general y en México en particular, la generalización del automóvil particular como medio de transporte de los sectores de ingresos medios y altos, y su dominio,[8] promovidos por el déficit cuantitativo y cualitativo del transporte público, y la opción tomada por los gobiernos –en sus diferentes niveles– por la construcción de vialidad para el automóvil, han sido vectores de la dispersión urbana y de la fragmentación socioterritorial (Márquez y Pradilla, 2007), pues actúan como barreras al libre acceso y movilidad de la población.

Un proyecto de ciudad compacta debe revertir el dominio del automóvil privado –y la vialidad para su uso– en beneficio del transporte público y colectivo, lo cual implica tanto políticas públicas de gran calado, largo plazo y alto impacto (restricciones a la circulación de automóviles, impuestos a su uso, transformación de las vialidades, peatonalización, proyectos de transporte público de nueva generación, campañas publicitarias, etcétera), como cambios culturales muy significativos. Los beneficios se expresarán tanto en el ámbito de la movilidad de la mayoría de la población, incluida la peatonal y en bicicleta, como en la disminución de la fragmentación urbana agravada por las vialidades confinadas, así como el mejoramiento de las condiciones ambientales, uno de cuyos componentes básicos es la contaminación atmosférica aportada mayoritariamente por el automóvil.

Si queremos avanzar en la sustentabilidad ambiental de las ciudades en el marco de la compactación urbana, tenemos además que restringir el crecimiento urbano sobre la periferia rural y promover económica, tributaria e ideológicamente el reuso del suelo baldío interior y el reciclaje, en condiciones adecuadas de las actuales áreas interiores deterioradas. Se hace necesaria una regulación social urbana nueva y significativamente distinta, una planeación urbana democrática e integradora que incluya índices adecuados de ocupación del suelo, cesión de áreas a lo público, aumento de las áreas verdes y los ámbitos públicos de libre apropiación, más adecuada separación entre inmuebles, etcétera, lo que significa una restricción de la libre acción del sector inmobiliario y constructor en aras del bienestar colectivo.

La desindustrialización de las metrópolis, particularmente en sus áreas interiores, está significando la pérdida de empleos situados cerca de la vivienda, proceso sólo en parte compensado por la diseminación del empleo terciario en toda la estructura urbana (Pradilla *et al.*, 2014: cap. 4); el efecto ha sido el crecimiento descontrolado de la *informalidad* y el trabajo precario en los territorios urbanos, el aumento de los desplazamientos laborales y de la migración intraurbana permanente que lleva a la ocupación de áreas periféricas. Un proyecto de ciudad compacta supone una política de largo plazo de incremento del empleo formal adecuadamente localizado en relación con las áreas actuales de vivienda de los trabajadores, para disminuir los desplazamientos cotidianos y las migraciones permanentes hacia las localizaciones laborales. Una reindustrialización sustentable de las ciudades interiores sería necesariamente un componente de la reestructuración urbana.

Todos los aspectos tocados anteriormente nos llevan a la necesidad de un *proyecto de ciudad compacta* de largo plazo y a la reconstrucción de la herramienta de la *planeación urbana integral*, duramente golpeada por la ideología neoliberal y por el pragmatismo y el espontaneismo dominante en las políticas urbanas actuales (Pradilla, 2009: cap. V): la regulación social estricta del capital inmobiliario-financiero para quitarle su papel hegemónico actual y avanzar en la desmercantilización del desarrollo urbano, y la restauración-reforzamiento de la intervención estatal con criterios de equidad, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana democrática. Pensamos, por tanto, que la reconstrucción de las ciudades para hacerlas compactas exige una *reforma urbana estructural* que es, al mismo tiempo, económica, política, cultural, territorial y ambiental. En síntesis, un proyecto no neoliberal o anti-neoliberal.

¿Camina en este sentido la política actual de vivienda y desarrollo urbano del gobierno federal de México, de ideología abiertamente neoliberal? Es evidente que no.

## Bibliografía


ABRAMO, Pedro. "La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas" en *EURE*, Vol. 38, Nº 114, Santiago de Chile, mayo de 2012.

ASCHER, François. *Métapolis ou l'avenir des villes*, París, Editions Odile Jacob, 1995.

BENEVOLO, Leonardo. *Orígenes del urbanismo moderno*, Madrid, H. Blume Ediciones, 1979.

DELGADO, Javier. "La *urbanización difusa*, arquetipo territorial de la *ciudad-región*" en *SOCIOLÓGICA*, Nº 51, ciudad de México, UAM-A, enero-abril de 2003.

DEMATTEIS, Giuseppe. "Suburbanización y peri urbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas" en Francisco Javier Monclús (ed). *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*, Barcelona, Centre de Cultura Contemporánea de Barcelona, 1998.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL (DDF). *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, versión 1996*, ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1996.

DUHAU, Emilio. *Habitat popular y política urbana*, ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa/UAM-A, 1998.

———. "Los nuevos productores del espacio habitable" en *CIUDADES*, Nº 79, Puebla, Red Nacional de Investigación Urbana, julio-septiembre de 2008.

——— y Ángela GIGLIA. *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli*, ciudad de México, Siglo XXI, 2008.

EIBENSCHUTZ HARTMAN, Roberto y Carlos GOYA ESCOBEDO (coords). *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente en las ciudades en México, 1996-2006*, ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Social/UAM-X/Miguel Ángel Porrúa, 2009.

JARAMILLO GONZÁLEZ, Samuel. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2009.

KOZAK, Daniel. "Fragmentación urbana y neoliberalismo global" en Emilio Pradilla Cobos (comp). *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas*, ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa/UAM-X, 2011.

MÁRQUEZ LÓPEZ, Lisett y Emilio PRADILLA COBOS. "Ciudad de México: el automóvil contra el transporte público" en *Investigación y Diseño*, Nº 4, ciudad de México, DCyAD/UAM-X, noviembre de 2007.

——— y Emilio PRADILLA COBOS. "Desindustrialización, terciarización y estructura metropolitana. Un debate conceptual necesario" en *Cuadernos del CENDES*, Nº 69, Caracas, CENDES/UCV, septiembre-diciembre de 2008.

MENDIBURU, Diego. "Vivir en un gueto" en *EMEEQUIS*, Nº 258, ciudad de México, 11 de julio de 2011.

MONCLÚS, Francisco Javier. "Suburbanización y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas" en Francisco Javier Monclús (ed). *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*, Barcelona, Centre de Cultura Contemporánea de Barcelona, 1998.

NEL-LO, Oriol. "Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa" en Francisco Javier Monclús (ed). *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*, Barcelona, Centre de Cultura Contemporánea de Barcelona, 1998.

PÍREZ, Pedro. "La mercantilización de la urbanización. A propósito de los 'conjuntos urbanos' en México" en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 29, Nº 3 (87), ciudad de México, El Colegio de México, 2014.

PRADILLA COBOS, Emilio. "Desarrollo capitalista dependiente y proceso de urbanización en América Latina" en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XV, Nº 57, ciudad de México, Sociedad Interamericana de Planificación, marzo de 1981.

———. *Capital, Estado y vivienda en América Latina*, ciudad de México, Fontamara, 1987.

———. "Acumulación de capital y estructura territorial en América Latina" en Mario Lungo (comp). *Lo urbano. Teoría y métodos*, San José de Costa Rica, CSUCA/Editorial Universitaria Centroamericana, 1989.

———. "La contrarreforma agraria y la cuestión territorial" en *Memoria de la primera mesa redonda "Implicaciones de las reformas al Artículo 27 Constitucional y la nueva Ley Agraria"*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 12 al 14 de febrero de 1992.

———. *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*, ciudad de México, UAM-X/Miguel Ángel Porrúa, 2009.

———. "Teorías y políticas urbanas. ¿Libre mercado mundial o construcción regional?" en *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Vol. 12, Nº 2, São Paulo, 2010a.

———. "Mundialización neoliberal. Cambios urbanos y políticas estatales en América Latina" en *Cadernos Métropole*, Nº 24, Observatorio das Metrópoles, São Paulo, 2010b.

———. "Zona metropolitana del valle de México. Una ciudad baja, dispersa, porosa y de poca densidad" en Emilio Pradilla Cobos (comp). *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas*, ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa/UAM-X, 2011.

———. "Una política territorial alternativa. Ciudades y regiones equitativas, democráticas, integradas y sustentables" en José Luis Calva (coord). *Análisis estratégico para el desarrollo*, Vol. 13, ciudad de México, Consejo Nacional de Universitarios/Juan Pablos Editor, 2012.

———. "Formas productivas, fracciones del capital y re-construcción urbana en América Latina", inédito, ciudad de México, UAM-X, 2013.

———. "La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina" en *Cadernos Métropole*, Nº 31, Observatorio das Metrópoles, São Paulo, 2014.

——— *et al.* (coords). *Zona metropolitana del valle de México. Cambios demográficos, económicos y territoriales*, inédito, ciudad de México, UAM-X, 2014.

PUEBLA, Claudia. *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México*, ciudad de México, El Colegio de México, 2002.

RAGON, Michel. *Historia mundial de la arquitectura y el urbanismo modernos,* Tomo 1, Barcelona, Ediciones Destino, 1979.

TAMAYO, Sergio (coord). *Los desafíos del Bando 2*, ciudad de México, GDF/UACM, 2007.

## Notas

1 La bibliografía sobre el tema es muy extensa, pero para facilitar la lectura sólo nos referiremos a algunos de los textos incluidos en esta compilación.

2 Para comprender mi caracterización de este fenómeno, ver Pradilla (2009: 263).

3 La industrialización en América Latina se inició 160 años después de la europea, cuando las tecnologías productivas habían cambiado sustancialmente y la industria se había hecho relativamente poco consumidora de fuerza de trabajo, dando lugar a la presencia permanente de un gigantesco *ejército industrial de reserva* desempleado (Pradilla, 2009: 42 y siguientes).

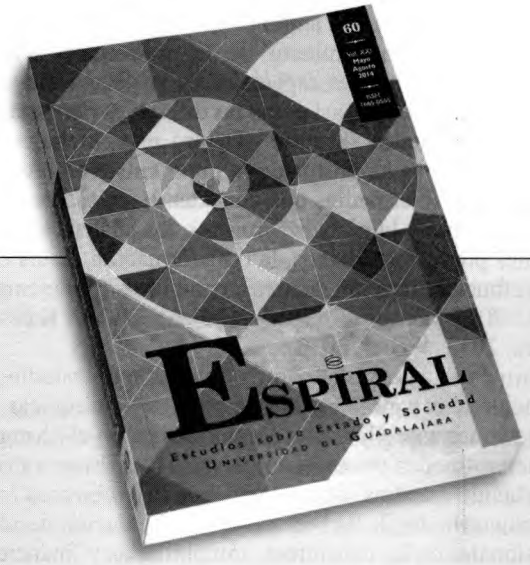
4 Se calcula que durante ese periodo más de la mitad de la superficie de las ciudades latinoamericanas fue urbanizada mediante la ocupación irregular de terrenos y la autoconstrucción.

5 Aquellos que no eran de interés para los propietarios privados y/o las inmobiliarias, y terrenos públicos en áreas inundables o muy pendientes, cauces secos de ríos y humedales, libramientos carreteros, etcétera, que hacían posible la tolerancia estatal y la consecuente permanencia de los ocupantes irregulares individuales o colectivos.

6 Basado en Pradilla (2011: 285 y siguientes).

7 En este mismo orden de ideas, ver el artículo de Pradilla (2012).

8 El automóvil privado domina ampliamente en términos del número de vehículos en circulación y de la ocupación de la vialidad, pero es notoriamente minoritario en lo que respecta a las personas transportadas, lo cual se ha convertido en una contradicción estructural mayor en nuestras ciudades.




**Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad Nº 60**

Ventas: Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades
División de Estudios sobre Estado y Sociedad
Av. de los Maestros, Puerta 1, col. Alcalde Barranquitas
44260 Guadalajara, Jalisco, México
Correl: espiral@fuentes.csh.udg.mx
Página: http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/pperiod/espiral/index.htm