



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo

CONDICIONES DE LA PLANEACIÓN EN EL ESTADO DE MORELOS, UNA APROXIMACIÓN GENERAL DEL MUNICIPIO DE CUAUTLA.

Tesis que para optar por el grado de Maestro en Urbanismo

Presenta:

C é s a r A u g u s t o G o n z á l e z B a z á n

Tutor

Dr. Rafael Monroy Ortiz
Facultad de Arquitectura UNAM

Miembros del Comité Tutor

Dra. María del Carmen Valverde Valverde
Facultad de Arquitectura UNAM

Mtro. Roberto Gabriel Eibenschutz Hartman
Facultad de Arquitectura UNAM

Dr. Alfonso Valenzuela Aguilera
Facultad de Arquitectura UAEMor

Mtro. Horacio Amado Landa Castañeda
Facultad de Arquitectura UNAM

México, D.F., Septiembre 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**CONDICIONES DE LA PLANEACIÓN EN EL ESTADO DE MORELOS,
UNA APROXIMACIÓN GENERAL A CUAUTLA.**

Tesis que para obtener el grado de Maestro en Urbanismo

Presenta:

C é s a r A u g u s t o G o n z á l e z B a z á n

Tutor

D r . R a f a e l M o n r o y O r t i z
Facultad de Arquitectura

P r o g r a m a d e M a e s t r í a y D o c t o r a d o e n U r b a n i s m o

2 0 1 5

Dr. Rafael Monroy Ortiz
Director de Tesis

Dra. María del Carmen Valverde Valverde
Mtro. Roberto Eibenschutz Hartman
Mtro. Horacio Landa Castañeda
Dr. Alfonso Valenzuela Aguilera
Sinodales

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México que me brindó la oportunidad y los recursos para convertirme en uno más para quien su raza habla a través de su espíritu. De igual forma, agradezco por la dedicación y apoyo para la realización de este trabajo al Dr. Rafael Monroy Ortiz; a mi comité tutorial Dra. María del Carmen Valverde Valverde, Mtro. Roberto Eibenschutz Hartman, Mtro. Horacio Landa Castañeda, y al Dr. Alfonso Valenzuela Aguilera por tomar parte de este proyecto, así como por sus atinadas observaciones. También doy gracias al posgrado en urbanismo, a mis maestros y compañeros por su aportación a este trabajo y especialmente a mi persona.

Con toda mi admiración

A mis Padres
César y Lourdes

Virtuosos en todos los sentidos, gracias por creer
en mí y en lo que hago.
Es un orgullo ser su hijo.

A mi hermano
Compañero de vida, de regaños, pero sobretodo de
grandes ejemplos.

A mis abuelos
Por los que están, y por quien al igual que las
estrellas continúa iluminando mi camino aún
después de extinguirse su luz. Gracias **Fidelillo.**

Al CEUA
Porque no andamos en lo mismo, creemos en el
éxito de lo colectivo.

A Rafael
Mentor y amigo. Gracias por confiar y apostar a mi
favor.

A mis entrañables Amigos
Para que nombrarlos, si nos reconoce la confianza,
el afecto, el respeto, pero sobretodo la amistad.
Sin ustedes este viaje no hubiese sido igual.

A todos Muchas Gracias

Índice

Introducción	1
Capítulo I. Estructuración y Administración del Territorio	9
1.1 Conceptualización del espacio y administración urbana	9
<i>1.1.1 Lo urbano como objeto de política pública</i>	9
<i>1.1.2 Estructuración urbana y posibilidad de política</i>	11
1.2 Globalización y condiciones territoriales	12
<i>1.2.1 La planeación frente al reto de la globalización</i>	14
<i>1.2.2 Política pública en el contexto de la planeación urbana</i>	16
<i>1.2.3 Efectos de la globalización en las políticas sociales</i>	18
1.3 Algunas referencias en torno a la planeación y la pobreza.	
Ajustando la agenda urbana en Morelos	20
<i>1.3.1 Estrategias técnicas de adaptación Urbano-ambiental para la ciudad</i>	23
Capítulo II. Condiciones regionales; particularidades del Estado de Morelos	27
2.1 Aspectos generales del Estado de Morelos	28
<i>2.1.1 Referencias geográficas de la entidad</i>	31
<i>2.1.2 Referencias económicas y sociales</i>	38
2.2 Configuración social, una referencia de las condicionantes de la modernidad	39
<i>2.2.1 Consideraciones generales para el Estado de Morelos</i>	45
Reflexión preliminar	47
Capítulo III. El entorno local; el municipio de Cuautla	49
3.1 Particularidades relevantes de Cuautla	50
<i>3.1.1 Particularidades demográficas y económicas de Cuautla; 1970-2010</i>	53
3.2 La dimensión social, una referencia general para el municipio de Cuautla	63
3.3 Expansión urbana e incremento territorial	68
<i>3.3.1 Disposición espacial local, Cuautla</i>	69
Reflexión preliminar	82

Capítulo IV. Las políticas regionales; ¿instrumentos de desarrollo o crecimiento?	85
4.1 Revisión instrumental: una visión general de las políticas de Estado	87
<i>4.1.1 Perspectiva de la instrumentación en Morelos</i>	89
4.2 Situación de la planeación del desarrollo en el contexto regional	94
<i>4.2.1 Análisis de políticas, una mirada a los Planes de Desarrollo del Estado</i>	102
4.3 Análisis de las políticas en el escenario municipal, Cuautla y sus instrumentos	109
<i>4.3.1 Planeación territorial: Programa de Ordenación de Zona Conurbada Intermunicipal CAYA</i>	114
4.4 Cuenta pública, una aproximación al ejercicio del gasto publico	
Reflexiones preliminares	123
A manera de conclusión; un panorama general de la planeación en Cuautla	139
Referencias	145
Índice de figuras	157

Introducción

La expansión urbana reciente tiene vínculos con la apertura de los mercados globales bajo la hipótesis de que esta puede contribuir a la superación de rezagos económicos y sociales ocasionados por el sistema económico predominante (Gilbert, 1997:195); por el contrario, se intensifica la fragmentación del territorio debido al crecimiento no planeado. En parte, este problema se debe a que la legislación actual no incorpora una perspectiva general de los diferentes aspectos constitutivos de lo urbano, dificultando llevar a cabo obligaciones conferidas al estado, como son la regulación y promoción del desarrollo económico, social o urbano. En tales circunstancias, existe una descoordinación entre los tres niveles de la administración pública, lo cual deriva en la falta de proyectos urbanos en beneficio de la sociedad y en el patrón similar de crecimiento de las ciudades. En consecuencia, es pertinente la revisión de la legislación vigente así como la aplicación y el grado de operatividad de la planeación, elementos necesarios para asegurar la viabilidad urbana. (Covarrubias, 2011:64).

Existen similitudes en las diferentes escalas de planeación; tal vez la más importante es el predominio del enfoque económico como se observa en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Programas de Desarrollo Municipal o en la interpretación limitada de las particularidades territoriales, expuestas en sus objetivos y estrategias. El enfoque económico de las políticas territoriales favorece el crecimiento urbano y el despliegue de las actividades económicas, reflejando desequilibrios, entre los que destacan, la creciente expansión territorial en zonas agroforestales, el incremento demográfico, los problemas de distribución de servicios básicos y particularmente, un incremento del consumo de recursos naturales.

En el caso de Cuautla, el crecimiento urbano manifiesta un aumento poblacional y la transformación de su entorno debido a la instalación de capital comercial e inmobiliario, dicho proceso es consecuencia de la integración competitiva de la ciudad al contexto de la región central del país. A pesar de ello, la administración pública ha demostrado consistentemente la falta de integración de estrategias de adaptación urbana, así como una distribución diferenciada en el territorio, asumiendo patrones homogéneos para condiciones desiguales o desatendiendo problemas específicos. La planeación resulta útil para mitigar

las condiciones adversas derivadas del crecimiento urbano, a la vez que permite una administración adecuada de sus recursos. De igual manera, las políticas urbanas en particular son útiles para cubrir tales aspectos, ya que abordan aspectos tales como el crecimiento económico, la mitigación de la pobreza y el equilibrio entre las actividades del hombre con su entorno. En este contexto, es posible subrayar la relevancia de la instrumentación de políticas enfocadas hacia el desarrollo integral de la sociedad, no solo del crecimiento económico y sectorizado de la ciudad.

Por tanto, se plantea como pregunta de investigación lo siguiente: ¿de qué forma la planeación territorial aborda las condiciones socioeconómicas derivadas de la expansión urbana en Morelos y particularmente en Cuautla? De manera general, se considera como hipótesis:

La planeación territorial instrumentada en Morelos y particularmente en Cuautla, aborda parcialmente las condiciones emergentes de la ciudad en su proceso reciente de expansión, enfocándose a aspectos económicos definidos por las exigencias del mercado y en detrimento del desarrollo social. En el marco de la expansión urbana, los instrumentos de control y administración del suelo son necesarios para mantener y reproducir el funcionamiento de la ciudad en el mediano plazo sin afectar su viabilidad.

En este marco, se propone como objetivo general:

Estudiar las planeación territorial de Morelos, así como el caso de Cuautla, para evidenciar los esquemas de atención hacia los problemas emergentes derivados de la expansión urbana.

Se plantean los siguientes objetivos particulares y su correspondiente estrategia metodológica:

a) Estudiar las condiciones generales del Estado de Morelos, en el marco regional de la megalópolis central.

Se analiza el contexto regional basado en la revisión cartográfica de las particularidades territoriales reconocidas por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), enmarcando aspectos económicos, así como naturales de la zona de estudio. Este se vuelve relevante, dada su localización en la región centro del país. Para estudiar la situación

general del estado, se recurrió a la revisión de los censos de población y vivienda desde principio del siglo XX; a su vez, los aspectos sociales se examinan a través de la población desocupada registrada en el Censo de Población y Vivienda, los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (INEGI), y de las notas informativas sobre el empleo e informalidad en el estado de Morelos expuestas por la Organización Internacional del Trabajo.

b) Analizar la dinámica socioeconómica de la ciudad de Cuautla, así como la descripción de los patrones asociados al crecimiento de su estructura territorial, según factores económicos, poblacionales e instrumentos de planeación.

La región centro del país ha influenciado las condiciones de crecimiento para Cuautla, Morelos, tras el paso de los años las transformaciones territoriales ocurridas en la ciudad son resultado de la interacción entre dos factores: la dinámica demográfica y la económica. Para analizar la situación del sitio de estudio se recurrió a la revisión de los censos de población y vivienda, prestando mayor atención a partir de la década de los 70 hasta la actualidad. De igual manera, la actividad económica se monitoreo a través de los Censos Industriales y Económicos desde los años setenta, con lo que se estableció la tendencia económica y el sector de actividad predominante en la ciudad; la dimensión social, complementaria en el esquema de la planeación, se analiza en base a la revisión de población desocupada del Censo de Población y Vivienda, los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (INEGI), así como de las notas informativas sobre el empleo e informalidad en el estado de Morelos emitidas por la Organización Internacional del Trabajo; mientras que las carencias relacionadas con las características del empleo se obtuvieron del Índice de Desarrollo Humano Municipal en México, del Índice de Marginación por Entidad Federativa y Municipio 2010, así como de las tablas dinámicas del Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo social (CONEVAL). En lo que respecta al análisis de la estructura urbana de Cuautla, se partió de una interpretación derivada de diversas aerofotos digitalizadas, tomadas en la década de los setenta, así como ortofotos digitales de los noventa y posteriores. Los periodos de las aerofotos y ortofotos fueron establecidos por la existencia y disponibilidad de la información, de acuerdo al Instituto Nacional de Geografía y estadística.

c) Estudiar la legislación, los instrumentos y las políticas útiles para abordar el desequilibrio de las condiciones urbanas, así como la cuenta pública del municipio de Cuautla para determinar las metas centrales de la planeación urbana.

El desarrollo urbano está directamente relacionado con bases jurídicas establecidas, al igual que con la planeación y sus estrategias de ordenamiento, tanto económico como territorial presentes en el contexto regional, influyendo en el proceso de expansión de la ciudad. Por tanto, se plantea la revisión de los siguientes instrumentos: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de planeación, Ley General de Asentamientos Humanos, así como la Constitución Política del Estado de Morelos, Ley Estatal de Planeación, Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable, Ley de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos del Estado de Morelos, y Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos, además de instrumentos como el Plan Estatal de Desarrollo Morelos, Programa Estatal de Desarrollo Urbano, los Programas de Desarrollo Municipal que componen al estado de Morelos vigente en el periodo 2009-2012. Por su parte, el análisis de los tipos de objetivos, estrategias y políticas por sector permite evidenciar el enfoque unidimensional en las acciones de la administración pública de Cuautla; se hace la revisión del instrumental territorial vigente para el periodo administrativo 2009-2012, incluyendo el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal y el Programa Municipal de Desarrollo, de igual forma se analiza los tipos de objetivos, estrategias y políticas por sector para encontrar las líneas concretas de acción de la administración pública. La inversión de los recursos públicos de la ciudad también muestra la dirección de las estrategias adoptadas por las localidades en su afán de alcanzar el desarrollo de la misma; por esta razón, se revisó la cuenta pública del municipio de Cuautla, con el objetivo de identificar los sectores, donde se gastó mayor cantidad de recursos económicos.

La tesis se divide en 4 capítulos, abordando la temática de la siguiente forma: en el Capítulo I, se plantea la discusión sobre la dinámica del sistema urbano mundial y como ha sido trastocada por el interés económico en turno, así como por una posición afín de pensamiento. En consecuencia, se han dejado de lado la elaboración de estrategias dirigidas a mitigar circunstancias sociales en que sobrevive gran parte de la población. Esta

circunstancia manifiesta que la generación de estrategias urbanas debe conceptualizar a la ciudad, como un espacio concreto de uso social en el que confluyen una diversidad de relaciones económicas, políticas, culturales, sociales, e incluso ambientales, y no solo como una abstracción a través de la cual se despliegue y fluya la economía. En este sentido, diversos autores han tratado de definir a la ciudad coincidiendo en que su estructura tanto física -social como económica resultan moldeadas por el sistema de producción predominante y su consecuente división del trabajo en la sociedad. Desde este contexto, se le considera como una aglomeración de personas, además de un sitio de distribución de mercancías, donde se abre un amplio mercado de consumo, cuyas características están determinadas por la especialización de sus actividades.

En consecuencia, ninguna ciudad cubre todas sus necesidades, concibiéndose así una red urbana basada en el intercambio económico de bienes, servicios e incluso mano de obra, lo cual es intensificado por un reajuste en el concepto de interrelación del proceso de producción, que pasó de lo local a lo global. Este proceso denominado globalización, se manifiesta en la homogenización de las particularidades sociales y territoriales, transformando los patrones de consumo e identidad de la población y teniendo como consecuencia, una competencia entre naciones en la que se busca aprovechar la apertura de los límites administrativos desarrollados por el libre mercado, el cual tiene como fundamento racional una supuesta igualdad entre las naciones, sin embargo es por ello que en realidad las políticas de estado han sufrido una adecuación acorde al nuevo escenario mundial: la globalidad.

En este contexto, el arribo de la modernidad y el desarrollo de estrategias útiles para esta nueva forma de acumulación, trajeron consigo la flexibilización de las políticas encargadas del ámbito social, así como de la administración territorial, reflejándose en una menor participación del estado y la mayor adaptación a patrones extraterritoriales de aprovechamiento económico de las regiones. Por tanto, la planeación juega un papel determinante para el amortiguamiento de los problemas urbanos, sin embargo la actual implementación del sistema tradicional de planeación está fundamentado en el ordenamiento físico de la ciudad, lo cual ha sido rebasado por la dinámica de las relaciones llevadas a cabo en ella. En la práctica, esto presenta nuevos retos sociales, económicos,

ambientales e incluso administrativos; inherentes a tales desafíos, está la necesidad de crear instrumentos que contengan políticas encaminadas a afrontarlos desde una nueva perspectiva. Para lo cual es indispensable tener presente de manera general, que una política es una estrategia orientada a solucionar o mitigar un problema, lo que intrínsecamente implica su entendimiento. Por tanto, se espera que cada nación cuente con una política de estado acorde a su realidad, sin embargo los intereses del mercado han permeado esta visión, creando el paradigma de las políticas públicas como mecanismo para la atracción de inversión externa que cubra carencias y funcione como motor de una nación, al igual que de sus localidades.

El enfoque económico se ha extrapolado a las políticas que atienden los diferentes aspectos de interés público; es el caso del contexto social, que debido a la evolución del sistema económico transformó los modelos de producción tradicional impactando el principal integrador social de la población: el empleo. Por ende, se han agudizado las desigualdades reflejadas en la fragmentación territorial, la privación de espacios naturales y de manera general, en las precarias condiciones de vida de la población, donde priva la falta de los elementos materiales fundamentales para su desarrollo en la sociedad, dando origen a la pobreza.

En el Capítulo II, se analiza la dinámica socioeconómica de Morelos y Cuautla, en el marco regional de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, la cual ocupa 5% de la superficie total del país y participa económicamente con 30% del Producto Interno Bruto nacional (PIB). En este contexto, la estructura económica del territorio se plantea convencionalmente con base a la atracción de inversión foránea y la consolidación del sector terciario, así como por su interacción con otras entidades. En términos regionales, Cuautla es una de las ciudades de Morelos que ha sido afectada por el incremento físico y poblacional, con un limitado desarrollo social pero prevaleciendo estrategias económicas que incentivan el crecimiento urbano. En este sentido la expansión física de la ciudad en la década de los setenta está asociada a las actividades económicas, particularmente de la industria manufacturera en la producción de alimentos, sosteniéndose hasta la década de los noventa, cuando se registra un despunte de la actividad comercial. En consecuencia, la reestructuración económica incorpora los servicios orientados al transporte, comunicaciones,

alojamiento temporal, preparación de alimentos e inmobiliarios. Ahora bien, Cuautla refleja bajo porcentaje de población económicamente activa desempleada, según cifras oficiales. No obstante, la degradación del empleo y la consolidación del sector terciario han reducido la capacidad de cohesión social en la población, privándole de elementos básicos para su subsistencia, como se observa en que el 51% de su población tiene un ingreso menor a la línea de bienestar. En consecuencia, esta adopta estrategias de sobrevivencia como la informalidad, que en Cuautla emplea a más de 46 mil habitantes económicamente ocupados. Es decir, existe un orden económicamente dispar en la ciudad, dada la precarización del trabajo.

En el Capítulo III se analiza el crecimiento urbano de Cuautla, según factores económicos, poblacionales e instrumentos de organización territorial. En la década de los setenta, se reconoce una dinámica poblacional afectada económicamente por la industria manufacturera sobre todo la alimenticia, y ocupando principalmente suelo agrícola. Veinte años después, en el marco de la globalización el sector terciario se afianzó, lo cual implica una mayor cantidad de actividades asociadas a la ciudad, demandando más superficie territorial, lo que también disminuyó el área agrícola. En 2010, de acuerdo con el último Censo de Población y Vivienda (INEGI), el número de habitantes rebasó los 175 mil, a pesar de registrar la tasa de crecimiento poblacional más baja en las últimas décadas, sin embargo se consolidaron los servicios con base en el comercio al por menor, principalmente lo urbano ocupa casi 50% de la superficie municipal, donde el suelo de uso agrícola ha sido el más afectado. Es posible observar que el incremento de la actividad económica asociada a la consolidación de la actividad terciaria tuvo como resultado la expansión urbana de Cuautla, la cual cuadruplicó su área en 4 décadas, asentándose principalmente en suelo agrícola y en menor medida, sobre suelo de conservación.

En el Capítulo IV, se estudia la legislación, los instrumentos y las políticas relevantes para abordar las condiciones urbanas, dado que estas son responsabilidad del estado, porque sirven como guías para el desarrollo. El énfasis convencional del crecimiento económico ha tendido a flexibilizar las políticas en favor de la expansión territorial. Muestra de ello, es el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento

Territorial (PNDU-OT) que se enfoca a cubrir necesidades financieras, relegando a su vez consideraciones sociales o ambientales.

En Morelos, el Plan Estatal de Desarrollo y el Programa de Desarrollo Urbano priorizan el desarrollo regional, a través de la inversión privada sin especificar el por qué o cómo se llevaran a cabo las políticas propuestas; algo similar sucede con los planes o programas elaborados por autoridades municipales. A pesar de la relevancia de la planeación del desarrollo socioeconómico, dentro del contexto regional solo 13 planes están reconocidos por el Gobierno estatal, es decir, son oficiales; el resto no han sido autorizados por la instancia correspondiente. En cuanto a su contenido, de los 33 municipios, más del 90% carecen de políticas y en su lugar hay una serie de objetivos y estrategias que favorecen la reproducción de las condiciones económicas; en este escenario se encuentra el municipio de Cuautla. Un esquema similar está presente en su instrumento urbano, el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal, en su modalidad de Centro de Población de Cuautla, Ayala, Yecapixtla y Atlatlahucan (CAYA), en donde se reconoce la existencia de problemas ocasionados por la contaminación ambiental, el crecimiento urbano y la falta de políticas en ciertos rubros, pero no plantea alternativas específicas que mitiguen o resuelvan alguno de estos conflictos. Esto implica, que la falta de planeación, así como de políticas estructuradas adecuadamente al contexto físico, socioeconómico y de ciertas disposiciones dentro de la legislación, favorecen el emplazamiento de la industria y los servicios asociados en Cuautla; muestra de ello, es la inversión realizada para la construcción de infraestructura y obra pública relacionada con su estructura física, mientras que temas de orden social cuentan con una menor participación del gasto público.

Capítulo I. Estructuración y Administración del Territorio

1.1 Conceptualización del espacio y administración urbana

La instrumentación de políticas territoriales lleva implícita una interpretación teórica respecto a la forma de aprovechamiento espacial, se reconoce un tipo de actividad económica y social específico de la sociedad; no obstante, existen diferentes acepciones del espacio que pueden contrastar en este objetivo, la de los geógrafos por ejemplo, divide el medio físico en fragmentos delimitados según sus características y los denomina regiones o países. Por su parte, el pensamiento económico hace una apreciación matemática abstracta del espacio separándolo en dos grupos: el Euclidiano basado en dos dimensiones, también conocido como la geometría plana y el discreto, constituido por un conjunto de puntos cada uno con características propias, entre los cuales se puede definir una distancia o un flujo (Lipietz, 1979: 17), siendo ésta propuesta teórica predominante en la administración del territorio y en sus correspondientes políticas. Además, existe una perspectiva de enfoque social, la cual es precisamente una forma de aprovechamiento territorial condicionada por la sociedad y sus particularidades, por lo que se trata de una estructura concreta, donde se materializan las relaciones socioeconómicas dadas por la estructuración social, así como por la articulación entre el producto de dichas relaciones con el espacio ya moldeado. Esto permite entenderlo desde una perspectiva material o física concebida a través de instancias económicas, políticas, jurídicas e incluso ideológicas, dotándolo de una significación que particulariza los procesos ocurridos en él. Por tanto, se entiende al espacio como una realidad física producto de la interacción social, que tiene como base a la naturaleza (Lipietz, 1979:18), (Castells, 1974: 141), (Lefebvre, 1972: 18). Bajo esta perspectiva, la ciudad es un espacio material representativo de las prácticas sociales, que estructura al territorio a partir de su significado, el cual está dado con base en la interacción socioeconómica enmarcada dentro del actual modo de producción (Pradilla, 1984:34,37).

1.1.1 Lo urbano como objeto de política pública

La conceptualización y aprovechamiento del espacio se ha establecido a partir de dos enfoques: el económico, constituido con base en la abstracción de la realidad, y el social, cuyos actores principales son las practicas socioeconómicas, reflejadas físicamente sobre el

territorio, particularmente en la ciudad. En este contexto, el proceso productivo y la división del trabajo son determinantes de los esquemas de estructuración espacial, donde se genera un mercado de trabajo asalariado, condición necesaria para sostener la racionalidad económica del actual modelo de producción. Otra característica relevante para la integración de conceptos analíticos en torno a lo urbano es la diferenciación entre el campo y la ciudad, la cual es consecuencia de la actuación de la sociedad dentro del sistema económico predominante, el cual concentra población, medios de producción y capital en un espacio determinado (Gasca, 2008: 26). Dicha estructuración territorial responde a la articulación de un régimen colectivo y de política para su administración, al mismo tiempo sus características físicas y el flujo de mercancías determina la relación de intercambio entre ciudades (Gasca, 2008:29). En este sentido, su existencia material queda implícita en la aglomeración de edificaciones que componen el entorno urbano, el cual tiene su origen en las relaciones sociales, pero en la práctica prioriza la interacción de su población como mano de obra para la producción de mercancías o la prestación de servicios (Gasca, 2008:34). Esta particularidad es primordial para la especialización de los procesos de producción y consumo, determinando además de su carácter funcional, su relación con otras ciudades, e incluso su orden jerárquico dentro de un sistema urbano. De acuerdo al modelo de producción predominante, en el contexto actual la ciudad resulta una fuerza productiva que se localiza en un espacio físico determinado, donde se reúnen las condiciones generales para la reproducción del capital (Topalov 1979:20). Este esquema tiene como consecuencia la incorporación parcial de sus habitantes, a pesar que su conceptualización y funcionamiento está fundamentado en una concepción social sujeta a una interpretación sistemática de significaciones, expresadas físicamente a través de la organización institucional e ideológica de instancias económicas, políticas, jurídicas entre otras, dando sentido a su distribución territorial (Lefebvre 1972:50).

En un panorama amplio, la concepción de la ciudad comprende una dualidad compuesta por una realidad física y social, establecidas a partir de las prácticas sociales llevadas a cabo en un espacio material, en el cual se concentran los medios necesarios para la reproducción del modelo económico; el resultado es una expresión territorial organizada a través de la ideología, las instituciones y el modelo productivo.

1.1.2 Estructuración urbana y posibilidad de política

La estructuración territorial moderna se ha moldeado con base en la división del trabajo y la ideología que permea las prácticas sociales, de tal manera que el modelo productivo es el elemento primordial para la configuración de la ciudad y en general del entorno urbano vigente (Singer, 1998:169). En este sentido, la fuerza de trabajo juega un papel determinante dentro de la racionalidad económica, dado que permite mantener en funcionamiento la dinámica productiva; se entiende entonces que la rapidez del crecimiento urbano está asociada directamente a dicho proceso. Este incremento es diferenciado entre las naciones, aquellas consideradas desarrolladas demuestran una población urbana a la baja, mientras que en las subdesarrolladas ocurre un proceso inverso, en el que el incremento poblacional es una constante. Planteándose así un escenario, donde a finales del siglo pasado existían 35 ciudades con más de 5 millones de habitantes en el mundo, 22 se encontraban en países subdesarrollados (Rogers, 2008: 27). En este marco, la ciudad es considerada un referente económico dado que la aglomeración poblacional funciona como un mercado de trabajo que se mantiene constante; su composición espacial y su concentración de población mantienen la racionalidad del modelo económico, en donde mayor cantidad de mano de obra equivale a más producción y consumo de mercancías (Singer, 1998:166). En este sentido, el funcionamiento urbano está definido por las actividades de intercambio y consumo tanto interno como externo, por su especialización lo cual determina el ritmo de crecimiento y su extensión territorial; aunada a ello los factores exógenos, de localización geográfica son relevantes. Sin embargo, estas condiciones y su dinámica interna afectan su autosuficiencia, dada la concentración de necesidades productivas, y la desatención a otras son cubiertas a través del intercambio con diferentes ciudades. Ahora bien, la interacción permite integrar una red en el sistema urbano e interconectar diferentes tipos de ciudades, para intercambiar bienes industrializados y servicios; según los patrones económicos de interrelación global del proceso de producción (Singer, 1998:168).

1.2 Globalización y condiciones territoriales

La reestructuración del territorio, así como de las estrategias que inciden en él, se formulan en relación a la evolución de los procesos económicos incluidos en la dinámica del mercado mundial, partiendo de un nuevo modelo de aprovechamiento gestado en la década de los 80's denominado globalización, el cual se puede entender como un proceso complejo que involucra instancias político-económicas, que marcan una nueva tendencia de producción y disposición de recursos sobre el territorio, con la única finalidad de acumular capital (Harvey, 2007: 225). En general, esta dinámica global homogeniza al territorio y a la sociedad en una sola entidad mundial; siendo el intercambio entre países, un factor determinante para agilizar el proceso de internacionalización, donde la expansión de los servicios al igual que la innovación tecnológica, en particular de las comunicaciones, originan redes y relaciones que permiten el flujo de información, conocimientos, capital, mercancías e incluso de personas. (Ramírez 2003: 54). Su influencia no se limita al ámbito económico, sino que trasciende directamente en la forma como se relaciona la sociedad; el resultado son nuevas comunidades caracterizadas por su transnacionalidad, potencial económico, político así como por la modificación de sus prácticas culturales, transformaciones que no se pueden entender sin tomar en cuenta a los movimiento migratorios, por ejemplo (Ramírez, 2003: 56), (Sassen, 2007: 24).

Esta nueva forma de acumulación mundial ha homogenizado el espacio, permitiendo expandir sus condiciones a través de la conexión e interacción entre ciudades, conformando una red global para la cual los límites administrativos de las naciones no representa un obstáculo, lo que significa de manera abstracta que un mayor crecimiento económico está asociado a una mejor conexión entre nodos urbanos (Negrete, 2007: 176); transformando además la forma de competencia entre naciones, estrechando la relación de lo global con lo local, a través de las economías regionales articuladas por medio de ciudades, convirtiéndolas en un sitio estratégico para el crecimiento económico. De esta manera, el comercio e inversiones internacionales se centran en las regiones caracterizadas por su dinámica en la economía mundial y por la transición de los sectores económicos tradicionales al sector servicios, beneficiado principalmente a las empresas con mayor movilidad de capital, gracias a que el Estado moderno ha adoptado actores y prácticas

transnacionales; sin embargo ha sido la creación de un mercado mundial para el trabajo lo que permitió que diversas actividades se lleven a cabo en diferentes ubicaciones (Asuad, 2001:16), (Sassen, 2007:15). El despliegue de las actividades económicas por todo el mundo, ha rebasado las fronteras de las naciones en búsqueda de recursos que aumenten su producción y por ende su acumulación; no obstante el emplazamiento de las operaciones de gestión y control se concentran territorialmente solo en algunas cuantas urbes útiles a las operaciones de mercado, denominadas ciudades globales, ya que se especializan como centros de servicios financieros e inversión para el comercio internacional (Sassen, 2007:18-27).

En este escenario, durante la década de los ochenta para las naciones subdesarrolladas de América latina, el proceso de globalización se convirtió en una opción para alcanzar la modernidad y el desarrollo económico frente al agotamiento de los modelos internos de producción, que fueron perdiendo terreno ante una dinámica que privilegia la libertad económica basada en el comercio internacional y la apertura de fronteras. Bajo la promesa de igualdad para todos los participantes en este modelo, la supuesta liberación económica implementó políticas neoliberales que derivaron en la creación de un estado neutral entre naciones, adecuando sus estrategias internas para que de esta manera formaran parte del nuevo sistema de producción mundial. Sin embargo, la debilidad institucional presente en los diferentes sectores que componen a los países de América Latina, ponen particularmente en riesgo su independencia y soberanía nacional al integrarse a dicho proceso (Ramírez, 2003: 60).

México no permaneció ajeno a los ajustes estructurales ocasionados por la internacionalización del sistema económico, orientando el crecimiento de esta índole hacia la exportación e importación, de la misma forma que casi todos los países Latinoamericanos debido a que comparte similitudes sociales, políticas, ambientales, entre otras que moldean su problemática en general. En nuestro país, territorialmente se expresa por concentrar lo urbano espacialmente, consolidándolo como la principal área de mercado para actividades de intercambio, además funciona como articulador regional y por ende del sistema de ciudades. Estos cambios han repercutido sobre todo en los centros urbanos con poblaciones que van de 15 a 100 mil habitantes, destacándose localidades de la región

centro del país como Puebla, Querétaro, Cuernavaca y actualmente Cuautla (Asuad, 2001:23).

Los límites urbanos han sido transformados por esta dinámica, requiriendo instrumentos de planificación que se adapten a las características propias del espacio urbano y moldeado a partir de una perspectiva de desnacionalización del territorio que deja de lado las prioridades del estado para consolidar al capital como el principal actor global. Esta configuración económica ha favorecido a los gobiernos de las ciudades otorgándoles la oportunidad de competir e impulsar su desarrollo tanto económico, como cultural o social, por lo que su incursión en las políticas urbanas es determinante para plantear estrategias que fomenten el desarrollo sostenible y equitativo de las áreas urbanas (Falú, Marengo, 2004:212). Sin embargo, la posición de privilegio del mercado y el criterio básico de rentabilidad han facilitado la movilidad del capital, incorporando unidades territoriales caracterizadas por su potencial para multiplicar los efectos del desarrollo, garantizando el aprovechamiento de la mano de obra, recursos naturales, técnicos y de la infraestructura; a la vez que minimiza los costos sociales; complicando la labor de control por parte de la administración pública, expresándose consecuentemente en la planeación de territorio (Ryszard, 2004:121).

1.2.1 La planeación frente al reto de la globalización

Bajo los criterios del actual modelo económico, la ciudad además de ser considerada como un entidad productiva, es un instrumento de dominio territorial que influye directamente en el desarrollo de la sociedad; muestra de ello es que al incrementar su tamaño no necesariamente desarrollan condiciones de bienestar para su población, generando situaciones de pobreza, abordadas marginalmente por parte de la administración pública (Fernández, 2006:13), (Singer, 1998:166). Atender este tipo de problemática requiere de su interpretación en el contexto político, teniendo en cuenta que tal escenario está en función de relaciones de poder, dentro de las cuales una parte de la estructura social tiene mayor capacidad para realizar sus objetivos; bajo esta perspectiva se puede comprender la situación y transformación de lo urbano más allá de su estructura física (Castells, 1999:289,290). En este proceso, la planificación es relevante para resolver en alguna

medida el impacto de las circunstancias adversas presentes en el entorno urbano. Por tanto, es necesario conceptualizarla de manera general como una forma de abordar la realidad a partir del estudio de un conjunto de fenómenos, previendo que la complejidad de la realidad debe ser analizada desde diversos enfoques; orientada de manera específica hacia el desarrollo, esta es una estrategia de regulación social, mientras que enfocada al territorio funciona como un criterio de actuación social en el que se integran procesos ambientales, socioeconómicos, políticos e incluso administrativos, llevados a cabo en la ciudad o en una región (Rózga, 2004:126,127). Desde un enfoque convencional, la planeación urbana forma parte de la planeación territorial, concibiéndola como el entendimiento de los procesos que forman parte de la elaboración e implantación de planes sobre la ciudad. Un panorama más amplio le considera un proceso de regulación-dominación derivado de una instancia política, es decir un instrumento de mediación entre actores y objetivos, que bajo las condiciones modernas se presenta como un medio de control social que puede transformar la realidad a voluntad (Rózga, 2004:127) (Castells,1999:296,298) (Valenzuela, 2014;23). No obstante, la planeación urbana se vuelve la herramienta adecuada para la administración y uso de los recursos públicos, ya que supone como finalidad el beneficio de la mayoría, sin embargo, una ideología basada en el crecimiento económico por sobre el desarrollo social y que ve al mercado como modelo de lógico de racionalidad socioeconómica tergiversa su objetivo para beneficio de grupos ligados directamente al poder político o económico (Valenzuela, 2014:26). Las implicaciones resultantes desafían a la planificación principalmente en el ámbito social, económico, ambiental y administrativo a superar retos asociados con mejorar la calidad de vida, satisfacer necesidades básicas, establecer criterios de reorganización espacial y económica para integrar al sistema productivo a todo tipo de empresa, la conservación del medio físico, la compatibilidad de la agenda económica con la ambiental, la simplificación de trámites burocráticos e incentivar la participación ciudadana (Fernández, 2006:30-31).

En este sentido, los alcances del sistema clásico de planeación han sido rebasados por las transformaciones socio-espaciales originadas por el modelo económico, ocasionando que la intervención pública en materia de desarrollo esté sujeta al proceso globalizador neoliberal, a su vez condicionado por la oferta y demanda del mercado, cuyas estrategias de

planificación dirigidas al funcionamiento de la ciudad ponen énfasis en beneficiar los intereses particulares (Fernández, 2006:14,15). La dificultad de plantear a la planificación urbana y territorial como un procesos a largo plazo se debe en palabras de Camagni (2006) a *“la complejidad para definir analíticamente los valores, objetivos y modelos de comportamiento de la sociedad humana, la multiplicidad de los sujetos implicados en la toma de decisiones públicas, y la incertidumbre para prever los resultados.”* (en Fernández, 2006:24).

1.2.2 Política pública en el contexto de la planeación urbana

A pesar de los beneficios que conlleva el uso de la planeación para la formulación y elección de estrategias, son las relaciones de poder en conjunto con las condiciones adversas y necesidades de la ciudad, las que formulan políticas flexibles privilegiando la inversión privada por medio de atracción de recursos externos a las localidades, con lo que se pretende impulsar su desarrollo. Tal dinámica contrasta con la finalidad propia de las políticas públicas, las cuales se identifican por definir un problema alrededor de lo público justificando el cómo, por qué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas de intervención (Dewey en Parsons, 2012: 32), (Heidenheimer en Parsons, 2012: 32). En general, una política pública es una estrategia que se vale de la comprensión de un problema para así darle solución, partiendo de un enfoque multidisciplinario en el que cobra relevancia su proceso de elaboración y contar con conocimientos necesarios para el análisis de elecciones, al igual que la toma de decisiones (Dye en Parsons, 2012: 32), (Parsons, 2012:49), (Heclo en Parsons, 2012; 47), (Lasswell en Parsons, 2012: 32).

Aunque es parte fundamental para las políticas públicas el conocer que hacen los gobiernos y cuál es su efecto en el desarrollo de la sociedad, durante las últimas décadas estas se han determinado en base a una conceptualización económica; en donde básicamente los bienes disponibles para todos son de dominio público, pues no admiten posibilidad de exclusión, aunque deben ser regulados social o gubernamentalmente, mientras que aquellos de consumo exclusivo por quienes pueden pagarlo dan forma a lo privado. En este sentido, la toma de decisiones en base a la argumentación económica plantea como solución el libre accionar de los mercados para que estos se desarrollen, maximizando los intereses individuales y limitando la participación del estado en favor del

interés público; el cual intenta compensar deficiencias del mercado llevando a cabo actividades de importancia simbólica para la comunidad (Dye en Parsons, 2012: 32), (Parsons, 2012: 38), (Baber en Parsons, 2012; 43). Por tanto, es relevante comprender que la función de las políticas cambia en medida que el estado justifica su razonamiento en torno a las necesidades, es decir que su carácter está determinado por la administración política y el momento en que esta se aplica (Parsons, 2012:47) (Castells, 1999:294).

La complejidad de las circunstancias derivadas del desequilibrio socioeconómico y que encuentra su principal expresión en el territorio, son motivos por los cuales se espera cualquier gobierno considerado democrático cuente con una política de estado (Parsons, 2012:50). En este sentido, las actividades relacionadas con lo urbano cobran relevancia socialmente a través de las instituciones (Wood en Castells, 1999:294), dado que son consecuencia de una transformación histórica y material constante, reflejada en el carácter de las políticas públicas; ejemplo de esto es la década de los 50's, donde la neutralidad de la administración pública es remplazada por la necesidad de formular políticas de este orden, pero que posteriormente en los 80's son substituidas por el proceso económico globalizador de mercado, considerado el elemento básico para el equilibrio y promoción de intereses tanto públicos como privados (Parsons, 2012: 41). Las evidentes contradicciones socioeconómicas existentes en la ciudad permiten concebir a la política urbana como un articulador de los procesos urbanos, que enfrenta fuerzas sociales con intereses específicos y en ciertos casos contradictorios (Castells, 1999:290,294).

Por tal motivo es que dentro del actual escenario mundial se buscan nuevos consensos de política urbana en donde se involucren sus diferentes dimensiones, entre estos destacan: el político institucional, el cual intenta ampliar la participación de la sociedad con las instituciones; el económico social, que busca la mejor inversión de los recursos públicos, así como la atracción de inversiones privadas para alcanzar la sustentabilidad; y el espacial territorial, en donde se trata de integrar a los actores tanto privados como públicos para gestionar la realización de obra pública y servicios. A pesar, de la existencia de diversas opciones para la consolidación de las políticas públicas ligadas a lo urbano, éstas solo parecen posibles si la dualidad público privada de los intereses se acompaña de

acciones enérgicas por parte del estado, que den como resultado políticas equitativas en favor del desarrollo social de la ciudad (Falú, Marengo, 2004: 214, 223).

1.2.3 Efectos de la globalización en las políticas sociales

A pesar de las promesas de igualdad entre naciones e inclusión dentro del nuevo escenario económico mundial, el fenómeno de la globalidad, en general, ha incrementado la desigualdad entre países, regiones y ciudades, particularmente en aquellas cuya debilidad institucional está asociada a la implementación de políticas neoliberales, para las cuales además los desequilibrios sociales forman parte como elementos constitutivos de lo urbano. En este contexto, las nuevas condiciones mundiales han transformado el modelo productivo de las ciudades influyendo negativamente en el principal integrador social el trabajo, teniendo consecuencias sobre la seguridad laboral y los bajos salarios; tales circunstancias impiden a los trabajadores convertirse en patrones, adquirir los sistemas productivos, e incluso propiciar relaciones sociales relativamente equilibradas (Ziccardi, 2008: 96), (Enríquez, 2003: 537). A pesar que en la actualidad las particularidades locales cobran mayor relevancia en el desarrollo integral de la población, sus gobiernos están limitados por los escasos recursos financieros que le son asignados, encausados en su mayoría a sustentar la viabilidad tanto de la administración pública local como de la estructura urbana existente; dejando de lado la elaboración de estrategias dirigidas a atender las necesidades básicas de la población menos favorecida. La consecuencia es falta de servicios y equipamientos básicos para la ciudad, evidenciando un incremento de la precariedad que necesita ser atendida a través de nuevos esquemas de atención flexible y vinculante entre los diferentes componentes urbanos. En este sentido, la mitigación de problemas asociados con lo urbano radica en la adecuación de políticas sociales a las particularidades del contexto físico, la capacidad económica, los recursos humanos, capacidad organizativa, así como la interacción entre los distintos órdenes de gobierno (Ziccardi, 2008: 99). Aunque la implementación de este tipo de estrategias se apega sistemáticamente a la figura del estado, los nuevos procesos políticos de democratización y reforma de gobierno, aunado a los cambios realizados por el sector privado, hacen necesaria la intervención de nuevos personajes que en conjunto con sus intereses sean tomados en cuenta para la elaboración de

estrategias, creando un marco de referencia en el cual las demandas ciudadanas posibilitan la participación de la población en el sector público (Ziccardi, 2008: 103).

Los cambios en la dinámica socioeconómica, así como la descentralización de las funciones gubernamentales, ajustaron las condiciones para que la escala local sea el punto de partida de nuevos modelos de política social, en países desarrollados de Europa por ejemplo, se centran en la cohesión social dentro del ámbito urbano, mientras que en América latina el contexto de profunda pobreza y desigualdad de su población obliga a la implementación de acciones económicas que promuevan el desarrollo humano (Brugué y Gomá, 1998 citado en Ziccardi, 2008: 103). En la práctica, los pocos recursos con los que cuentan las administraciones locales sean estatales o municipales, no les permite abordar en su totalidad problemas recurrentes en su territorio, ni generar nuevas estrategias, por lo que limitan sus objetivos al abastecimiento de bienes y servicios básicos, relegando las acciones de tipo social. En este escenario, la gestión local cobra importancia para la mitigación de dificultades relacionadas con la ciudad, aunque encuentra múltiples obstáculos derivados principalmente de las carencias del modelo institucional presente en la mayoría de los municipios, y de su dependencia a las participaciones federales, que implica dificultad para generar recursos propios, emplear personal poco calificado, la poca inversión para incorporar tecnología, e incluso la falta de instrumentos que fortalezcan su coordinación institucional; asimismo, las condiciones actuales integran un elemento más, la falta de participación ciudadana y la escasa atención por parte de la administración pública hacia las demandas de la población. Por lo tanto, resulta fundamental un nuevo enfoque en la formulación de políticas que haga posible la transición de una visión institucional por parte de los gobiernos locales hacia una de tipo social; en otras palabras, dejar de lado las soluciones parciales por otras que incentiven la convivencia social, mejorando la calidad de vida de la población y persigan el desarrollo económico de la localidad (Ziccardi, 2008: 104).

1.3 Algunas referencias en torno a la planeación y la pobreza. Ajustando la agenda urbana en Morelos

El orden económico mundial está condicionado por la posibilidad de aprovechar una serie de ventajas políticas, territoriales o aquellas referidas a la mano de obra y el entorno urbano; todas estas entrañan ajustes rigurosos y de escalas preocupantes, manifestadas en las grandes aglomeraciones urbanas de la actualidad o en las políticas laborales cada vez más restrictivas, particularmente observadas en los países subdesarrollados. Existen numerosos ejemplos de circunstancias desfavorables que deben ser abordadas tanto por la planeación del desarrollo como por la territorial, entre los que destacan, la fragmentación del territorio, la pérdida de entornos naturales, el deterioro de las condiciones de vida de la población y en general, un conjunto de efectos que reflejan disparidades. Conviene reflexionar en torno al visible distanciamiento entre países desarrollados y subdesarrollados, diferenciados por dichos efectos adversos e incluyen la ausencia de elementos materiales fundamentales en amplios sectores de la sociedad, dando lugar a la pobreza.

En este sentido, el concepto de pobreza puede entenderse desde diferentes perspectivas, aunque en general se relaciona con la privación extrema del bienestar en un grupo social, donde los elementos primordiales son la ausencia de recursos económicos, capacidades y derechos para cambiar su realidad (Almanza, 2010:93). Para complementar su entendimiento se han utilizado también conceptos afines, entre los que destacan desigualdad, exclusión, vulnerabilidad, segmentación o polarización social, los cuales pueden ser descritos cuantitativa o cualitativamente, respondiendo a características de los grupos sociales en términos de una metodología basada en lo monetario, la línea de pobreza, las necesidades básicas insatisfechas o la medición integrada de la pobreza (Almanza, 2010:95).

Siendo lo monetario el método más utilizado, porque permite enfatizar la incapacidad para reproducirse socialmente o en su defecto, es útil para estimar las condiciones que conducen al hambre. Por su parte, la línea de pobreza permite hacer una comparación del valor de una canasta básica de bienes y servicios, incluyendo alimentos básicos y otros elementos considerados necesarios y al mismo tiempo, estimar la población

total en condiciones de acceder a él. Ahora bien, todas estas estrategias para estimar los efectos adversos en la sociedad encuentran algunos antecedentes, entre los que destacan aquel del Banco Mundial, o el de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en donde se define al pobre como aquel individuo que no recibe más de dos dólares al día e incluso reconoce como pobre extremo a la persona que recibe un ingreso equivalente a un dólar, lo cual implica directamente una incapacidad para alimentarse (Jordan, Martínez, 2009:19).

En la práctica, los problemas a los que se enfrenta la sociedad se han agrupado en los estudios de capacidades, los cuales definen precisamente la habilidad para realizar diferentes actividades o aprovechar bienes o cosas (Sen, 2003:414). En relación con lo anterior, el nobel de economía Amartya Sen (2003:416) explica que *“la conceptualización absoluta o relativa de la pobreza solo se resolverá si se contextualiza en el espacio en que se utiliza dicho concepto”*. En otras palabras, la definición de la pobreza o sus respectivos estudios están condicionados por la comprensión de las particularidades políticas, sociales y económicas del país o región en donde se plantea la utilización del concepto.

Por consiguiente, la pobreza se trata de un fenómeno en el que destacan carencias o necesidades de grupos sociales en sitios particulares, por lo que pueden ser revisados desde la realidad urbana, en cuyo caso, se genera una nueva conceptualización del mismo conocida como pobreza urbana o urbanización de la pobreza. En ambos casos, se considera como *“una condición multidimensional influenciada por elementos culturales, sociales y del entorno en que se desarrolle; además es vivida de diferente forma según la edad, género, origen étnico y las aptitudes de los individuos”*, según la conferencia de Recife (Winchester, 2008:30). Tomando en cuenta dicho concepto se pueden comentar algunas características propias de la ciudad subdesarrollada actual, las cuales incluyen la vulnerabilidad derivada de la integración de los pobres urbanos a un mercado general; la separación territorial de acuerdo estrato social; la desintegración social; los riesgos ambientales y de salud; la dificultad para acceder a bienes y servicios; el subempleo del grueso de la población económicamente activa o en su defecto con un ingreso por debajo del requerido para cubrir sus necesidades fundamentales; la informalidad del mercado laboral entre otros (Winchester, 2008:30). En este sentido, América Latina es un claro

ejemplo de la reproducción de tales características; se estima por ejemplo que del total de las personas que cuentan con un trabajo, casi la mitad están ocupadas en la economía informal y como consecuencia existen 90 millones de empleados sin seguridad social; además, 20 millones de jóvenes no estudian ni trabajan. Incluso para el 2012, las estimaciones indican que tal cantidad se incrementó a alrededor de 167 millones los individuos en dicho entorno, de los cuales 66 millones habitan en extrema pobreza o indigencia (CEPAL, 2012). Para completar la imagen, la ciudad Latinoamericana es el sitio donde 3 de cada 4 individuos se encuentran en situación de pobreza.

Tomando solamente como referencia a México, su población de más de 112 millones incluye un 46.3 % del total de habitantes en situación de pobreza, es decir alrededor 52.1 millones de personas (CONEVAL, 2012: 23). Tal vez una de las más importantes preocupaciones de la práctica urbanística reciente tiene que ver precisamente con el hecho de que las zonas urbanas no sólo aglomeran una mayor cantidad de población, sino también de pobres; tan solo para 2010 la cifra se incrementó 2.1 millones sumando un total de 35 millones de personas viviendo en esta condición en la ciudad (CONEVAL, 2012:27). Por supuesto, Morelos no es la excepción dado que se encuentra en la región central del país, cuyas características derivadas de su actividad económica la posicionan como la mayor aglomeración nacional, e incluso del continente.

En este sentido, Morelos registra 84% de su población total habitando en aglomeraciones urbanas y como resultado de la reproducción de la ciudad subdesarrollada, el crecimiento urbano implica precisamente patrones de pobreza urbana, reflejándose con mayor amplitud y distribución dentro del estado (INEGI, 2010). Al respecto, se estima que de un total de 843,500 mil pobres, casi 710 mil radican en las distintas aglomeraciones urbanas de la entidad. Considerando solamente el índice de marginación por municipio se observa que los indicadores más apremiantes son aquellos asociados a la vivienda con hacinamiento y la población ocupada con un ingreso menor a dos salarios mínimos, lo cual viene a agudizar las dificultades más básicas de la reproducción social que incluyen, como se comenta antes, el acceso a bienes, servicios u oportunidades, (CONEVAL, 2012).

Por tales motivos, la agenda urbana del estado tiene que repensarse en un amplio espectro que no solo incluye a lo urbano como un sitio estratégico para la producción y

distribución de mercancías, ni tampoco un símbolo de las economías nacionales e internacionales, sino como un lugar en el que es posible realizar consensos entre los diferentes actores que la estructuran, es decir el sector privado, el estado y la sociedad, cerrando así la brecha social existente, lo cual implica hacer parte a todos sus habitantes de un desarrollo integral que genere condiciones propicias de bienestar.

1.3.1 Estrategias técnicas de adaptación Urbano-ambiental para la ciudad

Las disparidades ocasionadas por el sistema, propician la solución de problemas a diversas escalas, sin embargo parece que la más significativa es la local debido a su importancia dentro del actual contexto globalizador (Rózga, 2004:122); y cuya relevancia radica en la estrecha relación existente entre nodos urbanos a nivel mundial. A pesar de los aparentes beneficios generados por dicha interacción, esta conlleva circunstancias adversas en las que se ve afectada tanto la población como su entorno.

No obstante, las acciones aplicadas en todo el mundo están diferenciadas de acuerdo a las condiciones en que se desenvuelva el contexto urbano; por ejemplo, las naciones subdesarrolladas centran sus medidas de atención en el abastecimiento, servicio y recolección de aguas residuales o desechos sólidos; mientras en los países desarrollados se enfocan en cuestiones complejas como usos de suelo, redes de transporte, problemas de planificación, pero sobre todo en aquellos que inciden en el bienestar de la población, su calidad de vida, las relaciones ciudadanas, o su percepción de seguridad (Higuera, 2006: 24). A pesar de las dificultades que supone la planificación de una ciudad asentada sobre las bases del desarrollo sostenible, esta es posible si se conjunta la comprensión de las relaciones entre ciudadanos, servicios, política de transporte, generación de energía, entre otros y cuál es su impacto sobre el entorno inmediato. En otras palabras si se integra la ecología urbana, la economía y la sociología, es posible alcanzar la sostenibilidad; en general, la inercia de este proceso acentúa la relación de las consideraciones medioambientales y sociales, estableciendo una dualidad entre la generación de políticas que mejoren el entorno, incrementando la calidad de vida de los habitantes de la ciudad (Rogers, 2008: 32).

Aunque, la consolidación de la ciudad actual plantea una perspectiva caracterizada por el consumo de recursos, la transformación de su entorno, el aumento de la contaminación y el desequilibrio ecológico, también plantea ciertas ventajas si se implementa una racionalidad adecuada para sus principales actividades, conformando así núcleos urbanos donde la dinámica territorial, social y económica forma parte de una misma comunidad (Fariña, 2007: 285), (Rogers, 2008: 32). Sea cual sea el contexto de las ciudades, el desarrollo sostenible posibilita estructurar una comunidad dentro de un entorno saludable, en el cual la libertad de los ciudadanos, la responsabilidad social y ahora el compromiso con su entorno sean parte intrínseca de la ciudad (Rogers, 2008: 40), (Fariña, 2007: 304).

Por lo tanto, es necesario estudiar a la ciudad bajo un enfoque integral en el cual participen diversas disciplinas, que en conjunto lleguen a consensos para definir la implementación de un urbanismo equilibrado, cuya lógica incluya respeto al medio ambiente en el diseño de espacios públicos y privados. En este sentido, el urbanismo bioclimático es relevante dado que busca reducir al máximo los impactos negativos de la urbanización a través de una planificación donde estén presentes las particularidades climáticas, topográficas y territoriales (Higueras, 2006:16); basando su accionar en técnicas de acondicionamiento al entorno físico, definiendo así tipologías de edificios o la rehabilitación y creación de sitios adecuados de acuerdo a sus actividades, esto incluye procesos tecnológicos orientados al aprovechamiento de recursos como el agua; además de territoriales, que impulsen la diversificación de actividades por medio de una reestructuración de los usos de suelo; y de planeación, en la que se planteen estrategias para mitigar efectos adversos originados por la interacción humana (Higueras, 2006:24). La ciudad entonces debe contar con una traza vial adecuada, calles adaptadas a la topografía, áreas verdes y una apropiada orientación de los lotes, así como de las edificaciones. Este enfoque de atención a lo urbano se encuentra enmarcado dentro de la planificación del desarrollo sostenible, el cual intenta mejorar la calidad de vida de la población aprovechando al máximo los recursos disponibles con la finalidad de reducir efectos negativos sobre el ecosistema; en otras palabras, el respeto al medio ambiente se convierte en factor determinante para alcanzar el desarrollo humano integral (Fariña, 2007: 301). En

este sentido, las políticas urbanas deben enfocarse a la reducción del consumo de recursos, en particular aquellos con que se genera energía; en aprovechar recursos energéticos renovables; así como en la implementación de líneas de actuación concretas, definida por las condiciones particulares a su situación geográfica y climática entre otras. Dentro de este proceso la sociedad es un factor que no puede quedar de lado, pues es determinante para la toma de decisiones, dejando en claro entonces que la participación ciudadana es la equivalencia de la concientización social de cómo se vive la ciudad, según un espacio y tiempo determinando (Higuera, 2006:24).

Capítulo II. Condiciones regionales; particularidades del Estado de Morelos

En México, la dinámica territorial configuró un sistema de ciudades con crecientes rasgos de metropolización y por la consolidación de una aglomeración de escala multiregional integrada por varios estados; la ZMCM en particular, representa la mayor diversidad e intensidad de actividades económicas; esta región ocupa alrededor de 5% de la superficie total del país y participa económicamente con 30% del total nacional, misma proporción respecto a la población nacional.

Morelos forma parte de la Región Central del País (RCP), integrándose a su funcionamiento con base en una estructura económica enfocada al sector terciario y aunque su aportación al PIB regional es de los menores, ésta tienen ventajas de localización geográfica, la cual facilita su interacción con otras entidades, haciéndola atractiva a la inversión extranjera directa. En consecuencia, existe una consolidación urbana, que incluye entre sus rasgos principales el incremento del nivel de pobreza; que alcanza a la mitad de los habitantes del estado.

El modelo productivo ha transformado el panorama socioeconómico de la población; aquella considerada urbana, refleja una transición de los patrones laborales de menor nivel de especialización a unos especializados e incluso profesionales. En este sentido, la racionalidad económica global dificulta una distribución equilibrada de empleo a la población, condición que resalta en América Latina. En México, particularmente la tasa de ocupación está por arriba del promedio anual regional, mientras que la tasa de desempleo está por debajo de dicho promedio; en ésta perspectiva cuantitativa de desarrollo se evidencia la tasa anual de variación del Producto Interno Bruto más baja de América Latina, lo cual también se manifiesta en el PIB per cápita. Ambos indicadores advierten la baja productividad económica y por ende, pocos beneficios para la población; consistente a las condiciones nacionales, la población económicamente activa de Morelos es predominantemente prestador de servicios, sector que ha incrementado su cantidad de trabajadores respecto a aquellos ocupados en las actividades primarias. No obstante, la dualidad formada por el bajo salario y la carencia de prestaciones laborales evidencia una disminución en la calidad del empleo, que tiene como consecuencia un ingreso estatal

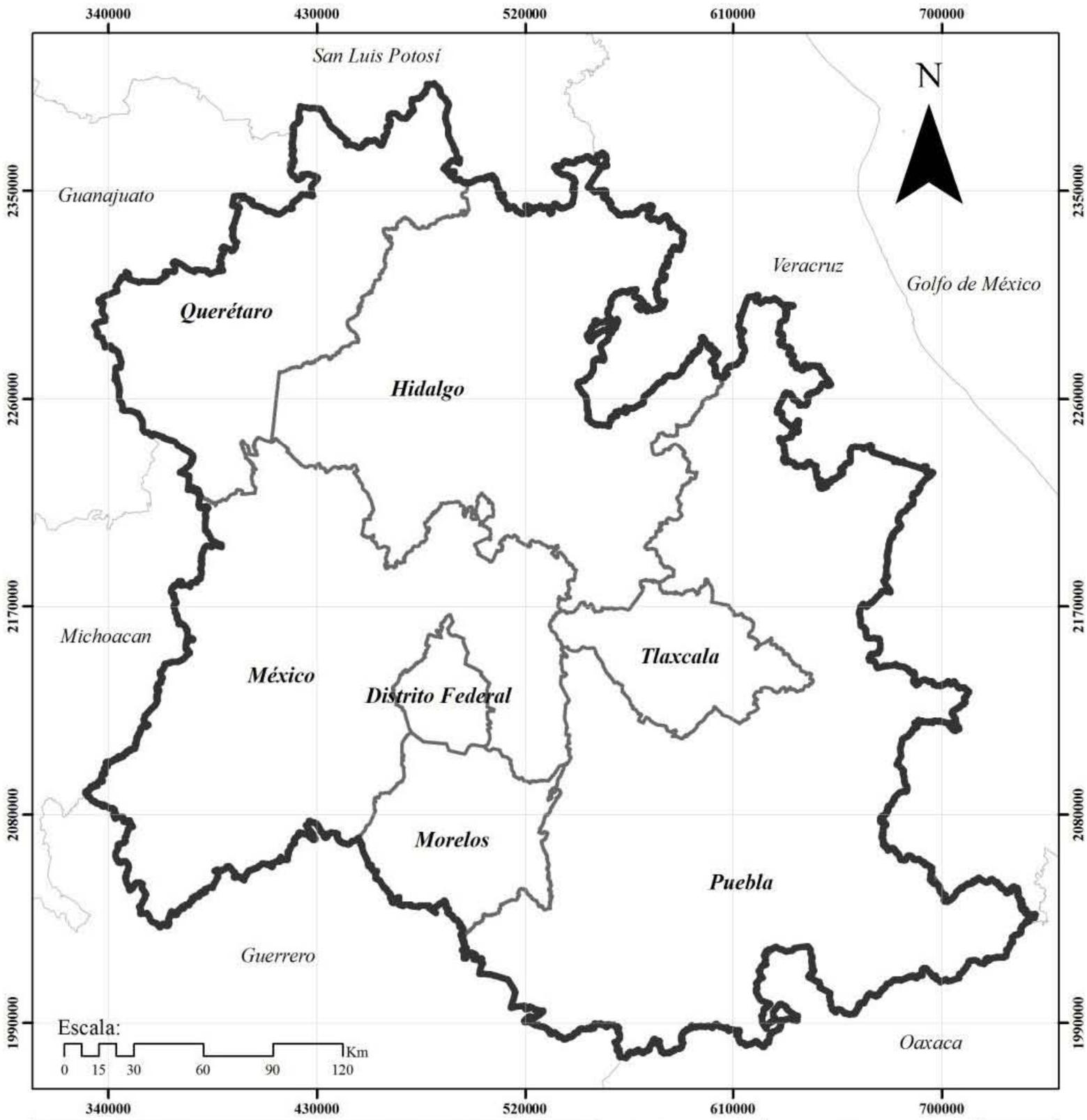
promedio por debajo de la media nacional, contribuyendo para que la informalidad se convierta en la opción más factible, para generar el ingreso necesario.

2.1 Aspectos generales del Estado de Morelos

Las transformaciones socioeconómicas regionales, así como la interacción de los diferentes agentes de las ciudades, derivaron en la conformación de un sistema urbano dominado principalmente por la metropolización; muestra de ello es la formación de 59 zonas metropolitanas existentes en todo el país (INEGI, 2012:09). En México, destaca la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) por su importancia económica y concentración de población, y que a partir del proceso de descentralización ha afectado a las principales ciudades medias en torno a la región central del país (RCP). Cabe destacar que la primera delimitación de esta región se dio bajo el criterio de cercanía con los centros regionales de tamaño intermedio, integrando una trama funcional que tiene como protagonista a la ciudad de México; en la práctica ésta influye física y funcionalmente a las zonas metropolitanas de Puebla, Tlaxcala, Toluca, Cuernavaca, Cuautla, Pachuca y Tulancingo. Por tanto, dicha región se conforma por el Distrito Federal así como por los estados de Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, México y Morelos (Aguilar, 2006: 85), (Negrete, 1995:33).

Con la aparición de nuevos centros productivos impulsados por la política de descentralización, se aceleró la industrialización de varias entidades del país, modificando la dinámica y los límites de la región centro e incorporando para las últimas décadas a Querétaro, ver mapa 1; es con ello que se consolida el funcionamiento sistémico de la región (Hiernaux, 2003:70), (Garza, 2010:46), (CONAPO, 2010:126,165), (CONAPO, 2012:18). Ahora bien, la RCP ocupa 99,547 km² de territorio, lo que constituye solo el 5.08% del total nacional (INEGI, 2005), pero su participación económica es relevante nacionalmente, ya que produce 4,312,418 millones de pesos, alrededor de 34.72% del Producto Interno Bruto (PIB) Nacional. El Distrito federal en particular, tiene el mayor aporte, seguido por el Estado de México, cuyas participaciones equivalen a 75.39% del PIB de la región y el 26.17% del país (INEGI, 2011).

En un escenario general, las actividades económicas de la región están concentradas en los sectores terciario y secundario, dado que en esta zona se encuentran instaladas

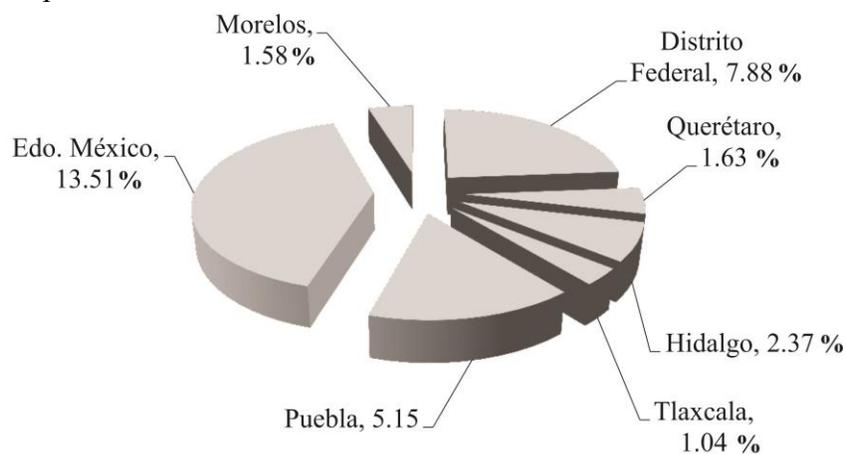


Simbología Base		Simbología Temática		SIMBOLOGÍA		MAPA 01	
	Límites Estatales		Delimitación de la RCP				
			Estados que integran la RCP				
				REGIÓN CENTRO DEL PAÍS			
Fuente cartográfica: Elaboración propia con base en INEGI Marco Geostatístico Nacional 1995, 2010, 2013; CONABIO.							

instituciones financieras y de telecomunicaciones; además en ella se llevan a cabo actividades políticas y culturales significativas para todo el país, sin dejar de lado que la aglomeración derivada de su dinámica ha proporcionado un amplio mercado para el desarrollo del comercio. Complementando lo anterior, está el hecho de que su territorio alberga diferentes tipos de industria concentrando una parte importante de la producción industrial nacional. Por el contrario, las actividades primarias como la ganadería, la minería y la agricultura denotan una pobre producción en sus respectivos rubros (CONABIO, 2010).

Por otro lado, en términos demográficos la contribución de la RCP también es relevante nacionalmente. Según INEGI (2010) la población de esta región se estima en 37,246, 889 habitantes, es decir 33.16% del total nacional, donde las entidades con mayor concentración de población son Estado de México con 15,175,862 habitantes y Distrito Federal con 8,851,080 habitantes, conformando entre las dos 64.51% del total de la región, como se aprecia en la gráfica 1.

Gráfica 1
Distribución de población de la RCP



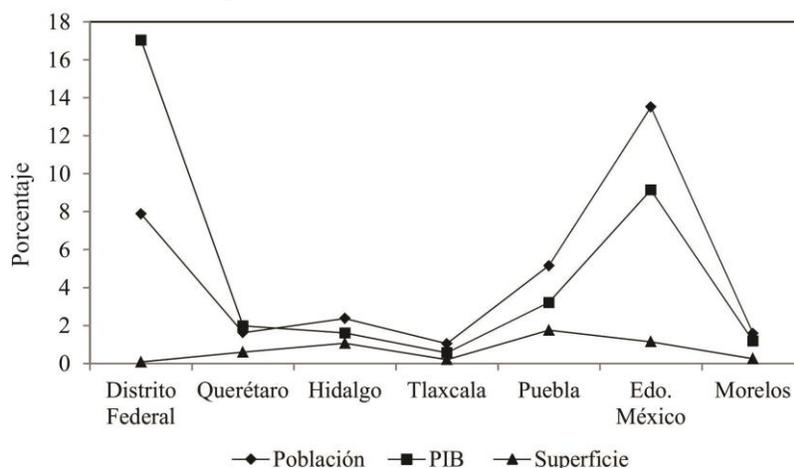
Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Censo de Población y vivienda, 2010.

Considerando la dinámica registrada en la región, Morelos aporta 3.40% al PIB regional, colocándolo en penúltimo lugar de las entidades que la componen solo por delante de Tlaxcala; en el contexto nacional, esta cifra se reduce a solo 1.18% (INEGI, 2011). Con una extensión territorial que abarca el 0.25% del país, este concentra 1, 777, 227 habitantes,

607,291 más que Tlaxcala con menor aporte tanto económico como demográfico (INEGI: 2010), como se observa en la gráfica 2.

Gráfica 2

Indicadores generales de la Región de Conurbación del Centro del País (RCP) (%)



Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Censo de Población y vivienda, 2010.

2.1.1 Referencias geográficas de la entidad

En la región central del país, Morelos se localiza en la serranía del Ajusco, dentro de la cuenca del río balsas¹, colindando con el Distrito Federal, Estado de México, Puebla y Guerrero, como se aprecia en el mapa 2 (INAFED, 2013). La entidad registra una serie de características ambientales relevantes regionalmente; en términos de uso de suelo y vegetación² por ejemplo, se identifican 11 categorías, de las cuales predomina el manejo agrícola, pecuario y forestal, en alrededor de 66.4% del territorio; selva baja caducifolia y subcaducifolia con 22.23% y bosque de pino encino, ver mapa 3. Las 4 categorías comprenden prácticamente 97.2% de la superficie del estado. En este sentido, los efectos de las transformaciones territoriales tienen que verse reflejados en porciones de área natural; esto implica que el sector agrícola y la vegetación han sido alterados por factores antrópicos en alrededor de 22.40%, siendo el factor urbano central en dicho proceso, el cual se ha incrementado de 180.25 km² a 257.75 Km² en una década. Se estima que 8.95% de la

¹ Geográficamente está situado entre los paralelos 18°22'05" y 19°07'10" de latitud norte, 93°37'08" y 99°30'08" de longitud oeste del meridiano de Greenwich.

² La información recabada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) así como por el Instituto Nacional de Ecología (INE), clasifican al territorio nacional en 244 categorías, reducidas posteriormente a 54 por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO).

extensión estatal ha sido transformada por dicho proceso (CONABIO, 2001) (INEGI, 2010).

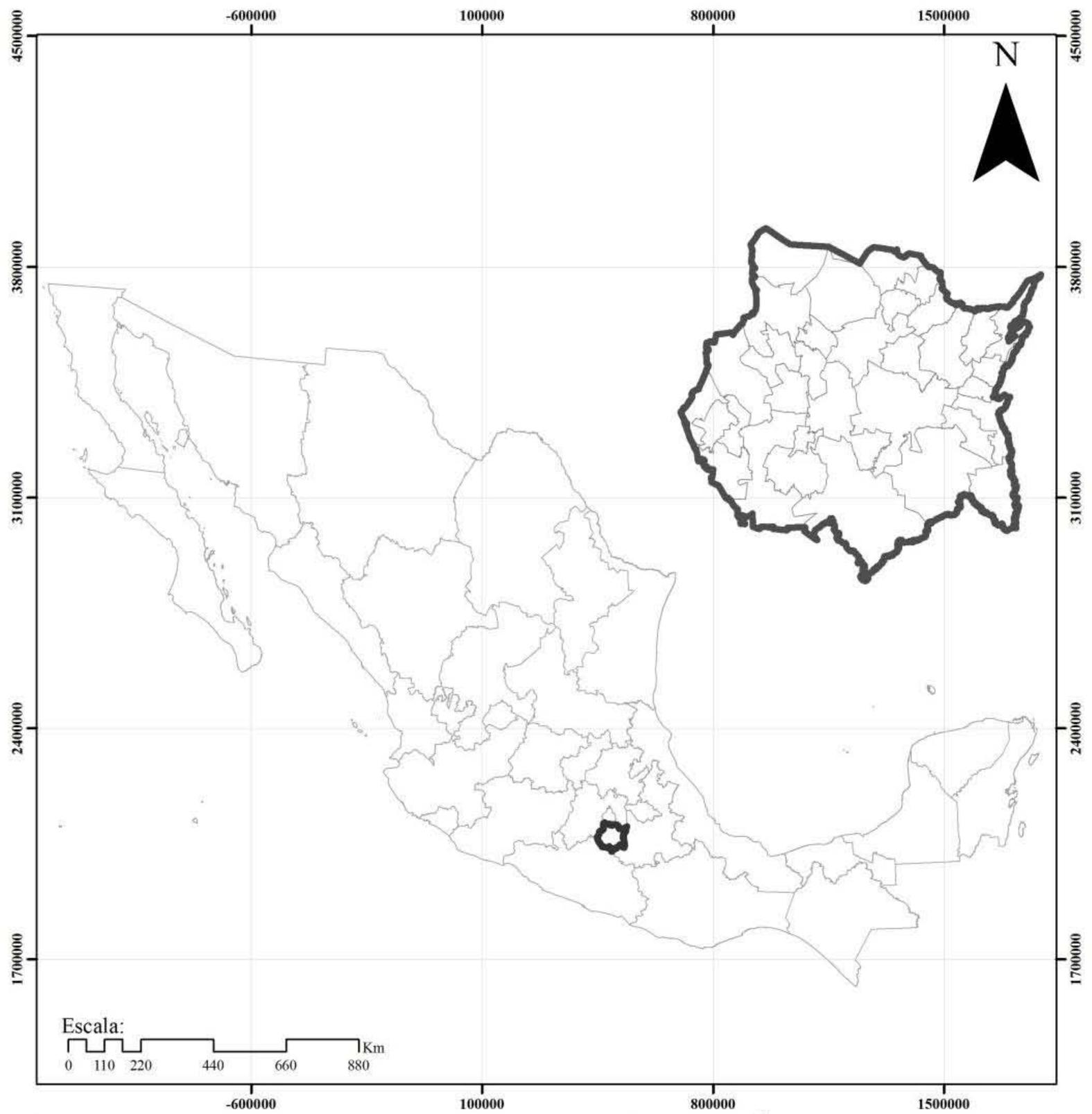
En este orden de ideas, se vuelven pertinentes las referencias en términos de la administración de los recursos hídricos, por ejemplo Morelos forma parte de la IV región hidrológica y administrativa del balsas³; dentro de los límites que comprenden las cuencas del Río grande de Amacuzac y el Río Atoyac⁴. Al respecto, la red hidrográfica del estado está compuesta por los ríos: Amacuzac, Cuautla, Yautepec-Jerusalén, Apatlaco, Tembembe-Mexicapa, San Miguel Chalma, Río Salado, El Sabino-Colotepec, Tejaltepec, Tepalcingo, Río Grande, y Agua Dulce. Además de las corrientes superficiales mencionadas, también cuenta con otros cuerpos de agua, como la Laguna de El rodeo, la Laguna de Coatetelco y el Lago de Tequesquitengo; este último sobresaliente por su intensa actividad turística, (INEGI, 2011).

En este contexto, más de la mitad de la superficie estatal se sitúa en un rango de entre 1500 a 2000 msnm; las áreas centro, centro norte y centro sur se componen por sierras, aunque cabe señalar que al norte se hallan altitudes superiores a los 3,000 metros sobre el nivel del mar (msnm) (INEGI, 2011), (INAFED, 2013). El clima de la entidad demuestra en 4 zonas térmicas, en las cuales existe un amplio rango de temperaturas que van de la zona cálida (22°C a 24°C) en 48.5% de la superficie estatal; la zona semicalida (18°C a 22°C) en 39%; la zona templada (12°C a 18°C) y semifrío (5°C a 10°C), siendo las temperaturas más baja del estado (CONABIO, 1998).

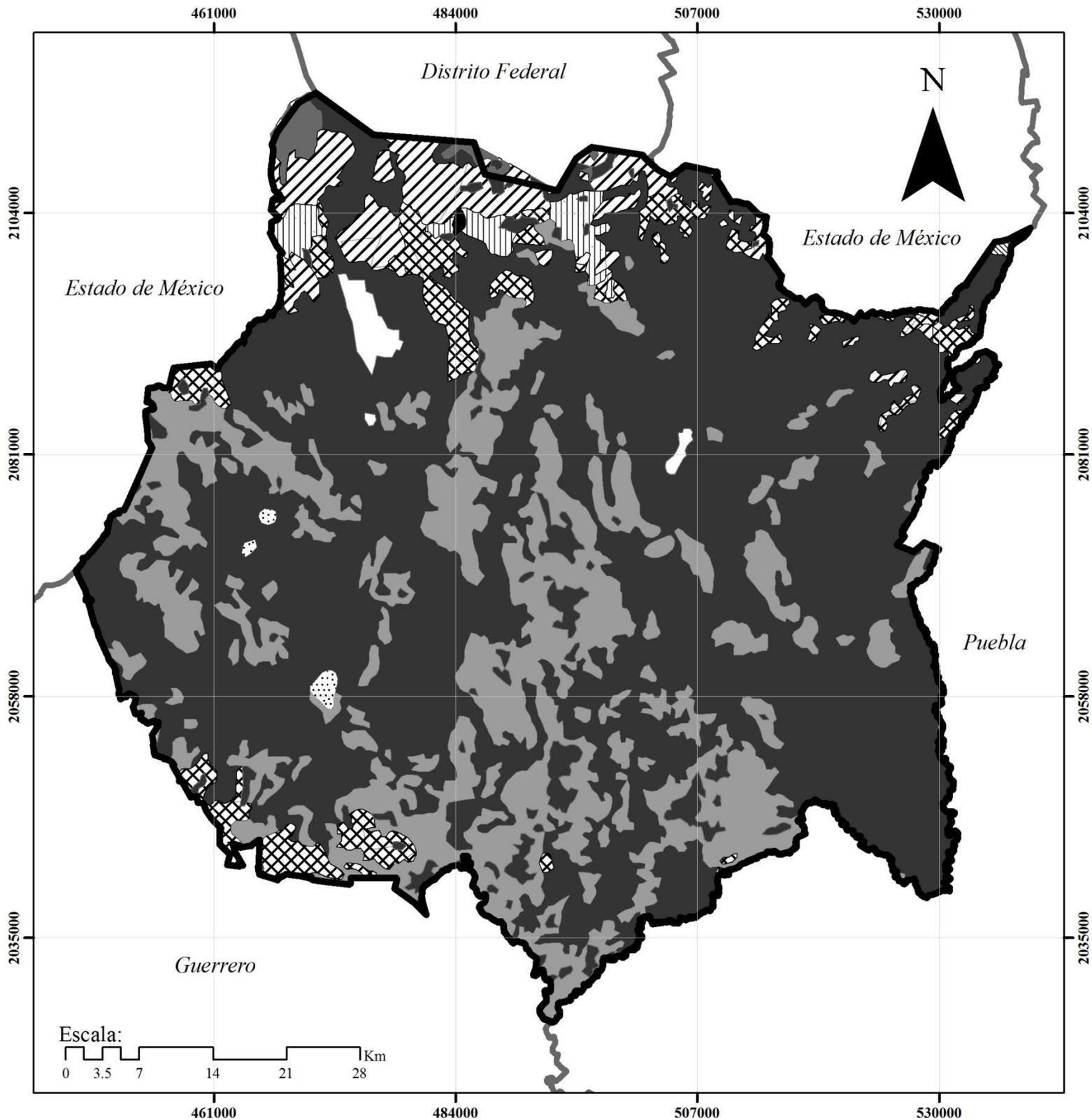
Debido a los tipos de clima, predominando el cálido subhúmedo en 87% del estado, la agricultura se ve beneficiada; destacando la producción de caña de azúcar, arroz, sorgo, maíz, así como frutas, flores y plantas de ornato. Este sector se ve afectado, por los rangos de precipitación que van de los 800 milímetros (mm) hasta 1800 mm anuales, prevaleciendo aquellos de 800 mm a 1000 mm en 67.62% de la entidad (CONABIO, 1998).

³ En México, la Comisión Nacional del Agua divide el territorio nacional en 13 regiones hidrológico-administrativas, compuestas de 37 regiones hidrológicas. A su vez estas últimas agrupan 1,471 cuencas hidrográficas fragmentadas más aun en cuencas y subcuencas hidrológicas.

⁴ Las subcuencas que la integran son Progreso-Huautla, Tepexco, Chavarría, Jolalpan, Atencingo y el Platanal.



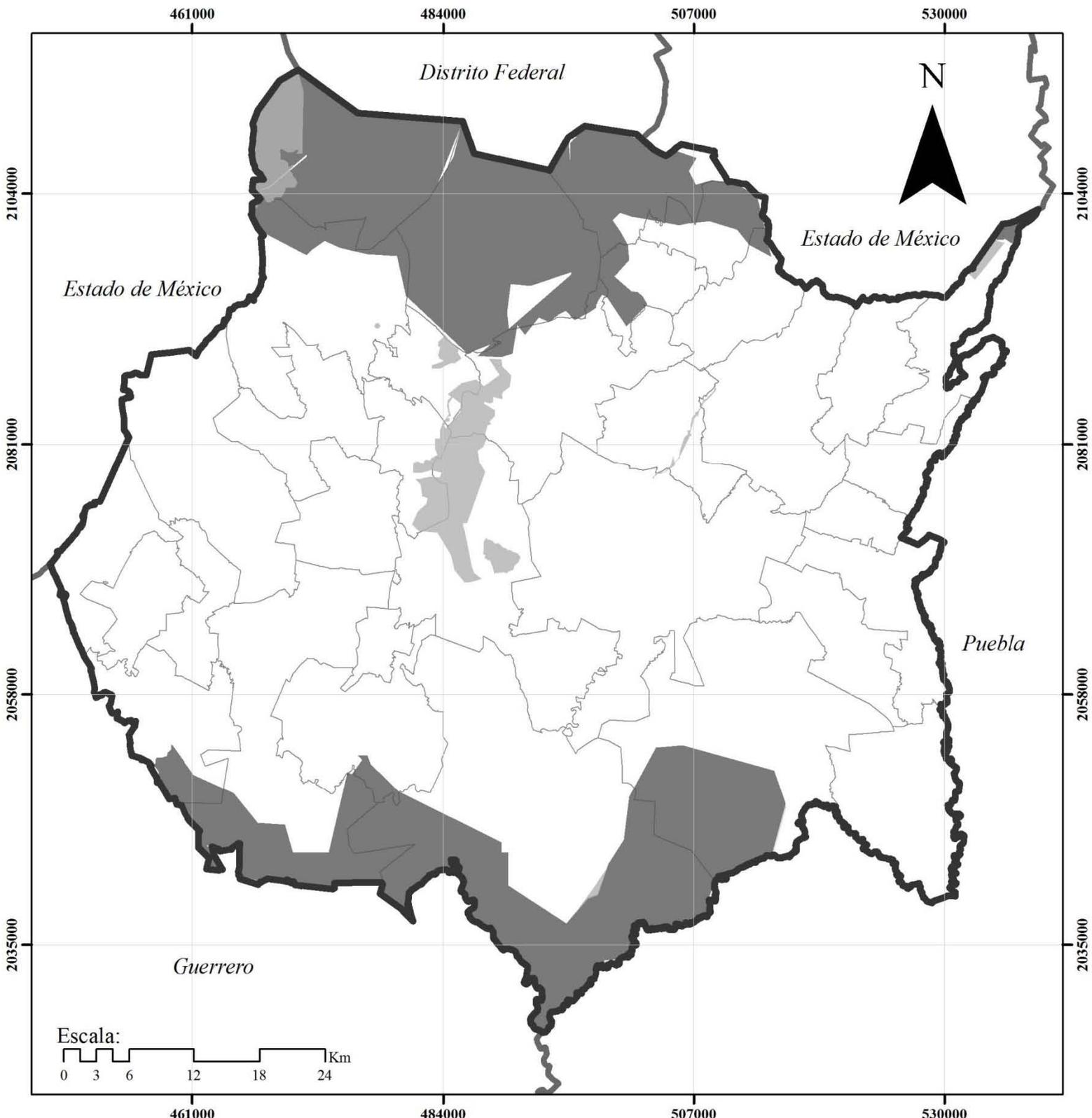
Simbología Base		Simbología Temática		SIMBOLOGÍA		MAPA 02	
	Entidades Federativas México		Estado de Morelos				
			Municipios Morelenses				
				CONTEXTO NACIONAL			
				Fuente cartográfica: Elaboración propia con base en INEGI Marco Geoestadístico Nacional 1995, 2010, 2013; CONABIO.			



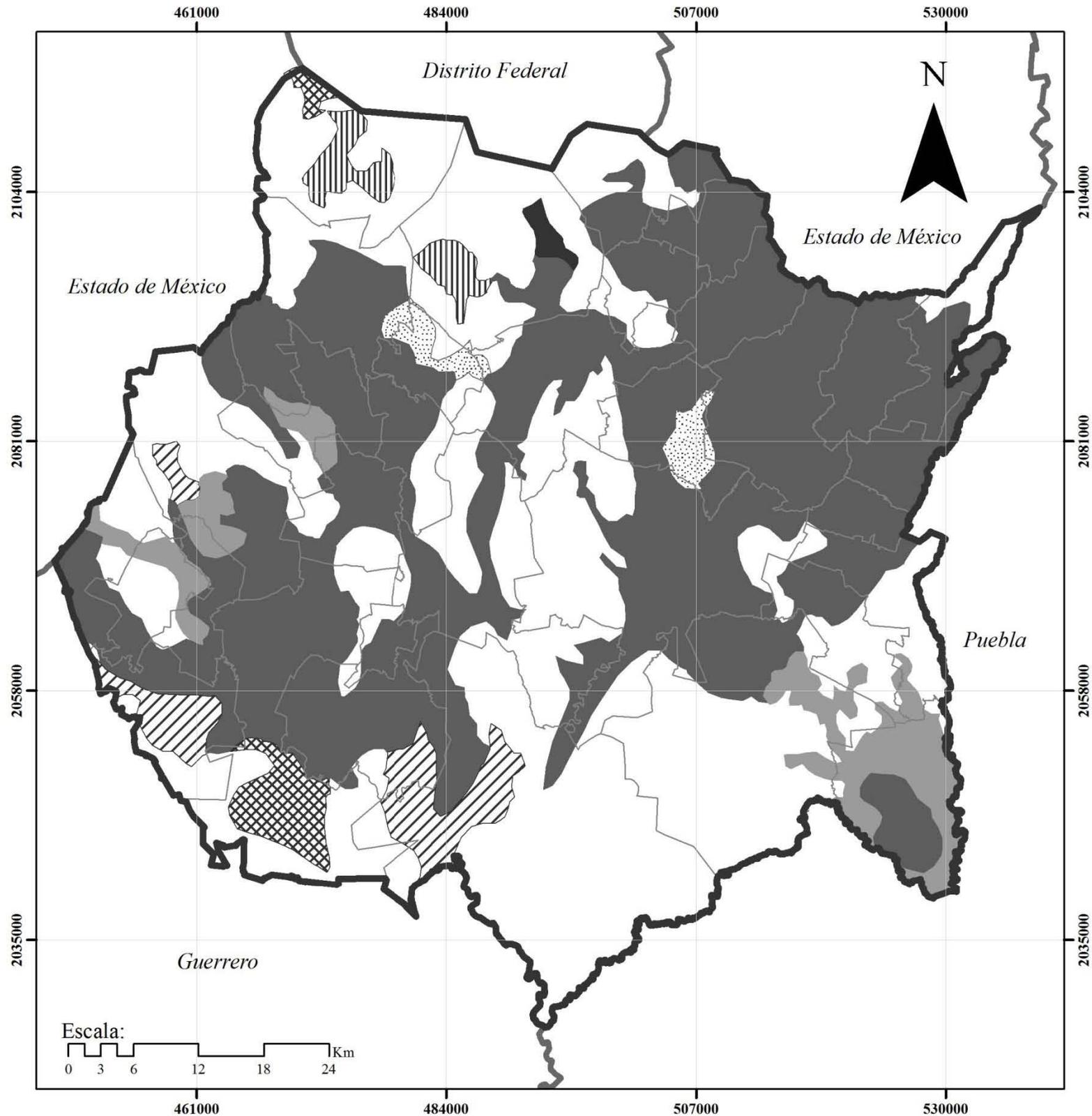
Simbología Base	Simbología Temática	SIMBOLOGÍA MAPA 03	
Morelos	Grupo	Cuerpos de agua	<p>USO DE SUELO Y VEGETACIÓN</p> <p>Fuente cartográfica: Elaboración propia con base en INEGI Marco Geostatístico Nacional 1995, 2010, 2013; CONABIO.</p>
Estados Colindantes	Bosque de coníferas	Plantaciones	
Municipios	Bosque de encino	Matorral rosetófilo	
	Bosque de pino	Pastizal natural	
	Bosque mesófilo	Selva baja caducifolia y Subcadocifolia	
	Ciudades importantes		

Las regiones más consolidadas ambientalmente se identifican en áreas de protección asentadas en 1231.8 km², 22.3% de la superficie estatal, las cuales son del tipo federal en la reserva de la biosfera Sierra de Huautla, los parques nacionales del Tepozteco, Iztaccihuatl-Popocatepetl y lagunas de Zempoala, el corredor biológico Chichinautzin (CONABIO, 2013) (CONABIO, 2010), ver mapa 4.

Como se comenta antes, la intensidad de las actividades económicas y su localización regional llevan a la explotación de los recursos naturales, lo cual desequilibra el funcionamiento de los ecosistemas. Se estima por ejemplo que existe degradación en el suelo causada por la degradación física, eliminando la productividad biológica entre otras. De forma general, se aprecia en el mapa 5, que alrededor de 56% del suelo morelense padece dichos procesos de deterioro, afectando las actividades agrícolas, prevaletes en la mayor extensión territorial del estado.



Simbología Base		Simbología Temática		SIMBOLOGÍA		MAPA 04	
	Morelos		Áreas Naturales Protegidas Estatales				
	Estados Colindantes		Áreas Naturales Protegidas Federales				
	Municipios			ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS			



SIMBOLOGÍA		MAPA 05
<p>Simbología Base</p> <ul style="list-style-type: none"> Morelos Estados Colindantes Municipios 	<p>Simbología Temática</p> <p>Causa de Degradación</p> <ul style="list-style-type: none"> Actividades agrícolas Actividades agrícolas / Sobrepastoreo Actividades agrícolas / Sobreexplotación vegetación Deforestación y remoción de la vegetación Sobrepastoreo / Actividades agrícolas Sobrepastoreo / Sobreexplotación de la vegetación Urbanización 	<p>DEGRADACIÓN DEL SUELO EN EL ESTADO</p> <p><small>Fuente cartográfica: Elaboración propia con base en INEGI Marco Geostatístico Nacional 1995, 2010, 2013; CONABIO.</small></p>

2.1.2 Referencias económicas y sociales

Morelos tiene 1,777,227 habitantes, 84% de los cuales se distribuyen en áreas urbanas y 16% en el ámbito rural, ver mapa 6; la densidad promedio estatal es de 364 personas/km², la cual es seis veces mayor que el promedio nacional, convirtiéndolo el tercer estado más densamente poblado (INEGI, 2010). El crecimiento de población demuestra un incremento de 1,673,787 habitantes entre 1921 y 2010. La mayor tasa de crecimiento fue de 4.6% entre 1950 y 1960, decreciendo en años posteriores; para 2010, la media nacional se estima en 1.4%, mientras que la estatal fue de 1.3% (INEGI, 1920, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 2000, 2010). El indicador que afecta dicha transformación proviene del saldo neto migratorio, ya que en la última década hubo una emigración de 45,462 personas⁵ mientras que la inmigración se estimó en 78,610 individuos procedentes principalmente de Distrito Federal, Guerrero, Estado de México, Puebla y Veracruz (INEGI, 2010).

La composición de la inmigración corresponde a Población Económicamente Activa (PEA), la cual se incrementó 744,599 personas; 95.18% están ocupadas en 79,404 unidades económicas (INEGI, 2009). La estructura económica demuestra mayor relevancia del sector terciario, empleando 66.71% de la población ocupada; en tanto que el secundario utiliza 22.49% y el primario 10.03% (INEGI, 2010). La aportación al Producto Interno Bruto estatal por sector se estima en 96,010, 46,657 y 4,290 millones de pesos, respectivamente (INEGI, 2011). Cabe destacar que la inversión extranjera directa es un factor atraído por la centralidad e infraestructura de la región; para la última década, la inversión en la entidad se estimó en 1,566.9 millones de dólares, 1378.2 provenientes de Estados Unidos, 90.5 de España, 39.4 de Alemania, 37 de Francia y 21.8 de Japón (Rodríguez, 2011:126). La principal consecuencia de dicha inversión fue el desarrollo de la actividad comercial, servicios de alojamiento, preparación de alimentos, bebidas, educativos, médicos, de transporte, financieros e inmobiliarios (INEGI, 2009).

En contraste, con los indicadores económicos se observa un incremento de los porcentajes de pobreza estatal, la cual alcanzó 45.5 % de la población, es decir 61,300 más que la cantidad registrada en 2010; el principal problema consiste en la pérdida progresiva de acceso a la seguridad social, seguido por la inaccesibilidad a la alimentación, los

⁵ Principalmente hacia el Estados de México, Distrito Federal, Guerrero, Puebla y Veracruz

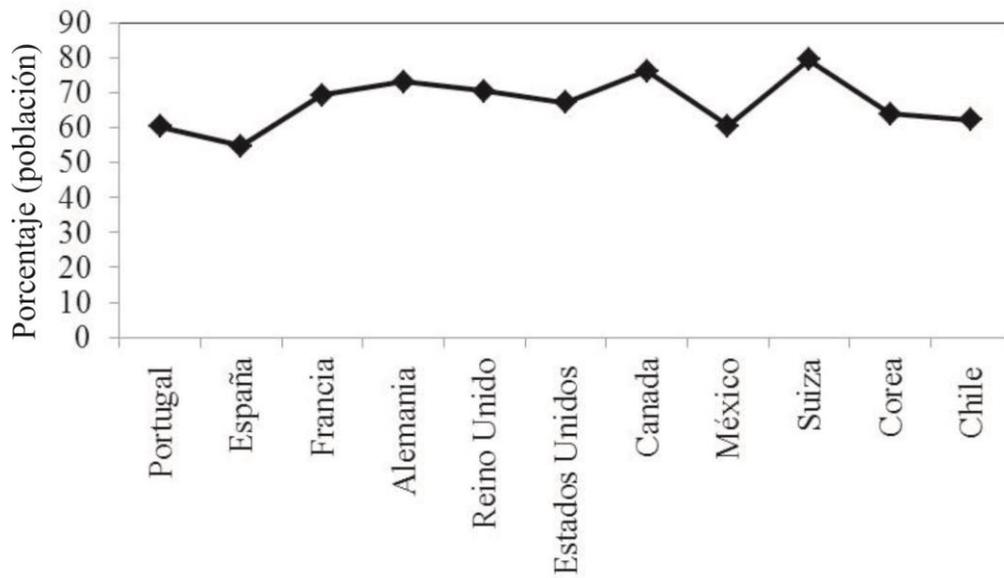
servicios de salud, servicios básicos en la vivienda y por rezago educativo. Así pues, las carencias sociales agudizadas por un ingreso salarial debajo de la línea de bienestar mínimo, es decir insuficiente para satisfacer las necesidades alimentarias de 117,300 personas, alrededor de 6.3% en condiciones de pobreza extrema; resaltando particularmente por esta situación los municipios de Totolapan y Tétela del Volcán (CONEVAL, 2012).

2.2 Configuración social, una referencia de las condicionantes de la modernidad

La dinámica económica y social se ha transformado, debido al cambio en las actividades del modelo productivo; la terciarización de las actividades productivas por ejemplo, repercute directamente en el contexto de la población radicada en zonas urbanas. En este sentido, el trabajo se ve afectado por la transición de un panorama laboral basado en la necesidad de mano de obra para la industria manufacturera a uno donde predomina la prestación de servicios en los sectores más relevantes de las economías nacionales.

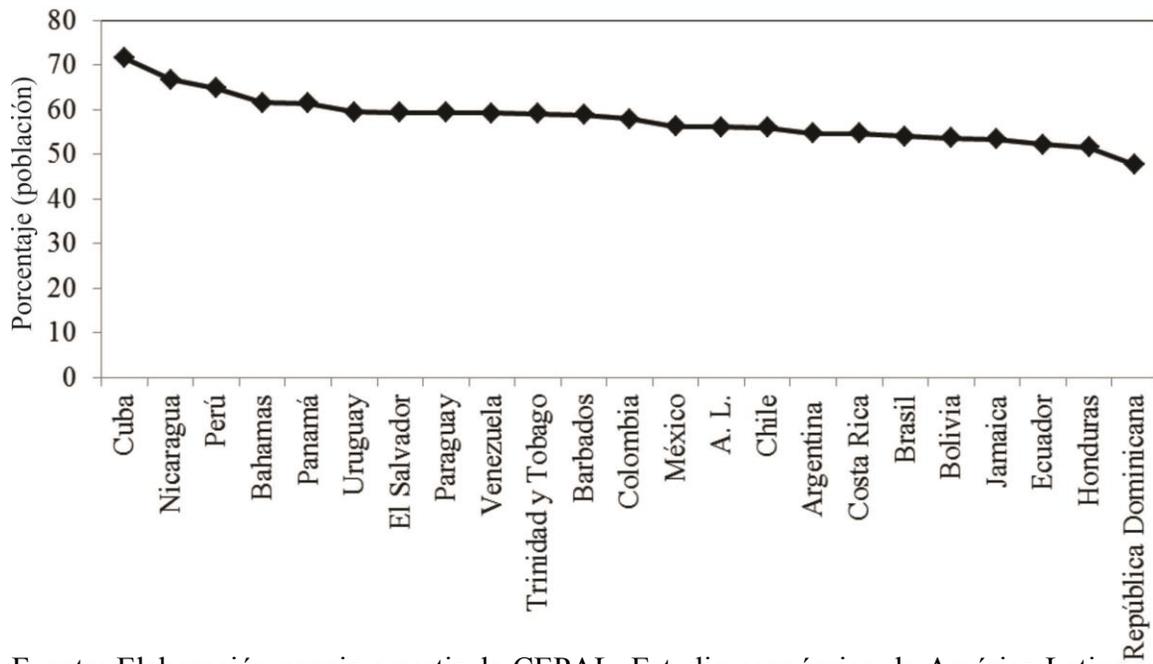
A nivel mundial, la provisión de empleo forma parte de las responsabilidades del estado, no obstante la capacidad para proveerlo depende de las características socioeconómicas y demográficas en conjunto con las estrategias planteadas en cada país para insertar en el mercado laboral a su población. Por ejemplo, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2014) naciones europeas como Suiza, Alemania, Francia, España, Reino Unido y Portugal registran tasas de empleo superiores al 54% de su fuerza laboral; aunque Suiza destaca con una tasa de 79.4% (ver gráfica 3). En el continente Americano como parte de esta organización sobresalen Canadá y Estados Unidos, mientras que en Latinoamérica según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2014) la tasa de empleo mejor posicionada pertenecen a Cuba con 71.6% seguido de Nicaragua, Perú, Bahamas, Panamá, Uruguay y el salvador respectivamente, todos ellos con un porcentaje que varía entre 59 y 67%, como se puede ver en la gráfica 4.

Gráfica 3
Tasa de empleo según OCDE



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE, Employment Outlook 2014.

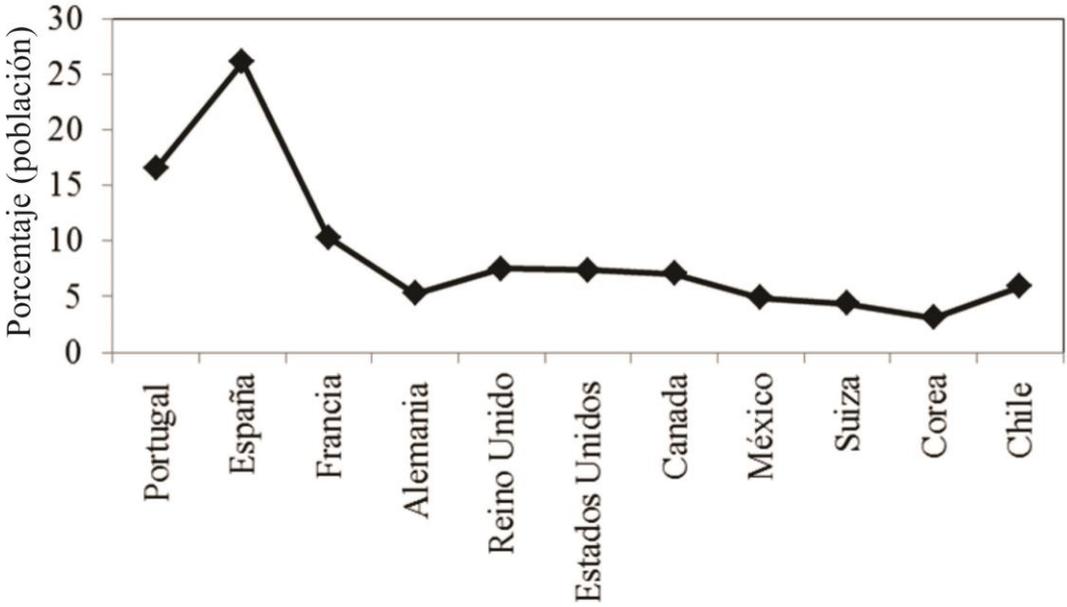
Gráfica 4
Tasa de empleo países de América Latina



Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL, Estudio económico de América Latina y el Caribe 2014.

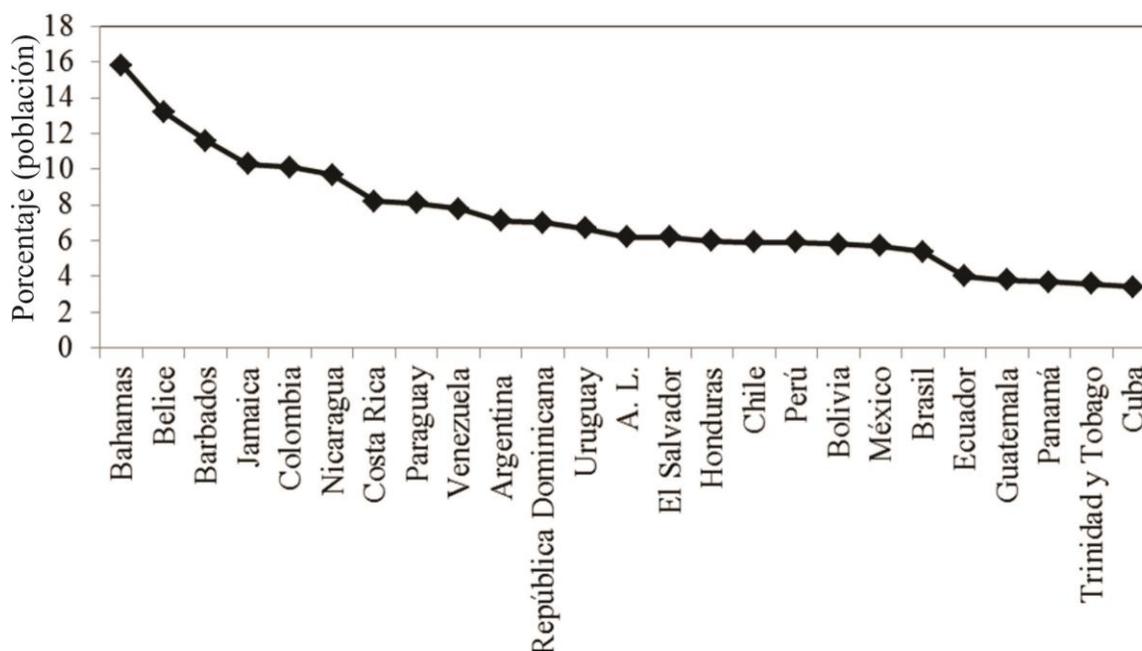
Por otra parte, la racionalidad de la economía de mercado ocasiona una serie de circunstancias que dejan en desventaja a cierta parte de la población, a pesar que en su totalidad está condicionada a una dependencia de ingreso salarial necesario para su subsistencia; lo anterior se puede apreciar en el nivel de desocupación entre la población económicamente activa. En este contexto, la tasa de desempleo permite reconocer que en países como España y Portugal se registran porcentajes por arriba de 16% (ver gráfica 5), superiores a los niveles de desocupación presentes en América Latina, cuyos indicadores señalan a Bahamas, Belice, Jamaica y Colombia como las naciones con mayor tasa de desempleo, en todos los casos por encima de 10%, pero por debajo de 26.1% de España, como se observa en la Gráfica 6.

Gráfica 5
Tasa de desempleo como porcentaje de la fuerza laboral civil OCDE



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE, Employment Outlook 2014.

Gráfica 6
 Tasas anuales medias de desocupación urbana abierta en América Latina

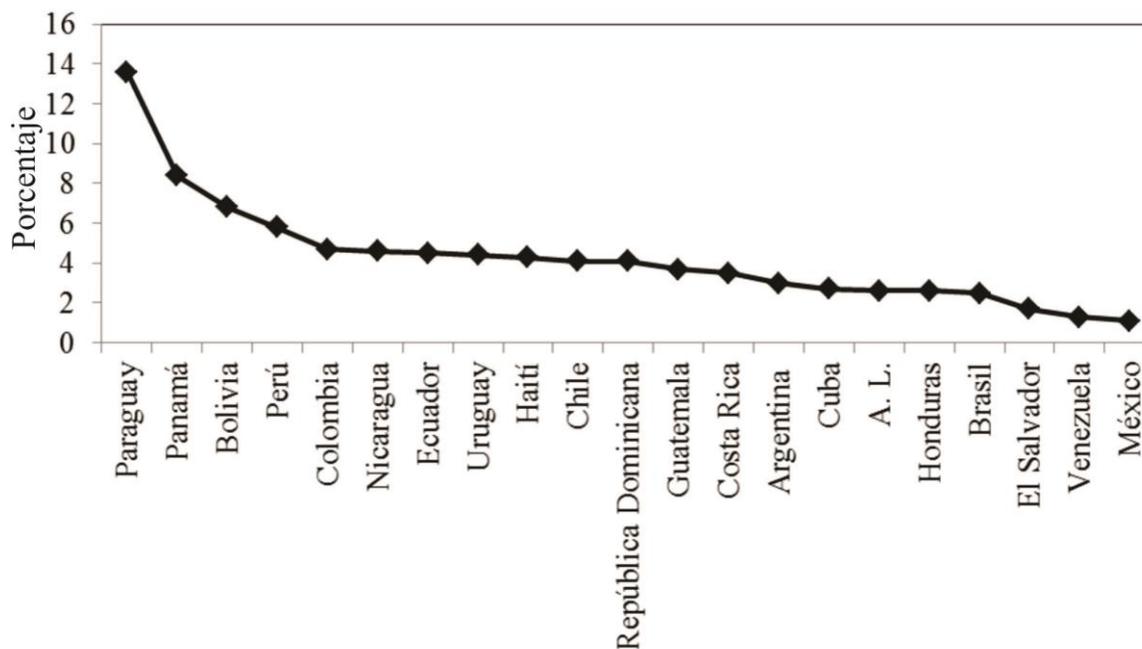


Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL, Estudio económico de América Latina y el Caribe 2014.

Como se indica en la gráfica 4, México cuenta con una tasa de ocupación por arriba de la anual promedio regional, mientras que la tasa de desempleo está por debajo de dicho promedio; su panorama se encuentra a la par de naciones referentes en América Latina como Brasil, Chile y Argentina; aunque su porcentaje de población ocupada 56.2% supera el de las tres anteriores, mientras que la menor tasa de desocupación 5.4% la tiene Brasil, 0.3% menos que nuestro país (ver gráfica 6).

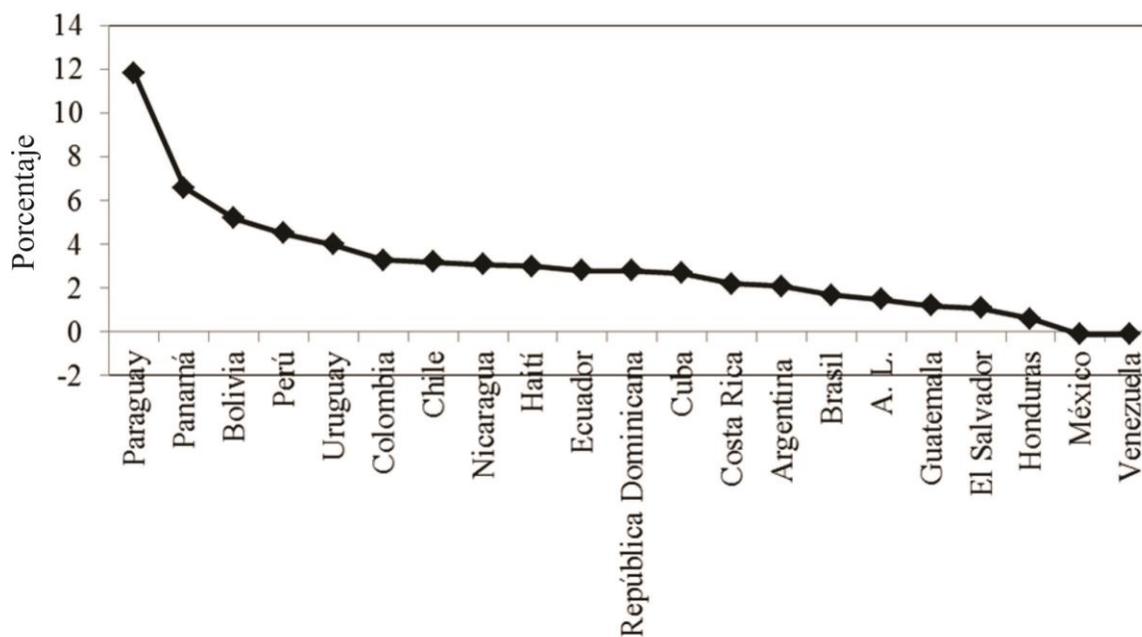
Aunque las cifras oficiales de organizaciones internacionales presentan un panorama laboral favorecedor para México, en contraste, la gráfica 7 muestra que nuestro país tiene la tasa anual de variación del Producto Interno bruto más baja de Latino América, lo que se refleja en el PIB per cápita ya que en conjunto con Venezuela son los únicos dos países que presentan tasas con niveles negativos en esta región, como se observa en la gráfica 8.

Gráfica 7
 Tasas anuales de variación PIB América Latina



Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL, Estudio económico de América Latina y el Caribe 2014.

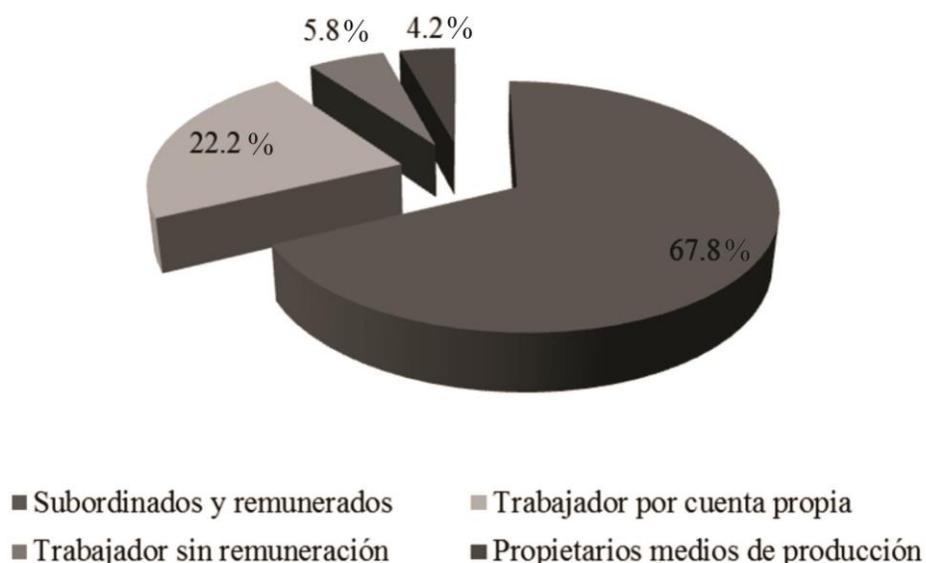
Gráfica 8 Tasas anuales de variación PIB por habitante



Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL, Estudio económico de América Latina y el Caribe 2014.

Los indicadores anteriores advierten poca productividad por parte de los sectores que componen la economía mexicana, si a esto agregamos que la tasa de participación económica es de casi 60% (CEPAL 2014), entonces se puede deducir que en realidad nuestro país sufre una grave crisis en los niveles de empleo pero sobretodo en la calidad del mismo; es decir hay empleo pero bajo condiciones poco benéficas para la población. En general, según la Encuesta Nacional de Ocupación y empleo (INEGI 2014) el escenario laboral en México mantienen a 61.5% de la población ocupada en el sector servicios, 24.3% en el industrial y 13.7% en el primario; siendo mayoría aquellos que son trabajadores asalariados y trabajadores por cuenta propia, aunque agrupados por unidades económicas se ocupan particularmente en micronegocios⁶, como se puede ver en la gráfica 9. Territorialmente esta configuración se expresa en la concentración de poco más de 50% de la población ocupada total en ciudades de más de 100,000 mil habitantes consideradas también como ciudades medias, ver gráfica 10.

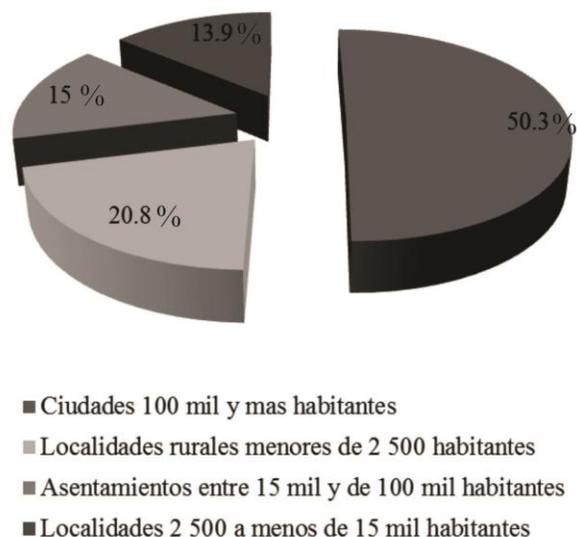
Gráfica 9
Población ocupada en México



Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Resultado de la encuesta nacional de ocupación y empleo 2014.

⁶ De acuerdo con INEGI un micronegocio se establece con base en el número de personas ocupadas: De 1 a 15 personas ocupadas en la industria, y de 1 a 5 en el comercio y los servicios.

Gráfica 10
Ubicación de la población ocupada en México



Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Resultado de la encuesta nacional de ocupación y empleo 2014.

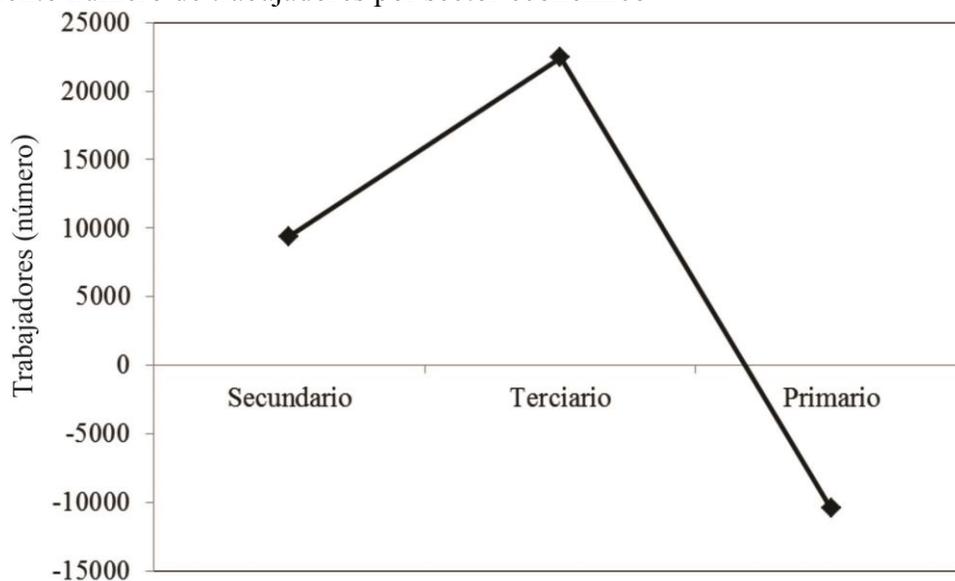
2.2.1 Consideraciones generales para el Estado de Morelos

La reconfiguración de los patrones laborales en el país intervienen particularmente las zonas urbanas de cada una de las entidades federativas, bajo estas condiciones la región centro es una de las más influenciadas debido a que la interacción entre los estados que la componen y el Distrito federal le permiten concentrar diversas actividades económicas al igual que una gran cantidad de población.

Como parte de las RCP la relevancia del estado de Morelos está ligada a la dinámica de su relación con la capital del país. En este escenario, su estructura laboral presenta características similares al contexto nacional; por ejemplo durante el último trimestre de 2013 el 80.6% de su PEA se empleó en el ámbito no agrícola, especialmente en micronegocios relacionados con el comercio, bajo la lógica de una primacía del sector terciario que mantiene ocupado a 67.9% de la PEA, seguido por el secundario, incluso ambos sectores aumentaron el número de trabajadores en comparación con las actividades primarias, ver gráfica 11. Este incremento se refleja sobre todo en aquellos que laboran por cuenta propia y en los no remunerados, mientras que la pérdida de empleos la registran los trabajadores subordinados asalariados, ver gráfica 12; cabe mencionar que esta última

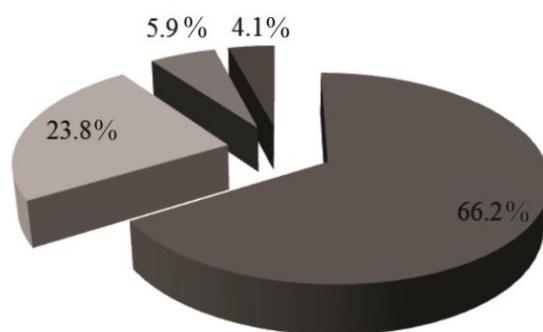
categoría engloba a la población ocupada con acceso a instituciones de salud y las que tienen derecho a otro tipo de prestaciones laborales (INEGI, 2014).

Grafica 11
Incremento número de trabajadores por sector económico



Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Resultado de la encuesta nacional de ocupación y empleo 2014.

Grafica 12
Población ocupada en Morelos

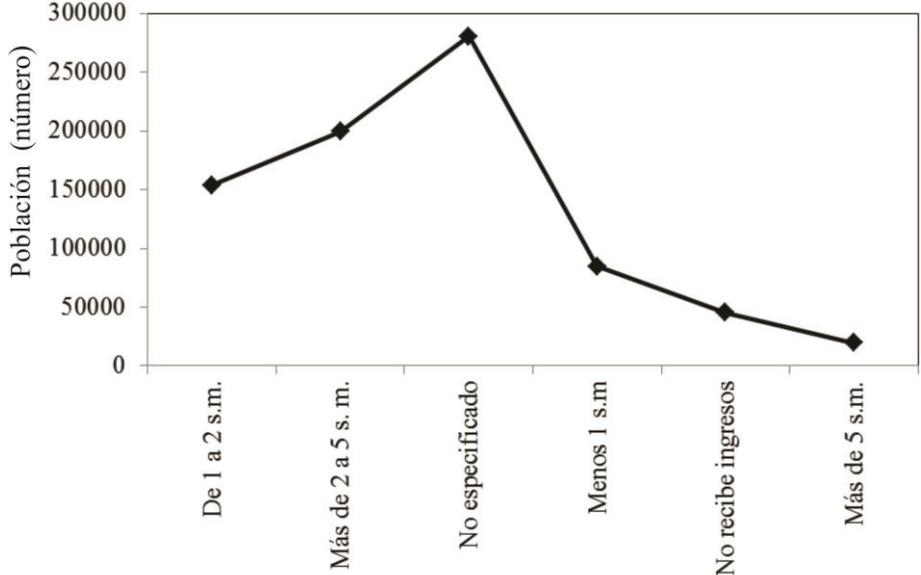


- Trabajadore subordinados remunerados
- Trabajadores por cuenta propia
- Trabajadores no remunerados
- Propietariso de medios de producción

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Resultado de la encuesta nacional de ocupación y empleo 2014.

De acuerdo a datos de la Secretaria del trabajo y previsión social (2014), a pesar del elevado porcentaje de PEA ocupada en el Estado, es evidente una disminución en la calidad del trabajo, el cual se ve afectado por diferentes variables como el bajo salario o las pocas prestaciones laborales para los empleados. Destaca el hecho que en Morelos el ingreso promedio menor a \$4500 pesos está por debajo de la media nacional de \$5130 pesos, lo que concuerda con que 55.9% de la población trabajadora perciba menos de 5 salarios mínimos, 5.6% no tiene ingreso y solo 2.5% reciba más de 5 salarios mínimos, ver gráfica 13.

Gráfica 13
Población ocupada por nivel de ingreso



Fuente: Elaboración propia a partir de STPS, Información laboral noviembre 2014.

Ante la precarización y constante pérdida de empleos originado por las crisis del sistema económico, la informalidad se ha convertido en la opción más viable para generar los ingresos necesarios por lo menos para sobrevivir. Por tal motivo en 2014, instituciones como INEGI y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) plantean a nivel estatal para lo urbano que dicho sector emplea alrededor de 66.9% de la PEA ocupada.

Reflexión preliminar

El aporte económico y demográfico de la Región Centro del país, determina las condiciones de crecimiento y desarrollo de las entidades que le componen, incrementando por ejemplo el número de las zonas conurbadas e incluso de las zonas metropolitanas, como consecuencia de la intensa interacción económica entre ciudades, así como del

asentamiento de inversiones financieras extranjeras o nacionales. En este escenario, el estado de Morelos dada su localización geográfica y cercanía con la ciudad de México ha sido influenciado por la dinámica regional, mostrándose particularmente en los sectores de ocupación poblacional, con el aumento de los empleados en el sector terciario a cambio de su disminución en el sector primario; lo cual implica la consolidación del comercio y la desprotección de la agricultura, a pesar que el estado cuenta con características físicas afines a esta práctica. El resultado, intensa actividad urbana en los municipios más poblados de Morelos entre los que destacan Cuernavaca y Cuautla, dado que ahí se concentran las inversiones financieras, la administración pública, la infraestructura, los servicios, al igual que las oportunidades de trabajo para la población. En este sentido, existe la suposición de un mayor grado de bienestar para los individuos al estar ocupado en alguna actividad laboral, sin embargo queda expuesta la decadencia laboral como parte de la realidad diaria de los habitantes del estado, pues más de la mitad de sus habitantes urbanos laboran informalmente, es decir que además del salario carecen también de protección social. Por tanto, siendo parte de una región productora del 30% del Producto Interno Nacional es importante tener presentes el instrumento y estrategias utilizadas para afrontar las disparidades socioeconómicas así como sus consecuencias en el entorno.

Capítulo III. El entorno local; el municipio de Cuautla

El desarrollo de las principales ciudades de Morelos está intrínsecamente relacionado con la actividad de la Región Centro, repercutiendo principalmente en aquellas consideradas de tamaño medio. Cuautla en particular es un municipio que entra en tal supuesto, el cual se ha visto afectado por el crecimiento físico, así como por impactos en el desarrollo social y el desequilibrio ambiental ocasionados por el crecimiento urbano de las últimas décadas

En este sentido, los cambios observados en el municipio presentan una fuerte participación la industria manufacturera desde la década de los setenta, con énfasis en la producción de alimentos para consumo animal o humano, los cuales ha contribuido incluso con la mayor parte de la producción bruta total de la entidad durante los últimos cuarenta años. No obstante, la década de los noventa representó un parteaguas en el despliegue económico de Cuautla, debido a que en la primera mitad de este periodo la actividad comercial registro un despunte reflejado en una producción bruta total superior a la de la industria alimenticia. A pesar de que en el siguiente quinquenio la industria alimenticia recuperó terreno en este rubro, afianzándose como principal referente económico local; es el comercio la actividad que desde 1990 hasta la fecha, emplea la mayor cantidad de población ocupada. Como consecuencia de esta restructuración incrementaron su presencia actividades orientadas a la prestación de servicios de transporte, comunicaciones, alojamiento temporal, preparación de alimentos e inmobiliarios, entre otros.

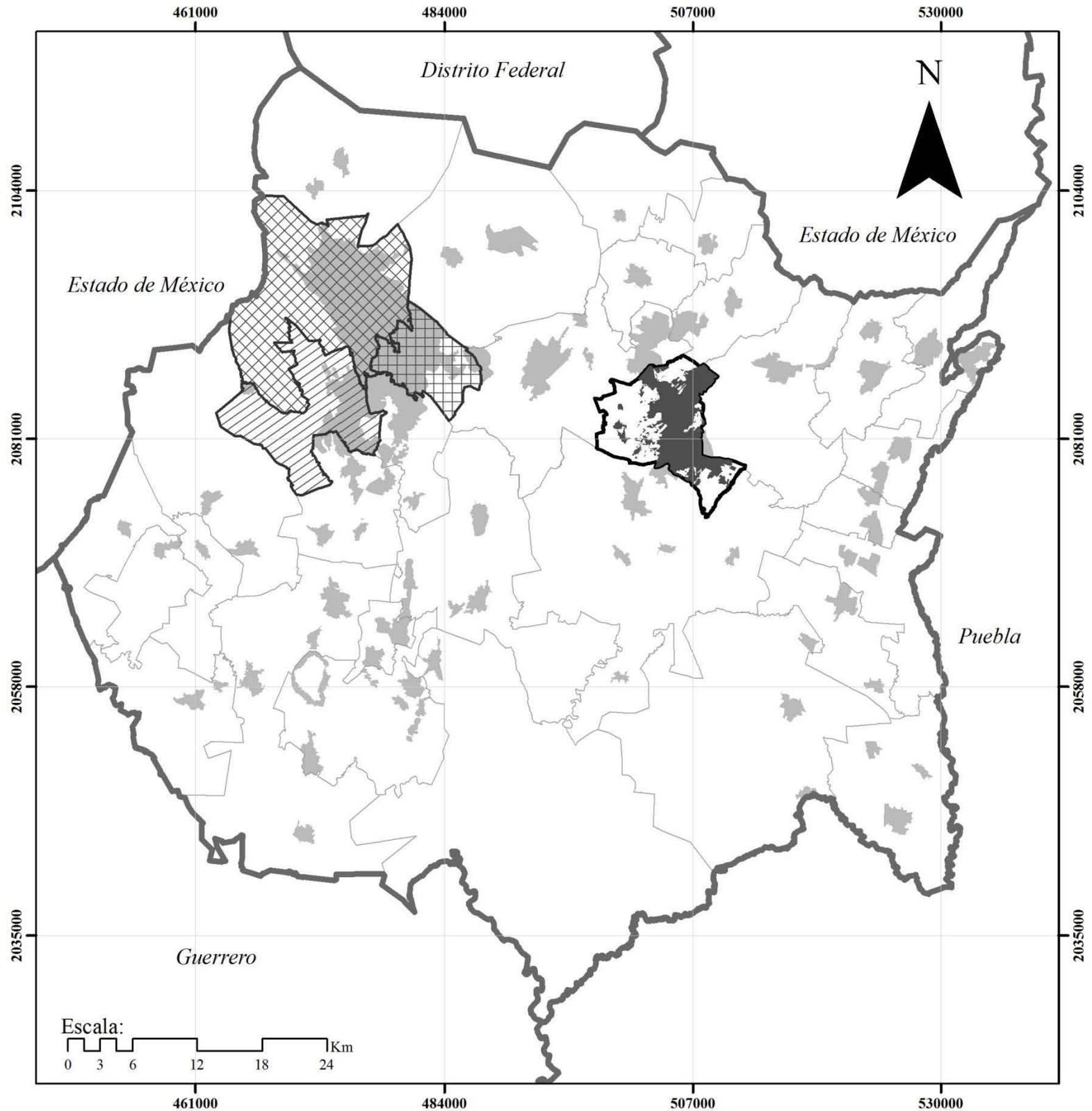
Las transformaciones territoriales ocasionadas en las últimas décadas están condicionadas por la tercerización de la economía local, prevaleciendo los sectores de servicios que son centrales para el mercado regional proveniente del Distrito Federal. Al mismo tiempo, la proximidad a la capital del país se configura como un factor útil para la constante interrelación a un mercado de consumo y de trabajo entre las dos ciudades. Bajo este contexto, la ciudad de Cuautla esquematiza un panorama positivo basado en cifras oficiales, ya que presenta un bajo porcentaje de población económicamente activa desempleada. Desde una perspectiva diferente la degradación del empleo y la consolidación del sector terciario han reducido la capacidad de cohesión social entre la población, privándoles de elementos básicos para su subsistencia, pues alrededor de 51% de su población tiene un ingreso menor a la línea de bienestar. Así se adoptan otras estrategias

de sobrevivencia como la informalidad, que en Cuautla emplea a más de 46 mil habitantes económicamente ocupados. Tales circunstancias dan un carácter socioeconómicamente dispar al municipio, en donde la precarización del trabajo es una condicionante en su desarrollo.

3.1 Particularidades relevantes de Cuautla

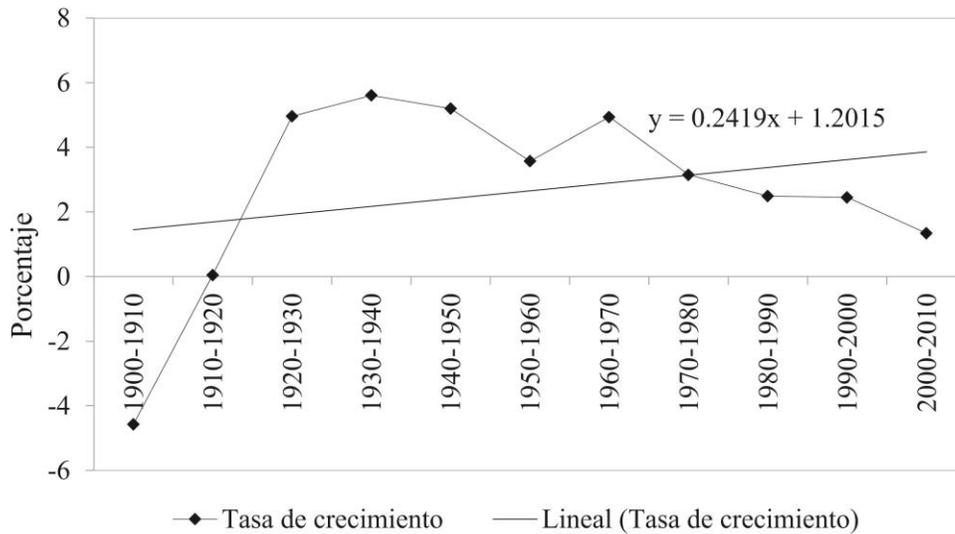
La actividad demográfica y socioeconómica que envuelve al estado de Morelos, forma parte de la intensa dinámica presente en la Región Centro del País, trascendiendo directamente tanto en la planeación como en el desarrollo de las ciudades que la integran. Para el caso de Morelos, su interacción con el Distrito Federal tiene consecuencias reflejadas en el incremento de las actividades urbanas, así como en la progresiva condición de disparidad expresada sobre el territorio. En este caso, destacan las ciudades de Cuernavaca y Cuautla, las cuales son consideradas medias debido a su proporción poblacional, además de configurar las dos zonas metropolitanas del estado. A pesar que Cuernavaca es la urbe que guarda mayor interrelación con la capital del país, hay que hacer notar el acelerado crecimiento demográfico, económico y consecuentemente urbano en Cuautla. Intrínsecamente a este proceso han surgido condiciones adversas para el desarrollo social, panorama que también incluye al medio ambiente; por tanto, es necesaria la elaboración de estrategias que mitiguen problemas concurrentes en una de las ciudades más importantes del estado de Morelos.

En este sentido, Cuautla ha sido afectada por diferentes factores, entre los que destacan el incremento poblacional, la atracción como sitio de paso, de distribución regional y servicios asociados, además de la actividad agroindustrial, los cuales son identificados en censos económicos y de población. El municipio es el tercer más poblado de la entidad, solo por debajo de Cuernavaca y Jiutepec, como se ve en el mapa 6; tiene una población de 175,207 habitantes, lo cual representa el 9.86% del total estatal (INEGI, 2010). El proceso de crecimiento poblacional registrado desde 1920, indica un aumento de 6,769 a 62,251 personas en tres décadas. Es a partir de 1940 que se registran tasas de crecimiento positivas, siendo 5.61% la mayor entre 1930 y 1940 (INEGI, 1921, 1940, 1950), ver gráfica 14.



Simbología Base		Simbología Temática		SIMBOLOGÍA		MAPA 06	
	Morelos		Localidades Urbanas Morelos			<h1>CONTEXTO LOCAL</h1> <p>Fuente cartográfica: Elaboracion propia con base en INEGI Marco Geoestadístico Nacional 1995, 2010, 2013; CONABIO.</p>	
	Estados Colindantes		Área Urbana, Cuautla, 2010				
	Municipios	Población por Municipio					
			Cuernavaca 365,168				
			Jiutepec 196,953				
			Cuatla 175,207				
			Temixco 108,126				
			Menos de 100 mil Habitantes				

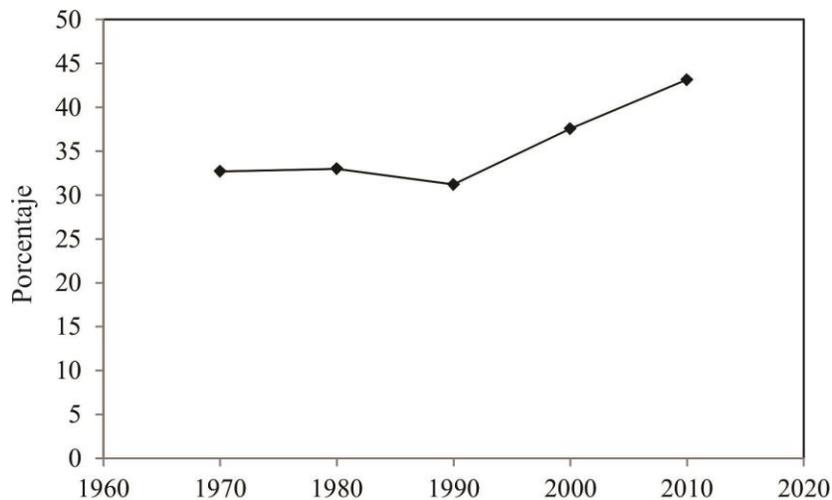
Gráfica 14
Tendencia del crecimiento de población en Cuautla



Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Censos de Población 1900, 1912, 1921, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000, 2010.

De la misma forma, la población económicamente activa se incrementó de 22,570 en los setenta a 75,588 en 2010 (INEGI, 1970, 1980, 1990, 2000, 2010), ver gráfica 15; esto es 43.14% de la PEA dentro del supuesto de población de 12 años o más que realizó una actividad económica o está buscando incorporarse al mercado laboral.

Gráfica 15
Población económicamente activa (PEA)

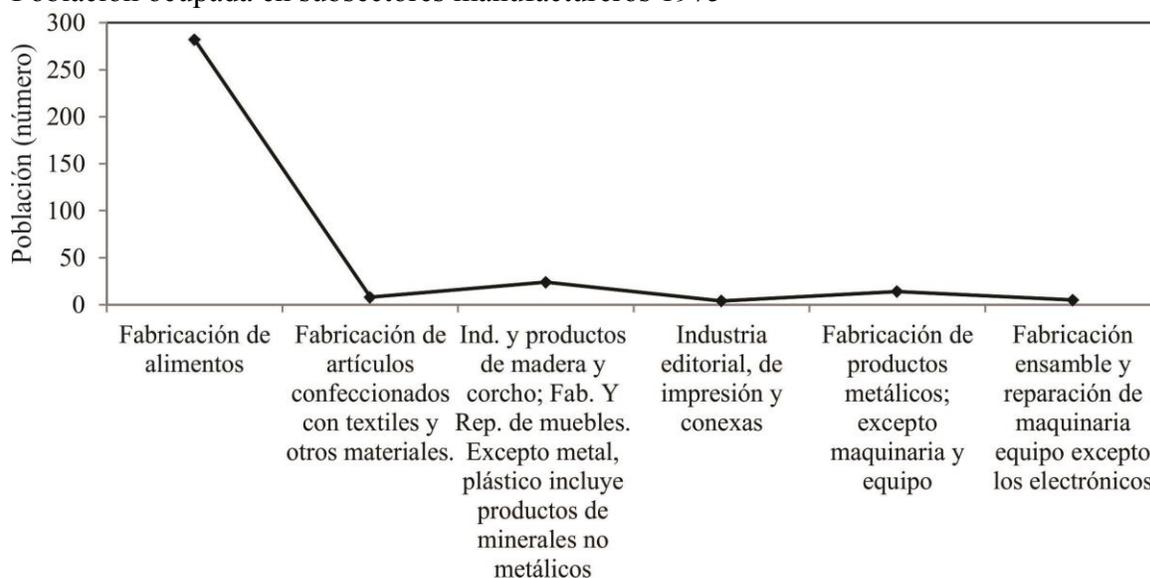


Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Censos de Población 1970, 1980, 1990, 2000, 2010.

3.1.1 Particularidades demográficas y económicas de Cuautla; 1970-2010

La reestructuración urbana de Cuautla tiene efectos asociados dichos procesos poblacionales y económicos, lo cual es previsto como una causa central en la consolidación de las aglomeraciones (Camagni 2005:4). Por tanto, los factores que permiten observar tal proceso indican que al inicio de los setenta Cuautla presentó una tasa de crecimiento poblacional de 4.94%, alcanzando una población de 69,020 habitantes, de los cuales el 32.7% formaban parte de la población económicamente activa (PEA). Aunque, cabe destacar que los grupos de actividad de dicha población reportan en el censo industrial de 1975 (INEGI) a un personal ocupado de 337 personas, las cuales se distribuyeron en la industria manufacturera, particularmente aquella referida a la producción de alimentos¹ como se aprecia en la gráfica 16.

Gráfica 16
Población ocupada en subsectores manufactureros 1975



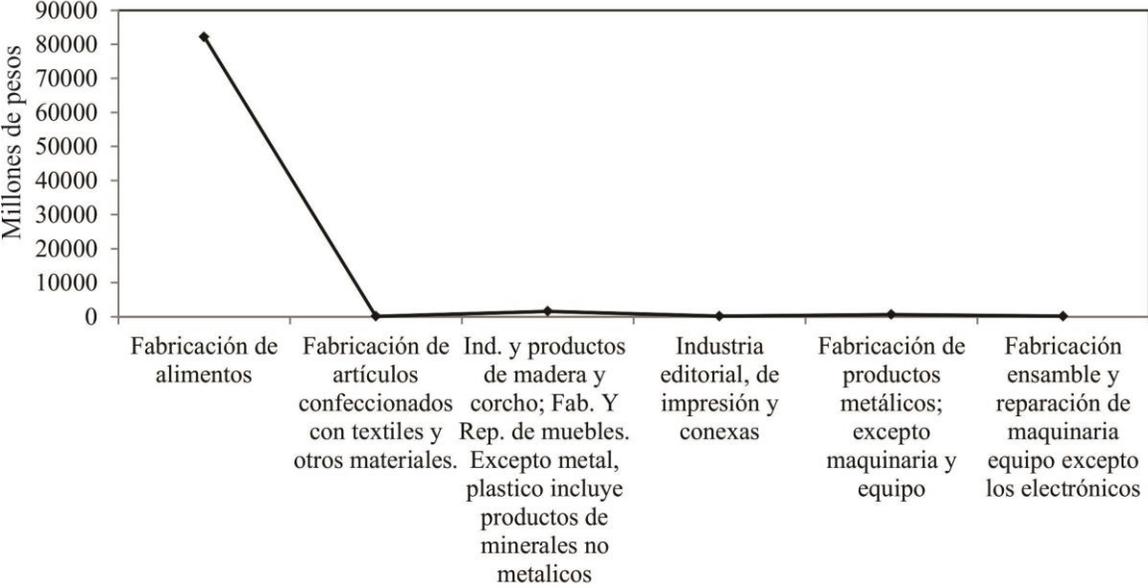
Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, X Censo industrial, Industrias Manufactureras 1975.

Además de que en este periodo 83.67% del personal se empleó en la fabricación de alimentos, éste mismo sector aportó la mayor proporción a la producción bruta total, seguido por la industria y producción de madera, corcho, plástico moldeado, petróleo

¹ Estos son: la fabricación de alimentos; industria y producción de madera, corcho, plástico moldeado, petróleo carbón mineral así como fabricación y reparación de muebles; fabricación de productos metálicos; fabricación de prendas de vestir y otros artículos; fabricación ensamble y reparación de equipo; y el de la industria editorial, de impresión y conexas.

carbón mineral, así como la fabricación y reparación de muebles, misma que representa una cantidad 50 veces menor al primero (INEGI, 1975), ver gráfica 17.

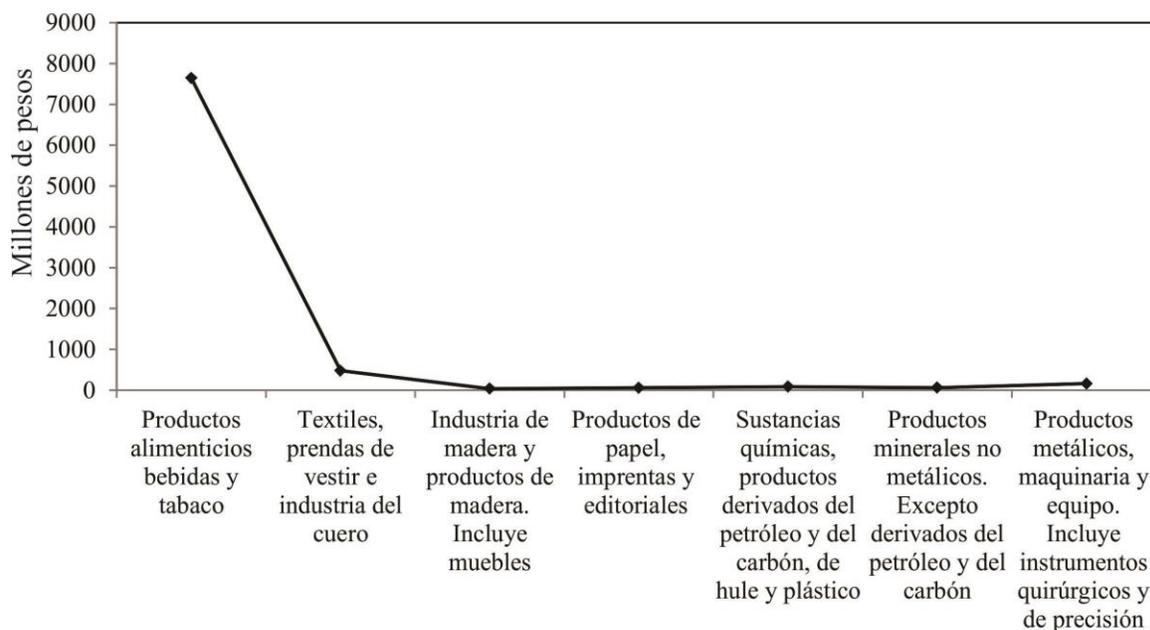
Gráfica 17
Producción bruta manufacturera por subsector 1975



Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, X Censo industrial, Industrias Manufactureras 1975.

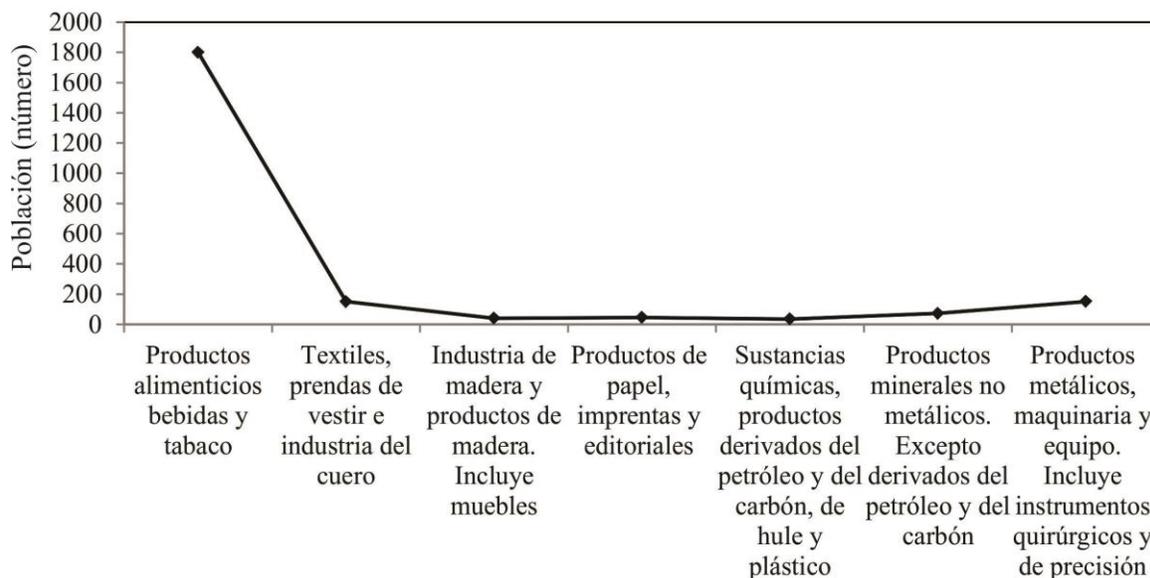
Más tarde en los ochentas, la población se incrementó en más de 25 mil personas (INEGI, 1980); no obstante, la actividad económica continuó concentrada en el subsector de los productos alimenticios, generando el 89.6% de la producción bruta total como se aprecia en la gráfica 18 y empleando al 78.5% del personal ocupado total (INEGI, 1986), ver gráfica 19.

Gráfica 18
Producción bruta manufacturera por subsector 1986



Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, XII Censo industrial, Industrias Manufactureras 1986.

Gráfica 19
Población ocupada en subsectores manufactureros 1986

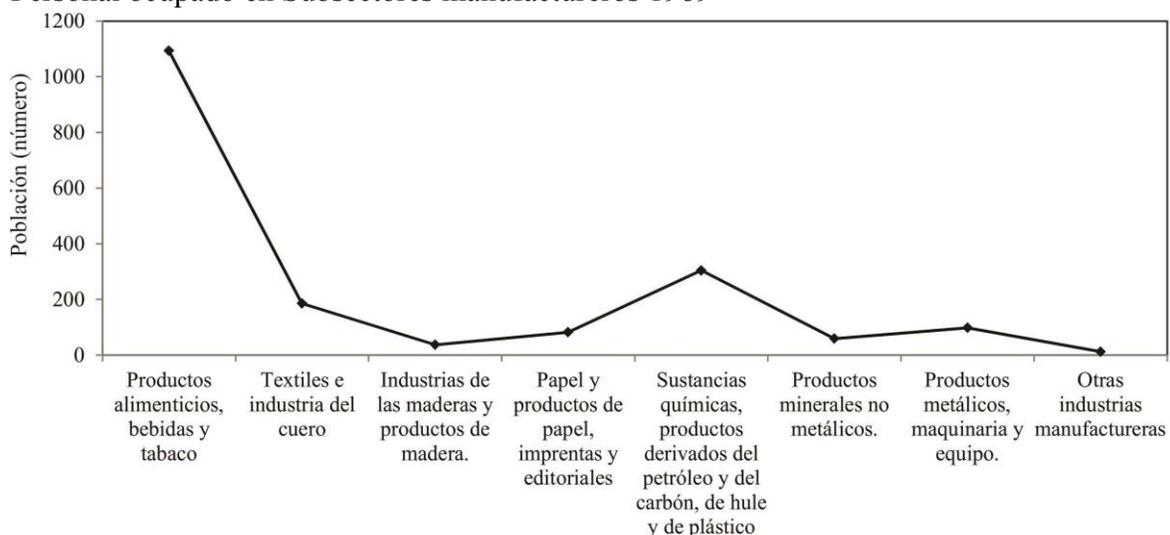


Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, XII Censo industrial, Industrias Manufactureras 1986.

En su mayoría, el personal trabajaba en la rama de la elaboración de alimentos preparados para animales y en la industria de las bebidas, que en conjunto daban trabajo a 1,333 de las 2,293 personas, las cuales conforman al personal ocupado total; a su vez, ésta es la rama con mayor aporte a la producción bruta total (INEGI, 1986).

A finales de la misma década, la industria química cobra relevancia, sobre todo en la rama de elaboración de productos de plástico; de hecho, como se observa en la gráfica 20, el personal ocupado de este subsector creció de 88 a 304 personas, mientras que su producción bruta lo hizo 78 veces con respecto a 1985 (INEGI, 1989), ver gráfica 21. Contrariamente, se reduce la participación del subsector de productos alimenticios en las ramas enfocadas a la producción de alimento para animales y bebidas; abriendo paso a ramas enfocadas en la industria de la carne y la molienda de nixtamal para producir tortillas (INEGI, 1989).

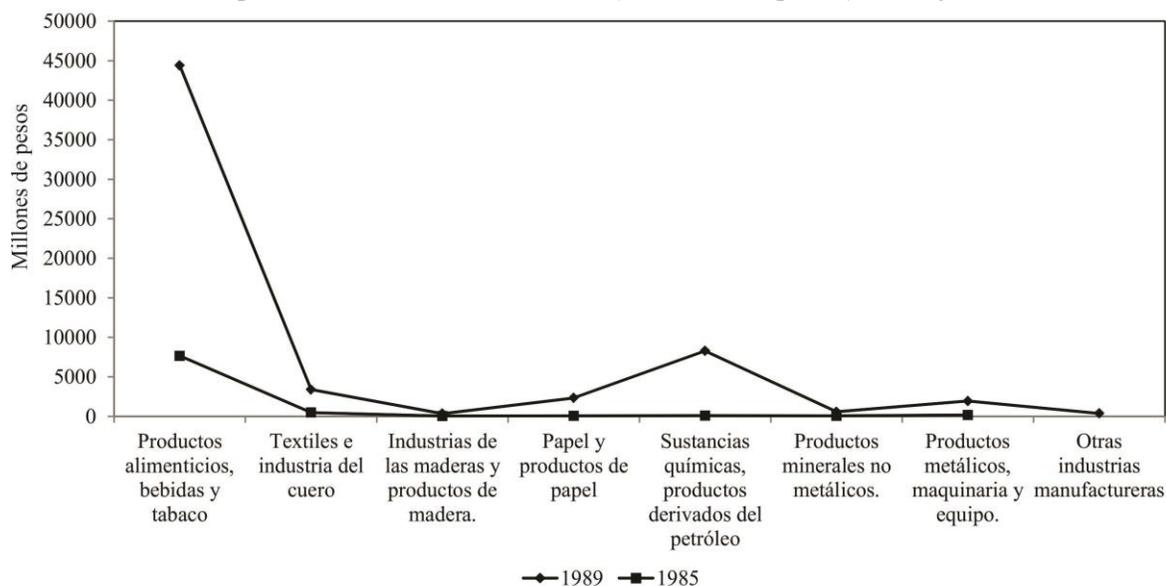
Gráfica 20
Personal ocupado en Subsectores manufactureros 1989



Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, XIII Censo industrial, Industrias Manufactureras 1989.

Gráfica 21

Producción bruta por subsector manufacturero (millones de pesos) 1986 y 1989

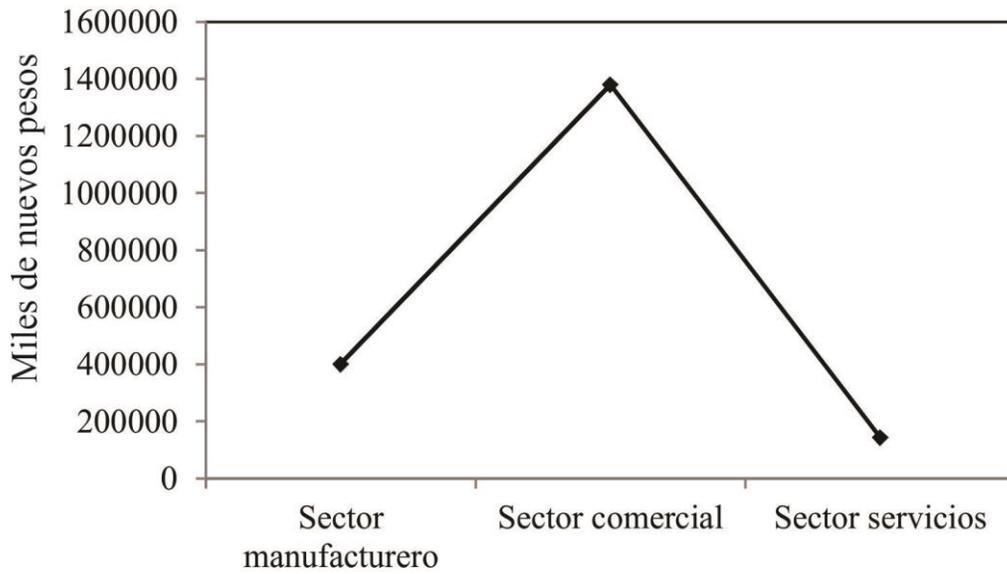


Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, XII Censo industrial, Industrias Manufactureras 1986, XIII Censo industrial, Industrias Manufactureras 1989.

La tasa poblacional de Cuautla se redujo progresivamente, aun cuando el número de habitantes siguió en aumento, lo que en 1990 representó 120,315 personas (INEGI, 1990), favoreciendo el crecimiento de la población económicamente activa en el sector terciario. En este sector, el comercio de productos incrementó su actividad incluso por arriba de lo registrado por el subsector de los productos alimenticios, el cual durante los setenta y mediados de los ochenta constituyó el referente económico municipal, ver gráfica 22. En este escenario, el comercio al por menor se destacó como la principal actividad, generando el 36.8% de la producción bruta total (PBT) y empleando 39.6% de la población total ocupada, seguida por el comercio al por mayor que contribuyó con el 35% del PBT, aunque valiéndose de 5,257 trabajadores menos (INEGI, 1994), ver gráfica 23 y 24.

Gráfica 22

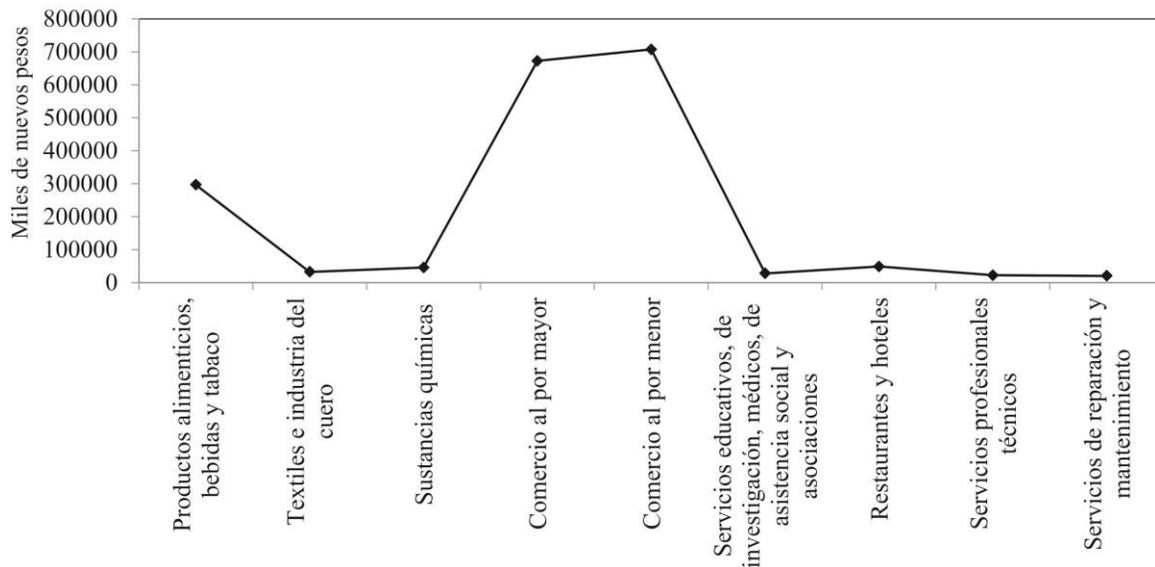
Producción bruta por sector (miles de nuevos pesos) 1994



Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Censos Económicos 1994.

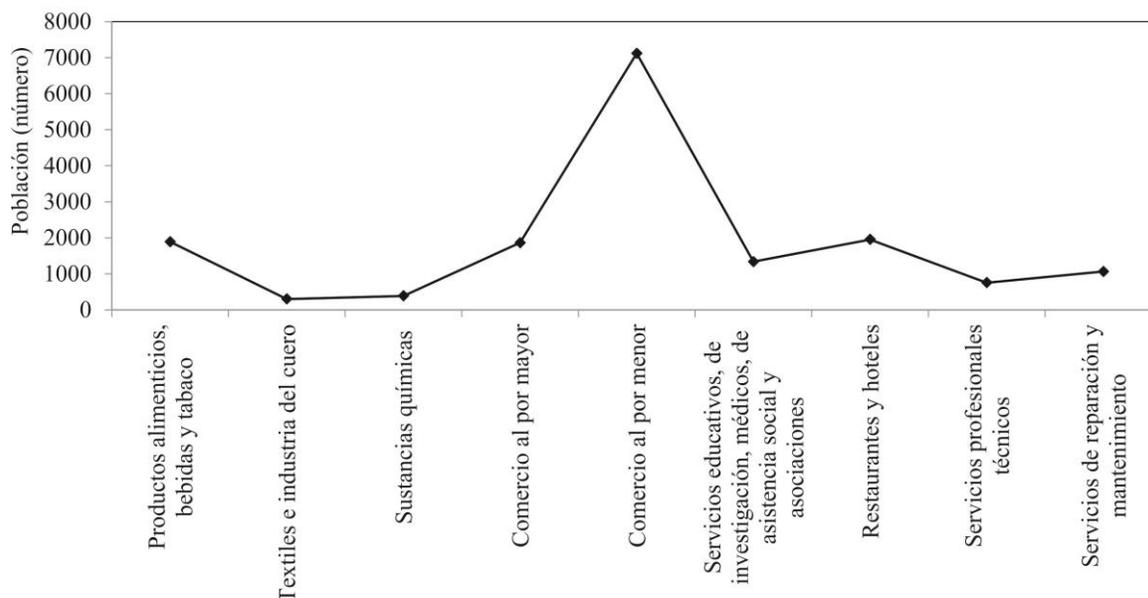
Gráfica 23

Producción bruta subsectores relevantes 1994



Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Censos Económicos 1994.

Gráfica 24
Personal ocupado en subsectores relevantes 1994



Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Censos Económicos 1994.

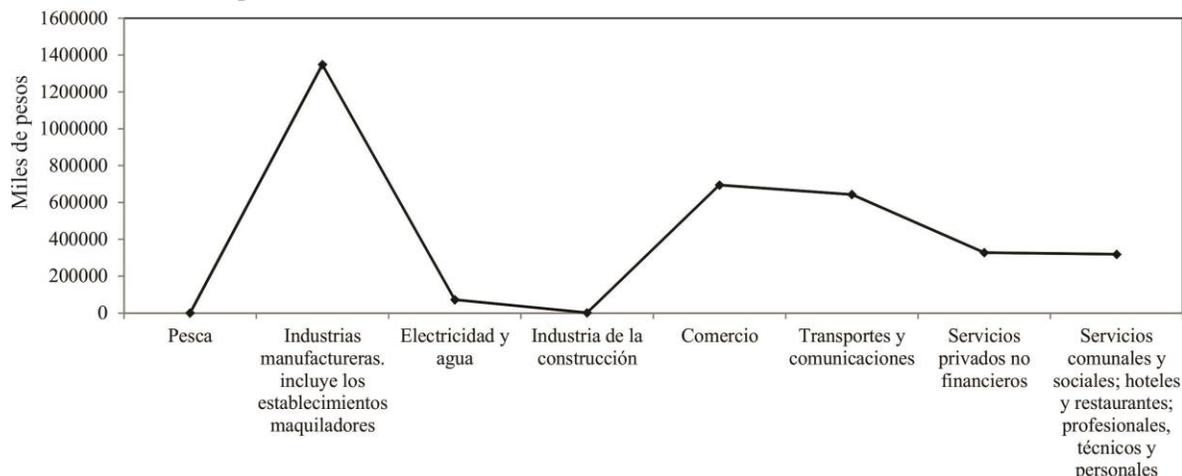
Con una presencia económica menor como se aprecia en la gráfica 23, pero sustantiva en la cantidad de personal empleando para sus actividades, están el subsector restaurantero y hotelero², así como los servicios educativos, de investigación, asistencia social, asociaciones civiles y religiosas y al final del registro, los servicios de reparación y mantenimiento de máquinas o equipos, ver gráfica 24. Los seis subsectores anteriores contribuyeron con más del 92% de la producción bruta total municipal, disponiendo del 85% de la población ocupada total (INEGI, 1994). Al finalizar la década, se aprecia un repunte de la actividad económica manufacturera orientada a la producción de alimentos, bebidas y tabaco, retomando la primacía de la producción bruta total³; llamando la atención sectores que vigorizan su presencia como el de transportes y comunicaciones⁴, al igual que el de los servicios privados no financieros y los servicios comunales, sociales, hoteleros, restauranteros, profesionales, técnicos o personales (INEGI, 1999), ver gráfica 25. En conjunto, estos tres rubros colaboraron con 37.9% de la producción bruta total y 53.3% de la población ocupada de acuerdo con el censo económico de 1999 (INEGI).

² Valiéndose de mayor personal incluso que la producción de alimentos o el comercio al por mayor

³ Rebasando la participación del comercio al por menor y por mayor respectivamente.

⁴ A través del traslado de pasajeros en vehículos automotores

Gráfica 25
Producción bruta por sector 1999



Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Censos Económicos 1999.

El panorama poblacional del municipio continuó en ascenso, contabilizando 153,329 habitantes para el año 2000 (INEGI, 2000); contrario a lo reflejado en su tasa de crecimiento que registró un leve descenso comparado con la década anterior, llegando así a 2.45%. Un escenario similar se presentó en 2010, dado que la población continuó incrementándose, hasta alcanzar 175,207 habitantes (INEGI, 2010); mientras que su tasa de crecimiento descendió 1.34% siendo la más baja registrada en los últimos noventa años. En este contexto, la actividad económica local a mediados de este periodo permanece enfocada a la industria manufacturera, esencialmente en la producción de alimentos; seguida por el comercio al por menor⁵, el comercio al por mayor⁶, los servicios de alojamiento temporal, preparación de alimentos y bebidas⁷; así como al servicio de transportes, correos y almacenamiento⁸ (INEGI, 2004), ver gráfica 26.

La configuración económica de la ciudad está dada por las cinco categorías anteriores, ya que contribuyen con el 82.6% del total de la producción bruta, proporcionando empleo al 74% de la población ocupada (INEGI, 2004), ver gráfica 27. A pesar del crecimiento en números absolutos de dichas categorías y mantener con ello su

⁵ Sobre todo en tiendas de autoservicio.

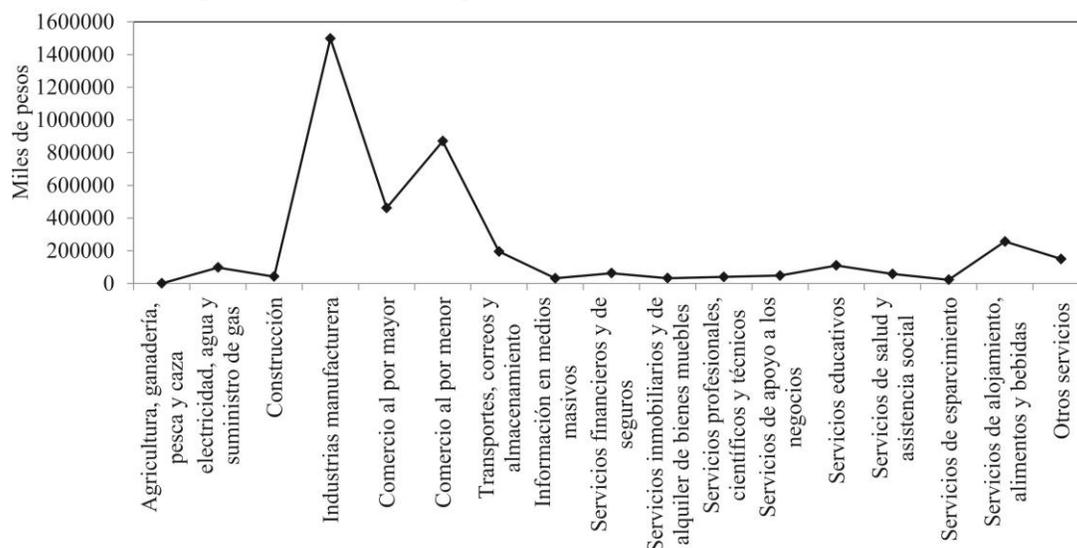
⁶ primordialmente de alimentos y abarrotes.

⁷ Siendo los restaurantes de autoservicio al igual que la comida para llevar los que más participan en este rubro.

⁸ Actividad que identifica a Cuautla como un sitio de transición, ya que el traslado de pasajeros tanto interurbano como rural es un actor importante en la dinámica local.

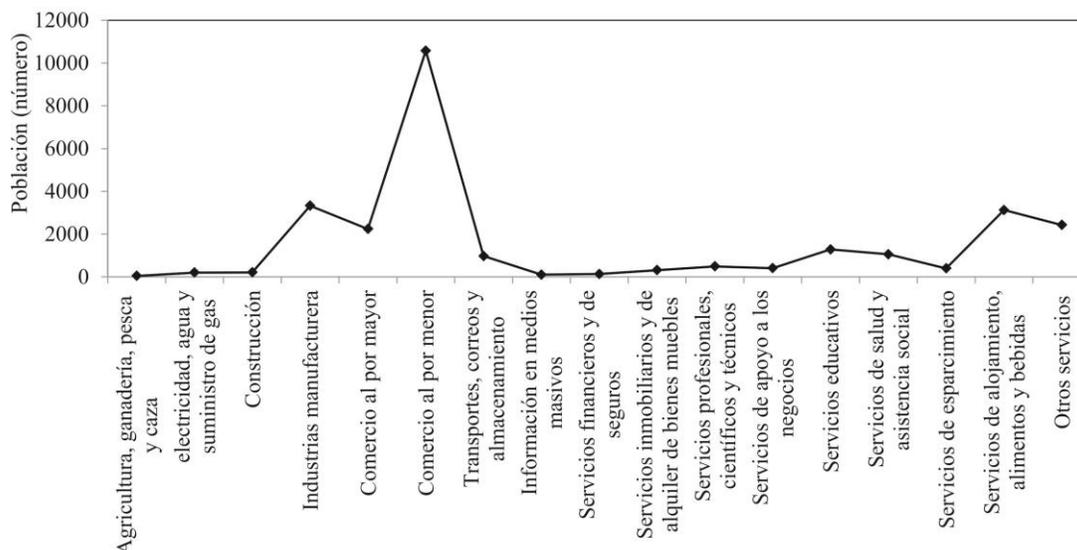
primacía en el orden económico local, de acuerdo con el censo económico de 2009 (INEGI) su participación en la producción bruta disminuyó en más de 3%. En este caso, se debe a la consolidación de sectores terciarios orientados a los servicios de transporte de pasajeros e inmobiliarios, los cuales en conjunto propician 10.27% de la producción bruta, ver gráfica 28, proveyendo trabajo a 2005 personas (INEGI, 2009).

Gráfica 26
Producción bruta por sector (miles de pesos) 2004



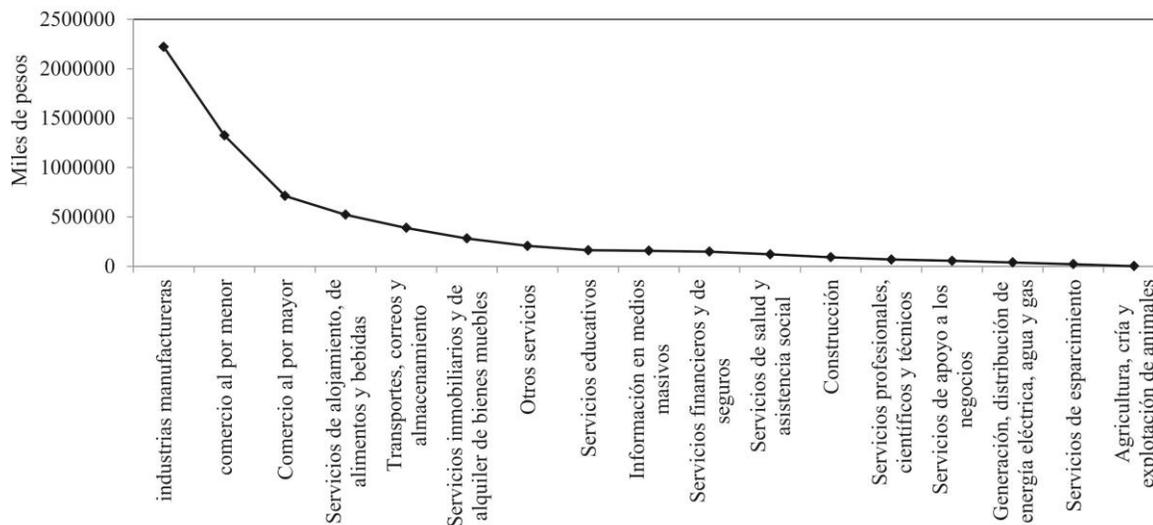
Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Censos Económicos 2004.

Gráfica 27
Personal ocupado por sector 2004



Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Censos Económicos 2004.

Gráfica 28
Producción bruta por sector 2009



Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Censos Económicos 2009.

A pesar de que la industria manufacturera por si sola contribuye con una parte importante de la producción bruta total de la localidad, durante las últimas décadas el sector terciario fortaleció su participación gracias a la diversificación de sus actividades, que en algunos casos resultan ser complementarias entre si e incluso con otros grupos de actividad; desempeñando una serie de acciones necesarias para el funcionamiento urbano. Por ejemplo, la actividad comercial ha incrementado la participación de los servicios de comunicación, renta de inmuebles así como el transporte de pasajeros tanto foráneo como local, posicionando a Cuautla como un referente económico regional; lo que su vez proporciona condiciones útiles para el personal ocupado en la producción manufacturera.

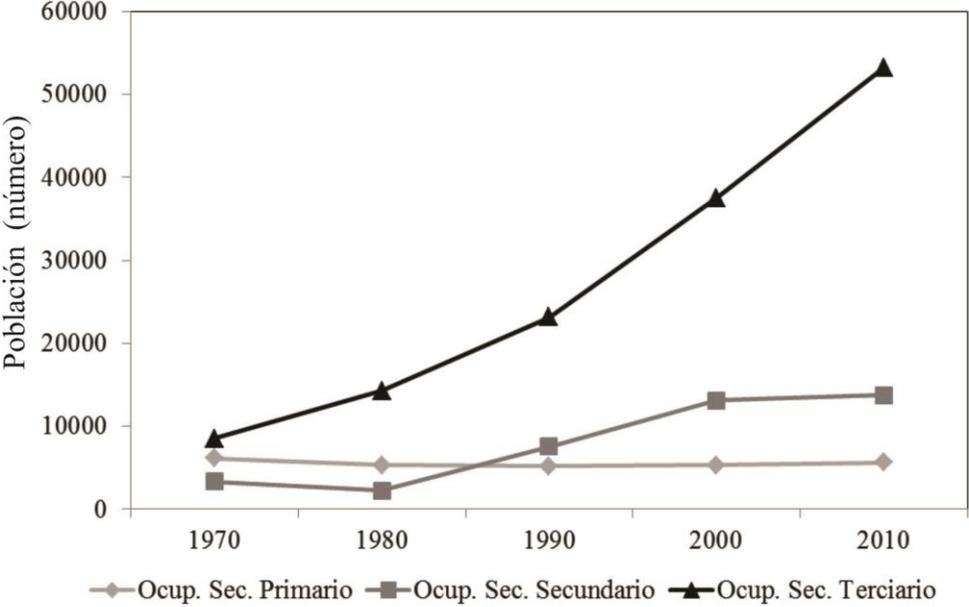
De esta manera, la consolidación del sector terciario, está particularmente referido a los servicios y el comercio, lo cual se encuentra intrínsecamente ligada a los patrones de crecimiento urbano, convirtiéndose en factores determinantes de la restructuración de Cuautla. Igual de concluyentes resultan ser las estrategias implementadas por las distintas administraciones municipales, las cuales están encargadas de afrontar la problemática emanada de una nueva configuración del territorio. Sin embargo, las carencias existentes dentro de la administración municipal, complican la elaboración de instrumentos congruentes con tales problemas; por lo que las políticas integradas en los planes y programas en el caso de que existan, son de corte remedial, enfocadas a la atracción de

inversiones a través de la ampliación de la infraestructura y dejando en segundo término el desarrollo social y el equilibrio ecológico. En este escenario, resulta indispensable la implementación de instrumentos que conciban la viabilidad del desarrollo urbano de la localidad; para tal fin es necesario valerse de estrategias orientadas a la mitigación de condiciones adversas originadas por el aumento de la actividad económica.

3.2 La dimensión social, una referencia general para el municipio de Cuautla

En la ciudad de Cuautla desde 1970 se puede observar una configuración laboral orientada aunque levemente hacia actividades terciarias, sin embargo es a partir de la década de 1980 cuando la brecha entre este sector y el secundario se amplió permitiendo que para 1990 los servicios y el comercio se convirtieran en las actividades predominantes del municipio (INEGI, 1970, 1980, 1990). En este escenario, de acuerdo con el censo de población y vivienda 2010 dichas actividades empleaban a 73% de la PEA ocupada, enfocándose particularmente a la prestación de servicios y el comercio respectivamente; en contraparte es relevante mencionar que solo el 7.7% de la PEA trabajadora participa en actividades relacionados con la agricultura, ver gráfica 29.

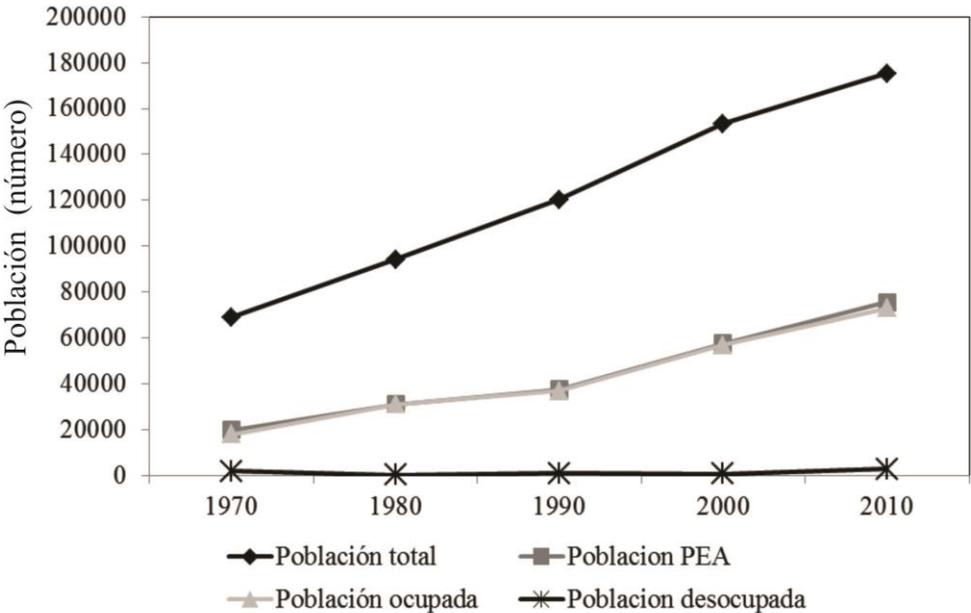
Gráfica 29
Población ocupada por sector de actividad en Cuautla



Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Censos de Población 1970, 1980, 1990, 2000, 2010.

Tomando en cuenta que en el municipio más de 40% de la población total se considera económicamente activa y de ésta, 96.3% tiene empleo, se esquematiza entonces un panorama positivo construido en bases a cifras oficiales que sostienen una imagen significativa de las condiciones sociales implementadas por la localidad. No obstante, solo se muestra un perspectiva de los hechos ya que desde 1970 la relación entre PEA, población ocupada y desocupada presenta diferencias poco significativas pero parecidas a las actuales; de manera general, revela que un bajo porcentaje de la población económicamente activa está desempleada, como se ve en la gráfica 30.

Grafica 30
Población de la ciudad de Cuautla

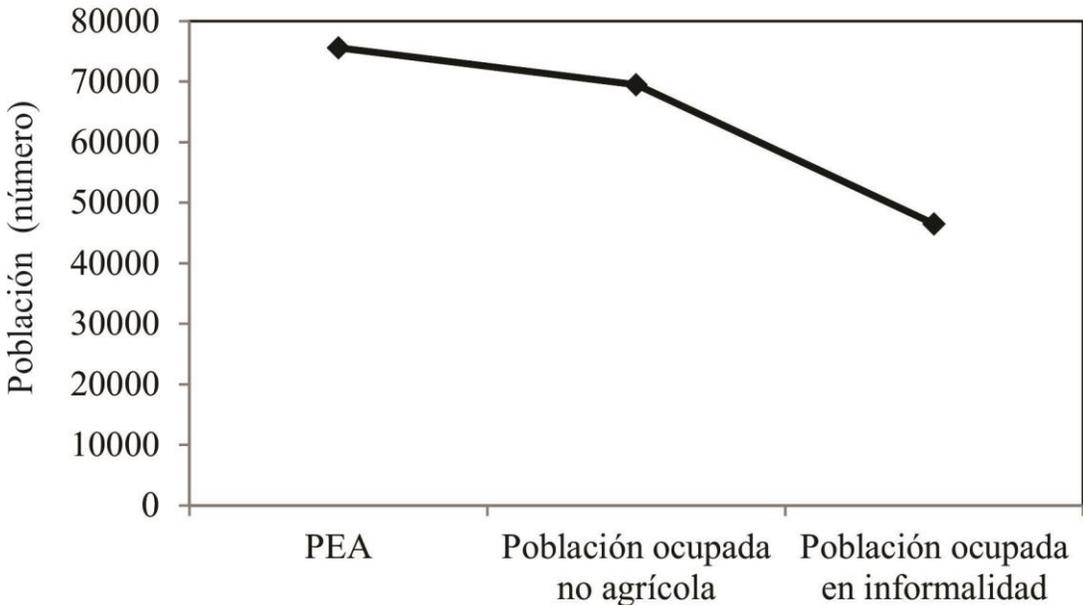


Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Censos de Población 1970, 1980, 1990, 2000, 2010.

Quedan de lado consideraciones importantes respecto a las característica de los trabajo ofertados y que amplían la visión sobre las condiciones de pobreza en que se desenvuelve 44.8% de la población (CONEVAL, 2012), ahí es donde radica la importancia del trabajo como elemento fundamental para cohesionar socialmente a los individuos; debido a que su remuneración le permite tener acceso a elementos básicos como son alimento, vestido e incluso la vivienda, complementadas por una serie de prestaciones entre ellas las referidas a la salud. Tanto la carencia como precarización de tales condiciones

aunadas a la pérdida y falta de plazas laborales han hecho de la informalidad la mejor oportunidad para conseguir o complementar los ingresos necesarios que satisfagan necesidades básicas. La proporción de población asociada con esta actividad en el municipio se puede deducir en base a la tasa de informalidad propuesta por INEGI y OIT para las zonas urbanas del estado de Morelos, precisando que es una proporción del empleo no agrícola y considerando a Cuautla como el tercer municipio más poblado de la entidad, la informalidad ha permeado en alrededor de 46 482 (66.9%) individuos de 69 480 que integran la población ocupada no agrícola, ver gráfica 31.

Grafica 31
Población ocupada en informalidad no agrícola

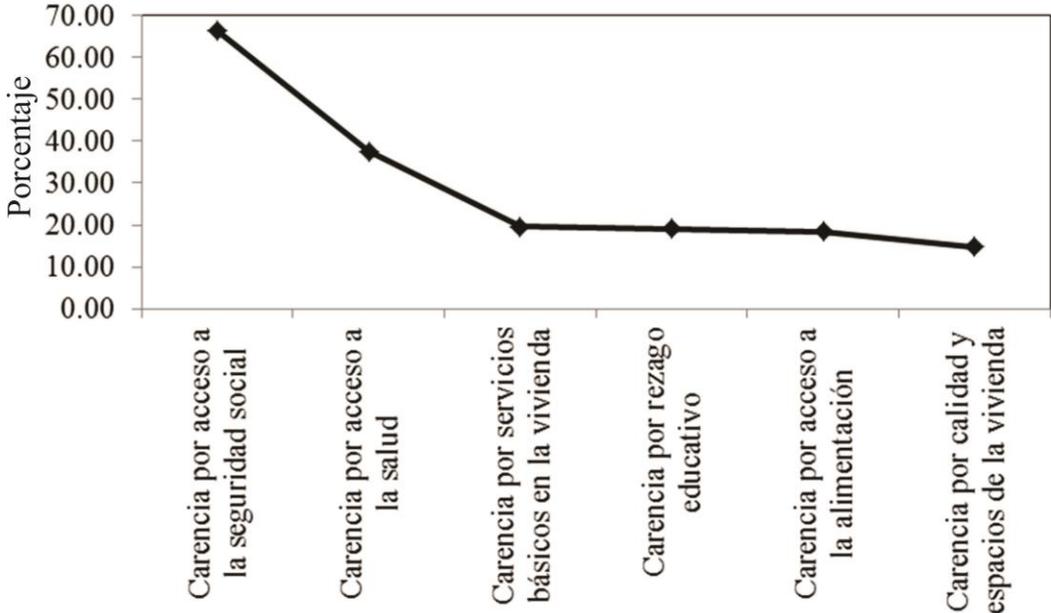


Fuente: INEGI, OIT, Resultado de la encuesta nacional de ocupación y empleo 2014, El empleo informal en México. Elaboración propia

Dichas condiciones dan cuenta de cierta precarización social en la población, aunque el municipio cuente con un alto Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2014) y muy bajo grado de marginación, de manera desagregada existen indicadores que evidencian condiciones adversas para los habitantes de lo urbano, resaltando que alrededor de 40% de la población recibe menos de 2 salarios mínimos o que 34% habita hacinada en su vivienda (CONAPO, 2010), CONEVAL (2010) permiten señalar que 51.5% de la población percibe un ingreso inferior a \$2586.26 equivalente a la línea de bienestar, además dentro de este

margen 44.8% tiene al menos una carencia social, ya sea rezago educativo, acceso a servicio de salud, a seguridad social, a la alimentación, a servicios básicos en la vivienda, o deficiencia en la calidad de los espacios de la misma. Como se observa en la gráfica 32, en Cuautla, la carencia más representativa es la falta de seguridad social, la cual está asociada a directamente a la desprotección de la población por parte de los mecanismos sociales ante eventualidades como enfermedades, accidentes, vejez, embarazo, entre otros, que le permitan desarrollarse integralmente; seguido por la privación a los servicios de salud particulares o públicos como el IMSS; de servicios básicos, agua, drenaje, energía eléctrica; de educación y por ultimo de alimentación.

Gráfica 32
Población con alguna carencia en Cuautla



Fuente: CONEVAL, Indicadores de pobreza en el Estado de Morelos, 2010. Elaboración propia

Las condiciones de la ciudad, están determinadas por su dinámica económica y social. Lo económico es utilizado para plantear un escenario relativamente favorable para la población. Para ello se consolida el sector terciario, el cual genera una pequeña proporción de personas desocupadas respecto a las ocupadas, y con un incremento del número de personas ocupadas con actividades comerciales y la prestación de servicios. En términos sociales se evidencia las condiciones en las que se desenvuelve la población así

como las características de escasas y precariedad laboral de la misma; tales particularidades tiene privado de bienes o servicios básicos a casi 45% de la población de los cuales 6.5% no alcanzan a cubrir ni enfocando todo su sueldo la línea mínima de bienestar o canasta alimentaria consistente en \$1,264.92 pesos para lo urbano. De manera general, Cuautla es una ciudad que refleja un patrón similar al estatal y nacional, donde el crecimiento económico no se da a la par del desarrollo social, dejando que la creciente disparidad se vea alentada por la precarización del trabajo no solo lo referido en torno al salario sino también a las correspondientes prestaciones, generando un ambiente carente de protección por parte del estado hacia la población, incrementando la reproducción de la pobreza. De tal manera que es necesario elaborar planes y programas con estrategias estructuradas bajo premisas que incentiven la creación de empleos al igual que la mejora de los existentes, a través de la ampliación en la cobertura social de la población.

3.3 Expansión urbana e incremento territorial

La reconfiguración territorial de Cuautla, está asociada a factores económicos y poblacionales, así como a la adopción de instrumentos de organización particulares. La transformación de la estructura urbana, tiene las siguientes características: en la década de los setenta, la localidad contaba con más de 94 mil habitantes, y según el censo industrial de 1975 la actividad principal era la industria manufacturera; sin embargo, el panorama territorial aún se vislumbraba agrícola. Durante de la década de 1990 continuó en aumento la cantidad de habitantes, empleados ahora principalmente en el sector terciario, debido al incremento del comercio; esto evidencia la consolidación de actividades relacionadas con la ciudad. Por tal razón, el área urbana se incrementó a costa de la disminución del área agrícola, aunque continuó ocupando la mayor parte del municipio. Para 2010, la población municipal centró su actividad económica en la industria manufacturera, aunque en general se observa la consolidación del comercio y los servicios; en este lapso de tiempo lo urbano ya predomina, superando la superficie ocupada por el suelo de uso agrícola. En esta etapa se aprecia un crecimiento demográfico, el detrimento manufacturero y una mayor presencia de los servicios, cuya demanda relacionada con actividades presentes en la ciudad, repercuten en su funcionamiento urbano y económico. Como consecuencia, en aproximadamente 4 décadas la expansión urbana aumentó casi 4 veces principalmente en suelo agrícola y sobre suelo de conservación.

La consolidación de las actividades terciarias, aunadas a los procesos socioeconómicos permite asociarlos con el aumento de la superficie urbana, principalmente sobre suelo de uso agrícola. Dichas implicaciones son resultado de una serie de estrategias implementadas en el territorio, por tanto, resulta pertinente estudiar sus consecuencias para formular instrumentos y políticas que asuman la administración de las condiciones urbanas, pero que al mismo tiempo integren los diferentes escenarios que esto implica.

3.3.1 Disposición espacial local, Cuautla

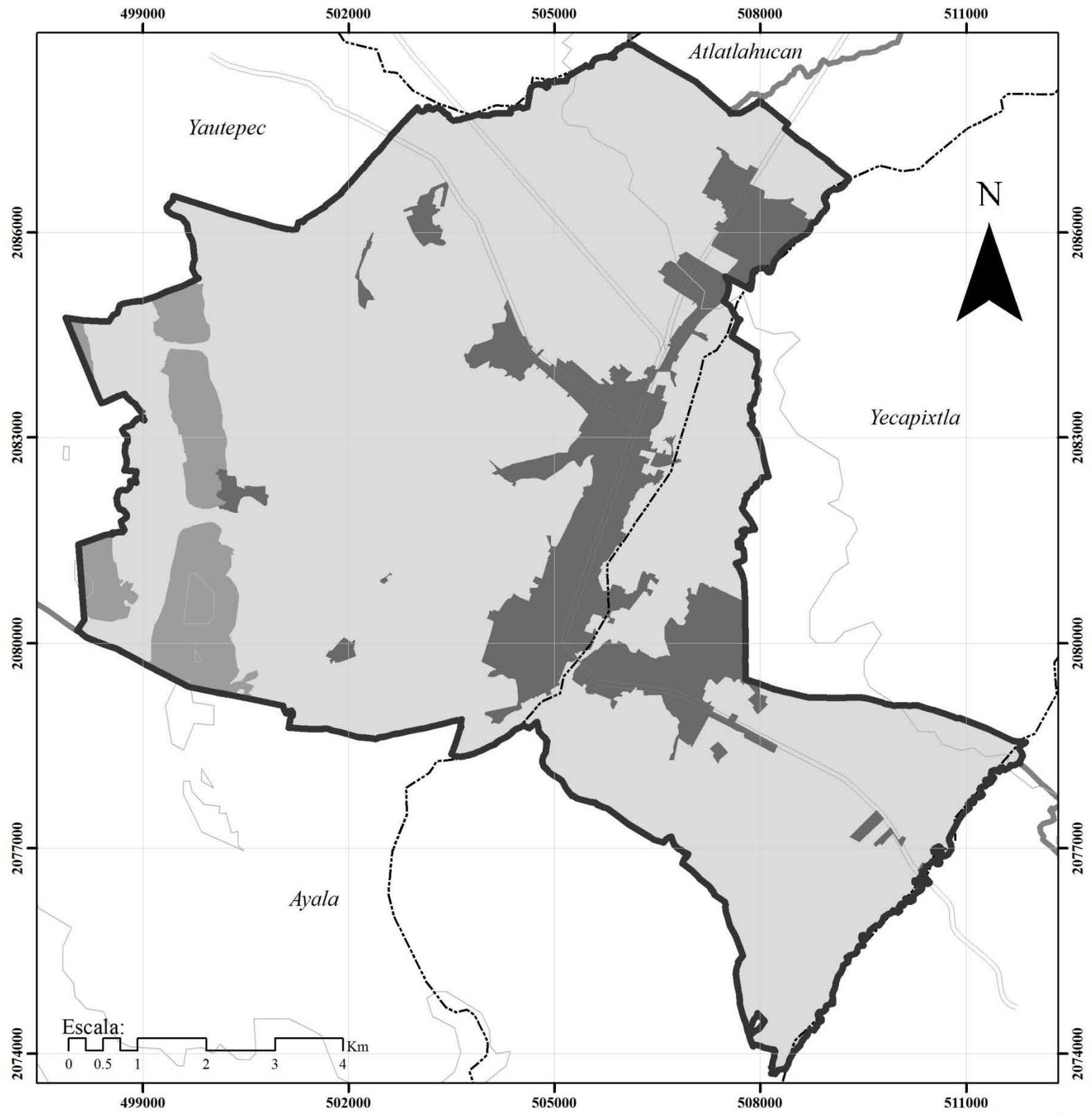
Las particularidades socioeconómicas de Cuautla también han sido factor importante en la modificación de su estructura urbana, de la cual se plantea una interpretación con base en la revisión de censos económicos y de población; mientras que el análisis territorial se obtiene de una fotointerpretación de ortofotos digitales de 1990 a 2009 y de aerofotos 1971 y 1973, obteniendo tres tipos de área, incluyendo la urbana, la agrícola y de conservación. La reestructuración territorial de Cuautla está relacionada a factores de crecimiento demográfico y económico, entre los cuales destacan los siguientes procesos:

a) Al final de los setenta la tasa de crecimiento poblacional fue de 3.15%, con una población de 94,101 habitantes, es decir poco más de 25 mil personas que al inicio de la década; 33% integraban la población económicamente activa (PEA) (INEGI, 1975). Por su parte, el censo industrial de 1975 (INEGI) reportó 337 individuos como personal ocupado, destacando los grupos de actividad distribuidos en la industria manufacturera, sobretodo la referida a la producción de alimentos. Tales condiciones se desarrollaron sobre un panorama territorial predominantemente agrícola, que ocupaba el 81.71% del municipio aproximadamente; seguida, por los 12.39 km² ocupados por la expansión urbana, lo que representaba sólo 12.8% de la superficie total municipal (INEGI, 1971, 1973), como se aprecia en cuadro 1 y el mapa 7.

Cuadro 1.
Extensión por uso de suelo década 1970

Cuautla 1970-1980	Km ²	%
Área Municipio	96.76	100
Área Urbana	12.39	12.8
Suelo conservación	5.31	5.48
Suelo agrícola	79.07	81.71

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Aerofotos digitales 1971, 1973.



Simbología Base		Simbología Temática		SIMBOLOGÍA		MAPA 07	
	Límite Municipal		Área Agrícola	ESTRUCTURA TERRITORIAL CUAUTLA 1970-1980			
	Límite Municipios		Área Urbana				
	Colindantes		Área Conservación				
	Corriente de Agua Perenne			Fuente cartográfica: Elaboracion propia con base en INEGI Marco Geoestadístico Nacional 1995, 2013, Carta Topográfica, Aerofoto digital 1971,1973; CONABIO.			
	Curvas de Nivel			70			
	Carreteras						

b) A finales de la década de 1990, se registró un descenso de 0.7% en la tasa poblacional respecto a 1970, aunque continuó en aumento la cantidad de habitantes, (INEGI, 1970, 2000), donde la población ocupada se empleó principalmente en el sector terciario debido al incremento en el comercio de productos tanto al menudeo como al mayoreo, algún tiempo incluso rebaso la actividad registrada por los productos alimenticios. Además, persiste la consolidación de actividades relacionadas con los servicios en general, pero se acentúan los hoteleros, restauranteros, de transportes o de comunicaciones (INEGI, 1999). El decrecimiento del sector manufacturero se puede relacionar espacialmente con la disminución en 19% de área agrícola, sin embargo continua ocupando la mayor parte de superficie municipal. De igual manera, se vio disminuido el suelo de conservación, pero en menor cantidad; alrededor de 3.77% de los 5.31Km² reconocidos en 1970. Por el contrario, el área urbana de Cuautla se incrementó más del doble, asentándose en el 28.59% del territorio (INEGI, 1995), como se observa en el cuadro 2 y mapa 8.

Cuadro 2
Extensión por uso de suelo década 1990

Cuautla 1990-2000	Km2	%
Área Municipio	96.76	100
Área Urbana	27.67	28.59
Suelo conservación	5.1	5.27
Suelo agrícola	63.99	66.13

Fuente: Elaboración propia partir de INEGI, Ortofotos digitales 1995.

c) Para 2010, las características generales de la ciudad presentan una población municipal en ascenso, aunque con una tasa de crecimiento poblacional de 1.34%, la más baja registrada en los últimos años (INEGI, 2000, 2010), enfocando su actividad económica en la industria manufacturera, particularmente a la producción de alimentos, seguida por el comercio al por menor, el comercio al por mayor, servicios de alojamiento, preparación de alimentos y bebidas, así como al servicio de transportes, correos y almacenamiento. La estructuración económica de Cuautla bosqueja un panorama consolidado del sector terciario, dado que su producción bruta total casi duplica la del sector manufacturero y emplea a la mayor parte de la población ocupada (INEGI, 2009).

Dicha dinámica está relacionada directamente con actividades primordiales para funcionamiento de la ciudad, por tal motivo lo urbano predomina la escena ocupando 49% del municipio, superando en 3% al suelo de uso agrícola, como se ve en el cuadro 3; es decir, que respecto a la década de 1990, el primero de estos conceptos aumento 71%, cubriendo 47.36 km², a su vez, el segundo disminuyo 46%, ver cuadro 4 y mapa 9; también se vio disminuida la superficie de conservación, aunque solo 3.14%, equivalente a (INEGI, 2005, 2009, 2010).

Cuadro 3
Extensión por uso de suelo década 2000

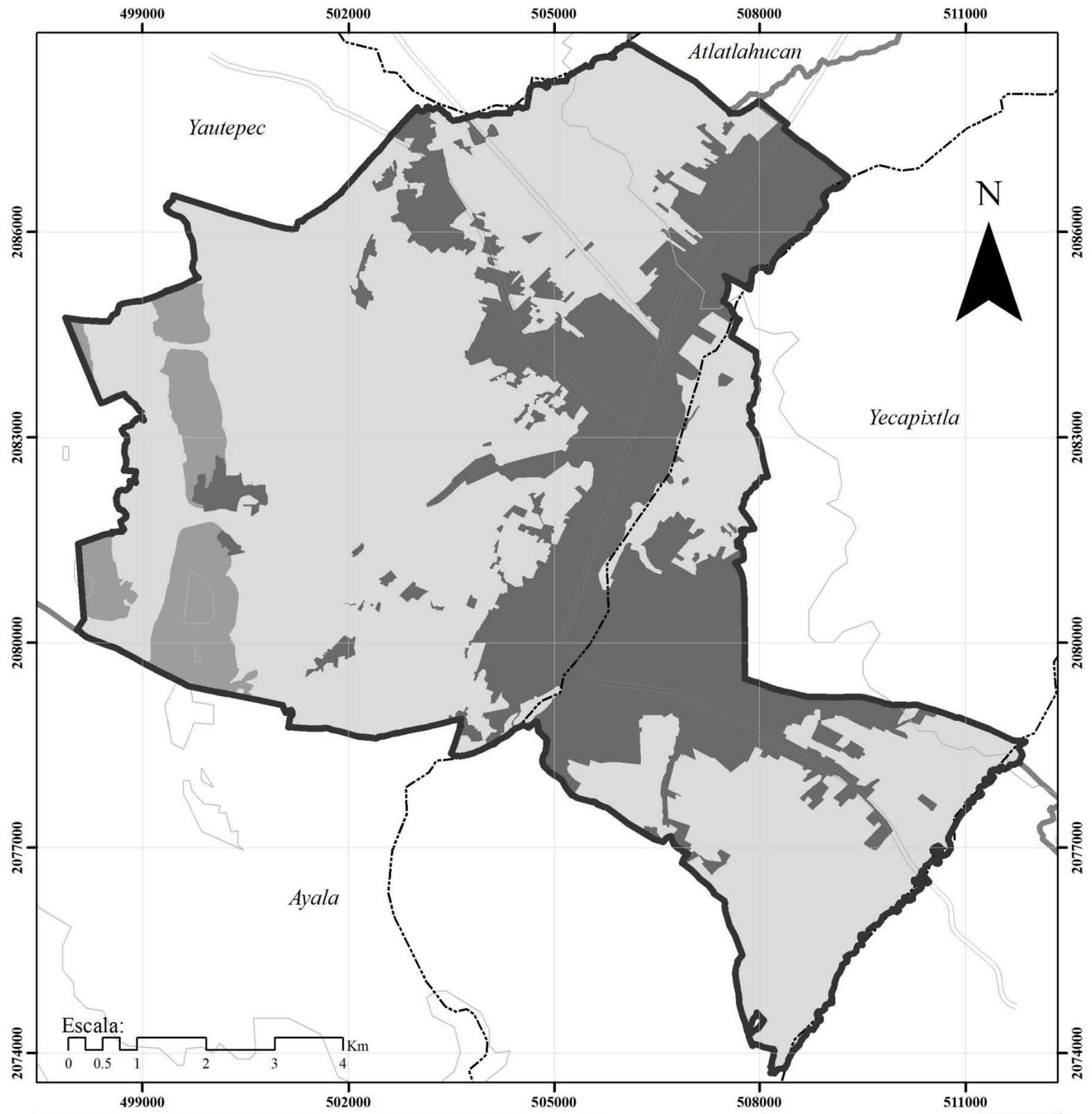
Cuautla 2000-2010	Km2	%
Área Municipio	96.76	100
Área Urbana	47.36	48.94
Suelo conservación	4.94	5.11
Suelo agrícola	44.46	45.95

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Ortofotos digitales 2005, 2009, 2010.

Cuadro 4
Diferencia de superficie por uso de suelo

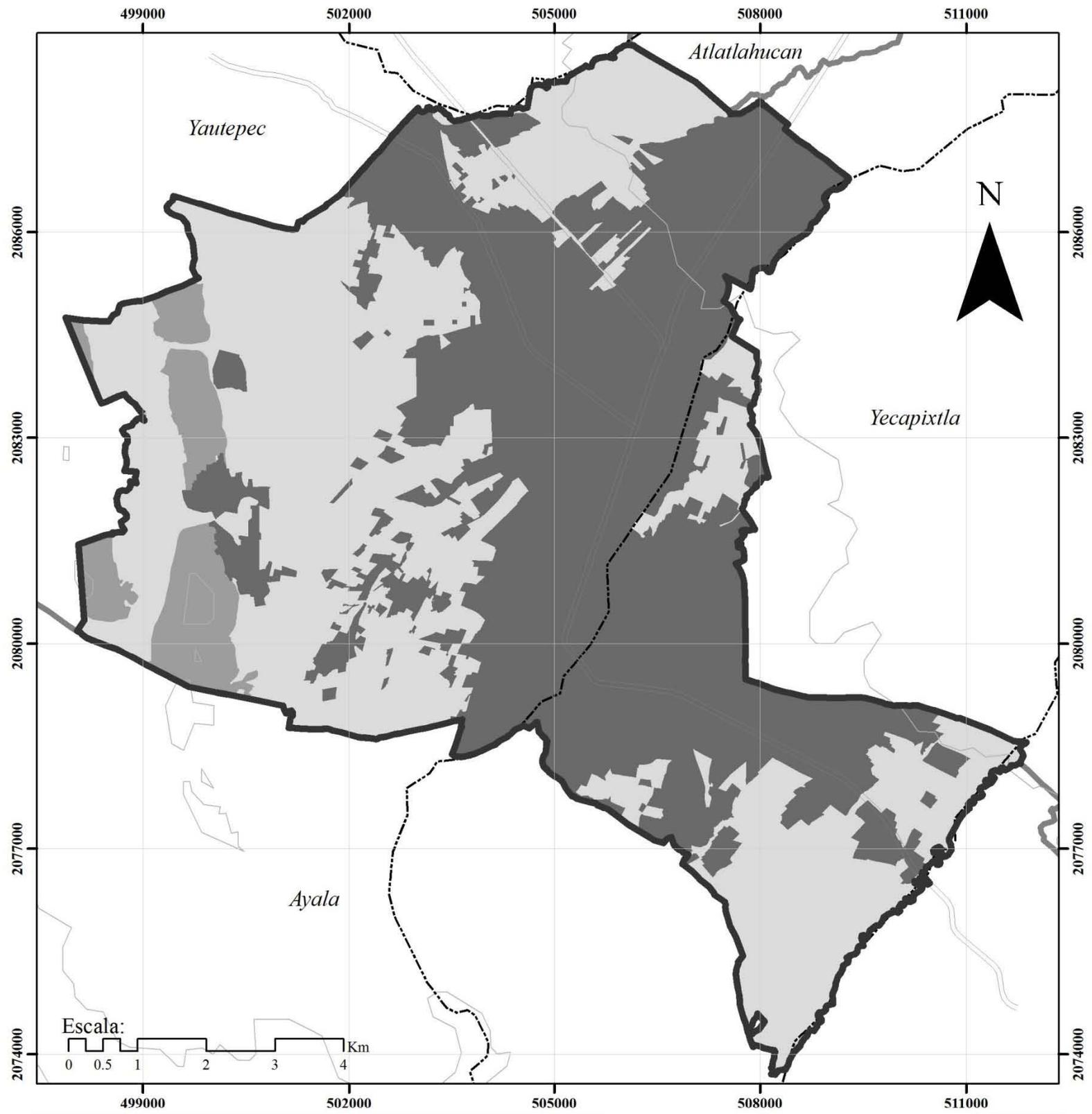
Diferencias 1990-2010	km2	%
Área Municipio	96.76	100
Área Urbana	19.69	71.16
Suelo conservación	0.16	3.14
Suelo agrícola	34.61	54.34

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Ortofotos digitales 1995, 2005,2009, 2010.



Simbología Base		Simbología Temática		SIMBOLOGÍA		MAPA 08	
	Límite Municipal		Área Urbana			ESTRUCTURA TERRITORIAL CUAUTLA 1995	
	Límite Municipios		Área Conservación				
	Colindantes		Área Agrícola				
	Corriente de Agua Perenne						
	Curvas de Nivel						
	Carreteras						

Fuente cartográfica: Elaboración propia con base en INEGI Marco Geoestadístico Nacional 1995, 2013, Carta Topográfica, Ortofoto digital 1995; CONABIO.



Simbología Base		Simbología Temática		SIMBOLOGÍA		MAPA 09	
	Límite Municipal		Área Urbana			ESTRUCTURA TERRITORIAL CUAUTLA 2000-2010	
	Límite Municipios		Área Agrícola				
	Colindantes		Área Conservación				
	Corriente de Agua Perenne						
	Curvas de Nivel						
	Carreteras						

Fuente cartográfica: Elaboración propia con base en INEGI Marco Geoestadístico Nacional 1995, 2013, Carta Topográfica, Ortofoto digital 2005, 2009, 2010; CONABIO.

Comparando los cambios en la estructura urbana a partir de los años 70 como se muestra en el cuadro 5 y el mapa 10, en aproximadamente 40 años el crecimiento urbano aumentó su presencia sobre el territorio en casi 400%, instalándose primordialmente sobre suelo agrícola el cual disminuyó en más de 40%, y en menor medida sobre suelo de conservación. Existen también diferencias entre la interpretación realizada con base en ortofotos digitales y lo expuesto en el marco geo estadístico nacional, específicamente con el polígono urbano de la localidad, cuya área se estima en 36.05 km², 11.3 km² menos que lo observado a finales de la década de 2000, ver cuadro 6.

Cuadro 5

Diferencia de superficie por uso de suelo

Diferencias 1970-2010	km2	%
Área Municipio	96.76	100
Área Urbana	34.97	382.24
Suelo conservación	0.36	6.78
Suelo agrícola	34.61	43.77

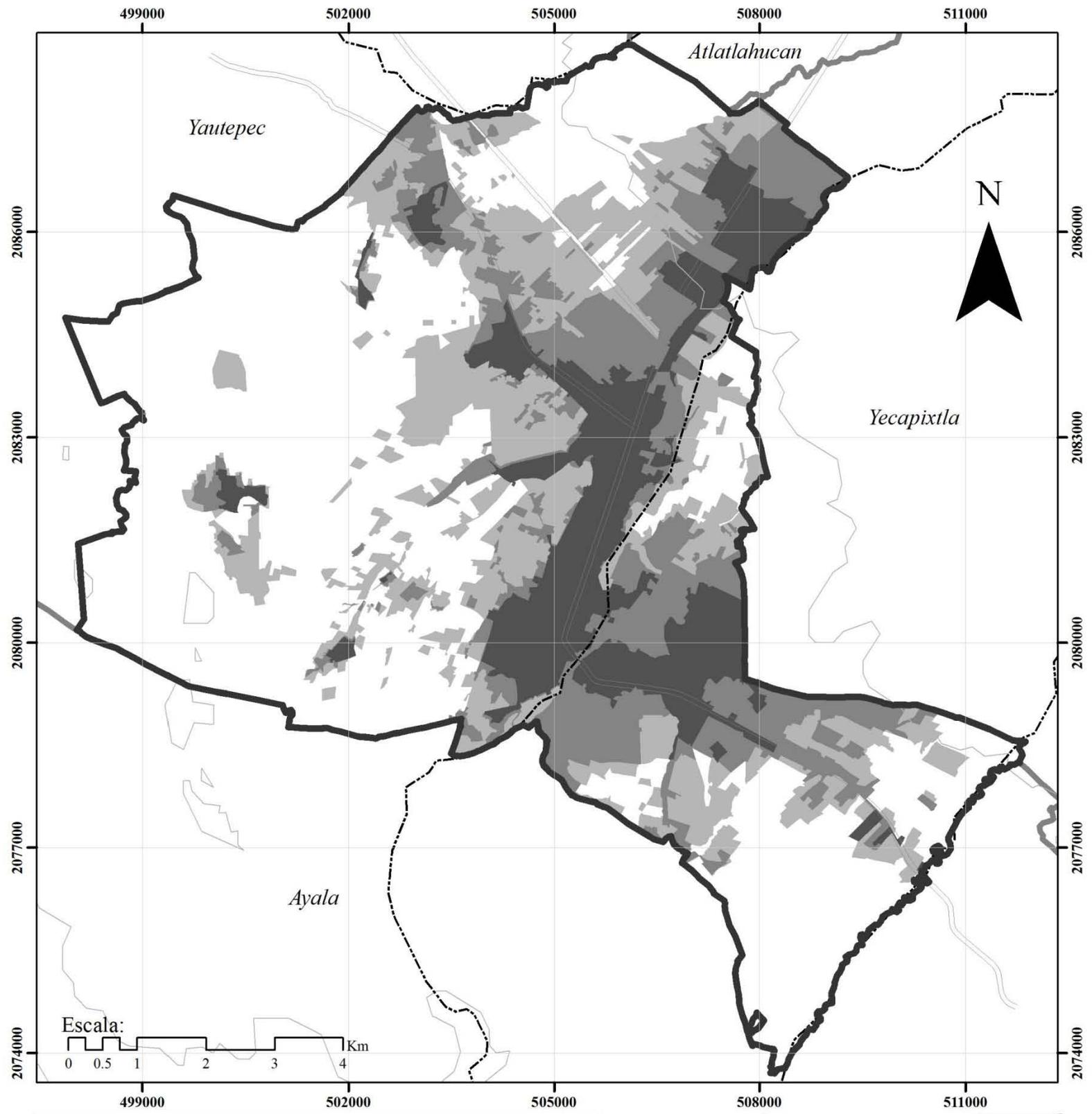
Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Aerofotos y Ortofotos digitales 1971, 1973, 1995, 2005, 2009, 2010.

Cuadro 6

Superficie localidad urbana INEGI

Cuautla	Km2
2009	36.02
2010	36.04
2013	36.05

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Marco Geoestadístico Nacional, 2009, 2010, 2013.



Simbología Base		Simbología Temática		SIMBOLOGÍA		MAPA 10	
	Límite Municipal		Área Urbana 70's			REESTRUCTURA TERRITORIAL CUAUTLA 1970-2010	
	Límite Municipios		Área Urbana 90's				
	Colindantes		Área Urbana 2010				
	Corriente de Agua Perenne						
	Curvas de Nivel						
	Carreteras						

Fuente cartográfica: Elaboracion propia con base en INEGI Marco Geoestadístico Nacional 1995, 2013, Carta Topográfica, Aerofoto digital 1971,1973; Ortofoto digital 1995, 2005, 2009, 2010; CONABIO.

Para tener un panorama más amplio de la expansión territorial en Cuautla, resulta necesario integrar las condiciones demográficas y económicas a la adecuación espacial del crecimiento urbano durante las últimas décadas. En este sentido, se advierte cierto razonamiento producto del crecimiento poblacional, la disminución de actividades del sector manufacturero sobre todo las relacionadas a fabricación de alimento, y el consecuente incremento de los servicios, que en la actualidad emplean la mayor parte de la población, además de contar con la mayor producción bruta total. El aumento en la demanda de servicios relacionado con la ciudad, incluso aquellos asociadas con la cultura, historia y por supuesto, medio ambiente resultan básicos para la viabilidad urbana y económica, teniendo como consecuencia en el área urbana de Cuautla un incremento de casi cuatro veces, ocupando aproximadamente la mitad de la superficie municipal; asentándose sobre 34.6 km² de suelo agrícola productivo, en correspondencia con el descenso de las actividades relacionadas directamente con el campo, como la producción de alimentos por parte del sector manufacturero.

Cruzando información catastral de la Comisión Estatal del Agua (CEA, 2014) durante la última década, con la interpretación del crecimiento urbano durante diferentes periodos, se puede estimar la superficie ocupada construida desde los años 70, como se aprecia en el cuadro 7. En esta primera etapa, lo observado refleja un escenario en el que 36% de 12.39 km² que comprende el área urbana están construidos, ver mapa 11; para la década de los noventa, el porcentaje descendió a 29.6 % mientras que para dos mil, llegó a 20.6 %, contrario a lo sucedido con la superficie urbana que se incrementó a 27.67 y 47.36 km² respectivamente, como se aprecia en el mapa 12 y 13 (CEA, 2014). A su vez, las tasas de crecimiento promedio por sector de actividad, muestran un incremento de las actividades primarias en los últimos años, ver cuadro 8; sin embargo, en números absolutos es rebasado por la industria y los servicios, el cual durante el censo económico de 2009 casi duplicó la producción bruta total del sector secundario. Las condiciones descritas, permite asociar la consolidación de las actividades terciarias con el aumento de la superficie urbana, así como con la industria aunque en menor medida, extendiéndose sobre territorio que antes era ocupado con fines de producción agrícola.

Cuadro 7
Superficie construida década de 1970

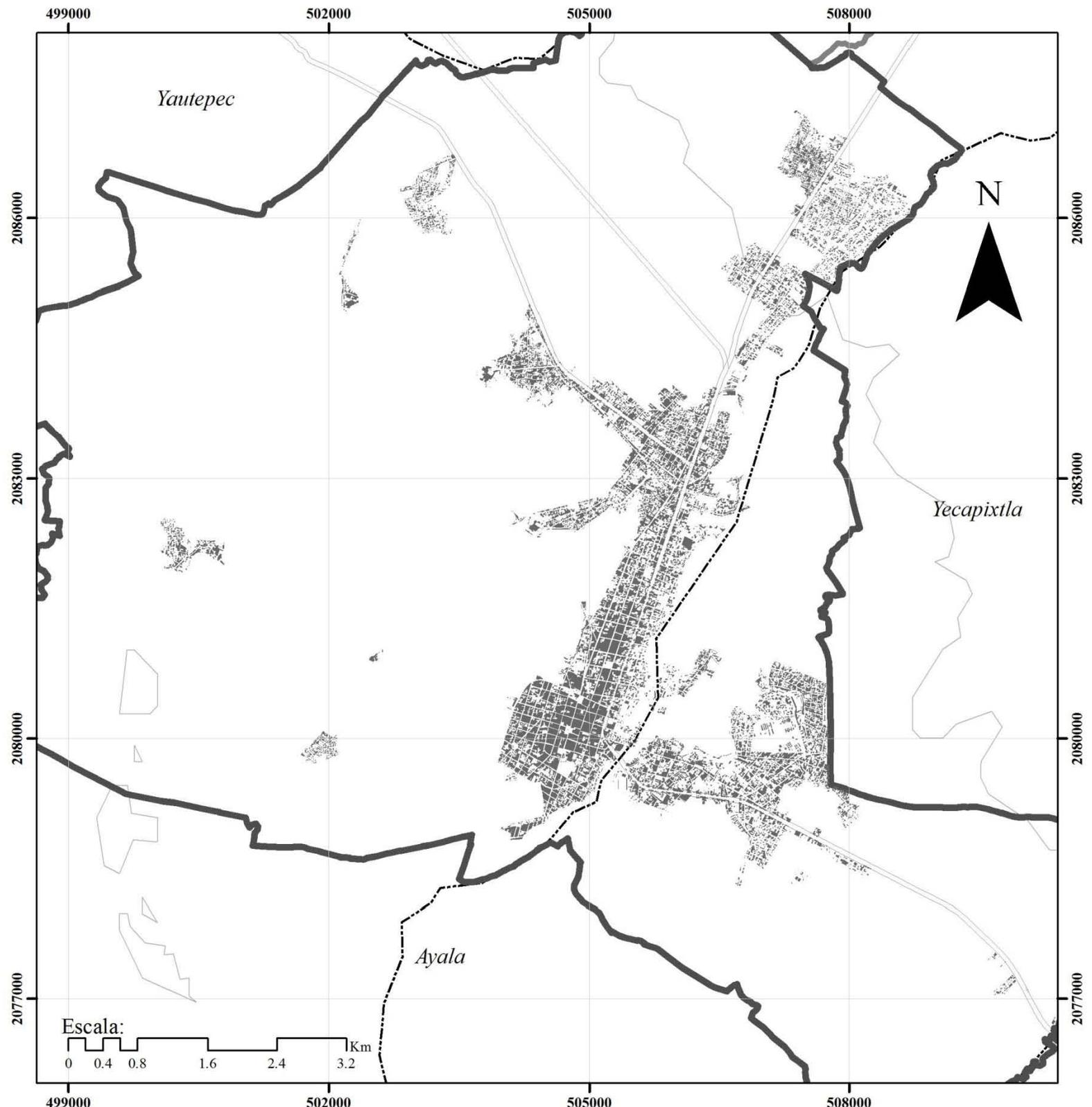
Periodo	Ha	km2	Área urbana total Km2	% Superficie construida
1970-1980	447.27	4.47	12.39	36.1
1980-2000	818.43	8.18	27.67	29.58
2000-2010	977.28	9.77	47.36	20.64

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Aerofotos 1971, 1973, Ortofotos digitales 1995, 2005, 2009, 2010, CEA Plano catastral Cuautla Morelos, 2014.

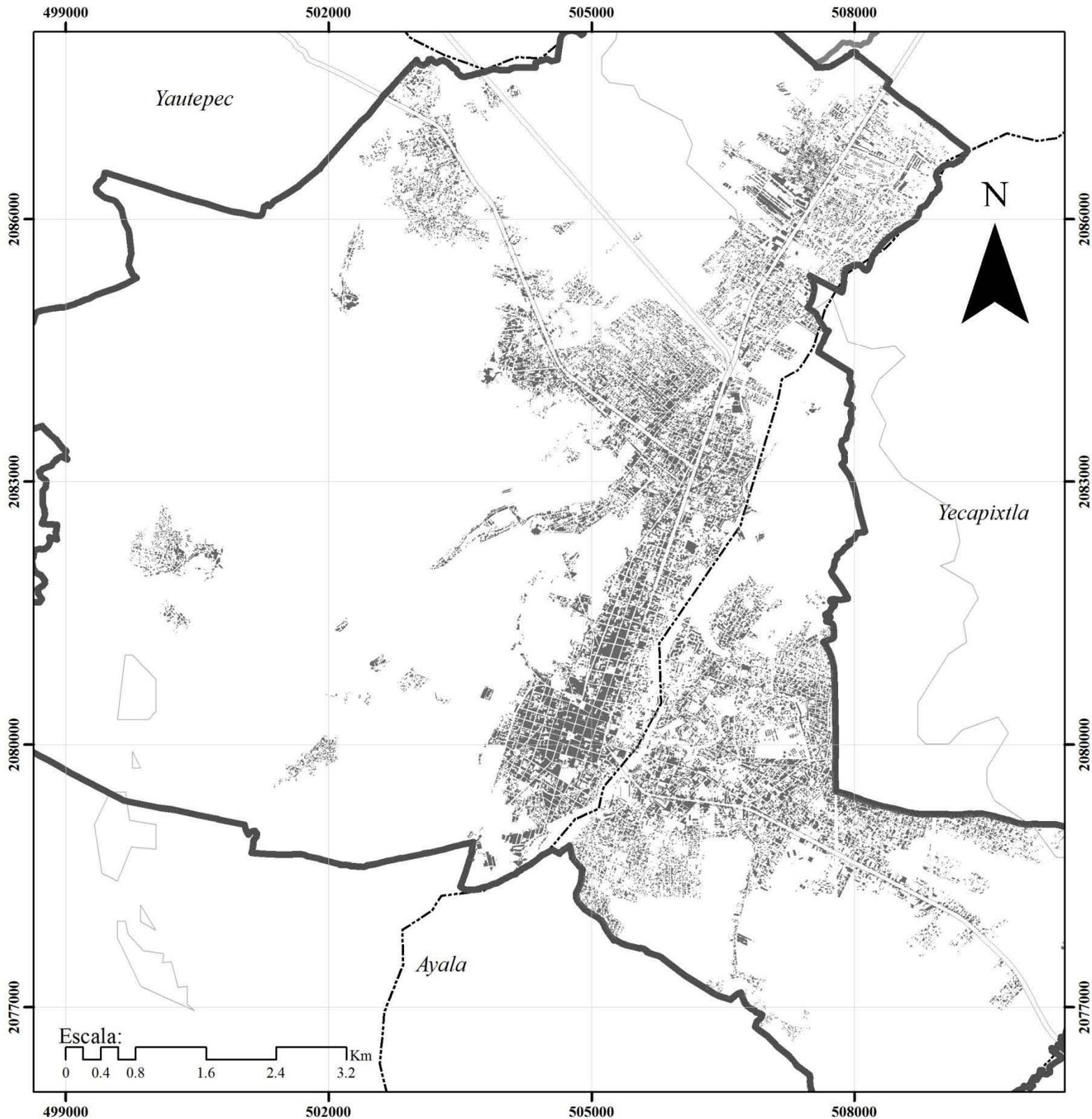
Cuadro 8
Tasas de Crecimiento Promedio (TCP)

Periodo	TCP Territorial	TCP Sector Primario	TCP Sector Secundario	TCP Sector Terciario
1980-1990		-	-1.89	-
1990-2000	4.05	-	-30.57	-
2000-2010	5.52	28.73	8.14	6.37

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Aerofotos 1971, 1973, Ortofotos digitales 1995, 2005, 2009, 2010, Censo económico 1975, 1986, 1989, 1994, 1999, 2004, 2009.



Simbología Base		Simbología Temática		SIMBOLOGÍA		MAPA 11	
	Límite Municipal		Superficie Construida 1970				
	Límite Municipios Colindantes						
	Corriente de Agua Perenne						
	Curvas de Nivel						
	Carreteras						
				<p>SUPERFICIE CONSTRUIDA CUAUTLA 1970</p> <p>Fuente cartográfica: Elaboracion propia con base en INEGI Marco Geoestadístico Nacional 1995, 2013, Carta Topográfica, Aerofoto digital 1971,1973; CONABIO.</p>			

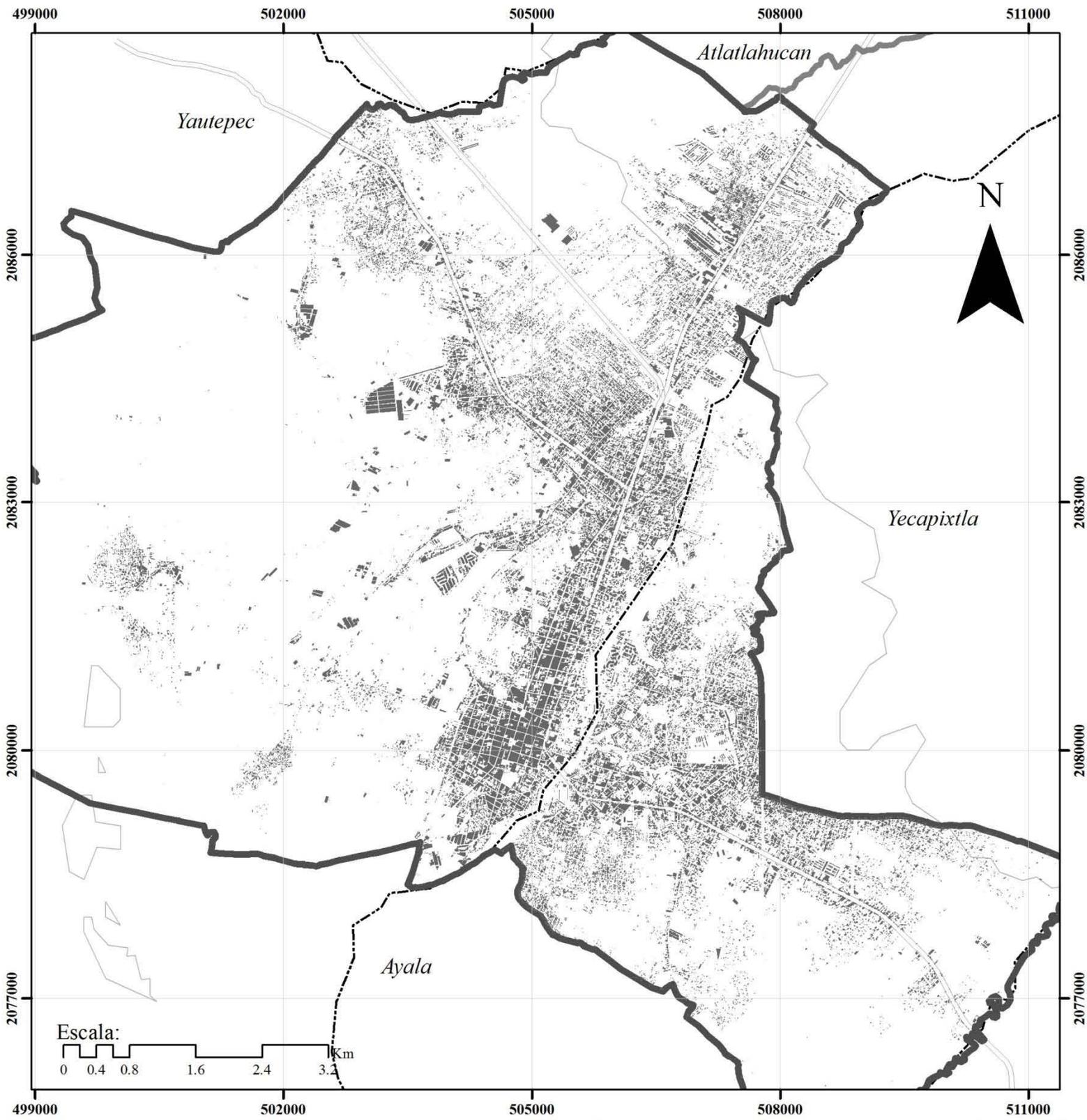


Simbología Base		Simbología Temática		SIMBOLOGÍA		MAPA 12	
	Límite Municipal		Superficie Construida 1995				
	Límite Municipios Colindantes						
	Corriente de Agua Perenne						
	Curvas de Nivel						
	Carreteras						

80

**SUPERFICIE
CONSTRUIDA
CUAUTLA
1995**

Fuente cartográfica: Elaboración propia con base en INEGI Marco Geoestadístico Nacional 1995, 2013, Carta Topográfica, Ortofoto digital 1995; CONABIO.



Simbología Base

-  Límite Municipal
-  Límite Municipios Colindantes
-  Corriente de Agua Perenne
-  Curvas de Nivel
-  Carreteras

Simbología Temática

-  Superficie Construida 2000-2010

SIMBOLOGÍA

MAPA 13

**SUPERFICIE
CONSTRUIDA
CUAUTLA
2000-2010**

Fuente cartográfica: Elaboración propia con base en INEGI Marco Geoestadístico Nacional 1995, 2013, Carta Topográfica, Ortofoto digital 2005, 2009, 2010; CONABIO.

La transformación de las condiciones socioeconómicas de Cuautla ha influido claramente en la reconfiguración del territorio, teniendo como consecuencias un despliegue predominantemente urbano, caracterizado por el incremento de las actividades terciarias asociadas a la ciudad, entre las que destacan el comercio, los servicios de alojamiento, de preparación de alimentos, de transportes y correos. Otro efecto derivado de este proceso y su intensidad se refleja en la sustitución de superficie agrícola por uso urbano, de tal manera actualmente ocupa la mitad de la superficie municipal. Sin embargo, las implicaciones de ésta transformación rebasan el ámbito territorial, es importante reflexionar sobre las consecuencias que se tendrán sobre la población y las circunstancias en que esta reproducen sus condiciones de vida; así como en los afectos adversos en el ambiente, los cuales además de repercutir en el funcionamiento de la ciudad lo hace también en la calidad de vida del ser humano, al igual que en el entorno físico que lo rodea.

Por lo tanto, es relevante la elaboración e implementación de instrumentos que cuenten con estrategias enfocadas a la mitigación de los problemas de la ciudad, estructuradas de tal manera que su ejecución y evaluación formen parte de una misma política; lo cual, es necesario para evitar que este tipo de estrategias se vean comprometidas por la visión unidimensional de los intereses económicos, que solo resuelven de manera relativa conflictos financieros y proporciona menor importancia a las dimensión social y ambiental de los problemas urbanos.

Reflexión preliminar

Las actividades económicas en la ciudad de Cuautla son un referente importante en la transformación de su estructura urbana, de hecho explican su actual patrón de crecimiento territorial a la vez que revelan la ocupación de la población en las actividades productivas de la localidad. Desde la década de los setenta a la fecha, la ciudad ha tenido cambios en su actividad económica, pasó de ser una ciudad predominantemente manufacturera a una donde el comercio en sus diferentes escalas, la renta de inmuebles y el transporte, entre otros, generan gran parte de la producción bruta total, e incluso son los sectores con más población empleada. Es decir que la ciudad de Cuautla de manera general sigue un patrón de crecimiento similar al nacional y al estatal, basado en la consolidación del sector terciario particularmente en la prestación de servicios asociados directamente con la ciudad;

teniendo como resultado con respecto a 1970 un incremento de casi 4 veces el tamaño de su área urbana. Sobre este contexto se desarrolla un panorama ambivalente de las condiciones socioeconómicas de la población, pues a pesar que los censos oficiales dan muestra de una población ocupada en alguna actividad laboral, por otra parte se exhiben las condiciones de precariedad en que laboran los individuos y que manifiestan además de un bajo salario, desprotección social por parte del estado; esto tomando en cuenta que más del 60% de la población ocupada lo hace de manera informal. Analizando dichas circunstancias la reflexión gira en torno hacia la reproducción de condiciones inapropiadas para los habitantes; propiciando por ejemplo pobreza urbana, derivada de carencias como la protección social, la educación, salud, servicios básicos y otros, lo cual también tiene como referente el crecimiento de las áreas urbanas en lugares no aptos para este propósito, como en las áreas agrícolas o de protección ambiental, colaborando para el detrimento del medio ambiente, así como del todo el medio urbano en general. El territorio tiene un aprovechamiento diferenciado, pues mientras los más desprotegidos lo utilizan para mitigar necesidades de subsistencia como la vivienda o para complemento de sus ingresos, es utilizado a su vez como una mercancía que pueda ser explotado físicamente e incluso para llevar a cabo actividades lucrativas financieramente a quienes invierten en él; en ambos casos hay una restructuración territorial de la ciudad, la cual ha tenido consecuencias adversas para el entorno y medio ambiente. Ante tal escenario la ciudad de Cuautla necesita de la elaboración e implementación de planes y programas de desarrollo conformados por estrategias que giren en torno a la administración del territorio, la conservación del medioambiente, pero sobre todo a la protección de los individuos que la habitan. Tomando en cuenta las circunstancias anteriores, entonces las políticas de tales instrumentos deben restituir la protección social de la población ante la precarización de sus condiciones de vida, así como de propuestas consistentes en una mayor generación de recursos internos que contrarresten la dependencia a las inversiones externas al municipio, también, sobre la regulación de actividades que repercuten en la distribución, identificación y uso del territorio.

Capítulo IV. Las políticas regionales; ¿instrumentos de desarrollo o crecimiento?

Las disparidades generadas por la forma de producción o la tercerización de las actividades, tienen como consecuencia el desequilibrio de las condiciones socioeconómicas, de tal manera que es necesario implementar regulaciones para abordar dichas disparidades presentes en gran parte de la población, asentada particularmente en las ciudades; por tanto, la formulación de instrumentos que contengan políticas públicas se tornan relevantes para afrontar dichas condiciones.

En nuestro país, el Estado tiene la responsabilidad de promulgar leyes concernientes a la planeación económica, social, ambiental, y de los asentamientos humanos, que sirvan como guías de la economía al igual que para el desarrollo social, pero sujetándose a los objetivos de la planeación nacional, sin embargo, a pesar de su compromiso con el bienestar social se ha puesto énfasis en el crecimiento económico.

Por tal motivo, el desarrollo de ciudades y regiones se ha planteado desde esta perspectiva, y aunque lo urbano es un elemento que necesita de estrategias socioeconómicas para mejorar la calidad de vida de su población y fomentar el desarrollo urbano, su enfoque ha tendido a flexibilizar políticas que faciliten el crecimiento productivo. Instrumentos como el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (PNDU-OT) proponen objetivos, dirigidos a cubrir necesidades financieras que a su vez, se traduzcan en desarrollo, por lo que deja de lado consideraciones primordiales para la población, comenzado por las de tipo ambiental; algo similar ocurre con los programas locales propuestos por la administración pública.

En Morelos, al igual que a nivel federal la planeación del desarrollo estatal queda a cargo del ejecutivo quien debe formular planes y programas, entre los que figura el Plan Estatal de Desarrollo y el Programa de Desarrollo Urbano del Estado. En el caso de las municipalidades, la descentralización de actividades le dotó con mayor capacidad de decisión sobre la planeación y ciertas actividades estratégicas, permitiéndole manejar su patrimonio conforme a lo dispuesto en su legislación. Por lo que es de su incumbencia, la formulación de planes de desarrollo, de desarrollo urbano municipal, de desarrollo regional, de conurbación, e incluso programas de ordenamiento ecológico.

En este sentido, el panorama estatal está conformado por 33 municipalidades de las cuales 27 cuentan con un Programa de Desarrollo para el periodo 2009-2012, en primera instancia disponibles en fuentes no oficiales; mientras que el gobierno del estado a través del periódico oficial “Tierra y Libertad” tiene registrados solamente 13, evidenciando falta de planeación oficial en el resto de los municipios, aunque la vigencia entre los documentos publicados difiere, todos corresponden a la década de 2000. En cuanto a su contenido, en más de 90% de los municipios no existe algún tipo de política que aborde temas urbanos, económicos, o ambientales; en su lugar, presentan una serie de objetivos y estrategias a favor de la reproducción de las condiciones económicas, pretendiendo a su vez orientar la administración urbana.

Dentro de este escenario destaca Cuautla, dado que su Programa de Desarrollo municipal no presenta políticas en alguno de los sectores mencionados, y al igual que la mayor parte del contexto regional exhibe una serie de objetivos y estrategias de carácter económico, dejando de lado las necesidades de protección social; mismas que deben formar parte del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, porque son fundamentales para mejorar la calidad de vida de la población e incluso de su entorno físico. La relevancia de este tema llevó a la formulación en 1999 del denominado Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal, en su modalidad de centro de población de Cuautla, Ayala, Yecapixtla y Atlatlahucan (CAYA), propuesto para fungir como la normatividad reguladora del territorio, pero con capacidad para incidir sobre la inversión pública y privada. Posteriormente en 2009 es actualizado y publicado el actual Programa de Ordenación de la Zona Conurbada (CAYA) para el periodo 2006-2012, al igual que su predecesor manifiesta como principales condiciones adversas las derivadas de la contaminación del aire, del suelo, del agua, del crecimiento urbano y la falta de políticas en ciertos rubros.

A su vez, la existencia de instrumentos económicos y urbanos conlleva intrínsecamente la necesidad de verificar el cumplimiento de sus objetivos; examinar el uso de sus recursos financieros a través de la cuenta pública hace posible dicha revisión, además permite determinar cuáles fueron los sectores más favorecidos por la administración pública. En este sentido, la administración estatal y municipal está obligada

a presentar a más tardar el 31 de enero de cada año ante el congreso local un informe anual sobre el ejercicio de sus recursos financieros. A pesar de esto, Cuautla no tiene información actualizada acerca de su cuenta pública, en cambio solo presenta tres documentos resultado de la revisión de los años 2006, 2007 y 2008 aprobados por la auditoría superior de fiscalización.

Finalmente, la revisión de programas de los tres niveles de gobierno asociada a los resultados de los procesos de control de las finanzas municipales, permite tener un panorama más amplio acerca de la toma de decisiones de la administración pública, así como de los sectores prioritarios según la orientación de sus políticas e inversión de sus recursos financieros. Al mismo tiempo, permite reconocer aquellos temas que si bien son relevantes para alcanzar una mejor calidad de vida para la población quedan rezagados o son parcialmente abordados por las estrategias destinadas para servir como guías del desarrollo integral, frente a la dinámica de los procesos económicos, sociales, ambientales y urbanos.

4.1 Revisión instrumental: una visión general de las políticas de Estado

Las transformaciones económicas generan estructuras territoriales diversificadas, provenientes de los patrones de producción y consumo, lo que da lugar a condiciones adversas tanto al contexto urbano como al ambiental. La transición de actividades económicas del sector primario a la consolidación comercial y de servicios, lleva a la implementación de regulaciones, que aborden la problemáticas que repercuten principalmente en el espacio de mayor interacción para el ser humano: la ciudad.

En este escenario, las políticas públicas juegan un papel central en la instrumentación de estrategias de desarrollo integral para la sociedad y no solo para el crecimiento de sus actividades productivas o financieras, que en muchos casos son interpretadas como sinónimos de bienestar social. En México, de acuerdo con la Constitución Política la responsabilidad de orientar el desarrollo nacional recae sobre el estado en colaboración con la sociedad. En este contexto, el congreso de la nación queda facultando para expedir leyes relacionadas con la planeación económica, social, ambiental, así como en el caso de asentamientos humanos, las cuales precisan los procedimientos, criterios, responsabilidades y mecanismos de coordinación del proceso nacional de

planeación. Esta se lleva a cabo mediante la participación de los sectores que la componen, haciendo necesaria la integración de un sistema nacional de planeación democrática, donde se establece un marco normativo que define las responsabilidades de los actores involucrados en este proceso. En un panorama general, las atribuciones del estado sobre la planeación están planteadas para servir como guías de la economía y del desarrollo nacional a través de instrumentos que contengan políticas socio-económicas sujetas a los objetivos de la planeación nacional del desarrollo (Montemayor, 1983:27).

No obstante, la responsabilidad de la nación para regular el aprovechamiento de sus recursos en favor del bienestar social, pone énfasis en materia de crecimiento económico como solución a los desequilibrios existentes en el país. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2013)¹, (Montemayor, 1983: 27). En concordancia con la visión nacional de la planeación, el desarrollo urbano en nuestro país según el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (PNDU-OT, 2001) se plantea desde una perspectiva territorial, basándose en la diversidad de sus recursos como fuente de la riqueza nacional; por lo tanto, resulta indispensable para orientar el progreso de ciudades y regiones. Al ser considerado como un elemento estratégico necesita de políticas que mejoren la calidad de vida de la población, pero que a su vez faciliten la integración económica con el desarrollo urbano regional. Cabe señalar que la conformación de dichas políticas busca incrementar y optimizar la distribución de las actividades económicas, para con ello mitigar desigualdades principalmente sociales (SEDESOL, 2001:9). En este sentido el PNDU-OT propone mejorar las condiciones de bienestar de la población con una serie de objetivos rectores fundamentalmente de tipo urbano, pero estrechamente ligados a necesidades económicas que promuevan el desarrollo, dejando en un segundo plano las consideraciones ambientales a pesar de plantear una relación en armonía con éste (SEDESOL, 2001:27). Dichas estrategias tienen como finalidad el diseño de políticas en temas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano regional, así como de reservas territoriales y suelo; derivando en programas establecidos como políticas nacionales en materia de ordenación del territorio, reserva de suelo y el encargado de la política de desarrollo urbano regional denominado Hábitat. No obstante, la actuación de las estrategias

¹ Artículos 25, 26, 27, 73

propuestas está dirigida a cubrir necesidades del ámbito urbano y económico, con excepción del programa Hábitat, el cual plantea simplemente la valorización de la relación urbano-ambiental (SEDESOL, 2001:28).

4.1.1 Perspectiva de la instrumentación en Morelos

Tales consideraciones se configuran en base a cambios ocurridos en el país durante el comienzo de la década de los ochenta, los cuales trascendieron en el actual proceso de planeación, transformándolo de un sistema centralizado a uno de tipo democrático, el cual depende de la ley para establecer normas y principios básicos a los que se someterá el desarrollo del país. Derivado de la descentralización de actividades del Estado, también se hizo necesaria la diversificación de la planeación, estableciéndose diferencias entre la efectuada por la federación y la de los gobiernos locales, dicho esquema amplía la capacidad político-administrativa de los gobiernos tanto estatales como municipales para llevar a cabo diferentes tareas entre las que destaca la planeación (Montemayor, 1983:28).

Bajo este escenario, la planeación del desarrollo estatal en Morelos está a cargo del ejecutivo, quien debe efectuar acciones encaminadas a la formulación de instrumentos como planes y programas de desarrollo, los cuales son remitidos al congreso para su aprobación o en su caso emitir observaciones (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, 2013)² (Ley Estatal de Planeación, 1997)³.

Los documentos presentados al congreso incluyen al Plan Estatal de Desarrollo, el cual en su versión correspondiente al periodo 2007-2012 consta de tres partes. La primera de ellas atiende aspectos relacionados con la seguridad pública, la segunda al desarrollo económico, mientras que la tercera está dirigida al desarrollo social. Dejando en claro su orientación economía al determinar cómo aspecto relevante para el estado al desarrollo regional, basándose en la atracción de inversión privada (empresarial); esta situación requiere de una mayor cobertura de servicios básicos, lo cual implica más construcción y mantenimiento de infraestructura. En este esquema, el turismo y el comercio tienen cabida como actividades estratégica para la generación de ingresos, al mismo tiempo que se convierten en fuente importantes de trabajo para la población; el curso de este proceso lleva

² Artículos 40, 70

³ Artículo 4

implícita la recuperación y conservación del medio ambiente como parte de la oferta turística regional más que con un sentido de responsabilidad ambiental. Complementando el panorama anterior, resulta relevante el desarrollo del denominado capital humano en conjunto con la investigación y el manejo de la información, que ayude a potencializar las características económicas del territorio y así consolidar la prestación de servicios.

En este sentido, el Plan Estatal de Desarrollo desde su perspectiva plantea tres objetivos relacionados entre sí, proponiendo para lo urbano la dotación de servicios básicos e infraestructura; en lo económico generación de empleo; mientras que en el tema ambiental al mismo tiempo que se pretende protegerlo, promueve su aprovechamiento sustentable. Sus estrategias consisten respectivamente en la mitigación de problemas de infraestructura y promoción de la construcción de la vivienda social; atracción de inversión, para fomentar la competitividad y el empleo, adecuando el marco normativo como parte del apoyo a las empresas locales. Regionalmente se propone implementar criterios de planeación económica, identificando vocaciones productivas, además de la desconcentración de las actividades productivas redirigiéndolas hacia las ciudades medias; en cuanto al medio ambiente se refiere, las estrategias se enfocan a hacer cumplir la normatividad existente, promoviendo la educación ambiental y el fomento de nuevas técnicas productivas, al igual que de infraestructura compatible con el ambiente (Plan Estatal de Desarrollo Morelos, 2007).

Dentro del marco de la planeación tanto a escala nacional como estatal, el ordenamiento y el desarrollo urbano se consideran instrumentos esenciales para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, ya que influyen en el equilibrio e integración de sus actividades incluida la preservación de los recursos naturales al igual que la protección al medio ambiente. Por tal razón, la participación social es necesaria para encontrar solución a problemas existentes (Ley General de Asentamientos Humanos, 2012)⁴, (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, 2009)⁵.

⁴ Artículos 3, 5

⁵ Artículo 2

En Morelos, también corresponde al ejecutivo estar a cargo del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, así mismo es responsable de expedir lineamientos relacionados con el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población; siendo la secretaria competente en esta materia la que propone las políticas al respecto, las cuales deben contener disposiciones acordes al ordenamiento ecológico, para restaurar o mejorar el equilibrio del medio ambiente. En este sentido, las acciones relativas al aprovechamiento del territorio se encuentran sujetas a los programas de desarrollo urbano vigentes en el estado y en el municipio (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, 2009)⁶.

El Programa de Desarrollo Urbano del Estado de Morelos (2007), es el instrumento rector del crecimiento y desarrollo urbano de la entidad, por lo tanto debe plantear prioridades y directrices a utilizar para alcanzar dicha finalidad. En concordancia con la ley, la administración estatal elaboró e hizo del conocimiento del congreso dicho programa para su expedición y publicación en el periódico oficial “Tierra y Libertad. Sin embargo, se observa que la mayor parte del programa vigente para el periodo 2007-2012, se basa en la descripción general de las condiciones físicas, socioeconómicas y ambientales de la entidad, como se observa en el cuadro 9; donde este último rubro es planteado desde una perspectiva débil, para entender la problemática que sufre el territorio en esta materia. Este programa de jurisdicción estatal, contiene tanto políticas como objetivos urbanos, económicos y ambientales, sin embargo no plantea cuáles son las estrategias, ni el por qué, cómo o con que se llevaran a cabo las políticas aportadas para el desarrollo urbano.

Cuadro 9

Disponibilidad de políticas en el Programa de Desarrollo Urbano del Estado de Morelos

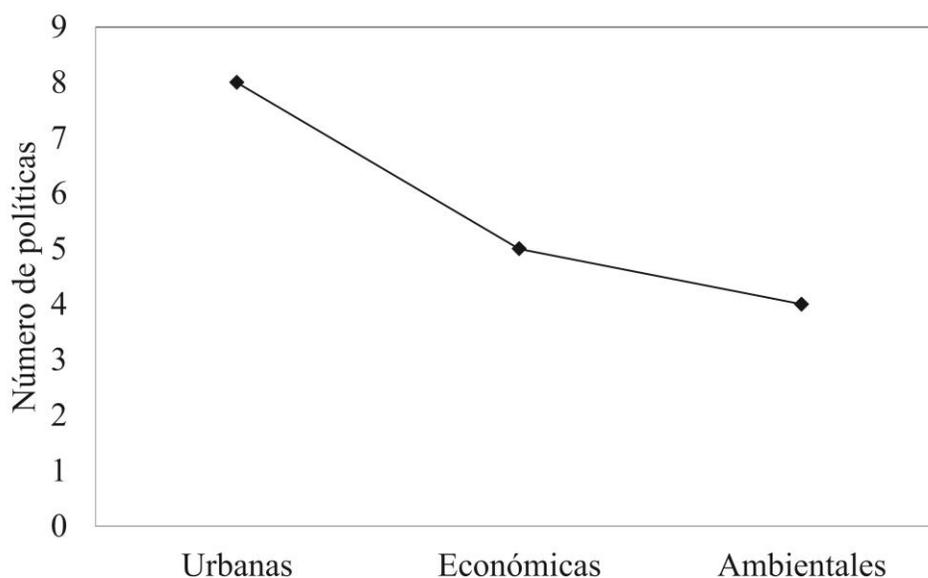
Tipo	Políticas	Objetivos	Estrategias
Urbano	X	X	
Económico	X	X	No Plantea
Ambiental	X	X	

Fuente: Elaboración propia a partir del Periódico oficial “Tierra y Libertad”, Programa de Desarrollo Urbano del Estado de Morelos (2007, 4557).

⁶ Artículos 6, 7, 78, 54

En este escenario, destacan las políticas dirigidas a atender cuestiones urbanas, como se observa en la gráfica 33, las cuales tratan temas relacionados en particular con la ordenación territorial, la constitución de reservas territoriales, la actualización y revisión de los instrumentos, la consolidación del marco jurídico, mitigación del rezago de vivienda, así como construcción de infraestructura básica. Las de tipo económico abarcan cuestiones relacionadas con el fortalecimiento y diversificación de la economía, apostando por el desarrollo equilibrado al igual que por la tecnificación del sector primario, en congruencia con esto intentara relacionar las regiones en que divide al estado. Mientras que el tema ambiental toca temas como la conservación de recursos naturales y sus ecosistemas, el uso sostenible del agua, al igual que la necesidad de formulación de ordenamiento ecológico y protección al medio ambiente. Resulta interesante, la relevancia que se le da al tema del agua, pues ya no se maneja desde un enfoque administrativo, solo para la recaudación de recursos financieros, sino desde una perspectiva que le considera como un elemento de vital importancia para el desarrollo de las actividades humanas y por tanto debe conservarse (Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Estado de Morelos, 2007).

Gráfica 33
Enfoque de las políticas en PDUEM

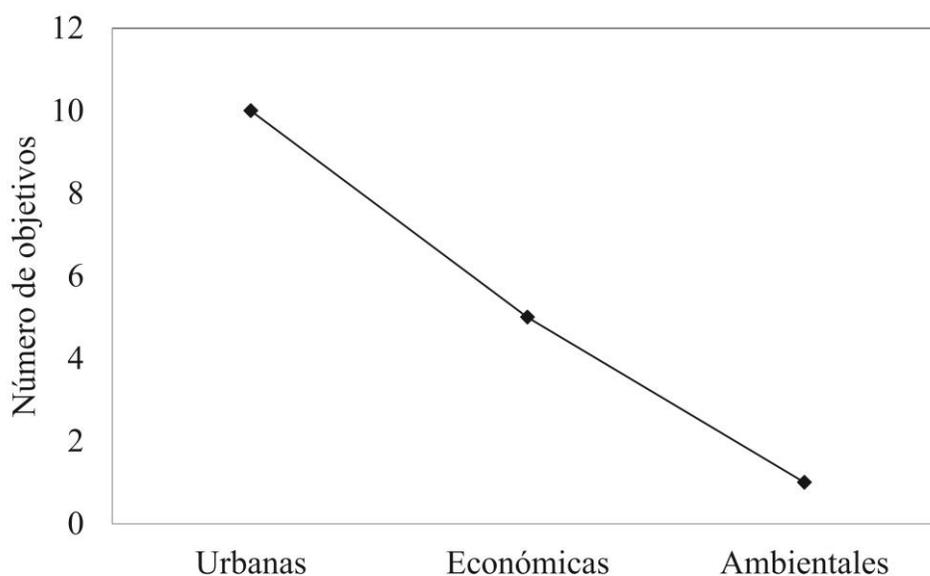


Fuente: Elaboración propia a partir de Periódico oficial “Tierra y Libertad”, Programa de Desarrollo Urbano del Estado de Morelos (2007, 4557).

En cuanto a sus objetivos, estos reflejan un patrón semejante a las políticas como se puede ver en la gráfica 34, donde aquellos del tipo urbano tienen como propósito fomentar el crecimiento integral del territorio, es decir que a través de la planificación urbana se incorpore el municipio a la región, se mejore la calidad de vida de la población ampliando la cobertura de servicios básicos, y se le optimiza la asociación del territorio al desarrollo urbano. Los objetivos económicos están encaminados a la diversificación de las actividades económicas sobre el territorio, para lo cual es necesario modernizar la infraestructura vial del estado, impulsando las actividades productivas principalmente los sectores industrial y turístico, dado que son las actividades secundarias y terciarias predominantes en el estado. Para los objetivos de tipo ambiental, se plantea como prioridad el manejo sustentable de los recursos ambientales (Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Estado de Morelos, 2007), sin una interpretación completa del tema.

Gráfica 34

Enfoque de los objetivos en Programa de Desarrollo Urbano del Estado



Fuente: Elaboración propia a partir del Periódico oficial “Tierra y Libertad”, Programa de Desarrollo Urbano del Estado de Morelos (2007, 4557).

No obstante, la existencia de propuestas para la administración del territorio, así como de los recursos existentes, en el programa no se muestra la manera particular en las que se desarrollan las políticas u objetivos estipulados y por supuesto, tampoco el cómo se

puede medir o evaluar algunas de ellas. Dejando en incertidumbre si se implanta o alcanza lo establecido en el programa de desarrollo urbano del estado.

4.2 Situación de la planeación del desarrollo en el contexto regional

Los cambios gestados durante la década de los ochenta formaron parte del proceso de apertura y diversificación de las actividades en el país subrayando la importancia de la planeación como el medio por el cual se puede alcanzar el desarrollo integral de su población. Dichas transformaciones trajeron consigo reformas aplicadas desde una base constitucional que consolidó la desconcentración de actividades estratégicas, convirtiéndolas en responsabilidad de las autoridades locales. No obstante, la planeación del desarrollo integral en estados y municipios debe guardar congruencia con la planeación nacional, esto a través de convenios que establezcan los procesos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, así como con autoridades correspondientes (Ley de Planeación, 2012)⁷.

En este sentido, los estados organizados político-administrativamente con base en el municipio libre, cuentan con personalidad jurídica propia, permitiéndoles manejar su patrimonio conforme a las leyes locales. Por tanto, están facultados para formular, aprobar, administrar, evaluar, vigilar y modificar planes de desarrollo, de desarrollo urbano municipal, de desarrollo regional, de conurbación, e incluso programas de ordenamiento ecológico locales (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2013)⁸, (Constitución política del Estado Libre y Soberano del Estado de Morelos, 2013)⁹, (Ley general de asentamiento humanos, 2012)¹⁰, (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, 2009)¹¹.

En Morelos, el municipio constituye una entidad que se conduce de acuerdo a los principios de la administración pública, diferenciando y conceptualizando las actividades municipales en tareas de planeación, organización, programación, presupuestación, ejecución y control. Asignándosele constitucionalmente la planificación de sus actividades y programas dentro de un Plan Municipal de desarrollo; elaborado por un comité de

⁷ Artículo 33, 34

⁸ Artículo 115

⁹ Artículo 116

¹⁰ Artículo 9, 15

¹¹ Artículo 8

planeación, mediante consulta popular, según lo establecido en el sistema de planeación democrática, apegándose a los objetivos, políticas y estrategias del Plan Estatal y Nacional de desarrollo (González, 2010:101).

En este contexto, las administraciones públicas municipales de Morelos por ejemplo no pueden exceder un plazo de 4 meses a partir de la toma de posesión del ayuntamiento para elaborar, aprobar y publicar los planes municipales de desarrollo; ya que su vigencia es efectiva por el periodo constitucional que le corresponda a la administración. Además, la instancia municipal debe precisar en los planes objetivos generales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del municipio, así como los recursos asignados a estos fines; así mismo, le atañe establecer instrumentos y los responsables de su ejecución; también, le corresponde determinar los lineamientos de política global, sectorial y de servicios municipales (Ley Estatal de Planeación, 1997)¹².

La relevancia de la planeación para los diferentes niveles de gobierno, está asociada a las condiciones de vida de la población, así como en su relación con el entorno tanto natural como urbano; por tanto, la existencia de instrumentos que aborden dicha situación funciona no solo con la finalidad de mitigar problemas, sino de orientar el desarrollo local, por lo que conocer sus circunstancias lo mejor posible y las relaciones que implica incluso con la naturaleza pueden derivar en la formulación de políticas que guíen procesos a favor del bienestar social.

Para contar con un panorama general del contexto regional en cuanto a instrumentación, se revisaron 27 Planes de Desarrollo periodo 2009-2012, 6 para el 2000-2006 y 3 que cubren el ciclo de gobierno 2000-2003, ver mapa 14. El 94% estuvieron disponibles en fuentes no oficiales; como el Orden Jurídico Nacional, donde se localizaron 2 programas; 10 en la Consejería jurídica del Estado de Morelos; 20 anunciados por su respectivo municipio; y uno publicado en el periódico oficial “Tierra y Libertad”, como se aprecia en el cuadro 10. Los municipios, aportan en su mayoría los instrumentos para el análisis, debido a que son las fuentes en donde se encuentran los Planes de desarrollo con la vigencia propuesta para la revisión. Por esta razón la validez del 82% de los Planes consultados comprende el periodo 2009-2012; mientras que el 9% corresponde a los años

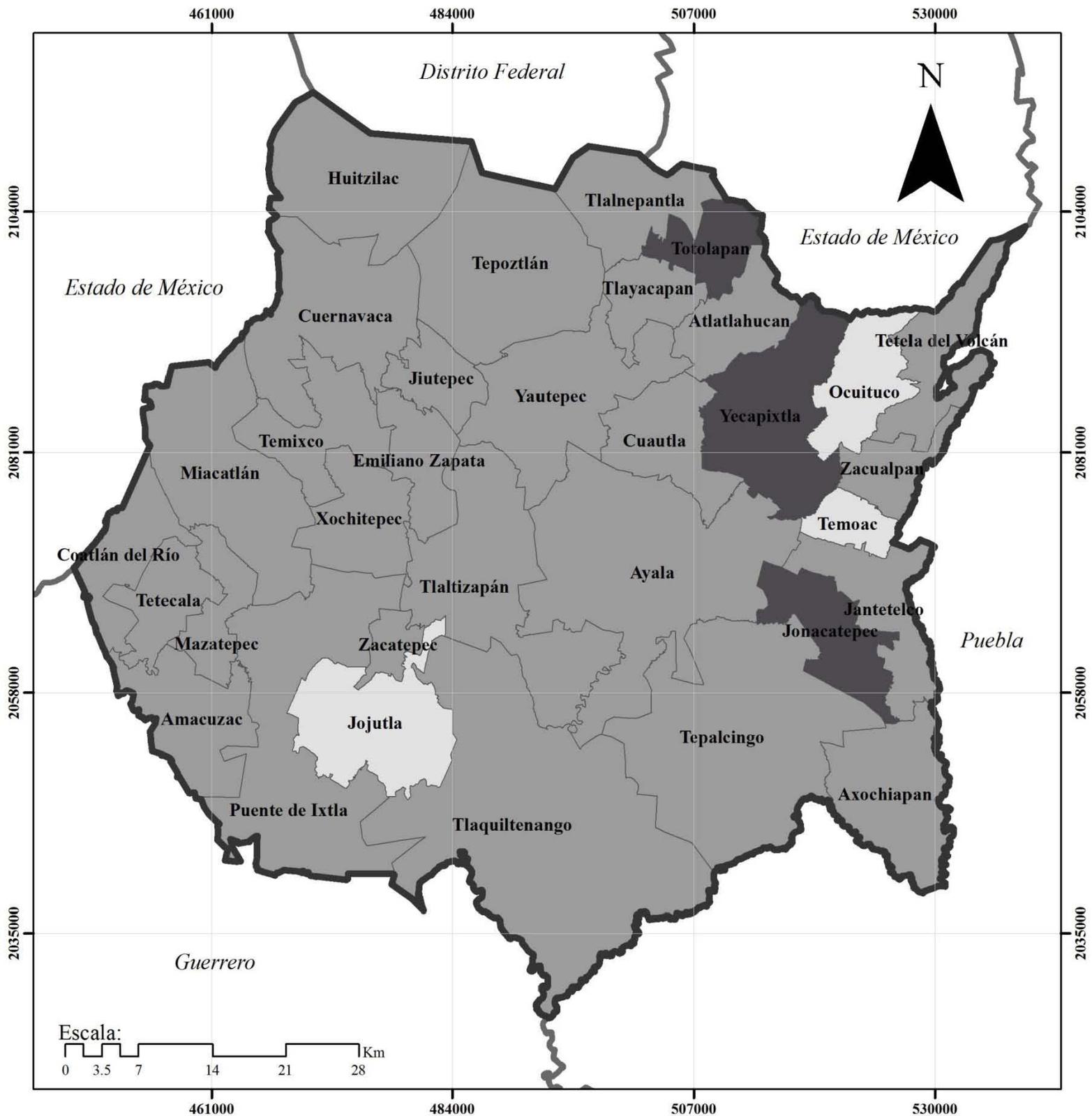
¹² Artículo 24, 26

entre 2003-2006; y el porcentaje restante tiene una obsolescencia de más de 10 años, abarcando el periodo 2000-2003, como se observa en el cuadro 11.

Cuadro 10
Origen de los Planes revisados

Municipio	Oficial	Extra oficial		
	Periódico oficial tierra y libertad	Municipio	Consejería Jurídica	Orden Jurídico
Amacuzac		X		
Atlatlahucan		X		
Axochiapan		X		
Ayala			X	
Coatlan del Río		X		
Cuautla			X	
Cuernavaca		X		
Emiliano Zapata			X	
Huitzilac		X		
Jantetelco			X	
Jiutepec		X		
Jojutla	X			
Jonacatepec			X	
Mazatepec		X		
Miacatlán		X		
Ocuituco			X	
Puente de Ixtla		X		
Temixco		X		
Temoac			X	
Tepalcingo		X		
Tepoztlán		X		
Tetecala			X	
Tetela del Volcán		X		
Tlalnepantla			X	
Tlaltizapan		X		
Tlaquiltenango		X	X	
Tlayacapan		X		
Totolapan				X
Xochitepec		X		
Yautepec		X		
Yecapixtla				X
Zacatepec		X		
Zacualpan de Amilpas	X			

Fuente: Elaboración propia a partir del Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Consejería jurídica del Estado de Morelos, Orden Jurídico Nacional y Programas Municipales de Desarrollo: Amacuzac (2011), Atlatlahucan (2011), Axochiapan (2011), Ayala (2010), Coatlan del Río (2011), Cuautla (2010), Cuernavaca (2011), Emiliano Zapata (2010), Huitzilac (2011), Jantetelco (2010), Jojutla (2003, 4236), Jiutepec (2011), Jonacatepec (2004), Mazatepec (2011), Miacatlán (2011), Ocuituco (2001), Puente de Ixtla (2011), Temixco (2011), Temoac (2001), Tepalcingo (2011), Tepoztlán (2011), Tetecala (2010), Tetela del Volcán (2011), Tlalnepantla (2010), Tlaltizapan (2011), Tlaquiltenango (2011), Tlayacapan (2011), Totolapan (2004), Xochitepec (2011), Yautepec (2011), Yecapixtla (2004), Zacatepec (2011), Zacualpan de Amilpas (2010, 4811).



SIMBOLOGÍA		MAPA 14	
Simbología Base		Simbología Temática	
	Morelos	Planes Municipales de Desarrollo	
	Estados colindantes	Vigencia	
			2009-2012
			2003-2006
			2000-2003
		97	
		DISPONIBILIDAD INSTRUMENTOS CUAUTLA 2009-2012 <small>Fuente cartográfica: Elaboración propia con base en INEGI Marco Geoestadístico Nacional 1995, 2010; Planes Municipales de Desarrollo Amacuzac, Atlalahucan, Axochiapan, Ayala, Coatlan del Rio, Cuautla, Cuernavaca, Emiliano Zapata, Huitzilac, Jantetelco, Jojutla, Jiutepec, Jonacatepec, Mazatepec, Miacatlán, Ocuituco, Puente de Ixtla, Temixco, Temoac, Tepalcingo, Tepoztlán, Tetecala, Tetela del Volcán, Tlalnepantla, Tlaltizapán, Tlaquiltenango, Tlayacapan, Totolapan, Xochitepec, Yauatepec, Yecapixtla, Zacatepec, Zacualpan de Amilpas.</small>	

Cuadro 11

Vigencia de los programas consultados

Municipio	2009-2012	2006-2009	2003-2006	2000-2003
Amacuzac	X			
Atlatlahucan	X			
Axochiapan	X			
Ayala	X			
Coatlan del Río	X			
Cuatla	X			
Cuernavaca	X			
Emiliano Zapata	X			
Huitzilac	X			
Jantetelco	X			
Jiutepec	X			
Jojutla				X
Jonacatepec			X	
Mazatepec	X			
Miacatlán	X			
Ocuituco				X
Puente de Ixtla	X			
Temixco	X			
Temoac				X
Tepalcingo	X			
Tepoztlan	X			
Tetecala	X			
Tetela del Volcán	X			
Tlalnepantla	X			
Tlaltizapan	X			
Tlaquiltenango	X			
Tlayacapan	X			
Totolapan			X	
Xochitepec	X			
Yautepec	X			
Yecapixtla			X	
Zacatepec	X			
Zacualpan de Amilpas	X			

Fuente: Elaboración propia a partir del Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Consejería jurídica del Estado de Morelos, Orden Jurídico Nacional y Programas Municipales de Desarrollo: Amacuzac (2011), Atlatlahucan (2011), Axochiapan (2011), Ayala (2010), Coatlan del Río (2011), Cuatla (2010), Cuernavaca (2011), Emiliano Zapata (2010), Huitzilac (2011), Jantetelco (2010), Jojutla (2003, 4236), Jiutepec (2011), Jonacatepec (2004), Mazatepec (2011), Miacatlán (2011), Ocuituco (2001), Puente de Ixtla (2011), Temixco (2011), Temoac (2001), Tepalcingo (2011), Tepoztlan (2011), Tetecala (2010), Tetela del Volcán (2011), Tlalnepantla (2010), Tlaltizapan (2011), Tlaquiltenango (2011), Tlayacapan (2011), Totolapan (2004), Xochitepec (2011), Yautepec (2011), Yecapixtla (2004), Zacatepec (2011), Zacualpan de Amilpas (2010, 4811).

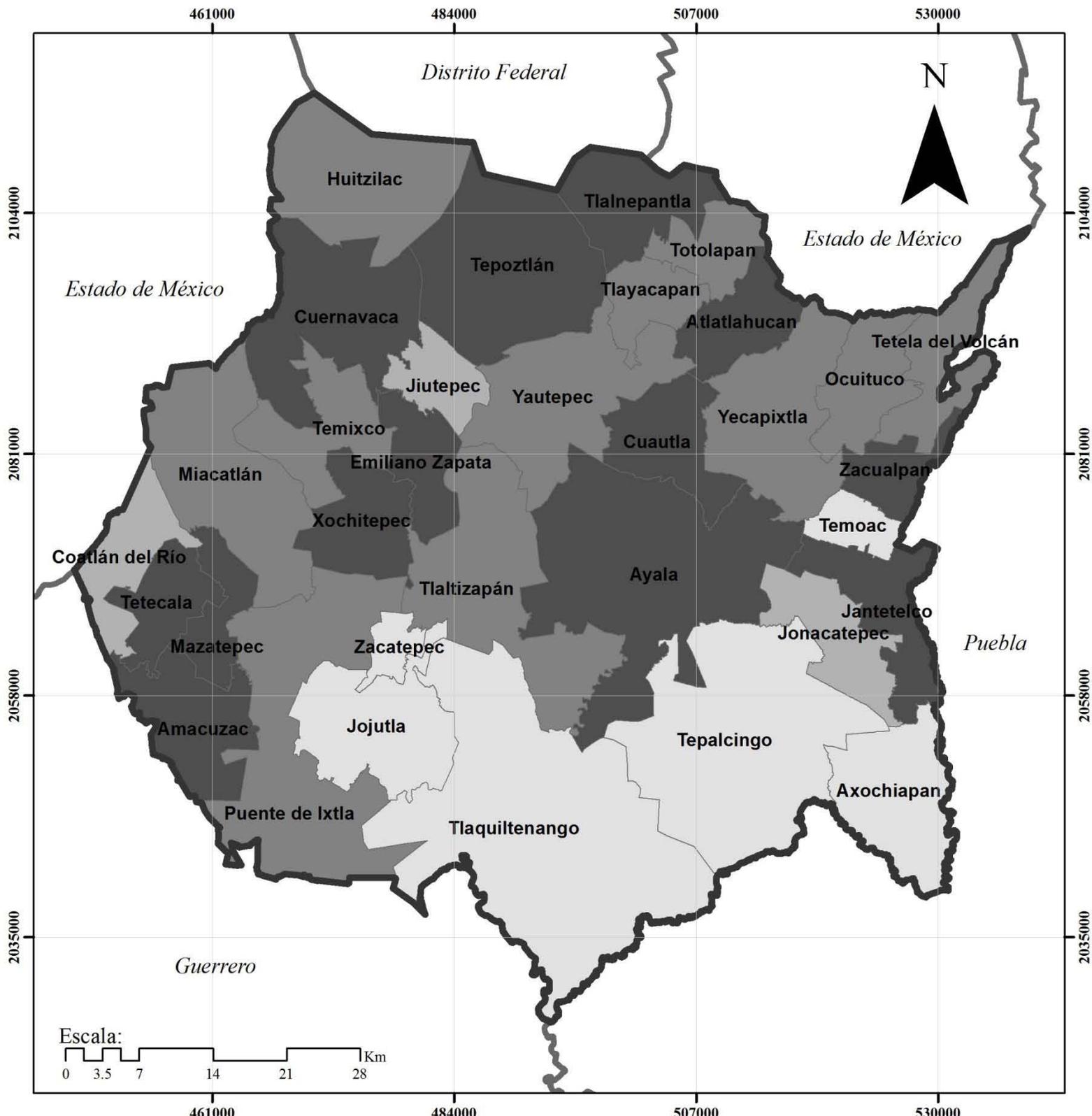
En el estado, 27 de los 33 municipios tienen un instrumento de administración y planificación municipal, correspondiente al trienio de gobierno 2009-2012; sin embargo en una revisión posterior al periódico oficial Tierra y Libertad, se identificó que tan solo 48% de estos planes de desarrollo se encuentran publicados. Es decir, que 13 municipios cuentan con un instrumento vigente para este período, los cuales son de índole oficial, reconocidos y difundidos por el Gobierno del Estado de Morelos para la planeación del desarrollo en su territorio. Aunque cada uno de los municipios dispone de algún plan difundido por el periódico oficial, existen diferencias entre la vigencia de los documentos publicados, de tal manera que 9 pertenecen a periodos de gobierno entre los años 2000 a 2006, mientras que los 11 restantes corresponden al 2006-2009, como se puede corroborar en el cuadro 12 y mapa 15.

Esto permite evidenciar la falta de planeación del desarrollo en la mayor parte de las localidades del estado, debido a la ausencia de instrumentos actualizados o reformados en 20 de los 33 municipios, como si el contexto y las condiciones físicas o socioeconómicas no se hubiesen transformado en más de una década. Como ejemplo, basta mencionar que de los 14 municipios que componen las dos zonas metropolitanas del estado y que se caracterizan por su crecimiento urbano, solo la mitad tienen un instrumento vigente en este rubro; siendo la zona metropolitana de Cuernavaca la que agrupa más de este tipo de planes. Ahora bien, si estos municipios concentran la mayor actividad urbana del estado, como tal aportan la mayor cantidad de consecuencias adversas a su población y su entorno, las cuales no están siendo reconocidas y menos aún atendidas, teniendo como resultado rezago social y degradación de áreas urbanas al igual que del medio ambiente.

Cuadro 12
Revisión periódica oficial tierra y libertad

Municipio	Periodo Constitucional			
	2000-2003	2003-2006	2006-2009	2009-2012
Amacuzac				X
Atlatlahucan				X
Axochiapan	X			
Ayala				X
Coatlan del Río		X		
Cuatla				X
Cuernavaca				X
Emiliano Zapata				X
Huitzilac			X	
Jantetelco				X
Jiutepec		X		
Jojutla	X			
Jonacatepec		X		
Mazatepec				X
Miacatlán			X	
Ocuituco			X	
Puente de Ixtla			X	
Temixco			X	
Temoac	X			
Tepalcingo	X			
Tepoztlan				X
Tetecala				X
Tetela del Volcán			X	
Tlalnepantla				X
Tlaltizapan			X	
Tlaquiltenango	X			
Tlayacapan			X	
Totolapan			X	
Xochitepec				X
Yautepec			X	
Yecapixtla			X	
Zacatepec	X			
Zacualpan de Amilpas				X

Fuente: Elaboración propia a partir del Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Programas Municipales de Desarrollo: Amacuzac (2010, 4788), Atlatlahucan (2010, 4789), Axochiapan (2001, 4154), Ayala (2010, 4788), Coatlan del Río (2004, 4343), Cuatla (2010, 4804), Cuernavaca (2010, 4802), Emiliano Zapata (2010, 4823), Huitzilac (2007, 4573), Jantetelco (2010, 4804), Jiutepec (2004, 4334), Jojutla (2003, 4236), Jonacatepec (2004, 4326), Mazatepec (2011, 4884), Miacatlán (2007, 4577), Ocuituco (2007, 4553), Puente de Ixtla (2008,4604), Temixco (2008, 4584), Temoac (2001, 4150), Tepalcingo (2001, 4157), Tepoztlan (2010, 4850), Tetecala (2010,4857), Tetela del Volcán (2007, 4559), Tlalnepantla (2010, 4827), Tlaltizapan (2008, 4586), Tlaquiltenango (2001, 4158), Tlayacapan (2008, 4598), Totolapan (2007, 4576), Xochitepec (2010, 4856), Yautepec (2008, 4595), Yecapixtla (2007, 4559), Zacatepec (2002, 4166), Zacualpan de Amilpas (2010, 4811).



Simbología Base		Simbología Temática		SIMBOLOGÍA MAPA 15	
	Morelos	Planes Municipales de Desarrollo		PLANES DE DESARROLLO PUBLICADOS EN PERIÓDICO OFICIAL TIERRA Y LIBERTAD <small>Fuente cartográfica: Elaboración propia con base en INEGI Marco Geostatístico Nacional 1995, 2010; Planes Municipales de Desarrollo, Consejería Jurídica del Estado de Morelos, Orden Jurídico Nacional.</small>	
	Estados colindantes	Publicados en Periódico Oficial			
			2009-2012		
			2006-2009		
			2003-2006		
			2000-2003		

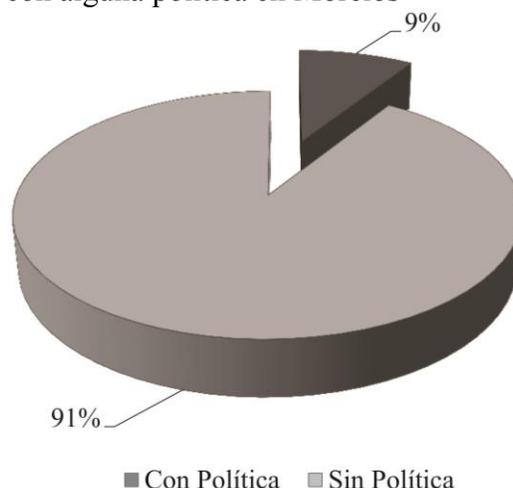
4.2.1 Análisis de políticas, una mirada a los Planes de Desarrollo del Estado

Al tener presente que una política es una estrategia por medio de la cual se administra el territorio y las actividades que se realizan en él, entonces el carácter impreso dentro de éstas ayudan a hacer viable el funcionamiento del sistema urbano (o de la ciudad). En este caso, el propósito de examinar los planes de desarrollo es identificar las políticas que aborden temas urbanos, entendidos como aquellos en los cuales se atiendan las necesidades de infraestructura, servicios básicos o algunas actividades orientadas al bienestar social de la población; los económicos, que deben tener en cuenta la creación de actividades específicas que permitan el desarrollo de este sector, así como de los individuos que participan de ella; y las de tipo ambiental, orientadas a la preservación de los recursos naturales, igual que al mejoramiento del medio ambiente frente al incremento de situaciones adversas en este tema.

En lo referente a la disponibilidad de políticas, es significativo mencionar que 30 municipios no cuentan con algún tipo de política, ni siquiera mencionan su existencia, como se demuestra en la gráfica 35. En contraparte solo tres de ellos plantean este tipo de estrategias en alguno de los aspectos urbanos, económicos o ambientales; como se aprecia en el cuadro 13 y mapa 16, los municipios de Amacuzac, Temoac y Jojutla plantean como tal su uso en los planes de desarrollo. Aunque solo el primero muestra propuestas dentro de los tres ámbitos, poniendo énfasis en la transición de la población al sector servicios evidenciando dicho enfoque; el segundo lo hace únicamente para el tema urbano, dirigiendo sus esfuerzos hacia la delimitación del territorio urbano, así como a la renovación y construcción de infraestructura necesaria para las actividades del municipio; mientras que último, a pesar de tener un plan con una obsolescencia de 10 años, resalta lo económico, creando polos rurales y urbanos de este tipo, por medio de la construcción de vialidades e infraestructura para atraer inversión. Los tres coinciden en el escaso contenido de sus políticas, que difícilmente rebasan una o dos líneas de redacción, exponiendo de manera insuficiente su propósito esencial, los recursos con los que se contara o el tiempo en que efectuara; es decir que no se estructuran cómo, con qué y para qué de las mismas. Por lo que no representan una propuesta sólida de las acciones que se pretenden realizar en sus respectivos territorios.

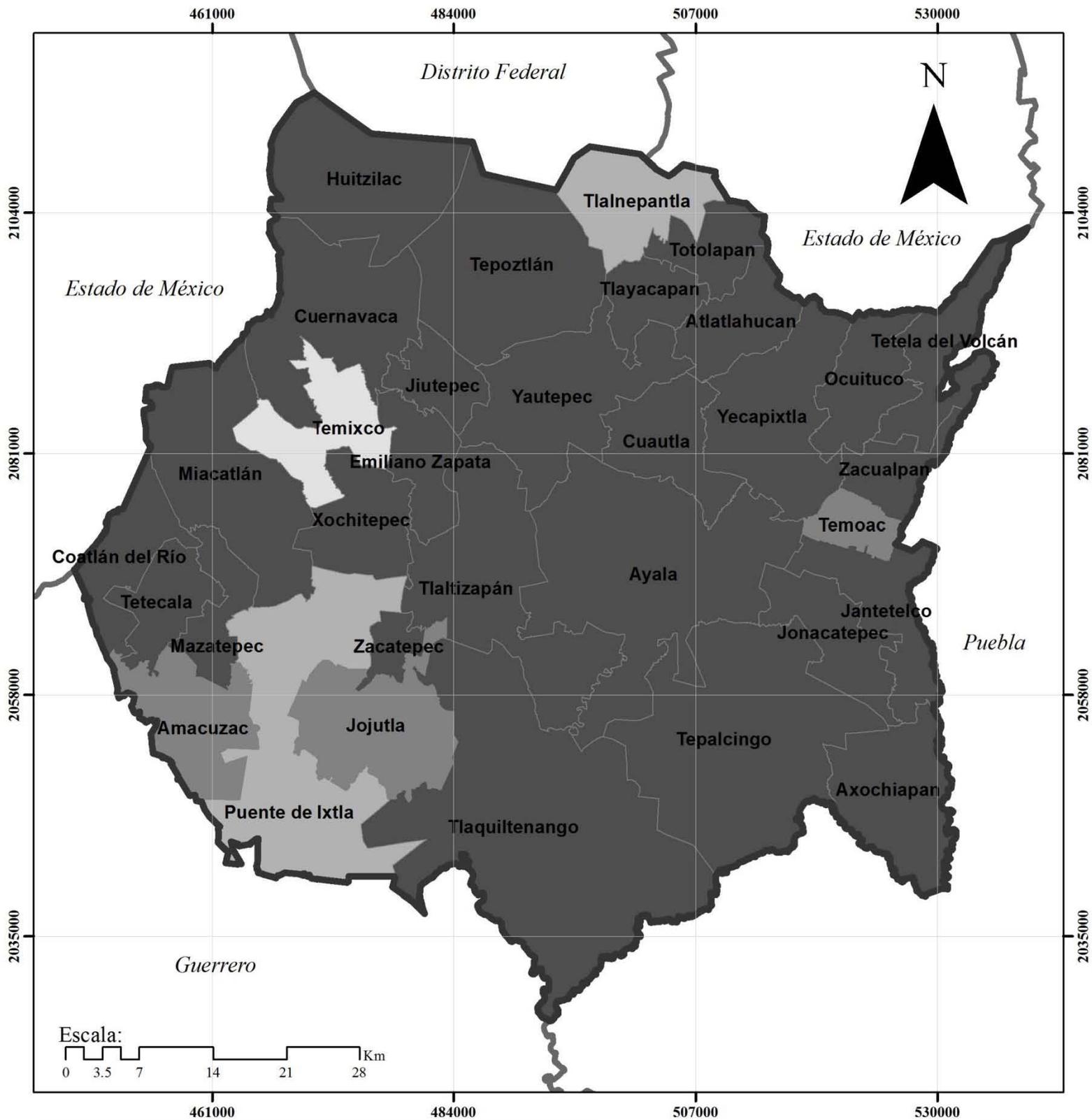
Gráfica 35

Porcentaje de municipios con alguna política en Morelos



Fuente: Elaboración propia a partir del Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Consejería jurídica del Estado de Morelos, Orden Jurídico Nacional y Programas Municipales de Desarrollo: Amacuzac (2011), Atlatlahucan (2011), Axochiapan (2011), Ayala (2010), Coatlan del Río (2011), Cuautla (2010), Cuernavaca (2011), Emiliano Zapata (2010), Huitzilac (2011), Jantetelco (2010), Jojutla (2003, 4236), Jiutepec (2011), Jonacatepec (2004), Mazatepec (2011), Miacatlán (2011), Ocuituco (2001), Puente de Ixtla (2011), Temixco (2011), Temoac (2001), Tepalcingo (2011), Tepoztlan (2011), Tetecala (2010), Tetela del Volcán (2011), Tlalnepantla (2010), Tlaltizapan (2011), Tlaquiltenango (2011), Tlayacapan (2011), Totolapan (2004), Xochitepec (2011), Yautepec (2011), Yecapixtla (2004), Zacatepec (2011), Zacualpan de Amilpas (2010, 4811).

El resto de los municipios están conformados por objetivos y estrategias poco afianzadas, ya que carecen de elementos necesarios para su ejecución. A pesar de sus limitaciones, pretenden ocupar el lugar de las políticas en la administración urbana. Como se observa en el cuadro 13, Atlatlahucan, Axochiapan, Emiliano Zapata, Cuautla, Cuernavaca, Huitzilac, Jiutepec, Jonacatepec, Temoac, Tepoztlán, Tetecala, Tetela del Volcán, Totolapan, Tlayacapan, Xochitepec, Yautepec, Yecapixtla, Zacatepec y Zacualpan, formularon instrumentos en base a los tres campos mencionados. Mientras que Ocuituco, Tepalcingo, Tlaltizapán, Jojutla y Tlaquiltenango, lo hicieron desde una perspectiva urbano-económica; Ayala presenta un carácter urbano ambiental, Mazatepec uno ambiental y económico. Por otra parte, Puente de Ixtla y Tlalnepantla solo plantean estrategias en sus documentos, asimismo Temixco solo expone objetivos. Caso particular es el de Totolapan, el cual además de carecer de políticas, también lo hace de estrategias económicas.



SIMBOLOGÍA		MAPA 16
Simbología Base	Simbología Temática	DISPONIBILIDAD DE POLÍTICAS EN EL ESTADO
Morelos	Planes Municipales de Desarrollo	
Estados colindantes	Estructura de los Planes	
	Objetivos y Estrategias	
	Políticas, Objetivos y Estrategias	
	Estrategias	
	Objetivos	

Fuente cartográfica: Elaboración propia con base en INEGI Marco Geoestadístico Nacional 1995, 2010; Planes Municipales de Desarrollo; Consejería Jurídica del Estado de Morelos; Orden Jurídico Nacional.

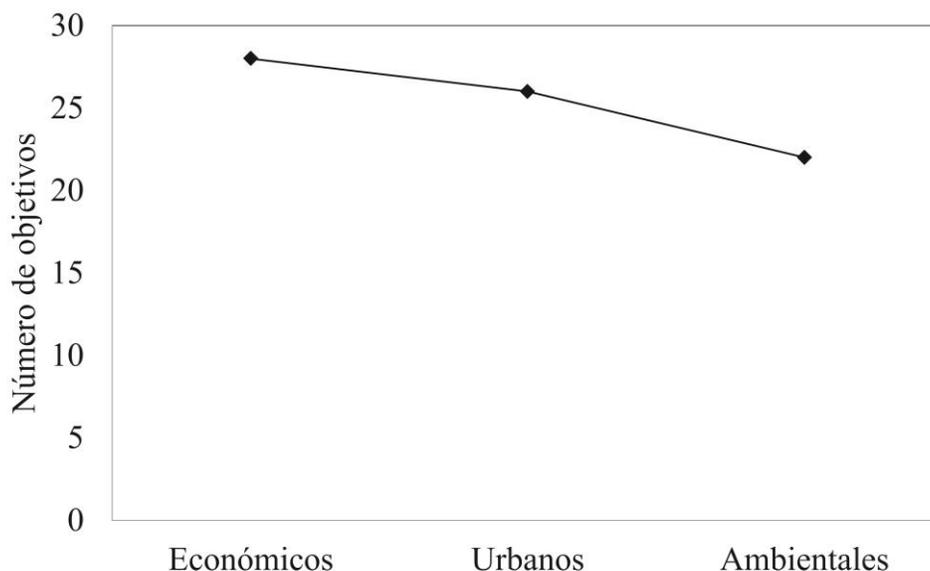
Cuadro 13
Disponibilidad de políticas en Morelos

Municipio	Políticas			Objetivos			Estrategias		
	Urbanas	Económicas	Ambientales	Urbanos	Económicos	Ambientales	Urbanas	Económicas	Ambientales
Amacuzac	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Atlatlahucan				X	X	X	X	X	X
Axochiapan							X	X	X
Ayala				X		X	X		X
Coatlán del Río					X			X	
Cuatla				X	X	X	X	X	X
Cuernavaca				X	X	X	X	X	X
Emiliano Zapata				X	X	X	X	X	X
Huitzilac				X	X	X	X	X	X
Jantetelco					X			X	
Jiutepec				X	X	X	X	X	X
Jojutla		X		X	X		X	X	X
Jonacatepec				X	X	X	X	X	X
Mazatepec					X	X		X	X
Miacatlán					X			X	
Ocuituco				X			X	X	
Puente de Ixtla							X	X	X
Temixco				X	X	X			
Temoac	X			X	X	X		X	X
Tepalcingo				X	X		X	X	
Tepoztlán				X	X	X	X	X	X
Tetecala				X	X	X	X	X	X
Tetela del Volcán				X	X	X	X	X	X
Tlalnepantla							X	X	
Tlaltizapán				X	X		X	X	
Tlaquiltenango				X	X		X	X	
Tlayacapan				X	X	X	X	X	X
Totolapan				X	X	X	X		X
Xochitepec				X	X	X	X	X	X
Yautepec				X	X	X	X	X	X
Yecapixtla				X	X	X	X	X	X
Zacatepec				X	X	X	X	X	X
Zacualpan de Amilpas				X	X	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia a partir del Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Consejería jurídica del Estado de Morelos, Orden Jurídico Nacional y Programas Municipales de Desarrollo: Amacuzac (2011), Atlatlahucan (2011), Axochiapan (2011), Ayala (2010), Coatlán del Río (2011), Cuatla (2010), Cuernavaca (2011), Emiliano Zapata (2010), Huitzilac (2011), Jantetelco (2010), Jojutla (2003, 4236), Jiutepec (2011), Jonacatepec (2004), Mazatepec (2011), Miacatlán (2011), Ocuituco (2001), Puente de Ixtla (2011), Temixco (2011), Temoac (2001), Tepalcingo (2011), Tepoztlán (2011), Tetecala (2010), Tetela del Volcán (2011), Tlalnepantla (2010), Tlaltizapán (2011), Tlaquiltenango (2011), Tlayacapan (2011), Totolapan (2004), Xochitepec (2011), Yautepec (2011), Yecapixtla (2004), Zacatepec (2011), Zacualpan de Amilpas (2010, 4811).

Como se ve en la gráfica 36, la disposición de los objetivos en los Planes de desarrollo municipal, se inclinan principalmente en favor de las condiciones económicas, ya que del total de las localidades Morelenses la mayor parte tienden hacia este sector; seguidos por las de tipo urbanos; y finalmente las que se enfocan al sector ambiental.

Gráfica 36
Tendencia de objetivos existentes en los municipios

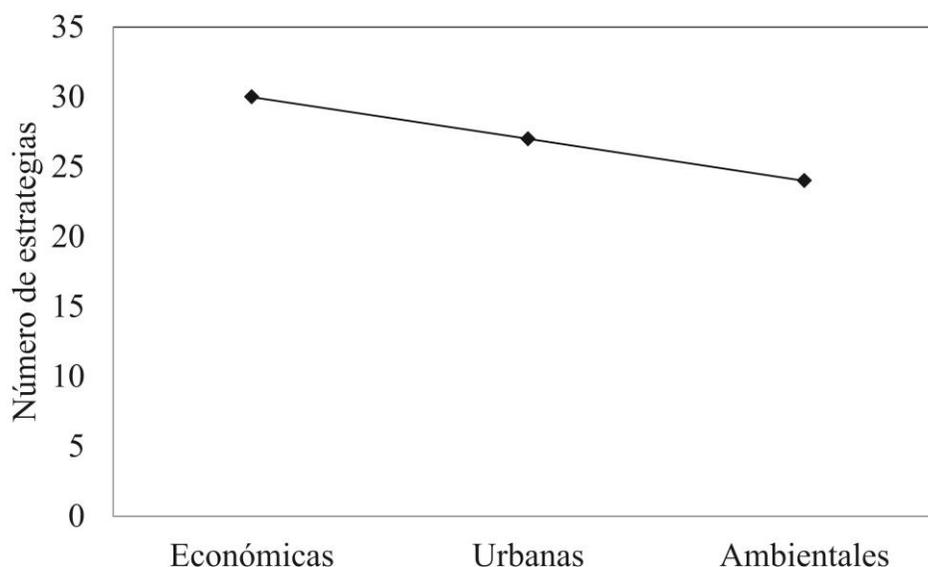


Fuente: Elaboración propia a partir del Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Consejería jurídica del Estado de Morelos, Orden Jurídico Nacional y Programas Municipales de Desarrollo: Amacuzac (2011), Atlatlahucan (2011), Axochiapan (2011), Ayala (2010), Coatlan del Río (2011), Cuautla (2010), Cuernavaca (2011), Emiliano Zapata (2010), Huitzilac (2011), Jantetelco (2010), Jojutla (2003, 4236), Jiutepec (2011), Jonacatepec (2004), Mazatepec (2011), Miacatlán (2011), Ocuituco (2001), Puente de Ixtla (2011), Temixco (2011), Temoac (2001), Tepalcingo (2011), Tepoztlan (2011), Tetecala (2010), Tetela del Volcán (2011), Tlalnepantla (2010), Tlaltizapan (2011), Tlaquiltenango (2011), Tlayacapan (2011), Totolapan (2004), Xochitepec (2011), Yautepec (2011), Yecapixtla (2004), Zacatepec (2011), Zacualpan de Amilpas (2010, 4811).

En la gráfica 37, se puede distinguir que las estrategias utilizadas por los municipios, en el marco de los instrumentos existentes, tienen una disposición similar a la observada en los objetivos, la cual pone mayor énfasis a la atención de necesidades económicas, por sobre las urbanas o las ambientales.

Gráfica 37

Tendencia de estrategias existentes en los municipios

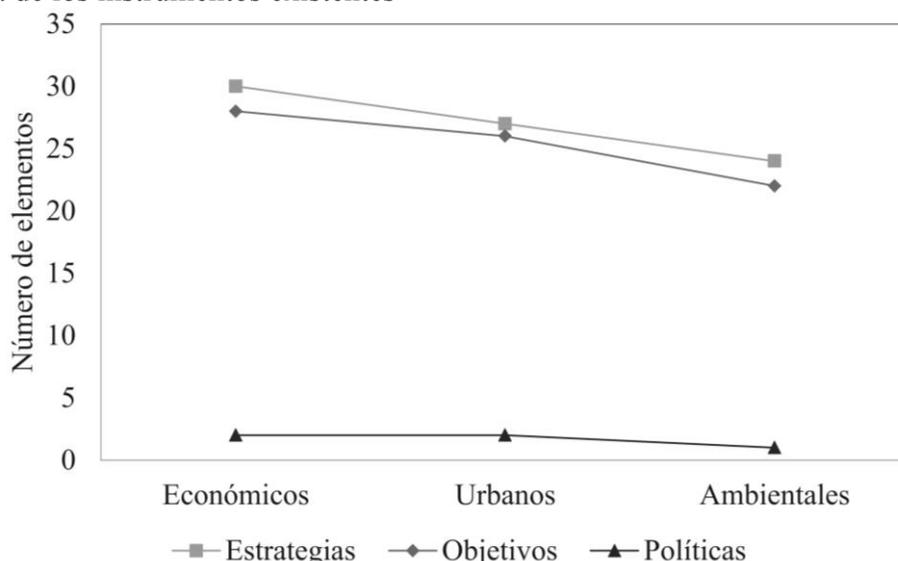


Fuente: Elaboración propia a partir del Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Consejería jurídica del Estado de Morelos, Orden Jurídico Nacional y Programas Municipales de Desarrollo: Amacuzac (2011), Atlatlahucan (2011), Axochiapan (2011), Ayala (2010), Coatlan del Río (2011), Cuautla (2010), Cuernavaca (2011), Emiliano Zapata (2010), Huitzilac (2011), Jantetelco (2010), Jojutla (2003, 4236), Jiutepec (2011), Jonacatepec (2004), Mazatepec (2011), Miacatlán (2011), Ocuituco (2001), Puente de Ixtla (2011), Temixco (2011), Temoac (2001), Tepalcingo (2011), Tepoztlan (2011), Tetecala (2010), Tetela del Volcán (2011), Tlalnepantla (2010), Tlaltizapan (2011), Tlaquiltenango (2011), Tlayacapan (2011), Totolapan (2004), Xochitepec (2011), Yautepec (2011), Yecapixtla (2004), Zacatepec (2011), Zacualpan de Amilpas (2010, 4811).

Aunque existen diferencias entre políticas, estrategias y objetivos propuestos por los municipios, de acuerdo con lo observado son prioritarias las circunstancias económicas, ver gráfica 38; las cuales tienen como el argumento principal la atracción de inversión, debido a que es la forma más fácil de obtener recursos por parte de las localidades del Estado, además se convierte en una de las más importantes fuente de trabajo para la población. Posteriormente, se encuentra lo urbano, que en general están encaminados a la construcción y consolidación de infraestructura básica; por otro lado hacen referencia a la ampliación de servicios sociales, así como a los de salud y cultura. Finalmente por ser las menos, están las disposiciones ambientales, de las cuales privan temas relacionados al monitoreo para el uso de los recursos disponibles y su conservación.

Gráfica 38

Tendencia de los instrumentos existentes



Fuente: Elaboración propia a partir del Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Consejería jurídica del Estado de Morelos, Orden Jurídico Nacional y Programas Municipales de Desarrollo: Amacuzac (2011), Atlatlahucan (2011), Axochiapan (2011), Ayala (2010), Coatlan del Río (2011), Cuautla (2010), Cuernavaca (2011), Emiliano Zapata (2010), Huitzilac (2011), Jantetelco (2010), Jojutla (2003, 4236), Jiutepec (2011), Jonacatepec (2004), Mazatepec (2011), Miacatlán (2011), Ocuituco (2001), Puente de Ixtla (2011), Temixco (2011), Temoac (2001), Tepalcingo (2011), Tepoztlan (2011), Tetecala (2010), Tetela del Volcán (2011), Tlalnepantla (2010), Tlaltizapan (2011), Tlaquiltenango (2011), Tlayacapan (2011), Totolapan (2004), Xochitepec (2011), Yautepec (2011), Yecapixtla (2004), Zacatepec (2011), Zacualpan de Amilpas (2010, 4811).

Aunque cada localidad presenta alternativas para mitigar los problemas de su territorio, la mayoría de objetivos y estrategias propuestas solo buscan la activación económica; ya sea atrayendo recursos nacionales o extranjeros, impulsando la instalación de nuevas empresas, otorgando facilidades a las ya existentes o impulsando las cualidades turísticas, históricas y naturales de su territorio. Este escenario, promueve la construcción de infraestructura usualmente asociada a los servicios de agua y drenaje, esenciales para su funcionamiento. Tales condiciones pretenden volver competitivas a las localidades e impulsar el empleo en los sectores secundario y terciario, quedando al margen estrategias que busquen el equilibrio del medio ambiente; por el contrario, implantan otras en las que se requiere encontrar la potencialidad del medio natural para aportar materias primas a la producción, sin tomar en cuenta la degradación del entorno natural o el urbano.

4.3 Análisis de las políticas en el escenario municipal, Cuautla y sus instrumentos

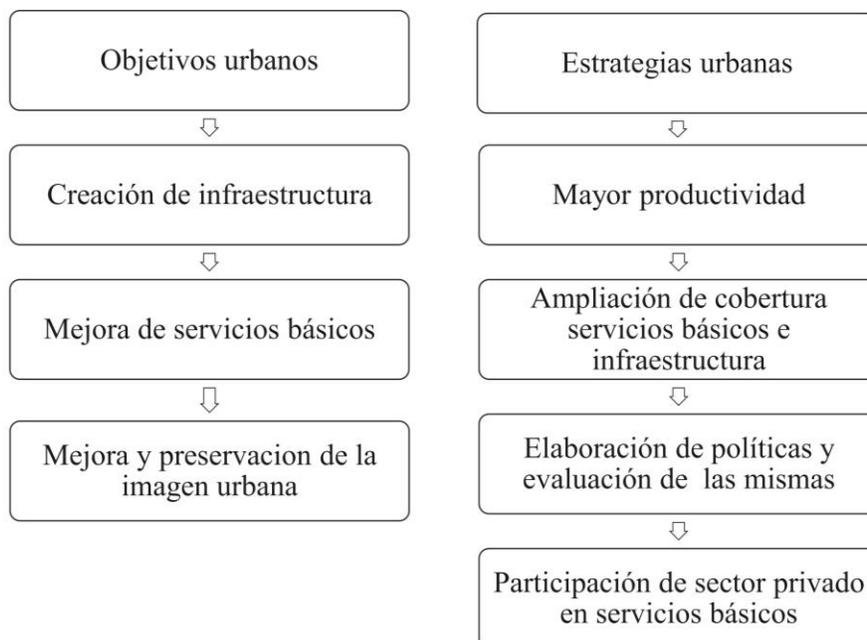
La actividad demográfica y socioeconómica de las ciudades que integran al estado de Morelos, forman parte de una dinámica derivada del incremento en las actividades urbanas, así como de la interacción con su entorno físico. En este escenario, la ciudad de Cuautla destaca por su acelerado crecimiento demográfico, pues a pesar de contar con la tasa de crecimiento poblacional más baja de las últimas décadas (1.34%) su población rebasa los 175 mil habitantes, colocándolo como el tercer municipio más poblado del estado (INEGI, 2010); por sus particularidades económicas, enfocadas al comercio, los servicios y la industria manufacturera, que proveen de trabajo a casi tres cuartas partes de la población ocupada total (INEGI, 2009); y a su localización geográfica, permitiéndole una estrecha relación con los municipios de Atlatlahucan, Ayala, Tlayacapan, Yautepec y Yecapixtla formando la segunda zona metropolitana del estado, así también mantiene cercanía con la ciudad de Cuernavaca y la capital del país, el Distrito Federal. Debido a que es considerada atractiva como sitio de paso, de distribución regional y servicios asociados.

Para abordar tales condiciones, es esencial la existencia de instrumentos en los que se incluyan estrategias formuladas con el objetivo de dirigir el desarrollo local de una de las ciudades más relevantes del estado de Morelos. Según lo observado en su Plan de desarrollo, Cuautla es un municipio que no presenta políticas concretas en algún sector; en su lugar tiene una serie de objetivos y estrategias que pretenden remplazar a las políticas como solución a las necesidades en su territorio.

En este contexto, los objetivos de carácter urbano proponen mejorar las condiciones de vida de la población, crear infraestructura social, de educación, así como de los servicios de salud; además, mejorar la prestación de servicios públicos, proteger la imagen de la ciudad, al igual que de sus espacios públicos. Estos objetivos tienen estrategias en lo referente a las condiciones de vida, la productividad de la población, la ampliación en la cobertura de los servicios básicos, así como de la infraestructura; también se propone integrar las políticas urbanas con las sociales, promoviendo la participación de la sociedad para la creación y evaluación de las mismas, esto último resulta interesante si tenemos en cuenta que durante la revisión de este plan de desarrollo no se encontró una sola política.

En ese mismo escenario, promueven la generación de políticas dirigidas hacia la asistencia social y de los servicios de salud ampliando su cobertura, incluyendo la construcción de la infraestructura para su ejecución. Además, plantea la concertación de acciones para mejorar la imagen del municipio y de sus espacios públicos aunque también se propone la creación de nuevos lugares que cumplan con estos fines, respetando el patrimonio histórico (Programa Municipal de desarrollo de Cuautla, 2010). De las estrategias presentadas en este documento, dentro de lo urbano sobresale el interés por hacer participe en mayor medida al sector privado en la prestación de servicios públicos, así como en el desarrollo tecnológico y administrativo de los mismos. Como se percibe en el diagrama 1, en dichos objetivos y estrategias, la finalidad del plan es atraer inversión para la construcción de infraestructura, al igual que la ampliación de áreas servidas tanto de agua como de drenaje; fomentando el actual patrón de crecimiento de la ciudad cubriendo momentáneamente las necesidades de la población e industria, sin plantear nuevos esquemas de atención preventivos que se enfoquen a las necesidades de largo plazo de Cuautla.

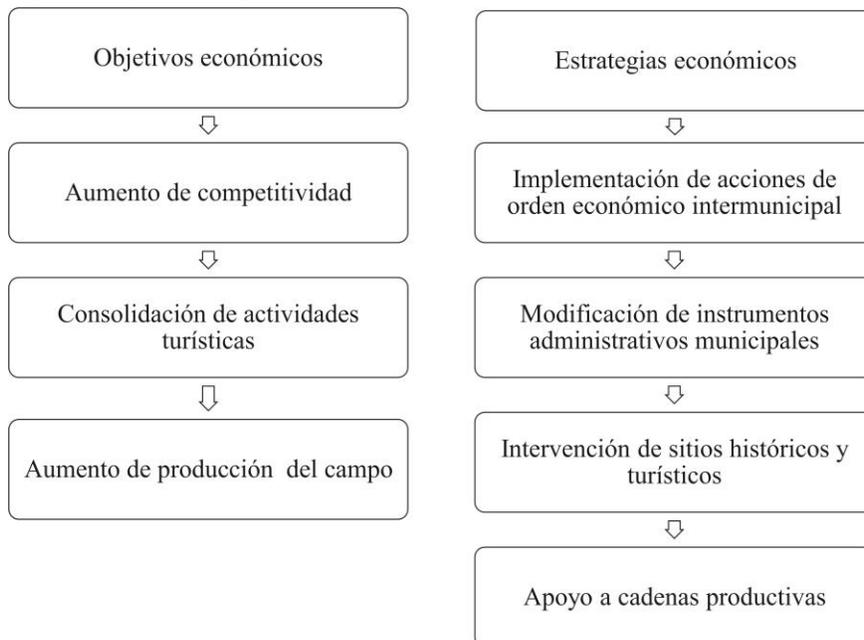
Diagrama 1
Principales objetivos y estrategias urbanas de Cuautla



Fuente: Elaboración propia a partir de Consejería jurídica del Estado de Morelos, Plan de Desarrollo Municipal de Cuautla (2010).

En cuanto a los objetivos económicos, estos se enfocan específicamente al aumento de la competitividad; la integración entre los municipios que componen el área metropolitana, para incentivar el desarrollo; proveer el aprovisionamiento de condiciones para la realización de las actividades económicas, predominantemente comerciales y manufactureras en Cuautla; y la consolidación turística, aprovechando los eventos y edificaciones históricas de la localidad; para el campo propone facilitar la comercialización de sus productos. Resulta interesante que en este apartado aparece la administración estratégica de la ciudad como un objetivo con orientación económica. Las estrategias de orden urbano incluyen el impulso de la cooperación intermunicipal como medio para volver competitiva y atractiva la ciudad a la inversión nacional o extranjera, para lo cual se pueden modificar instrumentos administrativos municipales que agilicen el asentamiento de las inversiones, así como de las diferentes actividades económicas. Complementando esta idea, el turismo se vuelve parte del despliegue económico, a través de la intervención en zonas emblemáticas con alta derrama financiera, al mismo tiempo que busca convertir la vocación económica de la población en predominantemente prestadora de servicios turísticos. Dentro de este apartado, se menciona el desarrollo sustentable del campo, pero entendido como apoyo a las cadenas productivas y la construcción de infraestructura hidroagrícola; relacionando la importancia del suelo con la necesidad imperativa de identificar su potencialidad y aptitud productiva para ser aprovechados, tocando superfluamente los temas relacionados con la conservación de las tierras de cultivo (Programa Municipal de desarrollo de Cuautla, 2010). En este punto, las necesidades económicas de la localidad se interpretan a través del aprovechamiento productivo de recursos como el suelo y las actividades de corte turístico que puedan realizarse en él, para volver competitiva a Cuautla; en contraparte no aborda problemas socioeconómicos como el trabajo informal o el comercio ambulante, ni identifica las carencias más representativas de la sociedad, dejando a la población de manera homogénea como un elemento de aporte a la economía, y no como receptora de sus beneficios, ver diagrama 2.

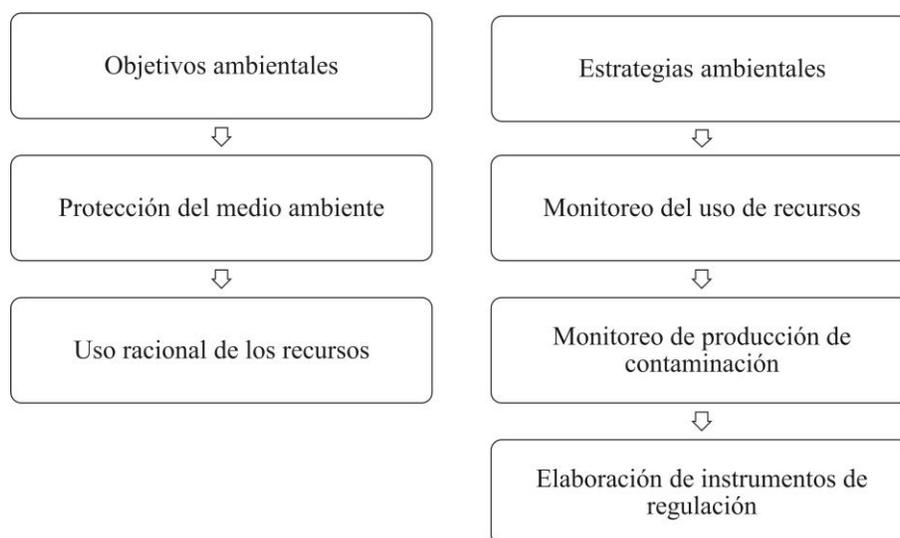
Diagrama 2
Principales objetivos y estrategias económicas de Cuautla



Fuente: Elaboración propia a partir de Consejería jurídica del Estado de Morelos, Plan de Desarrollo Municipal de Cuautla (2010).

Mientras que la relación con el entorno físico se plantea a partir de objetivos ambientales, concebidos solo para la protección y utilización racional de los recursos naturales; utilizando estrategias para monitorear el consumo de dicho patrimonio, así como de las emisiones contaminantes en aire, agua y suelo; además se propone la creación de instrumentos interinstitucionales a través de los cuales exista una regulación y recuperación de recursos naturales; al mismo tiempo, pretende llevar a cabo acciones para que el medio natural procese los contaminantes generados por las actividades humanas. No obstante, el abordaje resulta superficial para atender las causas que producen los efectos adversos al medio ambiente, y tampoco se menciona con precisión como regular o recuperar el medio natural, por lo que este tipo de estrategias se podrían interpretar para el caso de cualquier localidad, lo cual resulta inquietante pues la relación con el entorno físico es relevante tanto para las actividades productivas como para la reproducción social de la población, debido a que influye directamente en las condiciones de salud de las personas (Programa Municipal de desarrollo de Cuautla, 2010), ver diagrama 3.

Diagrama 3
Principales objetivos y estrategias ambientales de Cuautla



Fuente: Elaboración propia a partir de la Consejería jurídica del Estado de Morelos, Plan de Desarrollo Municipal de Cuautla (2010).

Derivado del análisis de objetivos y estrategias que componen lo urbano, lo económico y lo ambiental del Plan de Desarrollo Municipal, se evidencia un importante sesgo de carácter económico en estos; teniendo como finalidad el incremento de la industria manufacturera y la prestación de servicios en la ciudad. Favoreciendo así, las condiciones para el asentamiento de las actividades económicas, expresadas en inversiones financieras sobre el territorio e incrementado el área urbana de la localidad, afectando el entorno natural y a su vez el bienestar, el confort e incluso la productividad de los habitantes de Cuautla. Una particularidad más que influye para su transformación, es la inexistencia de políticas reguladoras de las actividades económicas, sociales o urbanas. Consecuencia de esto, son una serie de condiciones adversas para la población, dado que los objetivos y estrategias planteados en lugar de las políticas no expresan cómo, con que o para que, de las acciones a realizar, convirtiéndose entonces en parte de un discurso basado en buenas intenciones que dejan de lado las necesidades de protección social, salud, educación e incluso las consideraciones ambientales de la ciudad.

4.3.1 Planeación territorial: Programa de Ordenación de Zona Conurbada Intermunicipal CAYA

En la planeación municipal, el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial son necesarios instrumentos que intervengan dichos procesos, con el objeto de mejorar la calidad de vida de la población, impulsar las actividades económicas, preservar los recursos naturales y proteger el medio ambiente. Por tanto, es competencia de la administración local elaborar los programas de desarrollo urbano municipal, difundirlo, así como vigilar su cumplimiento (Ley General de Asentamientos Humanos, 2012)¹³, (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable, 2009)¹⁴.

De acuerdo con lo dispuesto en Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable (2009)¹⁵, el Programa de Desarrollo Urbano en particular, debe incluir políticas en materia de conservación, orientadas a mantener el equilibrio ecológico, el buen estado de la infraestructura, el equipamiento, la vivienda y el acervo histórico cultural; de consolidación, para racionalizar agua y suelo; de crecimiento, para ordenar y regular la expansión física de los centros de población, determinando áreas para el desarrollo urbano; de impulso, para canaliza recursos destinados al desarrollo urbano; y de mejoramiento, para ordenar o renovar las zonas deterioradas ambiental, física o funcionalmente en un centro de población.

A pesar de lo expuesto en la ley referente a la planeación urbana y la importancia de su respectiva instrumentación¹⁶ en el desarrollo local, según el periódico Oficial “Tierra y libertad” el municipio de Cuautla presentó por última ocasión un programa de desarrollo urbano de manera individual en el año de 1990, posteriormente en 1995 a través de un decreto se informa de la modificación de dicho programa (Decreto por el que se modifica el

¹³ Artículo 3, 9

¹⁴ Artículo 2, 8

¹⁵ Artículo 63

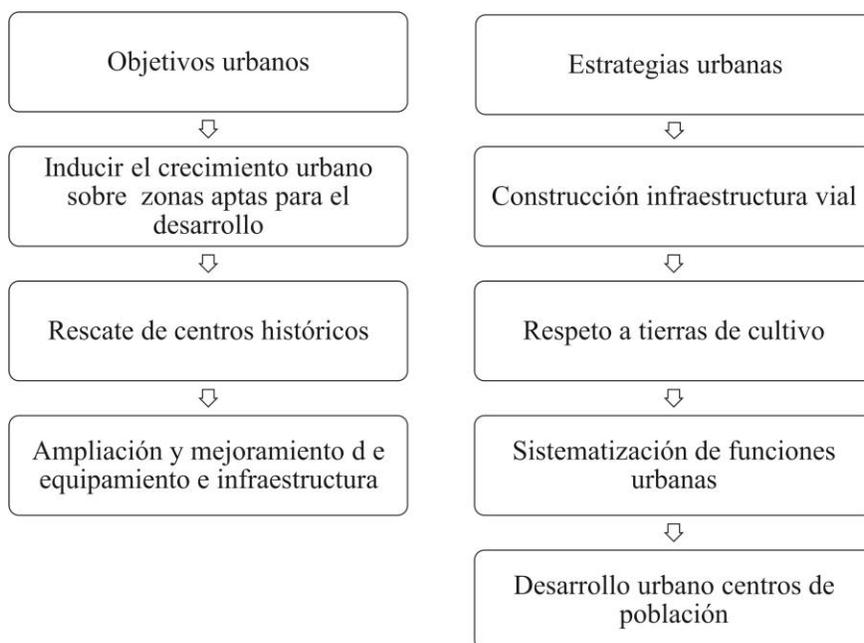
¹⁶ La importancia del procedimiento de elaboración de los programas de desarrollo urbano radica en la coordinación del sector privado, social y el consejo municipal de desarrollo urbano para su formulación; una vez que el municipio da aviso del comienzo del proceso de planeación. Ya finalizado, se publica en la gaceta municipal y dos diarios de circulación estatal la convocatoria para su consulta pública. Previo a su aprobación, los municipios deben de responder a los planteamientos improcedentes, una vez pronunciadas y resueltas las observaciones, se emite el dictamen de congruencia con el programa estatal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano sustentable. Finalmente, aprobado por el congreso del estado para su publicación en el periódico oficial y en los dos diarios de mayor circulación el programa también queda inscrito en el registro público de la propiedad y del comercio (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable, 2009. Artículo 44).

Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Cuautla, 1995). De igual manera, pero cuatro años después se notifica la actualización de su carta urbana y la tabla de zonificación de usos del suelo, también en este año, se reconoce oficialmente la zona conurbada intermunicipal compuesta por Cuautla, Ayala, Yecapixtla y Atlatlahucan, denominada CAYA por las siglas de sus municipios, ver mapa 17; suceso que ha marcado por más de una década el rumbo del planeación urbana para los municipios que la componen.

Lo expuesto con anterioridad, derivó en el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal en su modalidad de centro de población de Cuautla, Ayala, Yecapixtla y Atlatlahucan (CAYA) 2000-2006, aprobado por el congreso del Estado en 2004. El cual expone de manera general como principales condiciones adversas en el municipio la contaminación del aire, del suelo y del agua; destacando como fuentes el mal manejo de los residuos sólidos, al igual que la falta de drenaje y alcantarillado. Además, evidencia deficiencias en el equipamiento, sobre todo el cultural, de comunicaciones y el recreativo, dado el acelerado crecimiento urbano lineal a lo largo de las principales vialidades.

En este sentido, el programa se ha formulado para constituirse como una normatividad reguladora de los usos y destinos del suelo, reservas territoriales e incluso para incidir en la inversión pública como privada. Por tanto, plantea una serie de objetivos urbanos encauzados hacia el ordenamiento del desarrollo urbano, el rescate de centros históricos, el mejoramiento de la infraestructura, ampliación de los servicios así como del equipamiento urbano. Mientras sus estrategias para el ordenamiento urbano se divide en cuatro segmentos: el de infraestructura básica interurbana, el cual preverá obras de modernización al sistema vial de la zona; el de ordenamiento territorial, que actúa bajo la premisa de respeto a tierras de cultivo e impulso a la instalación de agroindustria; la sistematización de funciones urbanas, a través de la optimización del potencial de las zonas que componen la conurbación; y el desarrollo urbano de los centro de población, cuya función principal es organizar la estructura urbana de la zona, identificando las reservas territoriales así como planteando una zonificación secundaria que incluye la normatividad en cuanto usos permitidos, densidades, coeficientes de ocupación y utilización (Programa de ordenación de zona conurbada intermunicipal CAYA, 2004), ver diagrama 4.

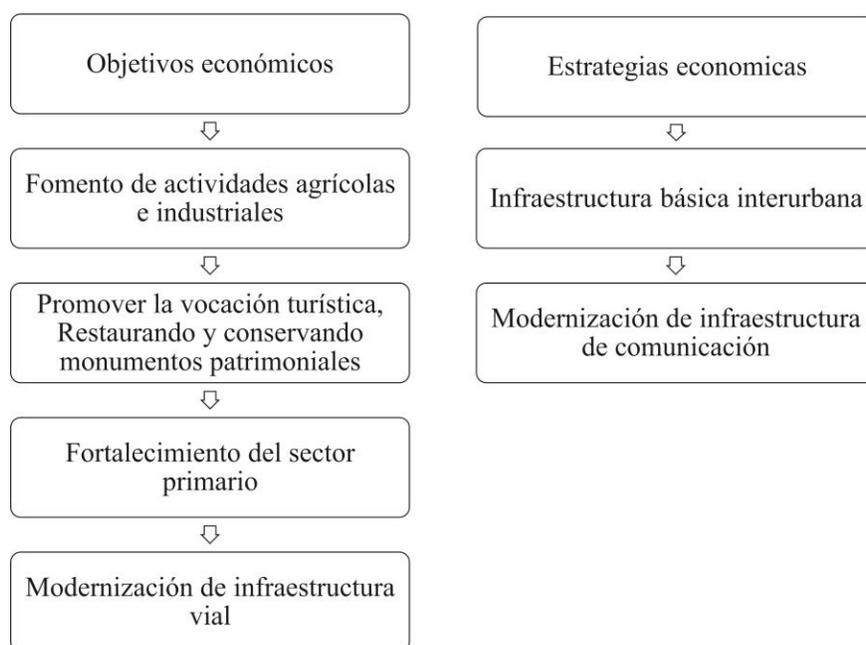
Diagrama 4
Objetivos y estrategias Urbanas CAYA, 2000-2006



Fuente: Elaboración propia a partir del Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal en su modalidad de centro de población de Cuautla, Ayala, Yecapixtla y Atlatlahucan (2001, 4106).

A su vez, el apartado económico se enfoca a impulsar la productividad regional, fomentando actividades agropecuarias, industriales y turísticas, lo que incluye modernizar la infraestructura vial con la finalidad de mejorar la comunicación de la zona, como se observa en el diagrama 5. Mientras que la relación del entorno urbano con el ambiental, tiene como objetivo solo la recuperación de los cauces naturales y cuerpos de agua, dejando de lado las afectaciones sufridas tanto por la flora como por la fauna (Programa de ordenación de zona conurbada intermunicipal CAYA, 2004).

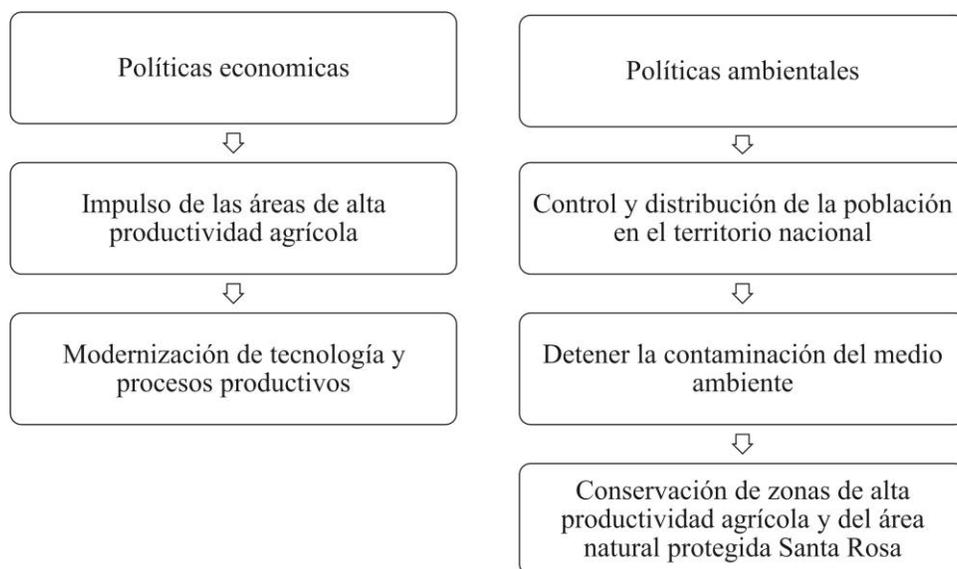
Diagrama 5
Objetivos y estrategias económicas CAYA, 2000-2006



Fuente: Elaboración propia a partir del Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal en su modalidad de centro de población de Cuautla, Ayala, Yecapixtla y Atlatlahucan (2001, 4106).

En cuanto a las políticas, el programa las referencia en términos ambientales y urbanos, como se resumen en el diagrama 6. Las primeras, proponen equilibrar las regiones del país y mejorar la calidad de vida de la población teniendo como base el desarrollo sustentable; también el conservar áreas naturales y tierras de alta productividad agrícola; impulsar nuevas tecnologías en áreas agrícolas no urbanizables; y por supuesto detener la contaminación de recursos como el agua, el suelo y aire. Por otro lado, lo urbano utiliza cuatro tipos de políticas según uso o actividad del territorio, sin especificar en qué consiste cada una de ellas. Estas son de regulación y control, en la localidad del área de estudio (CAYA); de conservación en aquellas de uso agrícola tanto de riego como temporal; de crecimiento en terrenos baldíos y áreas aptas para el desarrollo urbano; y mejoramiento en centros históricos.

Diagrama 6
Políticas presentes en el CAYA, 2000-2006



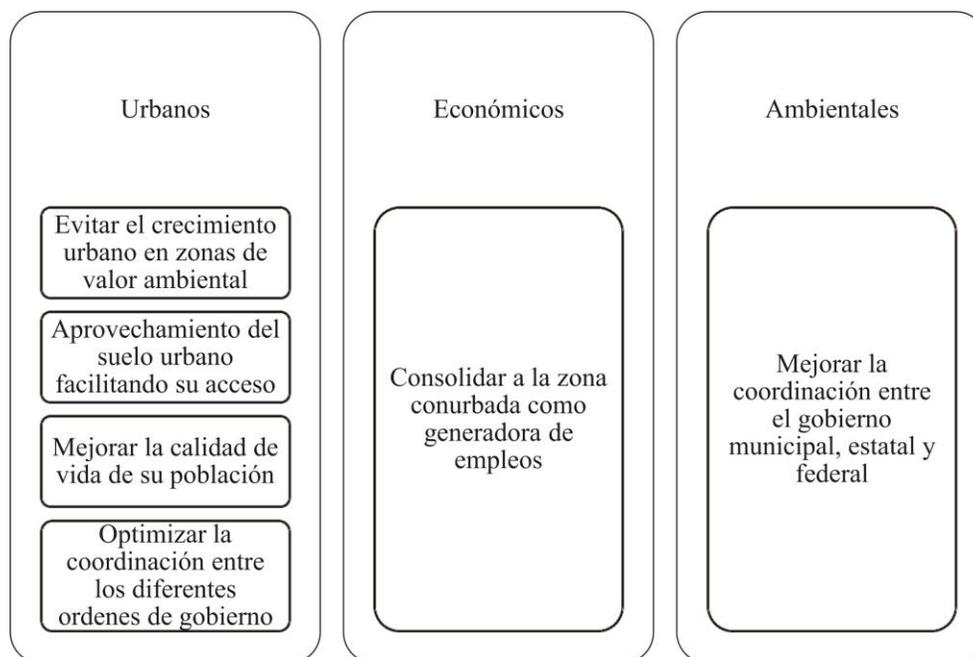
Fuente: Elaboración propia a partir del Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal en su modalidad de centro de población de Cautla, Ayala, Yecapixtla y Atlatlahucan (2001, 4106).

En 2009 se publica en el periódico oficial el actual programa de ordenación de la zona conurbada intermunicipal 2006-2012 (CAYA), derogando al utilizado en el periodo anterior. Este documento al igual que su antecesor, plantea como problemática la contaminación ambiental, la falta de equipamiento urbano, infraestructura, servicios básicos, e integra otros como la vivienda, la pobreza urbana y la carencia de políticas en diferentes rubros. Aunque está diseñado principalmente para acordar con los tres niveles de gobierno cuales son los medios para planear y regular dicha zona conurbada.

En este contexto, plantea objetivos urbanos orientados a mejorar la calidad de vida de la población, evitando el crecimiento de este tipo en zonas de valor ambiental, maximizando el aprovechamiento del suelo urbano, incluso facilitándolo a personas con menos recursos. En lo económico, buscan aumentar la cantidad de empleos consolidando el uso de suelo comercial y mixto en los corredores urbanos. Ambientalmente, pretenden alcanzar la coordinación de los diferentes niveles de gobierno, en conjunto con instituciones no gubernamentales y población en general para solucionar problemas.

En lo concerniente a las estrategias, el programa trata de consolidar a la región por medio de lo urbano, creando más equipamiento e infraestructura vial, dotando de servicios básicos, elaborando instrumentos de planeación urbana y proyectos de escala regional; tomando en cuenta a la gestión y administración urbana. Las económicas proponen hacer competitiva la zona para atraer inversión, consolidando los corredores urbanos, e incrementado las actividades turísticas, el desarrollo industrial al igual que el inmobiliario. Las de tipo ambiental, procuran la preservación de zonas agrícolas de alta productividad, únicamente permitiendo su uso para actividades ambientales y construcción de infraestructura. Asimismo, promueve la elaboración de programas sobre preservación de recursos naturales, que incorporen acciones de rescate ecológico, y de prevención o mitigación de la contaminación, ver diagrama 7.

Diagrama 7
Principales objetivos programa Caya 2006-2012

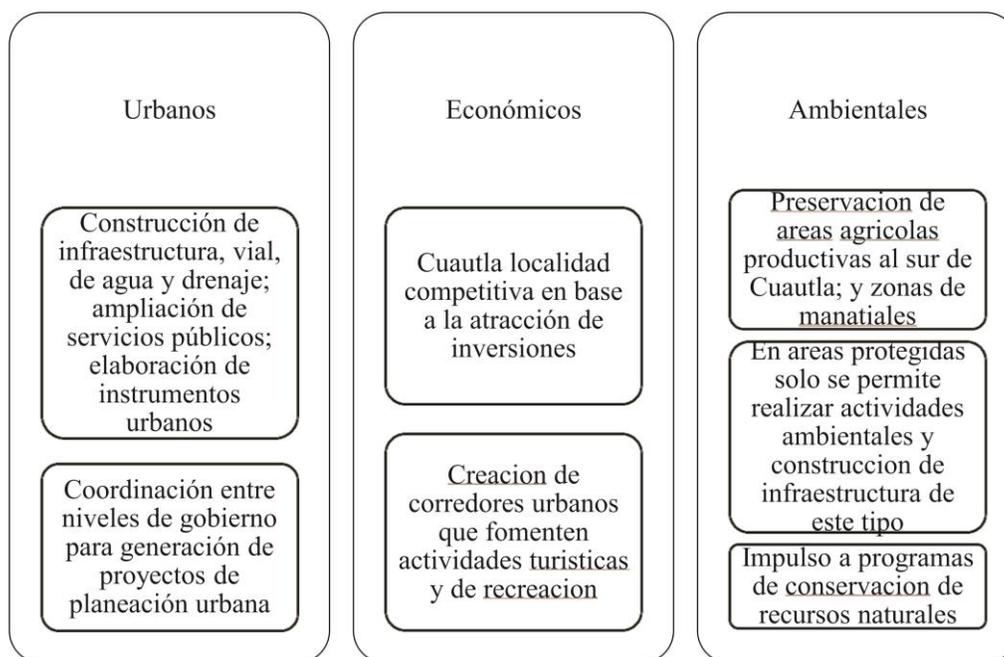


Fuente: Elaboración propia a partir del Periódico Oficial Tierra y Libertad, Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal en su modalidad de centro de población de Cuautla, Ayala, Yecapixtla y Atlatlahucan (2009, 4757).

Como en su antecesor, las políticas solo se plantean en dos temas, el urbano y el medio ambiente aunque en ninguno se precisa su contenido. Las primeras, están asociadas

a actividades urbanas, económicas y sociales; denominadas como de impulso, mejoramiento, consolidación, crecimiento, control y conservación. Las segundas, según el programa y en correspondencia con el ordenamiento ecológico se designan de aprovechamiento sustentable, de protección, restauración así como de preservación (Programa de ordenación de zona conurbada intermunicipal CAYA, 2009), ver diagrama 8.

Diagrama 8
Políticas del programa Caya 2006-2012



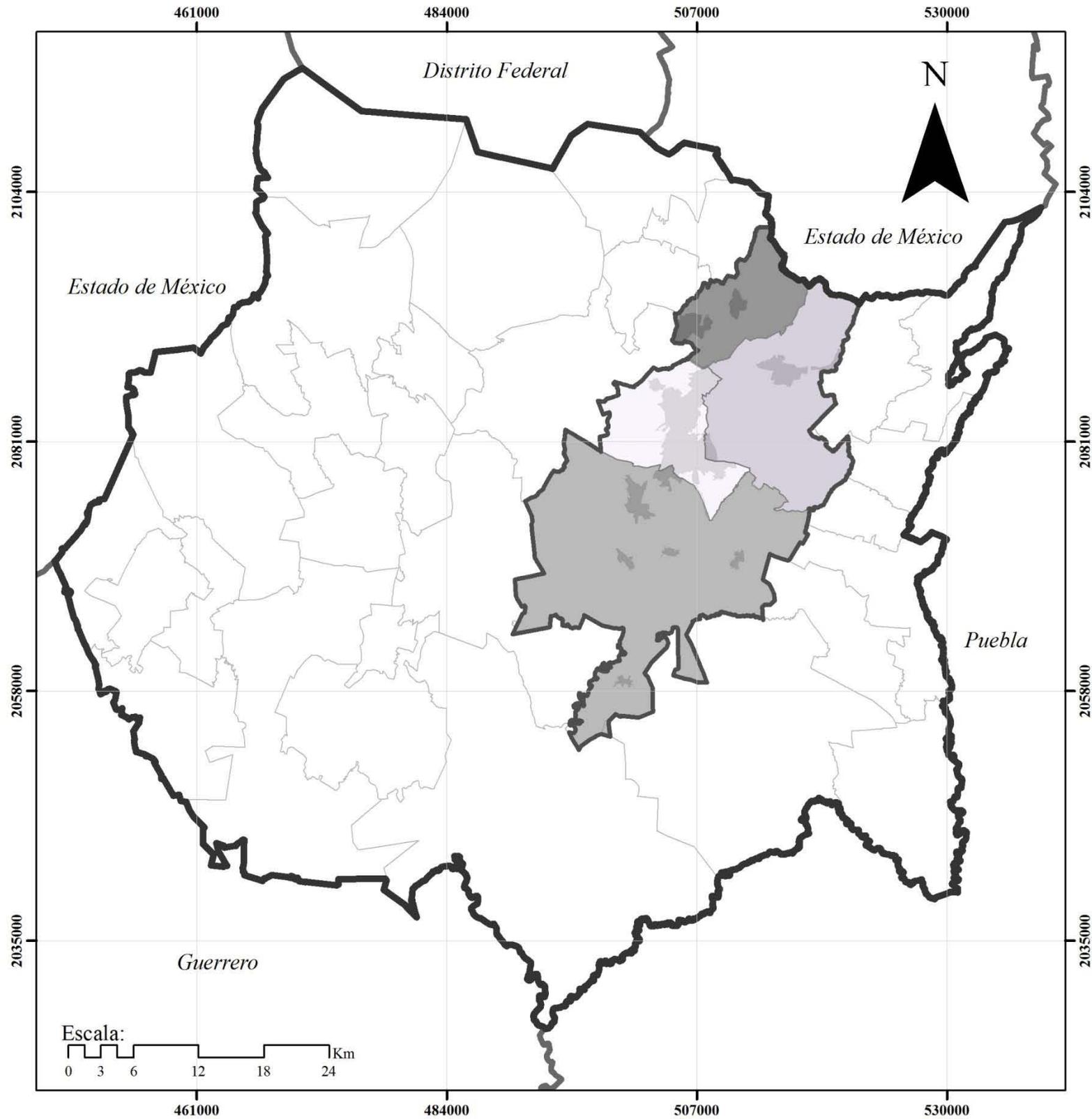
Fuente: Elaboración propia a partir del Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal en su modalidad de centro de población de Cuautla, Ayala, Yecapixtla y Atlatlahucan (2009, 4757).

Aunque el Programa de Ordenación de Zona Conurbada Intermunicipal CAYA, se distingue por contener particularidades respecto al territorio, estableciendo ciertos criterios asociados con la adecuación de las condiciones físicas para su urbanización, los elementos rectores de las dos versiones del documento al igual que los planes de desarrollo en la región, exhiben objetivos y estrategias orientados a cubrir necesidades económicas inmediatas, aunque algunos de ellos estén clasificados como parte de las consideraciones urbanas. Es ya una característica de la instrumentación en el estado la búsqueda de inversión externa de recursos, generando condiciones favorables a actividades relativas con

los sectores secundario y terciario dentro de cada localidad e incluso en la entidad, siendo así competitivos con otros en la región. El entendimiento de este concepto por parte de quienes elaboran los instrumentos, tiene como consecuencia el descuido de elementos básicos para los habitantes de la ciudad de Cuautla, como la protección social, del entorno o la alimentaria, a pesar de ser condicionantes básicos para el bienestar de la población quedado establecido además por la legislación local. Un inconveniente más deriva de la sectorización de las estrategias, las cuales no tienen conexión entre sí generando deficiencias para su ejecución.

Por otra parte, al reconocerse oficialmente la conurbación de Cuautla, permitió se acordara entre municipios su planeación y regulación a través de un programa de ordenación con vigencia indefinida, que debe mantenerse en constante proceso de evaluación según lo estipulado en la Ley de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos (2000)¹⁷. Actualmente esta norma jurídica cambió su nombre a Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo urbano Sustentable (2009), tratando el tema de las conurbaciones municipales en su artículo 24; mientras que la vigencia de los programas de desarrollo se estipula en el 39, agregando causas bajo las cuales puede ser cancelado como: condiciones que hagan obsoleta su aplicación, estrategias incosteables, la aparición de nuevas técnicas que mejoren su formulación y el incumplimiento de sus etapas de ejecución. Las reformas realizadas a la ley de ordenamiento territorial estatal, ocasionaron en el instrumento urbano vigente para esta zona, diferencias con lo dispuesto en los artículos bajo los que fue planteado dicho programa; estas variaciones asociadas a su reestructuración, modificaron además del nombre de la ley, el contenido y numerales de los artículos mencionados. Lo anterior, expone la falta de un reajuste por parte del programa con respecto a la legislación actual, si esta circunstancia no fuese causal suficiente para invalidar el programa (CAYA), al menos demuestra poca atención por parte de las autoridades correspondientes a un instrumento rector del desarrollo local que no caduca.

¹⁷ Artículo 16, 31



SIMBOLOGÍA		MAPA 17
Simbología Base	Simbología Temática	ZONA CONURBADA CAYA
Morelos	Límite Zona Conurbada	
Estados colindantes	Municipios CAYA	
Municipios	Atlatlahucan	
Localidades Urbanas	Ayala	
	Cuautla	
	Yecapixtla ¹²²	
<small>Fuente cartográfica: Elaboración propia con base en INEGI Marco Geoestadístico Nacional 1995, 2010, 2013.</small>		

4.4 Cuenta pública, una aproximación al ejercicio del gasto publico

En general, el planteamiento de los diferentes programas de desarrollo y desarrollo urbano existentes tiene como propósito mejorar la calidad de vida de la población; guiados por sus objetivos, se elaboran estrategias y políticas que se traducen en acciones dirigidas a atender necesidades. En este contexto, examinar el uso de los recursos financieros, a través de la cuenta pública es útil para verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, así como su congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos, el programa financiero e incluso informes de gobierno (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)¹⁸, (Constitución Política del Estado de Morelos)¹⁹, (Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos)²⁰. Además permite determinar cuáles fueron las acciones realizadas, su orientación y su costo financiero; por tanto, se puede deducir los sectores más favorecidos por la administración pública. A nivel federal, la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos faculta a la cámara de diputados para efectuar dicha revisión y evaluar la gestión financiera del estado. En el caso de las entidades federativas, son las legislaturas de cada uno de estos quienes están facultadas para fiscalizar las cuentas públicas (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)²¹. Para Morelos y sus municipios, es el congreso del estado el acreditado para examinar sus cuentas por conducto de la Auditoría Superior de Fiscalización, quien puede también inspeccionar semestralmente el uso de los recursos económicos, además de estudiar el informe presentado anualmente por la administración correspondiente. Por este motivo, los municipios están obligados a presentar cada año su cuenta pública ante el congreso estatal para su revisión, a más tardar el 31 de enero (constitución política del estado de Morelos)²².

A pesar de lo mencionado con anterioridad, el municipio de Cuautla, uno de los más significativos del estado de Morelos, no tiene información actualizada año tras año sobre su cuenta pública. Según la revisión efectuada a los contenidos del Periódico oficial “Tierra y libertad” del Estado de Morelos, de 1976 a 2012 existen diversos decretos que hacen referencia a la aprobación de esta información, sin embargo solo existen tres documentos

¹⁸ Artículo 74

¹⁹ Artículo 40

²⁰ Artículo 1

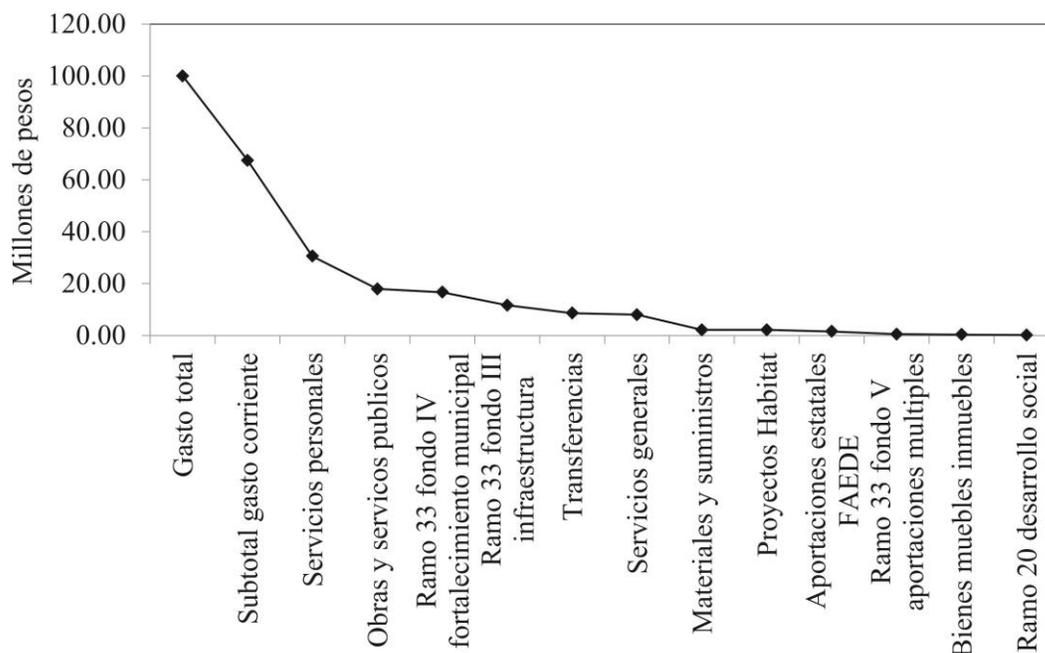
²¹ Artículo 115

²² Artículo 32

en los que se da a conocer el resultado de la revisión anual a dichos informes y que están disponibles para su consulta; la terna corresponde a la cuenta pública de 2006, 2007 y 2008 que tienen un gasto total ejercido de \$269'222'122, \$334'869'787 y \$355'515'444 millones de pesos, respectivamente. Destacando que en solo dos años el gasto total se incrementó en 32%, es decir, en más de 86 millones de pesos.

En este sentido, durante 2006, la administración municipal utilizó 67.5% de sus recursos financieros en el gasto corriente, el cual hace referencia a la adquisición de bienes y servicios que realiza el sector público, esto engloba el pago de personal, materiales, suministros, servicios generales, transferencias, bienes muebles-inmuebles, deuda, obra y servicios públicos. Donde el primer y último concepto emplean 48.5% del gasto total ejercido, lo que equivale a \$130,461 millones de pesos aproximadamente; ya que el municipio no separó adecuadamente la aplicación de los recursos, originado por la mezcla de estos con los del programa hábitat, ver gráfica 39. El resto del gasto ejercido, corresponde al denominado gasto de capital, al que le conciernen las erogaciones que incrementan el patrimonio público e incluye el gasto de inversión tanto física como financiera que realizan las dependencias y entidades de la administración pública. Este rubro contiene recursos de: las aportaciones federales para entidades federativas y municipios ramo 33, destinadas específicamente al fondo III infraestructura social, IV fortalecimiento municipal y V aportaciones múltiples; del Fondo de Aportaciones Estatales para el Desarrollo Económico (FAEDE); del ramo 20, orientado al desarrollo social; y el programa hábitat, que con subsidios federales apoya acciones además de obras en zonas urbanas marginadas. Esta segunda clasificación, presenta mayor inversión en el fortalecimiento municipal, el cual tiene como finalidad satisfacer necesidades, pero priorizando sus compromisos financieros; y en la infraestructura social, cuya misión es financiar obras que beneficien a la población. Estos dos conceptos en conjunto, equivalen a 28.25% del gasto total ejercido. En contra parte, la menor inversión se dio en el desarrollo social ramo 20; en las aportaciones múltiples, asignadas para asistencia social e infraestructura educativa; en el fomento de actividades agrícolas y artesanales, fondo FAEDE; y en proyectos del programa hábitat respectivamente ver gráfica 39. Estos últimos conceptos, en total representan solo 4.28% de dicho gasto.

Gráfica 39
Cuenta Pública 2006



Fuente: Elaboración propia a partir del Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Informe del resultado de la revisión a la cuenta pública del municipio de Cuautla, Morelos, ejercicio presupuestal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2006 (2008, 4599).

En un panorama general, los aspectos que ocupan mayor cantidad de recursos son: la remuneración del personal (30.55%), obras y servicios públicos (17.91%), seguidos del fortalecimiento municipal (16.61%). Por otra parte, en los que menor cantidad utilizaron fueron: el desarrollo social ramo 20 (0.17%), en la adquisición de bienes muebles inmuebles (0.31%) y el fondo de aportaciones múltiples (0.47%) ver cuadro 14. Sin embargo, es necesario tomar ciertas precauciones con esta información, dado que la Auditoría superior gubernamental del estado manifiesta diversas inconsistencias entre saldos y rubros.

Cuadro 14
Rubros ordenados según mayor ejercicio de gasto 2006

Concepto	%	Millones de pesos
Gasto total	100	\$269,222,122
Subtotal gasto corriente	67.48	\$181,661,345
Servicios personales	30.55	\$82,242,970
Obras y servicios públicos	17.91	\$48,218,341
Ramo 33 fondo IV fortalecimiento municipal	16.61	\$44,726,383
Ramo 33 fondo III infraestructura	11.64	\$31,344,138
Transferencias	8.56	\$23,043,429
Servicios generales	8	\$21,526,493
Materiales y suministros	2.15	\$5,800,948
Proyectos Hábitat	2.14	\$5,749,453
Aportaciones estatales FAEDE	1.5	\$4,029,012
Ramo 33 fondo V aportaciones múltiples	0.47	\$1,267,106
Bienes muebles inmuebles	0.31	\$829,164
Ramo 20 desarrollo social	0.17	\$444,685

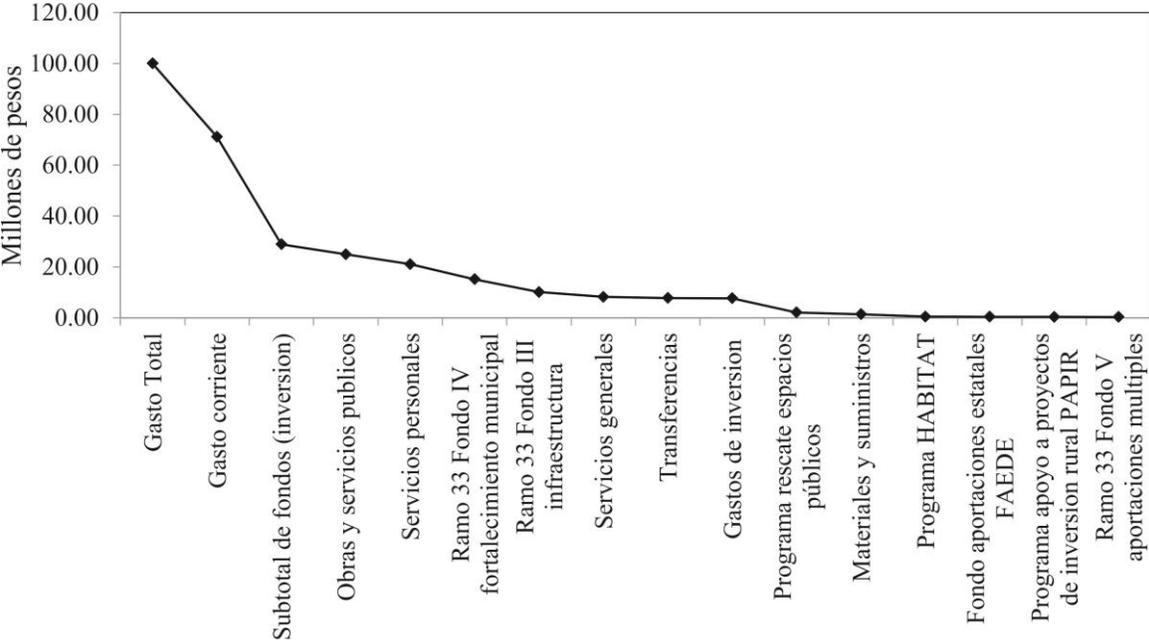
Fuente: Elaboración propia a partir del Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Informe del resultado de la revisión a la cuenta pública del municipio de Cuautla, Morelos, ejercicio presupuestal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2006 (2008, 4599).

Para 2007, la cuenta pública del municipio muestra una estructura similar en cuanto al presupuesto ejercido en 2006. Siendo el gasto corriente el que mayor cantidad de recursos financieros utilizó, 71.13% del total; a diferencia del informe anterior, esta categorización integra un nuevo concepto, el de gastos de inversión. Aunque se reduce la remuneración al personal, continúa distinguiéndose en esta clasificación al igual que las obras y servicios públicos, debido a que ambos ejercen 46% del gasto total.

Por otra parte, al denominado gasto de capital o de inversión se le designó el restante 28.87%; a este se integran nuevas erogaciones concernientes al Programa de Rescate de Espacios Públicos y al Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR). Sin embargo, la satisfacción de necesidades municipales incluidas sus

obligaciones financieras y las obras de infraestructura social fomentadas por el ramo 33 fondo III, fueron los conceptos con mayor apoyo financiero 25.27% del gasto total. En este contexto, continúa aplicándose menor inversión a sus programas que a los contenidos en el gasto corriente, ver gráfica 40.

Gráfica 40
Cuenta pública 2007



Fuente: Elaboración propia a partir del Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Informe del resultado de la revisión a la cuenta pública del municipio de Cuautla, Morelos ejercicio presupuestal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2007 (2009, 4678).

Resulta interesante, que al igual que el año anterior los rubros destacados por emplear recursos están enfocados al pago de personal, a la dotación de servicios, a liquidar obligaciones financieras y otras necesidades municipales, así como a la construcción de infraestructura. Quedando rezagados programas encaminados a la asistencia social, infraestructura educativa (ramo V); a las actividades tanto agrícolas como artesanales apoyadas por fondos federales (PAPIR) y estatales (FAEDE); así como obras en beneficio de zonas marginadas (Hábitat). Cuya inversión apenas suma 1.5% del gasto anual, ver cuadro 15.

Cuadro 15
Rubros ordenados según mayor ejercicio de gasto 2007

Concepto	%	Millones de pesos
Gasto Total	100	\$334,869,787
Gasto corriente	71	\$336,230,731
Subtotal de fondos (inversión)	28.87	\$96,690,473
Obras y servicios públicos	24.94	\$83,532,700
Servicios personales	21.06	\$70,521,462
Ramo 33 Fondo IV fortalecimiento municipal	15.15	\$50,738,472
Ramo 33 Fondo III infraestructura	10.12	\$33,876,353
Servicios generales	8.23	\$27,568,884
Transferencias	7.79	\$26,071,739
Gastos de inversión	7.68	\$25,708,192
Programa rescate espacios públicos	2.11	\$7,060,283
Materiales y suministros	1.43	\$4,776,337
Programa HABITAT	0.45	\$1,504,341
Fondo aportaciones estatales FAEDE	0.39	\$1,316,650
Programa apoyo a proyectos de inversión rural PAPIR	0.36	\$1,197,866
Ramo 33 Fondo V aportaciones múltiples	0.3	\$996,508

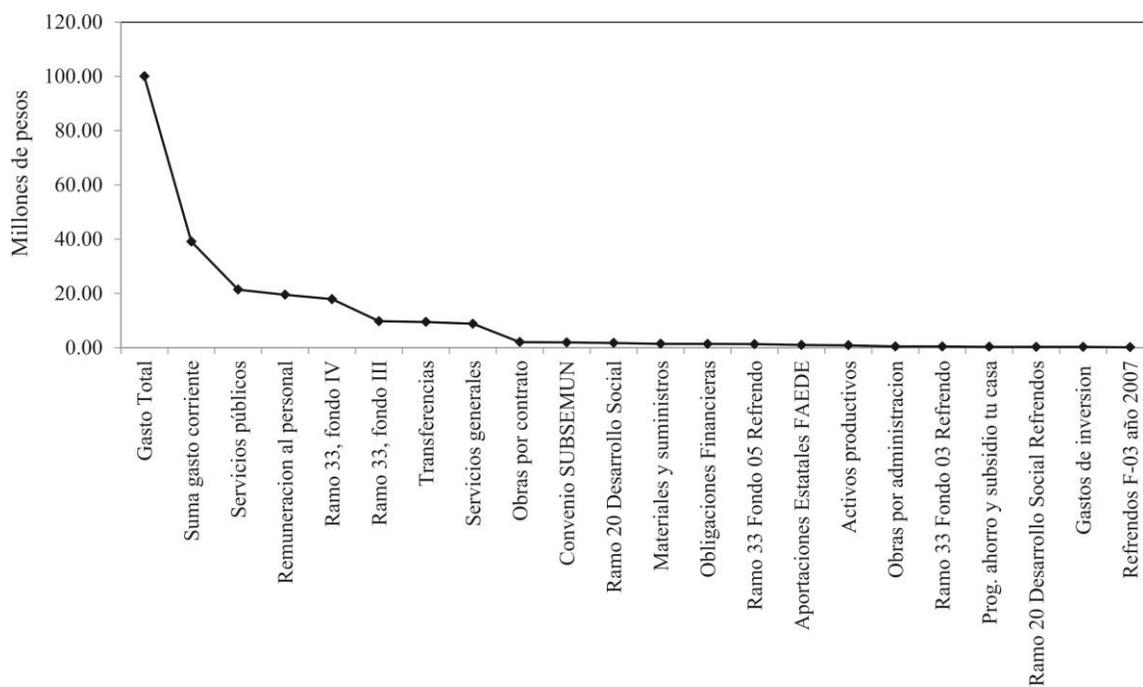
Fuente: Elaboración propia a partir del Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Informe del resultado de la revisión a la cuenta pública del municipio de Cuautla, Morelos ejercicio presupuestal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2007 (2009, 4678).

Durante 2008, la distribución de los recursos económicos en el municipio se orientó al gasto corriente. Esto quiere decir que 39.1% del gasto total se empleó en remuneración de personal, materiales, suministros, servicios generales y transferencias. A diferencia de los dos años anteriores, dejan fuera de esta categorización a los gastos por inversión, obra y servicios públicos cuyo monto eleva el gasto a 63.2% del total. Mientras que los conceptos

restantes, utilizaron 36.8% de los recursos, en su mayoría, empleados para financiar necesidades varias municipales así como obra de infraestructura social, a través del ramo 33 fondo IV y III respectivamente. Seguidos por el fomento al desarrollo social ramo 20, el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) y los Adeudos de los Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS). Caso contrario, es el de los programas de ahorro y subsidio para casa, o el fomento de actividades agrícolas y artesanales, cuyo gasto ejercido apenas alcanza 1.26%. Ver gráfica 41.

Un panorama completo de 2008, permite observar que los servicios públicos, la remuneración de personal, y el ramo 33 fondo IV para el fortalecimiento municipal y III infraestructura, en ese orden, son los rubros con mayor gasto ejercido, 68.5%, ver cuadro 16. Entretanto, le son destinados menor cantidad de recursos financieros a programas como el de ahorro y subsidio tu casa, el de fomento a actividades agrícolas y artesanales (FAEDE) e incluso el desarrollo social (ramo 20), la seguridad pública (SUBSEMUN) y obras también públicas; dichos conceptos en conjunto aplicaron 7.36% del gasto anual. Cabe mencionar como parte de este periodo de fiscalización, el finiquito de adeudos contraídos el año anterior; que si bien debieron ser registradas contablemente, no se liquidaron por cumplir con disposiciones legales fiscales o presupuestarias contenidas en la política de diferimiento de pagos. En este sentido, el adeudo de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS) ascendió a casi 5 millones de pesos o 1.37% del gasto total, superando por ejemplo, a la inversión de 0.97% realizada para fomentar actividades agrícolas y artesanales.

Gráfica 41
Cuenta Pública 2008



Fuente: Elaboración propia a partir del Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Informe del resultado de la revisión a la cuenta pública del municipio de Cuautla, Morelos ejercicio presupuestal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2008 (2011, 4891).

Cuadro 16
 Rubros ordenados según mayor ejercicio de gasto 2008

Concepto	%	Millones de pesos
Gasto Total	100	\$355,515,444
Suma gasto corriente	39.1	\$139,012,603
Servicios públicos	21.36	\$75,952,716
Remuneración al personal	19.48	\$69,242,711
Ramo 33, fondo IV, fortalecimiento municipal	17.87	\$63,542,906
Ramo 33, fondo III, infraestructura	9.73	\$34,603,819
Transferencias	9.45	\$33,608,557
Servicios generales	8.77	\$31,191,927
Obras por contrato	2.02	\$7,198,656
Convenio SUBSEMUN	1.93	\$6,845,232
Ramo 20 Desarrollo Social	1.72	\$6,105,168
Materiales y suministros	1.4	\$4,969,408
Obligaciones Financieras (ADEFAS)	1.37	\$4,860,000
Ramo 33 Fondo 05 Refrendo	1.28	\$4,566,117
Aportaciones Estatales FAEDE	0.97	\$3,447,023
Activos productivos	0.85	\$3,013,999
Obras por administración	0.43	\$1,524,768
Ramo 33 Fondo 03 Refrendo	0.42	\$1,491,425
Prog. ahorro y subsidio tu casa	0.29	\$1,039,500
RAMO 20 Desarrollo Social	0.27	\$950,568
Refrendos		
Gastos de inversión	0.25	\$893,727
Refrendos F-03	0.13	\$467,217
año 2007		

Fuente: Elaboración propia partir del Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Informe del resultado de la revisión a la cuenta pública del municipio de Cuautla, Morelos ejercicio presupuestal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2008 (2011, 4891).

Con base en el análisis de la cuenta pública es posible estimar la proporción del presupuesto utilizado para mantener la administración del ayuntamiento y el funcionamiento urbano, ya sea a través de los servicios públicos o la ejecución de obras. En este sentido, una prioridad para gobierno municipal es la viabilidad de la ciudad; por el contrario, muestra poco interés en materia social, y ni siquiera se hace mención sobre algún tipo de recurso relacionado con el medio ambiente. A pesar de ser prioridad en el desarrollo integral y de estar estipulado en diferentes instrumentos legales tanto locales como federales. Parte de la información se ve comprometida debido a la poca claridad con la que son tratados los recursos federales, estatales y municipales, no solo es la parte documental sino también la laxitud con la que son acatadas las disposiciones legales. Lo cual se refleja en el hecho de que las instituciones facultadas para su examen y fiscalización, de acuerdo con el Periódico Oficial Tierra y Libertad de 1976 a 2012, solo presenten para su consulta 3 casos; complicando la adecuación de las prioridades para el desarrollo, incidiendo directamente en la formulación de los instrumentos de planeación.

Reflexiones preliminares

Como parte de la diversificación de funciones en la región centro del país se concedió mayor capacidad de decisión a los procesos administrativos de las entidades federativas, las cuales tienen entre sus facultades la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo. En el caso de Morelos este documento tiene una clara orientación económica, ya que su finalidad es incrementar el desarrollo regional, por medio de la atracción de inversiones, la ampliación de la red de servicios básicos, de infraestructura, el impulso a las actividades terciarias e incluso la adecuación del marco normativo en favor de las empresas; quedando en segundo término, acciones a favor del ambiente o que aborden los desequilibrios socioeconómicos de la población.

Algo similar ocurre en el Programa de Desarrollo Urbano del Estado de Morelos, elemento estratégico para la estructuración del territorio cuyo propósito se enfoca a la diversificación de las actividades económicas sobre el territorio, teniendo como punto neural la modernización de infraestructura vial estatal. Se entiende entonces que la población y el medio ambiente deben verse automáticamente beneficiados con el reacomodo de dichas actividades.

Bajo este razonamiento se administra el desarrollo social, económico urbano e incluso el ambiental en la mayoría de los municipios de la entidad, cuya planeación del desarrollo cubre más de 80% de los municipios bajo un instrumento correspondiente al trienio de gobierno 2009-2012, en su mayoría, provenientes de fuentes extraoficiales; de estos, el periódico oficial Tierra y Libertad reconoce 13 Planes de Desarrollo equivalente a 40% del total publicados oficialmente; del resto aunque oficiales, 9 pertenecen a periodos de gobierno que van del año 2000 a 2006, mientras que 11 corresponden al periodo 2006-2009. Lo anterior demuestra falta de actualización de los instrumentos de desarrollo en al menos 20 municipios del estado, particularmente Axochiapan, Jojutla, Temoac, Tepalcingo, Tlaquiltenango y Zacatepec. Si contextualizamos de acuerdo a la Ley de Planeación del Estado, un programa tiene validez solo por el plazo constitucional correspondiente a la administración; en el caso de que se elabore un nuevo programa de desarrollo, éste no rebasara un plazo de 4 meses para su publicación contando a partir de la toma de posesión del ayuntamiento, lo cual quiere decir que más de 60% de las localidades en Morelos no cuentan con un instrumento de planeación. En este marco, es posible plantear las preguntas, si más de 80% de los ayuntamientos tienen un programa de desarrollo 2009-2012 y están obligados a presentarlo y publicarlo en un plazo no mayor de 4 meses ¿por qué éstos no parecen en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad?”, si existen estos instrumentos, ¿el hecho de que no se publiquen es responsabilidad del municipio o del Congreso Estatal?

En cuanto a su contenido, la Ley de Planeación dispone se usen lineamientos de política, así como la previsión de los recursos que se asignen según los objetivos y estrategias, no obstante, los instrumentos cumplen parcialmente ya que 30 de los municipios no cuentan con algún tipo de política, ni siquiera mencionan su existencia; solo Amacuzac, Temoac y Jojutla las plantean dentro de sus programas coincidiendo en el escaso contenido que expone de manera insuficiente su propósito, los recursos con los que contará o el tiempo en que se llevará a cabo. Si tenemos presente que una política, una estrategia o un objetivo son componentes por medio de los cuales se administra el territorio y las actividades que se realizan en él, entonces el carácter impreso dentro de estos ayudan a hacer viable el funcionamiento del sistema urbano, al igual que de su entorno. Por

ejemplo, en los Programas de Desarrollo Municipal el enfoque de los objetivos está a favor de las condiciones económicas, ya que del total de las municipalidades la mayoría tienden hacia este sector, seguido por lo urbano y finalmente lo ambiental. De manera general, las estrategias muestran un patrón similar al de los objetivos, atendiendo principalmente estas necesidades, por sobre otras.

Al priorizar las circunstancias económicas y financieras se vuelve relevante para cada una de las localidades la atracción de inversión nacional o extranjera, facilitando la instalación de nuevas empresas relacionadas con a las actividades turísticas, así como con el aprovechamiento de las características históricas y naturales de su territorio. Este escenario promueve la construcción de infraestructura necesaria para su funcionamiento, contrario a lo que sucede con las disposiciones ambientales, las cuales se centran en el monitoreo, uso y conservación de los recursos disponibles. Tales condiciones pretenden volver competitivas a las localidades e impulsar el empleo en los sectores secundario y terciario mitigando problemas de corto plazo y de forma superflua; en este sentido ninguno de los programas expone la manera de evaluar alguna de las estrategias propuestas, a pesar de ser parte fundamental si se proponen trabajar a favor de las políticas, aunque estas no existan como es el caso en la mayor parte del Estado, *“convirtiendo a tales instrumentos en programas de gobierno más que en programas de desarrollo”* (Iracheta, 2014).

Cuautla, al igual que en la mayoría del contexto regional, no cuenta con políticas concretas, en su lugar presenta objetivos y estrategias que pretenden abordar la problemática de la ciudad. Muestra de ello es el Programa de Desarrollo Municipal, que con un claro sesgo económico incentiva actividades como la atracción de capital financiero, construcción de infraestructura, consolidación del turismo y la modificación de instrumentos administrativos que faciliten la intervención del sector privado en actividades que corresponden al sector público, relegando responsabilidades que inciden directamente en la calidad de vida de la gente, la protección social, o la preservación y protección del medio ambiente. A estas propuestas le hacen falta elementos que permitan su ejecución, además de su evaluación, tema que solo es tocado tangencialmente generando la duda de si un programa o política no es evaluado ¿en qué momento se considera pertinente actualizarla, cancelarla o simplemente saber si fue de utilidad?. Ahora bien, queda claro la

existencia de inconsistencias entre la Ley y los programas, ya que la legislación en materia de planeación pide se apliquen los puntos antes mencionados.

En este mismo escenario se encuentra la planeación territorial de Cuautla, incorporada en el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal (CAYA), el cual expone de manera general condiciones adversas basadas en la contaminación del aire, del suelo y del agua; ocasionada por el mal manejo de los residuos sólidos, al igual que la falta de drenaje, alcantarillado, el crecimiento urbano, el incremento de la pobreza urbana, la falta de vivienda, deficiencias en los equipamientos y la carencia de políticas. En concordancia con los problemas, las políticas están referenciadas entorno a lo ambiental y lo urbano, sin embargo no plantea propuestas para detener situaciones adversas en estos dos rubros; a pesar de plantear políticas para lo urbano, estas no aclaran en que consiste cada una de ellas. Por otra parte, si queda claro el interés de una consolidación regional a través de la ordenación física del territorio, determinada por la construcción de vialidades que optimicen las funciones urbanas destinadas a actividades turísticas, industriales e inmobiliarias.

No obstante al igual que el Plan de Desarrollo Municipal, el Programa no explica el por qué, cómo, cuanto es el recurso destinado o como serán evaluadas las acciones propuestas. Aunado a lo anterior está la temporalidad, si bien la planeación es un proceso con resultados a mediano o largo plazo y el Programa de Ordenamiento de la Zona Conurbada (CAYA) tienen vigencia indefinida, debe entonces estar en constante observación tanto su aplicación como los resultados de acuerdo a lo estipulado por Ley, para así corregir o continuar con el curso de las acciones ejecutadas. Sin embargo en el Periódico Oficial “Tierra y libertad” no aparece ninguna evaluación o revisión que corresponda a dicho programa; probablemente asociado al hecho de que fue formulado para afrontar problemáticas sexenales, el primero 2000-2006 y el segundo 2006-2012, pero fueron publicados durante la mitad de los periodos estipulados (hasta 2004 y 2009 respectivamente), dejando la responsabilidad de su revisión a ciertas administraciones estatales y municipales que omitieron esta responsabilidad o que continúan con su revisión, sin hasta el momento presentar resultados. Por lo tanto es relevante cuestionar, si el tiempo

que tarda poner en marcha este instrumento corresponde a la velocidad con que se efectúan los cambios socio-económicos sobre el territorio y la población.

A pesar de ser un programa dispuesto para planear la zona conurbada y de fungir como normatividad reguladora, genera ciertas dudas respecto a su fundamento jurídico. El primer programa CAYA, se formuló bajo las disposiciones de la Ley de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos, basando el tema de planeación de las conurbaciones municipales en su artículo 16, mientras que la vigencia indefinida de dicho instrumento está en el 31; posteriormente, reformas efectuadas a la Ley de Ordenamiento Territorial Estatal, ocasionaron discrepancias en los numerales de los artículos, convirtiéndose en el 24 y 39 respectivamente. En la reestructuración se modificó su nombre a Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable, así como el contenido del artículo 39, agregando causales para su cancelación, ligadas estrechamente a la constante evaluación del mismo, aunque hasta el día de hoy ninguna revisión aparece en fuentes oficiales. Dichos cambios, permiten reflexionar sobre la falta de un ajuste en su marco legal con respecto a la legislación vigente, pues el actual Programa de Ordenamiento tiene el mismo sustento que el primero, la única referencia que hace mención a la reformada ley es un agregado advirtiendo la existencia de causas para su cancelación; generando dudas sobre si dicha discrepancia es una causal suficiente para invalidar el programa, o en todo caso lo observado solo indica poca atención por parte de las autoridades hacia un instrumento estratégico para el desarrollo de los municipios que componen esta conurbación.

Al no existir registros sobre alguna revisión o evaluación del programa, la opción para conocer las prioridades del esquema de planeación de este instrumento, es examinar la asignación de recursos a través de la cuenta pública. Para Cuautla, oficialmente solo se pueden consultar tres informes de resultados avalados por el auditor superior de fiscalización; cuya información destaca la comprobación de los recursos financieros y de manera general el rubro en que fueron utilizados. En este sentido, cabe mencionar el incremento anual del presupuesto total ejercido en más de 30% en solo dos años, empleado en su mayoría para cubrir el gasto corriente municipal. Los temas que más atención recibieron durante los tres años examinados fueron los pagos por conceptos de obra, servicios públicos y remuneración de personal respectivamente, seguido por apoyos

federales destinados a liquidar obligaciones financieras, así como para la construcción de infraestructura municipal; conceptos que en conjunto ejercieron alrededor del 70% de los recursos financieros anualmente. En materia social, los programas más beneficiados son el Hábitat, el rescate de espacios públicos, el subsidio para seguridad de los municipios y el ramo 20 enfocado a tender desequilibrios socio-económicos; cada uno utilizando aproximadamente 2% de lo ejecutado financieramente al año.

El escenario permite identificar que parte importante del gasto total ejercido está destinado al funcionamiento de la administración pública, es decir, el gasto corriente agrupa los conceptos con mayor uso de recursos financieros municipales; destacando la remuneración al personal, que en 2006 consumió 30%, aunque descendió durante 2007 y 2008, en este último año fue superado por la inversión realizada a los servicios públicos. Existen conceptos dentro de la cuenta pública que pueden considerarse como de ayuda social, pero que a su vez son fundamentales para el funcionamiento urbano y económico del municipio, por tanto, un panorama general de la ciudad muestra una administración municipal onerosa con respecto a la cantidad de recursos empleados a fines particularmente sociales, deponiendo a segundo término este tipo de acciones y programas.

Dejando de lado los gastos así como las obligaciones financieras propias para el funcionamiento de la administración municipal, y en afinidad con lo expuesto en los programas de desarrollo, la fiscalización de los recursos financieros evidencia mayor ejercicio de estos en los servicios públicos, obras públicas e infraestructura municipal. Aunque, la Ley de Fiscalización Estatal plantea verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas como una función de la cuenta pública, su alcance solo puede estimarse a través de los gastos efectuados en los sectores que la componen; ya que el documento no especifica el desempeño ni la eficacia de los objetivos o estrategias. En cuanto a lo financiero, las circunstancias anteriores permiten discutir, si un mayor gasto en la administración pública Cuautlense es equivalente a una mayor eficiencia por parte de los mismos. También, es relevante mencionar que los instrumentos de desarrollo pese a contar con un marco jurídico integrado por leyes en diferentes temas, no están complementados por los instrumentos de desarrollo económico o urbano, debido a la ausencia de algunos principios básicos establecidos por la legislación para su funcionamiento. Por tanto es

conveniente reflexionar sobre la falta de Planes y Programas estructurados conforme a las leyes desde su formulación, temporalidad, políticas, evaluación e incluso corresponsabilidad; planteando en lo particular la necesidad de formular esquemas de política que aborden integralmente temas relacionados con los problemas existentes en la localidad dejando de lado el esquema sectorial. De esta manera se abre la posibilidad para transformar el contenido de los programa, de una lista de cosas por hacer, a uno que permita ejecutar acciones en favor del desarrollo.

A manera de conclusión; un panorama general de la planeación en Cuautla

El acelerado cambio de las actividades mundiales, intrínsecamente trae consigo un cambio en la concepción productiva de la sociedad, dichos cambios están asociados a cuestiones de tipo estructural que implican circunstancias económicas y sociales como parte de una supuesta modernización, entendida desde una perspectiva descontextualizada de las localidades, tanto de su entorno como de sus tradiciones. La combinación de tales circunstancias tiene consecuencias espaciales reflejadas sobre el territorio, dado que es donde se llevan a cabo las actividades producto de la interacción social; en este sentido, se visualiza a la ciudad como la materialización de un proceso social en el que confluyen las diferentes dimensiones que conforman lo urbano, de ahí que el territorio y su administración sean considerados como prioritarios para el desarrollo de las ciudades. La inercia de esta dinámica implica el uso de instrumentos que orienten tanto el crecimiento físico como el desarrollo socioeconómico, además de prevenir y mitigar problemáticas derivadas de dichos procesos, por tal motivo la planeación urbana se vuelve la herramienta adecuada para la administración y uso de los recursos públicos, ya que supone como finalidad el beneficio de la mayoría (Valenzuela, 2014:26). Sin embargo, una ideología basada en el crecimiento económico por sobre el desarrollo social y que ve al mercado como modelo lógico de racionalidad socioeconómica, tergiversa su objetivo para beneficio de grupos ligados directamente al poder político o económico, quienes identifican en la planeación *“un instrumento de control que puede transformar la realidad social”* (Escobar en Valenzuela, 2014: 23). En este contexto, pese a la importancia de los instrumentos para el desarrollo socioeconómico y territorial en Morelos, la planeación parece ser solo un documento de consulta que le permite a los municipios poner en marcha su período administrativo, cumpliendo así parcialmente con lo establecido por la ley. Esto puede asociarse con el hecho de que solo 13 del total de los municipios cuentan con un Plan de Desarrollo socioeconómico reciente según fuentes oficiales, el resto tienen una temporalidad que en algunos casos rebasa una década, es decir que 60% de los Planes de Desarrollo de Morelos han extralimitado su vigencia según lo estipulado en la legislación estatal. Debido a que la planeación es un proceso con metas por cumplir a largo plazo, resulta vital entender como dinámicas las particularidades sociales y económicas de

cualquier localidad, haciendo indispensable en algunos casos renovar completamente los instrumentos, y en otros simplemente su adecuación a las circunstancias actuales.

En el caso de la ciudad de Cuautla, existe tanto un Plan de desarrollo como un Programa de ordenamiento territorial, este último encargado de regular de igual forma a los municipios de Ayala, Yecapixtla y Atlatlahucan, según el decreto que les declara zona conurbada emitido por gobierno del estado. Ambos instrumentos se diferencian por su estructura, es decir, mientras el Plan de desarrollo municipal basa su accionar en objetivos y estrategias, el Programa de ordenamiento territorial además utiliza políticas para su operación. Aunque según lo observado ambos instrumentos coinciden al tener como finalidad la consolidación económica local y regional, convirtiéndose en su prioridad la construcción de nueva infraestructura, de vialidades, la ampliación de cobertura de servicios básicos, el mejoramiento de la imagen urbana, la consolidación de las actividades turísticas, así como el aumento en la producción y protección del suelo de tipo agrícola; para lo cual plantean como necesaria la modificación de los instrumentos municipales, al igual que perfeccionar la coordinación entre los tres órdenes de gobierno. A pesar de la diversidad de objetivos, estrategias y en algunos casos políticas, es preciso recalcar que ninguno de los dos planes aterriza o por lo menos menciona como concretar sus propuestas, quedándose en una generalización de objetivos y procedimientos abstractos, que no llevan a ningún lado. Muestra de ello es el Programa de Ordenamiento Territorial de la Zona conurbada de Cuautla, el cual se limita por ejemplo a exponer necesidades y proponer de manera indeterminada el acceso a suelo urbano, evitar la expansión sobre suelo de conservación, mejorar la calidad de vida de la población, la creación de corredores turísticos, la preservación de áreas productivas agrícolas e inducir la conservación de los recursos naturales. Sin embargo, omite mencionar las particularidades que permitan llevar a cabo dichas acciones, reflejándose en la regulación de los procesos urbanos asociados principalmente con la población, sus actividades, las circunstancias en que se desarrolla socialmente, al igual que en las condiciones territoriales derivadas precisamente de la interacción entre individuos y el emplazamiento de las actividades económicas. En este contexto, se puede observar entre los objetivos y las políticas una secuencia general que permite determinar su orientación, pero que no justifica el cómo han sido identificados los problemas o cual es la configuración que permite su reproducción, por tanto se aprecia solo

parcialmente la congruencia entre las propuestas y el análisis de las características de la localidad, dando la impresión de que estas surgen como resultado de lo que se intuye necesario para dar bienestar a la población y no de un diagnóstico derivado del estudio de la localidad. La problematización entonces se realiza en base a una revisión superflua de Cuautla, teniendo como consecuencia las repetitivas propuestas basadas en atracción de inversión para solucionar problemas económicos, la construcción de infraestructura que vuelva más competitiva a la ciudad, o la preservación de áreas naturales y agrícolas productivas ante el crecimiento urbano. Impidiendo que la toma de decisiones recaiga sobre las propuestas de acción del programa de ordenamiento territorial, como se manifiesta en las particularidades económicas, sociales y territoriales de Cuautla presentes en este trabajo. Ya que la supeditación a las inversiones particulares e incluso Estatales ha incentivado el incremento de las actividades vinculadas con la ciudad, causando su expansión y la concentración de una mayor cantidad de población, sin que el programa ofrezca alguna alternativa para desarticular o aminorar la dependencia económica a los recursos externos a la localidad; o algún tipo de regulación sobre el crecimiento urbano, que hasta el día de hoy ocupa casi la mitad de la totalidad del municipio incorporando esencialmente suelo de uso agrícola, el cual según lo planteado por el programa es una prioridad su protección. Lo expuesto, evidencia la falta de un análisis reflexivo en el que se identifique la aptitud del suelo, se propongan áreas idóneas para ser urbanizadas y se reconozcan con claridad las áreas urbanas que interactúan con la ciudad; es el caso de Yautepec, relacionado físicamente con Cuautla, pero que no es considerado parte de la zona conurbada. Tampoco se aprecia sean tomadas en cuenta las carencias de los habitantes en alguna de las acciones propuestas, pues no atienden directamente privaciones que van desde la desprotección social, educación, salario e incluso alimentarias, lo que resulta inadmisibles si tomamos en cuenta que según CONEVAL casi 45% de los habitantes municipales está en pobreza y más del 66 % de su población ocupada labora informalmente.

Sin embargo, al no existir algún tipo de evaluación para estos programas en el estado de Morelos, la manera práctica de reconocer las prioridades de la planeación es a través de la Cuenta pública municipal; la cual a pesar de su poca desagregación revela de manera general un mayor uso de los recursos financieros en el funcionamiento solo de la

administración municipal, consecutivamente en la construcción de obra pública, el pago de servicios y la deuda pública, así como en la construcción de infraestructura. El uso de los recursos públicos coincide en parte con lo expuesto en las políticas del programa, pero dejan de lado la mitigación de problemas relacionados con sus objetivos orientados a incrementar el nivel de bienestar de la población, la protección del medio ambiente o del campo. Entonces, el enfoque de la planeación en Cuautla se inclina prácticamente a la mitigación de condiciones adversas en torno a lo urbano, generando a su vez condiciones atractivas para el comercio o los servicios, consolidando así la idea de que los programas atienden principalmente consideraciones económicas esenciales en el funcionamiento de la ciudad por sobre el desarrollo de la población.

Resulta un acierto la existencia tanto de un Plan de Desarrollo como el de un Programa de Ordenamiento territorial, sin embargo son las políticas y su correspondiente organización la parte medular de los instrumentos normativos que guían el desarrollo socioeconómico, ambiental y territorial. No obstante, la estructuración de dichos instrumentos se compone en su mayoría por objetivos y estrategias resarcitorias que en determinados casos no tienen coincidencia entre sí, convirtiéndose en una serie de elementos individuales que no plantean claramente una referencia respecto a la definición de los problemas y menos aún, las diferentes formas de afrontarlo. Como resultado, no se sabe el cómo, por qué o para qué se plantean estas políticas, ni con qué recursos se llevarán a cabo, complicando su evaluación.

De manera general, la política pública puede ser ajustada en los instrumentos existentes para replantear la perspectiva prevaleciente, en la que lo económico es una prioridad en el sentido de la generación de recursos, pero con el matiz de obtenerles dentro de la localidad para depender en menor medida de las inversiones ajenas al municipio. De la misma forma, algunas de sus particularidades tienen que ver con la incorporación de la revisión de la estructura territorial, actualizando las políticas bajo un reconocimiento del contexto urbano reciente y basándose en las condiciones socioeconómicas de la población. Entre las estrategias que son útiles para replantear la política pública se encuentran: el control de la expansión urbana irrestricta derivada de la prevalencia del sector terciario en la dinámica socioeconómica de la localidad, que además está asociada a una ocupación extensiva de suelo agrícola. Dadas las características territoriales, los alcances además

incluyen la protección hacia el sector que provee recursos alimenticios a la población; este escenario entraña también un mejoramiento del entorno predominantemente urbano, a través de la utilización de suelo agrícola orientado a proporcionar servicios ambientales e incluso por medio de la recuperación de zonas que actualmente forman parte del área urbana, pero consideradas áreas naturales protegidas por instancias federales y estatales. Visto desde un contexto productivo, mayor atención a las actividades agrícolas y de conservación ambiental pueden generar dividendos financieros internos que satisfagan diversas necesidades, permitiendo depender en menor medida de inversión externa, impactando tanto la económica como la calidad de vida de la población municipal. Al mismo tiempo resulta prioritario incorporar a las políticas una perspectiva multidimensional que tome en cuenta los factores sociales presentes sobre el territorio; derivando en un mayor uso del gasto público en la implementación de planes, programas o construcción de infraestructura que tengan como finalidad satisfacer necesidades básicas de la población. Para lo cual, es necesario controlar eficazmente las partidas financieras dedicadas al funcionamiento de la administración municipal así como de obras de infraestructura urbana particularmente carretera; conceptos que según lo observado en la cuenta pública, dejan de lado necesidades de orden social o ambiental. El propósito de conceptualizar políticas para la localidad, es el de integrar estrategias que aborden de manera integral problemas que actualmente son planteados desde una perspectiva unidimensional, para así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población y del entorno físico que constituye parte fundamental del espacio donde interactúa y se reproduce socialmente, la ciudad.

Complementando el escenario, es relevante poner atención a la actual instrumentación, siendo preponderante la revisión constante de la vigencia en los programas que tienen injerencia en la ciudad, para que en su caso sean actualizados. Es un hecho, que la atemporalidad de los programas tiene como consecuencia discrepancias entre leyes reformadas por el Congreso del Estado y aquellos programas formulados con anterioridad; siendo necesario observar periódicamente el marco jurídico bajo el cual se encuentran sustentados, para evitar conflictos que deriven en la anulación de algún plan o programa y por ende de las políticas por ellos establecidas.

Referencias

Referencias bibliográficas

- Aguilar, T., Arroyo, N. (2001). Valoración económica de los recursos naturales y las cuentas de ingreso. En Delgadillo, J., Los terrenos de la política ambiental en México (pp. 59-62). México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, Miguel Ángel Porrúa.
- Almanza, A. (2010). La Pobreza y Conceptos Afines. En Villarespe V. (Coord.) Pobreza: Concepciones, Medición y Programas, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México D.F., pp.93-116.
- Asuad, N. (2001). Economía regional y urbana. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Camagni, R. (2005). Economía urbana. España: Antonio Bosch Editor.
- Castells, M. (1974). La cuestión urbana. México: siglo XXI.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2014 (LC/G.2619-P). Chile, 2014.
- CEPAL. (2012). Panorama social de América Latina. Chile: CEPAL.
- Comisión Estatal del Agua (CEA). (2014). Plano Catastral. México: INEGI.
- Comisión Nacional de Población (CONAPO). (2012). Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010. México: SEDESOL, CONAPO, INEGI.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO). (2010). 'Regiones Económicas de México'. En base a Bassols, A. (1967). 'Recursos Naturales de México. Teoría, conocimiento y uso'. 13° ed. Editorial Nuestro Tiempo. México D.F. 1981, pp. 78 - 92.
- CONABIO. (2001). Carta Fisonómica-Estructural de la Vegetación de México. En base a Balduzzi, A. y R. Tomaseli. (1978-1979). 'Carta fisionomica-strutturale della vegetazione del Messico'. Atti Istituto Botanico Laboratorio Crittogamico della Università Pavia, s.6, XIII: 3-43. Escala 1: 4000000.
- CONAPO. (2010). Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010. México: CONAPO.
- CONAPO. (2010). Primer Informe de Ejecución del Programa Nacional de Población 2008-2012. CONAPO: México.

CONAPO. (2012). Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2010. México: CONAPO.

Consejo Nacional de Evaluación de la política de desarrollo social. (CONEVAL). (2010). Medición de la pobreza. Tablas dinámicas (mapas y gráficas por municipio). México: CONEVAL.

CONEVAL. (2012). Informe de Pobreza en México, el país, los estados y sus municipios 2010. México: CONEVAL

CONEVAL. (2012). Síntesis de estimación de pobreza 2012 y rezago social 2010. México: CONEVAL.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario oficial de la federación, el día 26 de Febrero de 2013.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. Publicada en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 24 de Abril de 2013.

Covarrubias, F. (2011). La legislación de asentamiento humanos y la necesidad de su Actualización. En Fernández, J., Rivera, J., Derecho urbanístico (pp. 63-80). México: Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad.

Decreto por el que se aprueba la actualización de la carta urbana y la tabla de zonificación de usos del suelo del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Cuautla. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 17 de Noviembre de 1999.

Decreto por el que se modifica el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Cuautla. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 26 de julio de 1995.

Enríquez R., R. (2003) "El rostro actual de la pobreza urbana en México." En Comercio exterior, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente Guadalajara, Jalisco. México, Vol. 53, Núm. 6, pp. 532-539.

Fariña, J. (2007). La ciudad y el medio natural. España: AKAL

Fernández, J. (2006). Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos. España: Editorial Reverte.

Garza, G. (2010). La transformación urbana de México, 1970-2020. En Garza, G., Schteingart, M. Los grandes problemas de México (pp. 31-86). México: El colegio de México.

Gasca, J. (2008). La ciudad: pensamiento crítico y teoría. México: Instituto Politécnico Nacional.

Gilbert, A. (1997). La ciudad latinoamericana. México: Editorial Siglo XXI.

González, H. (2010). Morelos. Historia de las instituciones jurídicas. México: universidad nacional Autónoma de México, instituto de investigaciones jurídicas UNAM, senado de la república LXI legislatura.

H. Ayuntamiento de Amacuzac, Morelos. (2011). Plan de Desarrollo municipal de Amacuzac, Morelos. 2009-2012. Amacuzac.

H. Ayuntamiento de Atlatlahucan, Morelos. (2011). Plan de Desarrollo municipal de Atlatlahucan, Morelos. 2009-2012. Atlatlahucan.

H. Ayuntamiento de Axochiapan, Morelos. (2011). Plan de Desarrollo municipal de Axochiapan, Morelos. 2009-2012. Axochiapan.

H. Ayuntamiento de Coatlán del Río, Morelos. (2011). Plan de Desarrollo municipal de Coatlán del Río Morelos 2009-2012.

H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos. (2011). Plan de Desarrollo municipal de Cuernavaca Morelos. 2009-2012. Cuernavaca.

H. Ayuntamiento de Huitzilac, Morelos. (2011). Plan de Desarrollo municipal de Huitzilac Morelos. 2009-2012. Huitzilac.

H. Ayuntamiento de Jiutepec, Morelos. (2011). Plan de Desarrollo municipal de Jiutepec Morelos. 2009-2012. Jiutepec.

H. Ayuntamiento de Jonacatepec, Morelos. (2011). Plan de Desarrollo municipal de Jonacatepec Morelos. 2009-2012. Jonacatepec.

H. Ayuntamiento de Mazatepec, Morelos. (2011). Plan de Desarrollo municipal de Mazatepec Morelos. 2009-2012. Mazatepec.

H. Ayuntamiento de Miacatlán, Morelos. (2011). Plan de Desarrollo municipal de Miacatlán Morelos. 2009-2012.

H. Ayuntamiento de Puente de Ixtla, Morelos. (2011). Plan de Desarrollo municipal de Puente de Ixtla Morelos. 2009-2012. Puente de Ixtla.

H. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. (2011). Plan de Desarrollo municipal de Temixco Morelos. 2009-2012. Temixco.

- H. Ayuntamiento de Tepalcingo, Morelos. (2011). Plan de Desarrollo municipal de Tepalcingo Morelos. 2009-2012. Tepalcingo.
- H. Ayuntamiento de Tepoztlan, Morelos. (2011). Plan de Desarrollo municipal de Tepoztlan, Morelos 2009-2012. Tepoztlan.
- H. Ayuntamiento de Tetela del Volcán, Morelos. (2011). Plan de Desarrollo municipal de Tetela del Volcán, Morelos. 2009-2012. Tetela del Volcán.
- H. Ayuntamiento de Tlaltizapan, Morelos. (2011). Plan de Desarrollo municipal de Tlaltizapan, Morelos. 2009-2012. Tlaltizapan.
- H. Ayuntamiento de Tlaquiltenango, Morelos. (2011). Plan de Desarrollo municipal de Tlaquiltenango, Morelos. 2009-2012. Tlaquiltenango.
- H. Ayuntamiento de Tlayacapan, Morelos. (2011). Plan de Desarrollo municipal de Tlayacapan, Morelos. 2009-2012. Tlayacapan.
- H. Ayuntamiento de Xochitepec, Morelos. (2011). Plan de Desarrollo municipal de Xochitepec, Morelos. 2009-2012. Xochitepec.
- H. Ayuntamiento de Yautepec, Morelos. (2011). Plan de Desarrollo municipal de Yautepec, Morelos. 2009-2012. Yautepec.
- H. Ayuntamiento de Zacatepec, Morelos. (2011). Plan de Desarrollo municipal de Zacatepec, Morelos. 2009-2012. Zacatepec.
- Harvey, D. (2007). Espacios del capital. España: Akal.
- Hiernaux, N., D., Carmona, M. (2003). Dinámicas metropolitanas y reestructuración de la región centro de México: ¿hacia la metápoli? En Villareal, D., Mignot, D., Hiernaux, D. Dinámicas metropolitanas y estructuración territorial (Pag.57-80). México: UAM Xochimilco, Miguel Ángel Porrúa.
- Higueras, E. (2006). Urbanismo bioclimático. Barcelona: GG
- INEGI. (2005). Uso de suelo y vegetación. México: INEGI.
- INEGI. (2011). Anuario estadístico del Estado de Morelos. México: INEGI.
- INEGI. (2011). Sistema de Cuentas Nacionales de México. México: INEGI.
- INEGI. (2012). Aerofoto Digital Municipio de Cuautla, 1970. México: INEGI.
- INEGI. (2012). Aerofoto Digital Municipio de Cuautla 1973. México: INEGI.
- INEGI. (2012). Ortófoto Digital Municipio de Cuautla 1995. México: INEGI.
- INEGI. (2012). Ortófoto Digital Municipio de Cuautla 2005. México: INEGI.

INEGI. (2012). Ortófoto Digital Municipio de Cuautla 2009. México: INEGI.

INEGI. (2012). Ortófoto Digital Municipio de Cuautla 2010. México: INEGI.

INEGI. (2012). Censo de Población 1900. México: INEGI.

INEGI. (2012). Censo de Población 1912. México: INEGI.

INEGI. (2012). Censo General de Habitantes 1921. México: INEGI.

INEGI. (2012). Sexto Censo General de Población de los Estados Unidos Mexicanos 1940. México: INEGI.

INEGI. (2012). VII Censo General de Población 1950. México: INEGI.

INEGI. (2012). VIII Censo General de Población 1960. México: INEGI.

INEGI. (2012). IX Censo General de Población 1970. México: INEGI.

INEGI. (2012). X Censo general de Población y Vivienda, 1980. México: INEGI.

INEGI. (2012). XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. México: INEGI.

INEGI. (2012). Censos Económicos 1994. México: INEGI.

INEGI. (2012). Censos Económicos 1999. México: INEGI.

INEGI. (2012). XII Censo de Población y Vivienda, 2000. México: INEGI.

INEGI. (2012). Censos Económicos 2004. México: INEGI.

INEGI. (2012). Censos Económicos 2009. México: INEGI.

INEGI. (2012). Censo de Población y Vivienda 2010. México: INEGI.

INEGI. (2012). Marco Geoestadístico Nacional 2009. México: INEGI.

INEGI. (2012). Marco Geoestadístico Nacional 2010. México: INEGI.

INEGI. (2013). Marco Geoestadístico Nacional 2013. México: INEGI.

INEGI. (2012). X Censo industrial, Industrias Manufactureras. México: INEGI.

INEGI. (2012). XII Censo industrial, Industrias Manufactureras. México: INEGI.

INEGI. (2012). XIII Censo industrial, Industrias Manufactureras. México: INEGI.

INEGI. (2013). Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo en el cuarto trimestre de 2013, para el Estado de Morelos. México: INEGI.

INEGI. (2014). Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, cifras durante el segundo trimestre de 2014. México: INEGI.

Informe del resultado de la revisión a la cuenta pública del municipio de Cuautla, Morelos, ejercicio presupuestal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2006. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 12 de Marzo de 2008.

Informe del resultado de la revisión a la cuenta pública del municipio de Cuautla, Morelos ejercicio presupuestal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2007. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 28 de Enero de 2009.

Informe del Resultado de la Revisión a la Cuenta Pública del Municipio de Cuautla, Morelos, ejercicio presupuestal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2008. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 25 de Mayo de 2011.

Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED). (2013). Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México. Morelos. México: INAFED

Jordan R., Martínez R. (2009). Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas, CEPAL, pp. 17-28

Lefebvre, H. (1972). El pensamiento marxista y la ciudad. México: Ed. Extemporáneos

Lefebvre, H. (1975). El derecho a la ciudad. España: Ediciones península.

Ley de Fiscalización superior del Estado de Morelos. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y libertad, el día 01 de octubre de 2008.

Ley de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos. Publicado en Poder Ejecutivo del Estado de Morelos Consejería Jurídica, el día 21 de Agosto de 2000

Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos. Publicada en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 29 de Agosto de 2009

Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y libertad, el día 26 de agosto de 2009.

Ley de Planeación. Publicada en el Diario oficial de la federación, el día 09 de Abril de 2012.

Ley Estatal de Planeación. Publicada en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 10 de Septiembre de 1997.

Ley General de Asentamientos Humanos. Publicada en el Diario oficial de la federación, el día 09 de Abril de 2012.

Lipietz, A. (1979). El capital y su espacio. México: Siglo XXI.

Martinez, A., Abreu, J. (2012). La evaluación de las políticas públicas: evaluación, principales herramientas y métodos. En Pérez, E., Perevochtchikova, M., Ávila S., ¿Hacia un manejo sustentable del suelo de conservación del Distrito Federal? (pp. 15-30). México: Instituto Politécnico Nacional, Miguel Ángel Porrúa.

Martínez, S. (2012). El pago por servicios ambientales como instrumento económico de conservación ambiental: aproximaciones de evaluación en México. En Pérez, E., Perevochtchikova, M., Ávila S., ¿Hacia un manejo sustentable del suelo de conservación del Distrito Federal? (pp. 31-42). México: Instituto Politécnico Nacional, Miguel Ángel Porrúa.

Montemayor, R. (1983): El sistema nacional de planeación democrática. *Revistas de Administración Pública*, 55, 21-34.

Negrete, M, (1995). Evolución de las zonas metropolitanas en México. *Sistemas metropolitanos*. En Garrocho, C., Sobrino, J., Nuevos enfoques y prospectiva. Evolución de las zonas metropolitanas en México (pp. 20-46). México: El Colegio exiguense, SEDESOL.

Negrete, M. (2010). Las metrópolis mexicanas: conceptualización, gestión y agenda de políticas. En Garza, G., Schteingart, M. *Los grandes problemas de México* (pp. 173-212). México: El colegio de México.

OECD (2014), *OECD Employment Outlook 2014*, OECD Publishing. Recuperado de http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-en

Organización Internacional del Trabajo. (2014). *Notas sobre formalización. El empleo informal en México: situación actual, políticas y desafíos*. México: OIT.

Parsons, W. (2012). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.

Pérez, E., Perevochtchikova, M. (2012). Introducción. En Pérez, E., Perevochtchikova, M., Ávila, S., ¿Hacia un manejo sustentable del suelo de conservación del Distrito Federal? (pp. 5-14). México: Instituto Politécnico Nacional, Miguel Ángel Porrúa.

Plan de Desarrollo municipal de Amacuzac 2009-2012. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 10 de Marzo de 2010.

Plan de Desarrollo municipal de Atlatlahuacan 2009-2012. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 17 de Marzo de 2010.

Plan de Desarrollo municipal de Axochiapan 2000-2003. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 28 de Noviembre de 2001.

Plan de Desarrollo municipal de Ayala 2009-2012. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 10 de Marzo de 2010.

Plan de Desarrollo municipal de Ayala 2009-2012. Publicado en Poder Ejecutivo del Estado de Morelos Consejería Jurídica, el día 10 de Marzo de 2010.

Plan de Desarrollo municipal de Coatlán del Río 2003-2006. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 11 de Agosto de 2004

Plan de Desarrollo municipal de Cuautla 2009-2012. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 12 de Mayo de 2010.

Plan de Desarrollo municipal de Cuautla 2009-2012. Publicado en Poder Ejecutivo del Estado de Morelos Consejería Jurídica, el día 12 de Mayo de 2010.

Plan de Desarrollo municipal de Cuernavaca 2009-2012. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 05 de Mayo de 2010.

Plan de Desarrollo municipal de Emiliano Zapata 2009-2012. Publicado en Poder Ejecutivo del Estado de Morelos Consejería Jurídica, el día 28 de Julio de 2010.

Plan de Desarrollo municipal de Emiliano Zapata 2009-2012. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 28 de Julio de 2010.

Plan de Desarrollo municipal de Huitzilac 2006-2009. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 05 de Diciembre de 2007.

Plan de Desarrollo municipal de Jantetelco 2009-2012. Publicado en Poder Ejecutivo del Estado de Morelos Consejería Jurídica, el día 12 de Mayo de 2010

Plan de Desarrollo municipal de Jantetelco 2009-2012. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 12 de Mayo de 2010.

Plan de Desarrollo municipal de Jiutepec 2003-2006. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 23 de Junio de 2004.

Plan de Desarrollo municipal de Jojutla 2000-2003. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 29 de Enero de 2003.

Plan de Desarrollo municipal de Jonacatepec 2003-2006. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 05 de Mayo de 2004.

Plan de Desarrollo municipal de Mazatepec 2009-2012. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 06 de Abril de 2011.

Plan de Desarrollo municipal de Miacatlan 2006-2009. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 19 de Diciembre de 2007.

Plan de Desarrollo municipal de Ocuituco 2000-2003. Publicado en Poder Ejecutivo del Estado de Morelos Consejería Jurídica, el día 14 de Noviembre de 2001

Plan de Desarrollo municipal de Ocuituco 2006-2009. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 29 de Agosto de 2007.

Plan de Desarrollo municipal de Puente de Ixtla 2006-2009. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 02 de Abril de 2008.

Plan de Desarrollo municipal de Temixco 2006-2009. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 09 de Enero de 2008.

Plan de Desarrollo municipal de Temoac 2000-2003. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 31 de Octubre de 2001.

Plan de Desarrollo municipal de Temoac 2000-2003. Publicado en Poder Ejecutivo del Estado de Morelos Consejería Jurídica, el día 31 de Noviembre de 2001

Plan de Desarrollo municipal de Tepalcingo 2000-2003. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 19 de Diciembre de 2001.

Plan de Desarrollo municipal de Tepoztlan 2009-2012. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 17 de Noviembre de 2010.

Plan de Desarrollo municipal de Tetecala 2009-2012. Publicado en Poder Ejecutivo del Estado de Morelos Consejería Jurídica, el día 15 de Diciembre de 2010

Plan de Desarrollo municipal de Tetecala 2009-2012. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 15 de Diciembre de 2010.

Plan de Desarrollo municipal de Tetela del Volcán 2006-2009. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 03 de Octubre de 2007.

Plan de Desarrollo municipal de Tlalnepantla 2009-2012. Publicado en Poder Ejecutivo del Estado de Morelos Consejería Jurídica, el día 11 de Agosto 2010

Plan de Desarrollo municipal de Tlalnepantla 2009-2012. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 11 de Agosto de 2010.

Plan de Desarrollo municipal de Tlaltizapan 2006-2009. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 16 de Enero de 2008.

Plan de Desarrollo municipal de Tlaquiltenango 2000-2003. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 19 de Diciembre de 2001.

Plan de Desarrollo municipal de Tlayacapan 2006-2009. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 05 de Marzo de 2008

Plan de Desarrollo municipal de Totolapan 2003-2006. Publicado en Secretaría de Gobernación Orden Jurídico Nacional, el día 30 de Junio de 2004

Plan de Desarrollo municipal de Totolapan 2006-2009. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 12 de Diciembre de 2007.

Plan de Desarrollo municipal de Xochitepec 2009-2012. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 08 de Diciembre de 2010.

Plan de Desarrollo municipal de Yautepec 2006-2009. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 27 de Febrero de 2008.

Plan de Desarrollo municipal de Yecapixtla 2003-2006. Publicado en Secretaria de Gobernación Orden Jurídico Nacional, el día 25 de Agosto de 2004.

Plan de Desarrollo municipal de Yecapixtla 2006-2009. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 03 de Octubre de 2007.

Plan de Desarrollo municipal de Zacatepec 2000-2003. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 30 de Enero de 2002.

Plan de Desarrollo Municipal de Zacualpan de Amilpas 2009-2012. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 23 de Junio de 2010.

Plan Estatal de Desarrollo Morelos. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 29 de Marzo de 2007.

Pradilla, E. (1984). Contribución a la crítica de la teoría urbana. México: Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2014). Índice de Desarrollo Humano Municipal en México. México: PNDU.

Programa de ordenación de zona conurbada intermunicipal, en su modalidad de centro de población de Cuautla, Ayala, Yecapixtla y Atlatlahucan (CAYA). Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 02 de Diciembre de 2009.

Programa de ordenación de zona conurbada intermunicipal, en su modalidad de centro de población de Cuautla, Ayala, Yecapixtla y Atlatlahucan (CAYA). Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 28 de Julio de 2004.

Programa Estatal de Desarrollo Urbano 2007-2012. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 19 de Septiembre de 2007.

Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Cuautla. Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 26 de Septiembre de 1990.

Programa Nacional Forestal 2014-2018. Diario oficial de la federación, México, 28 de abril de 2014.

Ramírez., B. (2003). Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio. Un recorrido por los campos de las teorías. México: UAM Xochimilco.

Rodríguez, J. (2011). La especialización terciaria y los aspectos ambientales como factores determinantes en la competitividad del centro histórico de Cuernavaca. México: Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEMor).

Rogers, R. (2008). Ciudades para un pequeño planeta. España: GG

Rozgá, R. (2004). Globalización, territorio y dilemas en la planeación. En Delgadillo, J. (2004). Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México. México: CRIM, UNAM.

Sassen, S. (2007). Los espectros de la globalización. México: Fondo de cultura economía.

Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL). (2001). Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006. Resumen ejecutivo. México: SEDESOL

Secretaria del trabajo y previsión social (2014). Información laboral del Estado de Morelos, Noviembre 2014. México: STPS.

Valenzuela, A. (2014). Urbanistas y visionarios. La planeación de la Ciudad de México en la primera mitad del siglo XX. México: UAEMor, Miguel Ángel Porrua.

Sen, A. (2003) Pobre en términos relativos. En Revista Comercio Exterior, vol. 53, Núm. 5, Mayo 2003, pp. 413-423

Singer, P. (1998). Economía política de la urbanización. México: siglo XXI.

Topalov, C. (1979). La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis. México: Editorial Edicol México.

Torres, A. (2004). El rostro urbano de América Latina. Argentina: CLACSO.

Vieyra A. (2006). Reestructuración sectorial centro-periferia. Los alcances regionales de la ciudad de México. En Aguilar, A., Las aglomeraciones y su periferia regional. Experiencias

en Latinoamérica y España (pp. 81-111). México: CONACYT, UNAM, Instituto de Geografía UNAM, Miguel Ángel Porrúa.

Winchester, L. (2008) “La dimensión económica de la pobreza y precariedad urbana en las ciudades latinoamericanas. Implicaciones para las políticas del hábitat.” *Eure*, Vol. XXXIV, Núm. 103, diciembre pp. 27-47.

Ziccardi, A. (2008) “Pobreza urbana y políticas de inclusión social en las comunidades complejas.” en *Revista Bitácora Urbano Territorial*, Vol. 13, Núm. 2, junio-diciembre, pp. 93-108.

Índice de figuras

- Cuadro 1. Extensión por uso de suelo década 1970. Pp. 69
- Cuadro 2. Extensión por uso de suelo década 1990. Pp. 71
- Cuadro 3. Extensión por uso de suelo década 2000. Pp. 72
- Cuadro 4. Diferencia de superficie por uso de suelo. Pp. 72
- Cuadro 5. Diferencia de superficie por uso de suelo. Pp. 75
- Cuadro 6. Superficie localidad urbana INEGI. Pp. 75
- Cuadro 7. Superficie construida década de 1970. Pp. 78
- Cuadro 8. Tasas de crecimiento promedio. Pp. 78
- Cuadro 9. Disponibilidad de políticas en el Programa de Desarrollo Urbano del Estado de Morelos. Pp. 91
- Cuadro 10. Origen de los Planes revisados. Pp. 96
- Cuadro 11. Vigencia de los programas consultados. Pp. 98
- Cuadro 12. Revisión periódico oficial tierra y libertad. Pp. 100
- Cuadro 13. Disponibilidad de políticas en Morelos. Pp. 105
- Cuadro 14. Rubros ordenados según mayor ejercicio de gasto 2006. Pp. 126
- Cuadro 15. Rubros ordenados según mayor ejercicio de gasto 2007. Pp. 128
- Cuadro 16. Rubros ordenados según mayor ejercicio de gasto 2008. Pp. 131
- Diagrama 1. Principales objetivos y estrategias urbanas de Cuautla. Pp. 110
- Diagrama 2. Principales objetivos y estrategias económicas de Cuautla. Pp. 112
- Diagrama 3. Principales objetivos y estrategias ambientales de Cuautla. Pp. 113.
- Diagrama 4. Objetivos y estrategias Urbanas CAYA, 2000-2006. Pp. 116
- Diagrama 5. Objetivos y estrategias económicas CAYA, 2000-2006. Pp.117
- Diagrama 6. Políticas presentes en el CAYA, 2000-2006. Pp. 118
- Diagrama 7. Principales objetivos programa Caya 2006-2012. Pp. 119
- Diagrama 8. Políticas del programa Caya 2006-2012. Pp. 120
- Gráfica 1. Distribución de población de la RCP. Pp. 30
- Grafica 2. Indicadores generales de la Región de Conurbación del Centro del País. Pp. 31
- Gráfica 3. Tasa de empleo según OCDE. Pp. 40
- Gráfica 4. Tasa de empleo países de América Latina. Pp. 40
- Gráfica 5. Tasa de desempleo como porcentaje de la fuerza laboral civil OCDE. Pp. 41

- Gráfica 6. Tasas anuales medias de desocupación urbana abierta en América Latina. Pp.42
- Gráfica 7. Tasas anuales de variación PIB América Latina. Pp. 43
- Gráfica 8. Tasas anuales de variación PIB por habitante. Pp. 43
- Gráfica 9. Población ocupada en México. Pp. 44
- Gráfica 10. Ubicación de la población ocupada en México. Pp. 45
- Gráfica 11. Incremento número de trabajadores por sector económico. pp. 46
- Gráfica 12. Población ocupada en Morelos. Pp. 46
- Gráfica 13. Población ocupada por nivel de ingreso. Pp. 47
- Gráfica 14. Tendencia del crecimiento de población en Cuautla. Pp. 52
- Gráfica 15. Población económicamente activa. Pp. 52
- Gráfica 16. Población ocupada en subsectores manufactureros 1975. Pp. 53
- Gráfica 17. Producción bruta manufacturera por subsector 1975. Pp. 54
- Gráfica 18. Producción bruta manufacturera por subsector 1986. Pp. 55
- Gráfica 19. Población ocupada en subsectores manufactureros 1986. Pp. 55
- Gráfica 20. Personal ocupado en subsectores manufactureros 1989. Pp. 56
- Gráfica 21. Producción bruta por subsector manufacturero 1986 y 1989. Pp. 57
- Gráfica 22. Producción bruta por sector 1994. Pp. 58
- Gráfica 23. Producción bruta subsectores relevantes 1994. Pp. 58
- Gráfica 24. Personal ocupado en subsectores relevantes 1994. Pp. 59
- Gráfica 25. Producción bruta por sector 1999. Pp. 60
- Gráfica 26. Producción bruta por sector 2004. Pp.61
- Gráfica 27. Personal ocupado por sector 2004. Pp. 61
- Gráfica 28. Producción bruta por sector 2009. Pp. 62
- Gráfica 29. Población ocupada por sector de actividad en Cuautla. Pp. 63
- Gráfica 30. Población de la ciudad de Cuautla. Pp. 64
- Gráfica 31. Población ocupada en informalidad no agrícola. Pp. 65
- Gráfica 32. Población con alguna carencia en Cuautla. Pp. 66
- Gráfica 33. Enfoque de las políticas en PDUEM. Pp. 92
- Gráfica 34. Enfoque de los objetivo en Programa de Desarrollo Urbano del Estado. Pp. 93
- Gráfica 35. Porcentaje de municipios con alguna política en Morelos. Pp. 103
- Gráfica 36. Tendencia de objetivos existentes en los municipios. Pp. 106

Gráfica 37. Tendencia de estrategias existentes en los municipios. Pp.107

Gráfica 38. Tendencia de los instrumentos existentes. Pp. 108

Gráfica 39. Cuenta Pública 2006. Pp. 125

Gráfica 40. Cuenta pública 2007. Pp. 127

Gráfica 41. Cuenta Pública 2008. Pp. 130

Mapa 1. Región centro del país. Pp. 29

Mapa 2. Contexto nacional. Pp. 33

Mapa 3. Uso de suelo y vegetación. Pp. 34

Mapa 4. Áreas naturales protegidas. Pp. 36

Mapa 5. Degradación del suelo en el Estado. Pp. 37

Mapa 6. Contexto local. Pp. 51

Mapa 7. Estructura territorial Cuautla 1970-1980. Pp. 70

Mapa 8. Estructura territorial Cuautla 1995. Pp. 73

Mapa 9. Estructura territorial Cuautla 2000-2010. Pp. 74

Mapa 10. Reestructuración territorial 1970-2010. Pp. 76

Mapa 11. Superficie construida Cuautla 1970. Pp. 79

Mapa 12. Superficie construida Cuautla 1995. Pp. 80

Mapa 13. Superficie construida Cuautla 2000-2010. Pp. 81

Mapa 14. Disponibilidad instrumentos Cuautla 2009-2012. Pp. 97

Mapa 15. Planes de Desarrollo publicados en Periódico Oficial “Tierra y Libertad”. Pp. 101

Mapa 16. Disponibilidad de políticas en el Estado. Pp. 104

Mapa 17. Zona conurbada CAYA. Pp. 122