

36
205



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**PLANEACION Y ADMINISTRACION
URBANAS EN LA ZONA
METROPOLITANA DE CUERNAVACA
EVALUACION Y PROPUESTAS**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A
I. IVAN MOSCOSO RODRIGUEZ

MEXICO, D. F.

1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 está 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.

I N D I C E

INTRODUCCION	6
I. ANTECEDENTES.	
1. HISTORIA URBANA DE LOS MUNICIPIOS CONURBADOS	12
2. EL ESTADO EL DESARROLLO NACIONAL Y EL PAPEL DE LA PLANEACION	21
3. CONDICIONES SOCIOECONOMICAS Y POLITICAS DEL PERIODO 1975-1990	32
4. EL ESTADO MEXICANO Y LA PLANEACION URBANA	46
II. PLANEACION URBANA EN EL ESTADO DE MORELOS	
1. MARCO JURIDICO DEL DESARROLLO URBANO EN EL ESTADO DE MORELOS	71
2. AVANCE DE LA PLANEACION URBANA EN EL ESTADO DE MORELOS	84
3. EVALUACION DE LOS PLANES DE LA ZONA CONURBADA	88
III. LA CONURBACION	
1. A MANERA DE CONCEPTUALIZACION	116
2. EXPERIENCIAS NACIONALES	123
3. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES	129
4. LA CONURBACION DE CUERNAVACA, JIUTEPEC, TEMIXCO Y EMILIANO ZAPATA	133
IV. BASES PARA EL FUTURO DE LA PLANEACION URBANA	
1. PROPUESTAS PARA AVANZAR EN LAS NUEVAS CONDICIONES	142
2. ELEMENTOS POLITICOS, SOCIALES Y ECONOMICOS SOBRE EL GOBIERNO LOCAL	144

3. ESTADO, PROPIEDAD Y FUNCION SOCIAL DEL SUELO URBANO	158
4. REFORMA URBANA	163
V. INSTITUCIONALIZACION DE LA ZONA METROPOLITANA DE CUERNAVACA	
1. NECESIDAD DE UNA ADMINISTRACION INTERMUNICIPAL	183
2. CONDICIONANTES JURIDICAS-ADMINISTRATIVAS	184
3. LA PLANEACION DE LA ZONA METROPOLITANA	187
4. CARACTER DEL ORGANISMO METROPOLITANO	208
VI. CONCLUSIONES	220
RELACION DE CUADROS Y PLANOS	224
BIBLIOGRAFIA	225

INTRODUCCION.

Para los 483,951 habitantes que según el censo de 1990(1) tiene la Zona Conurbada de Cuernavaca*, asentados en los municipios de Cuernavaca, Jiutepec, Temixco y Emiliano Zapata, es cada vez más difícil realizar tranquila y adecuadamente sus actividades. El crecimiento urbano ha sido vertiginoso en estas últimas dos décadas y ha generado variados y complejos problemas urbanos.

Los sectores sociales más afectados siguen siendo los de escasos recursos, quienes se ven obligados a asentarse, en gran proporción, en áreas inadecuadas y en forma irregular. Cuanto más se urbaniza el territorio, cubriendo de cemento e infraestructura tierras agrícolas, más se evidencia una segregación social en el espacio, provocada no sólo por las contradicciones estructurales nacionales sino, también, por los impactos que genera en la Zona Conurbada la presión de un mercado inmobiliario sin control, una insuficiente oferta de trabajo y el uso que hace de ella la población del Distrito Federal.

Para estos habitantes de la capital del país cada vez se ha hecho más necesario salir a respirar aire puro a lugares fuera de la urbe. La contaminación ambiental y el desorden urbano han penetrado como maleza que impide vivir con tranquilidad y sanidad.

Uno de los tradicionales lugares de paseo de fin de semana de los defenidos sigue siendo Cuernavaca, a 80 kms. hacia el sur. Para los que salen periódicamente es un reencuentro con la naturaleza; una vez que sobrepasan la caseta de cobro, que periódicamente aumenta considerablemente el peaje y se burla del PECE, se empieza a sentir la revitalización y, sin duda, aumenta al llegar, por la carretera Mexico-Acapulco, a la zona denominada La Pera, desde donde se ve el Valle de Cuernavaca. La visión se llena de árboles y se aprecia una densa neblina por las mañanas que, a primera vista, esconde el Valle con su gran riqueza climática que atrae a los turistas a gozar del sol, las albercas, el colorido de las bugambilias y el verdor imponente de la naturaleza local.

Entre los años 1250-1300 esta región recibió, desde el norte, a los Tlahuicas, con posterioridad a la caída del Imperio Tolteca, y más tarde a los españoles, en 1521. Ambas generaciones han dejado sus huellas culturales que forman parte importante de la historia y son simiente de la Nación Mexicana.

En la época contemporánea mantiene su cualidad medio ambiental, atrayendo migrantes de los estados aledaños, a turistas e inversiones.

1. Gómez Azcárate, Elías y. Cuernavaca y su Zona Conurbada.

Espinoza, Rosaíba. Ponencia. Cuernavaca s/f.

* Según funcionarios del municipio de Cuernavaca la población del área conurbada es de alrededor de 800,000 habitantes.

A partir de los 50's la presión de la Ciudad de México se empezó a sentir más fuerte y se fue alterando más rápidamente la estructura económica, social y urbana de las ciudades del Valle.

Actualmente, al regresar en la noche al D.F., si volvemos la vista atrás, vemos iluminada una gran ciudad que cubre más de seis municipios. Cuernavaca es hoy parte de una gran conurbación de varias ciudades que fueron creciendo a distintas velocidades, instalando industrias y viviendas en los espacios que se pudiera. Los fraccionamientos de lujo de fin de semana, comunes en la zona, están transformándose en residenciales permanentes desde que, a raíz del terremoto, habitantes del D.F. se están radicando en ellos. Por su parte, las colonias populares han crecido sin dirección ni control.

Esto que fue un "paraíso" para los habitantes y visitantes, hoy ha perdido parte de su encanto. Urbanísticamente, no se ha cuidado el patrimonio natural; estructuralmente, la gran ciudad aloja a la residencia lujosa de baja densidad junto a las viviendas miserables de la población de escasos recursos, sin servicios básicos y con una red vial y equipamientos deficientes. Todo esto se hace insufrible en los fines de semana y "fiestas de guardar".

En 1981, con el Plan de la Zona Conurbada de Cuernavaca, Jiutepec, Temixco y Emiliano Zapata, se intento regular y orientar el crecimiento de esta gran ciudad, en el marco del proceso de planeación urbana que se institucionalizó a nivel nacional en 1976.

Ese Plan definió aspectos técnico-normativos y una estrategia que, teóricamente, posibilitaría resolver los grandes déficits y reorientar el crecimiento de los asentamientos humanos. Esto se articulaba con una propuesta de zonificación, de aprovechamientos del suelo, una propuesta vial, programas de infraestructura y equipamiento. También se definieron las áreas de crecimiento hasta el año 2000, con una extensión de 4,549 has.

Han pasado 10 años. En el transcurso de este tiempo las condiciones económicas, sociales y políticas del país y la Conurbación han experimentado cambios. Los gobiernos de esta década han introducido modificaciones en la política de asentamientos humanos, sobre todo en las facultades que se le dieron en la materia a las autoridades municipales; pero esto no fue suficiente para que se reemplazara una ausencia de voluntad política para impulsar los planes formulados.

Durante estos años, la Conurbación ha seguido creciendo y después de los terremotos de 1985 muchos "defeños" han llegado a instalarse permanentemente, dado el traslado de oficinas federales que se desconcentraron de la capital del país. Otros, inmigrantes de condiciones económicas limitadas han constituido asentamientos irregulares, pobres y faltos de servicios básicos.

En suma, el crecimiento anárquico ha consumido el 70% de las reservas territoriales que se habían programado para el año 2000.

Esta situación expresa, de alguna manera, la irracionalidad política, la falta de sentido humanitario y la insensibilidad para preservar nuestro medio ambiente. Ha sido corresponsabilidad de todos; pero los responsables directos y concientes son los dueños del capital y las direcciones políticas que han impulsado un modelo de económico reñido con el desarrollo, con la naturaleza y con el propia existencia del planeta. Sería un acto de lesa humanidad que esto continuara igual, se debe cambiar sustancialmente.

En materia de asentamientos humanos el país cuenta con elementos, perfectibles aún; pero suficientes para revertir las prácticas actuales y encontrar vías adecuadas para orientar un adecuado desarrollo urbano y con ello elevar realmente el nivel de vida de la población en armonía con la naturaleza. Nuestros antepasados prehispánicos desarrollara una rica y amplia cultura de le daba especial importancia a la relación con la naturaleza. La cosmovisión azteca, maya y de las demás culturas que emergieron en esta tierra, ese pasado grandioso de México debe estar hoy más presente que nunca para abrir los caminos del futuro.

El presente trabajo se plantea como un aporte para el futuro de la Zona Conurbada de Cuernavaca. Comprende, en primer término, una evaluación de la planeación urbana y de la administración pública en la Zona Conurbada . Para ello hemos revisado lo que se ha hecho en planeación, la actitud de los gobiernos estatal y municipales, indagando en la situación prevaleciente en 1981 y en la actualidad.

Para comprender mejor el fenómeno, hemos incursionado en experiencias históricas de la planeación en el país, en el propio desarrollo económico y social así como en un conjunto de otros factores que inciden en la urbanización. Todo nos indica que es necesario y urgente atender la situación urbana de la Zona Conurbada.

Como una manera de facilitar la orientación del trabajo nos planteamos las siguientes hipótesis:

- La mayoría de los problemas urbanos actuales se deben a que las administraciones estatal y municipales, desde el año 1983, no han hecho lo suficiente en materia de desarrollo urbano, por lo cual se incrementan déficits, el crecimiento es anárquico, se dificulta la definición estratégica del tipo de ciudad que debería consolidarse y se postergan acciones de mejoramiento de la economía y del nivel de vida de los habitantes.
- La planeación urbana no ha sido entendida aún en toda su magnitud, como instrumento que orienta el desarrollo local y fortalece la capacidad del municipio.

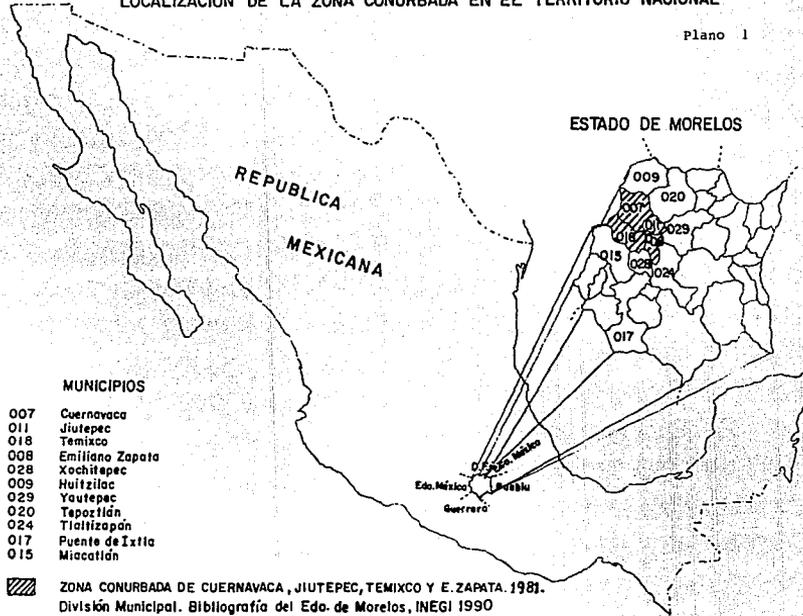
- Es necesario buscar una mayor congruencia entre las condiciones naturales de la zona, las propuestas de los planes y programas, la democratización del gobierno y el fortalecimiento de su voluntad política. Todo ello, para incidir en la conducta de la sociedad en cuanto a la urbanización.
- El fortalecimiento municipal y el desarrollo urbano son aún lentos, debido al centralismo del sistema político y a insuficiencias y traslapes en la definición de competencias de algunos sectores de la administración pública.
- La Zona Conurbada sigue creciendo, pero no se preparan las condiciones materiales para incorporarse a los cambios que induce el Gobierno Federal en materia económica y política para el conjunto del país.

Las hipótesis recogen una somera evaluación de la planeación realizada cuyos planteamientos de 1981 están rebasados por la realidad. La Conurbación integra actualmente áreas de siete municipios cuyas autoridades no se coordinan en acciones urbanas para salvar del caos, la inseguridad, la contaminación ambiental y el abatimiento de recursos a la creciente metrópolis.

En segundo término, el presente trabajo, después de exponer cuestiones económicas, sociales y políticas nacionales y locales, así como de analizar teóricamente algunos temas relativos a la materia urbana, propone mecanismos para atender la problemática en una perspectiva de fortalecimiento de los instrumentos de la planeación, del Estado regulador y del municipio, de una sociedad democrática y solidaria que realice en el territorio el espíritu del Constituyente de 1917, en cuanto a hacer cumplir la función social del suelo y que sirva para promover la equidad social.

LOCALIZACION DE LA ZONA CONURBADA EN EL TERRITORIO NACIONAL

Plano 1



I. ANTECEDENTES

1. HISTORIA URBANA DE LOS MUNICIPIOS CONURBADOS

CUERNAVACA

Los tlahuicas atravesaron la Sierra del Ajusco a la caída del Imperio Tolteca -entre 1250 y 1300- y se establecieron en lo que al correr de los años se conocería como Cuauhnhuac (voz nahuatl que significa "Cerca del Bosque").

El algodón que se cultivaba en Tlalnahuatl (nombre con que se conocía al hoy estado de Morelos) propició la ambición de la familia del Señor de México, quien le declaró la guerra cuando no consiguió el matrimonio del heredero, Huitzilíutl, con Miahuaxiul, hija de Ozmatzinteuclil Señor de Cuauhnhuac. Los aztecas ganaron la guerra y dos años después de su término, 1396, del matrimonio que detonó el conflicto nació Moctezuma. A partir de entonces los vencedores vistieron ropa de algodón (2).

A la llegada de los españoles, Cuauhnhuac, era un asentamiento humano rico, densamente poblado, de grandes huertos, de profundas barrancas cruzadas por puentes colgantes de madera y lianas. Había una fuerte guarnición tezcocana que garantizaba la sumisión de los tlahuicas. El "Código Municipal de Cuernavaca", menciona que a la caída de esta ciudad era cacique local Yoatzin, cuya huerta de recreo estaba en Acapantzingo (3).

En su avance hacia Tenochtitlan, el conquistador Cortés se encontró con los tlahuicas, descendientes de chichimecas, que habían creado un importante señorío del cual quedó como vestigio el centro ceremonial y religioso de Teopanzolco. Durante el período de lucha por la conquista de la capital azteca, Hernán Cortés se apoderó de Cuauhnhuac para usarla como su retaguardia.

Cuando Carlos V apartó al conquistador del poder, éste regresó a Cuauhnhuac. La fertilidad de estas tierras le indujo a construir el segundo ingenio azucarero del continente. Fijó en ella su residencia favorita, construyendo un palacio hacia 1532 (hoy llamado Palacio de Cortés) donde vivió con su esposa Juana de Zúñiga. Posteriormente, hizo la hacienda de Tlaltenango, frente a la cual construyó la primera iglesia de lo que hoy es Cuernavaca.

Hacia 1534, conforme a la Real Cédula dada en Toledo el 20 de febrero de 1534, la Nueva España se organizó en cuatro provincias: Michoacán, México, Coatzacoalcos y las Mixtecas; el actual territorio de Morelos quedaba comprendido en la segunda.

En 1646, la provincia de México se erigió en Audiencia de México y se empezaron a usar, para los asentamientos humanos, las

2. Los municipios de Morelos. Enciclopedia de los municipios de México. Sec. de Gobernación y Gbo. del Edo. de Morelos, 1988

3. Ibidem. Op. cit.

denominaciones de alcaldías, tenientazgos y corregimientos. Cuernavaca y Cuautla fueron definidas alcaldías; la primera estaba adscrita a la Audiencia de México y la otra a la Intendencia de Puebla. En 1786, después de la división de la Nueva España en 12 provincias, Cuernavaca siguió perteneciendo a la Audiencia de México y en 1824 se le denominó Partido de Cuernavaca, perteneciente al segundo distrito de México(4).

Durante las luchas entre liberales y conservadores por definir y establecer el tipo de nación mexicana, y en particular en la coyuntura en que Santa Anna arremetió contra Valentín Gómez Farías, el 25 de mayo de 1834 los conservadores, liderados por Ignacio Echeverría y José Mariano Campos, redactaron el Plan de Cuernavaca, el cual permitió a Santa Anna derogar la Ley de Patronato Eclesiástico, desterrar a Valentín Gómez F. y reabrir la Universidad.

Al triunfo de este pronunciamiento conservador, la legislatura del Estado de México le concedió a Cuernavaca el título de Ciudad, el 14 de octubre de 1834 (5).

En 1854, una junta liberal que impulsaba el Plan de Ayutla eligió, en Cuernavaca, al general Juan Álvarez como Presidente de la República.

En 1855 Maximiliano convirtió el Jardín Borda, construido por José Borda, enriquecido con las minas de plata de Taxco, en su residencia veraniega y compró en el cercano pueblo de Acapantzingo un terreno donde construyó un chalet. Esto favoreció para que mejorara la vialidad de México a Cuernavaca.

El 17 de abril de 1869 se creó el Estado de Morelos y el 16 de noviembre del mismo año la Legislatura declaró a Cuernavaca capital del Estado. Esto fortaleció el crecimiento del área urbana de Cuernavaca, el cual ha resultado de su condición territorial; su ubicación y recursos que han permitido la generación de actividades productivas, el establecimiento de actividades de gobierno y de comercio.

El actual Centro Histórico se desarrolló a partir de la construcción del Palacio de Cortés, de la Iglesia Franciscana y sucesivos edificios de españoles. La estructura urbana tradicional de la época concentraba las actividades en las áreas mencionadas, articuladas con una red vial de calles angostas y algo sinuosas para evitar los umbrales que imponen las barrancas.

En el período Revolucionario, 1910-1917, la ciudad estuvo bajo el control del General Emiliano Zapata, que concluye con el asesinato de éste.

La población de la ciudad que en 1900 era de 10.000 habitantes, aumentó a 13.000 para el año 1910; pero quedó muy disminuida por

4 y 5. Ibidem. Op. cit.

la revolución y una epidemia que sufrió en 1918. En total sumaba, en ese año, 3.000 habitantes.

La expansión urbana del presente siglo se dio en dos niveles: primero, en el Centro de Cuernavaca, donde se concentran funciones administrativas y comerciales y se inició el desarrollo residencial. Segundo, se dio una consolidación y fuerte expansión física de las grandes haciendas azucareras en torno al entonces casco urbano, mediante la incorporación de pueblos y la compra con urbanización de terrenos municipales.

La época de 1919 a 1940 se caracterizó por ser un período de reconstrucción y consolidación urbana posrevolucionaria. Implicó el reforzamiento de la estructura urbana y un lento proceso de densificación en las zonas centrales y una expansión física, condicionada por la topografía del municipio y por la carretera que lo liga con la Ciudad de México, orientando el crecimiento urbano a lo largo de ésta, en sentido norte-sur.

En 1930 el municipio de Cuernavaca tenía una población de 15,102 habitantes; del total el 50% provenía de otras entidades.

Hasta 1940 la estructura urbana presentaba una forma concéntrica, con núcleos dispersos alrededor, y con tendencia de crecimiento hacia el norte.

El período de 1940 a 1950 se caracteriza por la intensificación de la función como centro turístico nacional y regional, lo que trae un rápido crecimiento poblacional. Esto provoca un cambio en la composición de la estructura económica, respondiendo al creciente desarrollo, principalmente en el sector de los servicios.

Dicho cambio repercute en la expansión que sufre el área de Cuernavaca hacia el sur: Atlacomulco y Maravillas; hacia el sureste: Palmira y parte del municipio de Temixco; hacia el norte se intensificó el crecimiento de pueblos como Santa Catarina y Santa María Ahuacatlán; hacia el noroeste se desarrollan fraccionamientos clandestinos y aisladas zonas residenciales en San Antón, Chalma y Plan de Ayala y en zonas contiguas al Centro.

Es importante destacar que el tipo de tenencia de la tierra ejidal y comunal, en la mayor parte del municipio facilita, el crecimiento anárquico e ilegal de asentamientos humanos.

El crecimiento urbano de Cuernavaca en el período de 1950 a 1960 se mantiene; pero lento, sobre todo porque influyen varios factores: por una parte, el inicio de una serie de acciones fiscales, catastrales y de control que frenan el desarrollo de fraccionamientos; por otra parte, la intensificación de la industrialización en la Ciudad de México y la consecuente atracción de población.

En la década de los 60's, como producto de programas nacionales de impulso a las principales ciudades cercanas al Distrito Federal, en Toluca, Puebla y Cuernavaca se empezaron a gestar programas y acciones tendientes a impulsar su desarrollo. Esto repercutió en el crecimiento de Cuernavaca, al grado que se une posteriormente con áreas urbanas de los municipios aledaños de Temixco, Emiliano Zapata y Jiutepec, dando inicio a lo que hoy se conoce como la zona conurbada.

En dicha zona se intensificó el desarrollo de servicios para fomentar la captación del turismo (turismo de fin de semana y población flotante) y apoyar la creación de la Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca (CIVAC) que asienta, a partir de 1965, un sólido desarrollo industrial.

Estos dos factores incidieron en la agudización de la concentración económica y demográfica subregional. Por ejemplo, Cuernavaca y su área de influencia aportaron, en 1970, un 50% de la población económica activa al sector industrial y un 38% del valor bruto de producción estatal. En este mismo año, Cuernavaca y los municipios de Temixco, Jiutepec y Emiliano Zapata, concentraron un 59% de la población del Estado.

A partir de 1976 el crecimiento urbano de la ciudad de Cuernavaca se caracteriza por tener consolidado el centro histórico y sus alrededores, con expansión particularmente de fraccionamientos de fin de semana para familias que viven en la Ciudad de México, y crecimientos irregulares de inmigrantes de los estados de Guerrero y Puebla que, principalmente, se asientan hacia el sur y sureste sobre terrenos ejidales. La disponibilidad de dichos terrenos ha determinado la dirección del crecimiento de la mancha urbana y generado impactos determinantes en los usos y precios del suelo, estructura urbana y conflictos por carencia de servicios públicos.

La presión del crecimiento urbano originó la necesidad de decretar, al oriente de la ciudad, el Parque Nacional del Tepozteco (Texcal), que ocupa desde el sur de Tepoztlán hasta el extremo noreste del municipio de Jiutepec, con la idea de mantener una zona de reserva ecológica y de esparcimiento a nivel estatal que, a su vez, cumpliera la función de barrera al crecimiento urbano.

La expansión de la mancha urbana de la ciudad presenta, desde los años 70's, grandes limitantes; la zona norte está constituida por suelo volcánico, lo que implica severos problemas en la dotación de servicios e infraestructura; el extremo nor-poniente y poniente se caracteriza por su topografía difícil, de quebradas y zonas de profundas barrancas, que favorecieron, por su bajo costo y propiedad ejidal, el desarrollo de ciudades perdidas y algunas colonias populares. Por tanto, la tendencia al crecimiento de Cuernavaca se fue dando hacia el sur, experimentando desde entonces una alta incidencia en el cambio de usos del suelo de agrícola a urbano.

En la década de los 80's el crecimiento urbano de Cuernavaca se orientó hacia el oriente y sur, puesto que hacia el norte y poniente no era posible debido a la topografía y existencia de bosques pertenecientes al patrimonio natural del país.

Las condiciones naturales y su cercanía con la Ciudad de México han propiciado que Cuernavaca atrajera el asentamiento de población migrante y de actividades económicas, lo que generó que la mancha urbana se extendiera sobre los municipios de Jiutepec, Emiliano Zapata y Temixco, formando una continuidad geográfica, económica y social, una conurbación según la Ley Estatal de Desarrollo Urbano y, por lo mismo, fue necesaria la planeación conjunta del desarrollo urbano de estos centros de población.

TEMIXCO

Durante la época prehispánica y el periodo de la conquista, Temixco formó parte de Cuauhnahuac. En la época colonial quedó dentro del territorio del Marquesado del Valle de Oaxaca, al que perteneció el actual estado de Morelos.

En 1627 se formó la Hacienda de Temixco, con el nombre de Nuestra Señora de la Concepción, propiedad de don Gabriel de Germe.

Durante la colonia, Temixco, con la categoría de Hacienda, perteneció al municipio de Xochitepec, que formaba parte del Estado de México. Pero al crearse el Estado de Morelos, en 1869, volvió a formar parte del municipio de Cuernavaca y, en mayo de 1933, fue elevado a la categoría de municipio, incorporándosele los pueblos de Acatlipa, Cuentepec, Tetlama y el del Puente.

La permanencia de las actividades económicas y sociales de la época de la colonia en el municipio, se muestran hoy en monumentos arquitectónicos y arqueológicos de gran valor histórico y cultural como la Exhacienda de Temixco; las parroquias de La Inmaculada Concepción, de San Andrés y de San Agustín y la iglesia de San Miguel, así como la zona arqueológica de Xochicalco. Hoy todo esto tiene un gran atractivo para el turismo nacional y extranjero.

Políticamente el municipio está dividido en 24 localidades, de las cuales las más importantes son la cabecera municipal, Acatlipa, Cuentepec, Palmira, Tetlama y Puente Viejo.

Al igual que los otros municipios que conforman la zona conurbada de Cuernavaca, la tasa de población ha venido en aumento; en 1980 Temixco contaba con una población de 45,147 habitantes y en 1988 tenía 91,183 habitantes. La urbanización ha sido acelerada. Como muestra, entre 1960 y 1980 la actividad primaria bajó ostensiblemente frente a la secundaria y terciaria que se triplicó y duplicó, respectivamente.

EMILIANO ZAPATA

En 1618 se funda la Hacienda de San Vicente Zacualpan, por Diego de Alarcón. Al destruirse la hacienda en el presente siglo se convierte en el actual poblado de Emiliano Zapata.

El municipio cuenta con un número considerable de iglesias (destacándose la de la cabecera municipal), capillas y cascos de haciendas de valor cultural e histórico. Entre éstas destacan: parte importante de la que fue la Hacienda de San Vicente Zacualpan, cuya última propietaria fue doña Isabel Sánchez Juárez de Corona; la capilla de Santa Cruz, la iglesia de Santa Ana en Tepetzingo, la iglesia de Santa Cecilia, la Hacienda de Dolores (edificada en 1642) y la de San Nicolás Sayula (1620) en Tepecalita, la iglesia de San Mateo Apóstol y la Hacienda de San Gaspar.

Políticamente el municipio está dividido en 10 localidades, siendo las más importantes: La cabecera municipal, Tepetzingo, Tepecalita, Tezoyuca y Colonia Tres de Mayo.

Este municipio es el que ha presentado el mayor índice de crecimiento demográfico, pues en 1960 su tasa fue de un 8.7% y en 1990 de un 4.86%, mayores que el de los demás municipios de la actual conurbación. La población de Emiliano Zapata ha crecido de un total de 20,997 habitantes (registrado en el X Censo de 1980) a 30,376, en 1985. En 1991 tiene 48,239 habitantes. Este dato nos da una idea del giro que ha venido sufriendo este municipio, combinando las actividades agrícolas con las turísticas e industriales.

JIUITEPEC

En la época prehispánica los residentes de Jiutepec tenían un carácter indómito. En el año 1389, auxiliados por Tetlama y Yautepac, se enfrentan a Cuauhnahuac. En 1425 Ixcóatl, rey azteca, se apodera de Jiutepec. En 1521, durante la conquista española, las tropas de Jiutepec son derrotadas por Cortés y desde aquí sale el conquistador a tomar Cuauhnahuac.

En el período colonial el pueblo de Jiutepec quedó dentro de la jurisdicción del Marquesado del Valle de Oaxaca. Formó parte del Estado de México. Entonces se le dio la categoría de municipio, que conserva hasta hoy.

Dentro del territorio municipal Cortés organizó la Hacienda que sirvió de base al inicio de la industria azucarera en Nueva España. De esa época quedan importantes vestigios en monumentos arquitectónicos, tales como el Convento de Santiago de Apóstol, las Haciendas de Cortés, en Atliacomulco, de San Gaspar y las Capillas de la Asunción en Tejalpa, de San Miguel y de San Pedro

en la cabecera municipal. Se ubica dentro de Jiutepec el Parque Nacional "El Texcal", con una extensión superior a las 400 hectáreas, que fue establecido como reserva ecológica y muralla contra la urbanización.

En el ámbito económico el sector industrial cuenta con la Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca (CIVAC), que juega un importante papel en la generación de productos para los mercados nacional e internacional y es fuente de empleo para la población local y regional. En menor proporción, hay actividad agrícola y ganadera.

Su límite con Cuernavaca, la orientación del crecimiento de esta ciudad y la propia expansión de Jiutepec, provocada por CIVAC, generó su conurbación.

CRECIMIENTO HISTORICO DE LA POBLACION URBANA

Los municipios han presentado un crecimiento desigual, que se aprecia claramente en los siguientes dos cuadros.

Esta población, que tuvo altas tasas de crecimiento entre 1960-1970 y sólo empezó a bajar en los municipios de Cuernavaca y E. Zapata, fue incrementada a partir de 1985 a raíz de los terremotos en el Distrito Federal, que provocaron emigración de actividades y personas.

A partir de ese año se instalan en la Zona Conurbada la Dirección de Caminos y Puentes Federales, El Instituto de Investigaciones Eléctricas y el Instituto Nacional de Salud Pública, entre otras instituciones.

CRECIMIENTO HISTORICO DEL AREA URBANA -en hectáreas-.

Cuadro 1

MUNICIPIO	1940	1941 1950	1951 1960	1961 1970	1971 1980	1981 1988	TOTAL A 1989*
CUERNAVACA	324.2	422.0	574.5	1305.7	1543.0	1456.0	5625.0
JIUTEPEC	79.2	10.0	123.5	174.7	763.5	55.7	1625.7
TEMIXCO	25.0	25.5	27.0	103.7	615.0	306.2	1102.5
E. ZAPATA	30.0			114.0	263.0	11.0	418.0
TOTAL	458.4	457.5	725.0	1698.1	3184.5	1829.9	8771.2

Fuentes: - Gómez Azcárate, Elías y Espinoza, Rosa Iba. Ibidem, Op. cit.
- (Plan de ordenamiento de la ZCC, 1981)

* Aerofoto de la Zona Conurbada.DGDU. Gob. del Estado.

MORELOS

POBLACION CENSAL, TASA DE CRECIMIENTO, SUPERFICIE Y DENSIDAD DE POBLACION POR MUNICIPIO, 1950-1990

cuadro 2

ESTADO Y MUNICIPIOS	POBLACION CENSAL					POBLACION RELATIVA					TASA DE CRECIMIENTO %				SUPERFICIE		DENSIDAD DE POBLACION (hab/km ²)					
	1950	1960	1970	1980	1990	1950	1960	1970	1980	1990	1950-60	1960-70	1970-80	1980-90	km ²	%	1950	1960	1970	1980	1990	
MORELOS	272,842	386,264	616,119	947,089	1,195,059	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	3.52	4.96	4.24	2.41	4541.0	100.0	55	78	125	192	242	
AMACUAC	3,720	5,375	6,748	10,118	13,659	1.4	1.4	1.1	1.1	1.1	3.73	2.39	3.99	3.12	92.3	1.9	40	58	73	110	148	
ATLALAHUACAN	2,462	3,193	5,167	8,300	9,255	0.9	0.8	0.8	0.9	0.8	2.62	5.12	4.68	1.12	47.1	1.0	52	68	110	176	197	
AXOCHIAPAN	8,437	11,262	15,323	21,404	26,283	3.1	2.9	2.5	2.3	2.2	2.92	3.24	3.28	2.12	142.5	3.0	57	76	104	145	178	
AYALA	11,614	16,113	28,059	43,200	52,869	4.3	4.2	4.5	4.6	4.4	3.32	5.63	4.24	2.11	303.6	3.0	38	53	93	142	174	
COATLAN DEL RIO	4,293	5,039	7,727	7,996	8,656	1.6	1.3	1.3	0.8	0.7	1.61	4.53	0.33	0.83	83.6	1.7	51	60	92	96	104	
CUIUTLA	29,995	42,601	69,020	94,101	120,915	11.0	11.0	11.2	8.9	10.1	3.56	5.13	3.04	2.55	181.4	3.7	165	235	380	519	663	
CUERNAVACA	54,928	85,620	160,804	232,355	281,294	20.1	22.2	26.1	24.5	23.5	4.52	6.75	3.62	1.97	244.7	5.0	224	350	657	950	1149	
EMILIANO ZAPATA	4,532	5,237	10,670	20,917	33,646	1.7	1.4	1.7	2.2	2.8	1.45	7.66	6.75	4.95	66.7	1.4	68	79	160	214	504	
HUIZILAC	3,668	4,238	6,010	8,388	10,573	1.3	1.1	1.0	0.9	0.9	1.45	3.68	3.27	2.40	134.4	2.7	27	32	45	62	79	
JANTETELCO	3,929	4,704	6,902	9,585	11,475	1.4	1.2	1.1	1.0	1.0	1.82	4.05	3.22	1.86	165.8	3.4	24	28	42	58	69	
JIUTEPEC	4,696	8,448	19,567	69,687	101,275	1.5	2.2	3.2	7.4	8.5	4.48	9.10	13.05	3.90	70.5	1.4	58	120	278	989	1438	
JUXTILA	14,493	22,081	32,213	44,902	47,021	5.3	5.7	5.2	4.7	3.9	4.28	3.99	3.26	0.47	106.9	2.2	136	206	301	420	440	
JONACATEPEC	4,131	5,876	7,379	9,394	11,255	1.5	1.5	1.2	1.0	0.9	3.57	2.39	2.36	1.87	84.2	1.3	64	91	115	146	175	
MAZATEPEC	2,714	3,077	4,797	6,108	7,142	1.0	0.8	0.8	0.6	0.6	1.26	4.71	2.36	1.61	76.1	1.5	36	40	63	80	94	
MICATLAN	8,143	10,898	11,740	18,874	19,069	3.0	2.8	1.9	2.0	1.6	2.98	19.74	4.69	0.11	219.8	4.4	37	50	53	86	87	
OCUTLICO	5,308	6,588	8,657	10,634	13,079	1.9	1.7	1.4	1.1	1.1	2.19	2.87	2.01	2.14	79.8	1.6	67	83	108	133	164	
PUENTE DE IXTLA	12,811	16,682	24,189	34,810	43,930	4.6	4.3	3.9	3.7	3.7	2.83	3.93	3.58	2.41	333.6	5.8	38	59	73	104	122	
TEMUCO	5,081	8,817	19,053	45,147	67,736	1.9	2.3	3.1	4.8	5.7	5.65	8.32	8.69	4.24	78.8	1.5	67	116	252	596	894	
TEPICALCINGO	7,549	8,185	13,211	18,796	20,553	2.8	2.1	2.1	2.0	1.7	0.81	5.09	3.46	0.92	300.1	7.3	21	23	37	52	57	
TEZOZTLAN	7,264	8,265	12,655	19,122	27,646	2.7	2.1	2.1	2.0	2.3	1.29	4.69	3.91	3.84	279.0	5.8	26	30	46	63	99	
TETECALA	2,805	3,948	4,514	5,606	6,057	1.0	1.0	0.7	0.6	0.5	3.46	1.40	2.11	0.79	89.2	1.8	31	44	51	63	68	
TETELA DEL VOLCAN	5,776	7,919	8,625	10,638	13,805	2.1	1.9	1.4	1.1	1.2	2.38	1.72	2.65	2.70	111.6	2.3	52	66	77	95	124	
TULAHUEPANTLA	1,721	1,948	2,627	3,441	4,376	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	1.24	3.15	2.64	2.49	131.3	2.7	13	15	20	26	33	
TULAZAPAN	9,351	13,772	19,695	29,302	37,497	3.4	3.6	3.2	3.1	3.1	3.90	3.78	3.91	2.55	301.1	6.1	31	46	55	97	125	
TLAGUILTENANGO	7,751	11,867	17,135	24,136	27,322	2.8	3.1	2.8	2.5	2.3	4.24	3.88	3.36	1.28	467.6	9.5	17	25	37	52	58	
TLAYACAPAN	3,037	3,728	5,235	7,950	9,868	1.1	1.0	0.8	0.8	0.8	2.06	3.58	4.12	2.24	84.2	1.7	36	44	62	94	117	
TOTOLAPAN	2,345	2,642	4,059	5,498	6,351	0.9	0.7	0.7	0.6	0.5	1.20	4.55	2.97	1.49	70.1	1.4	33	38	58	78	91	
XOCHITEPEC	5,632	8,368	11,425	16,413	27,828	2.1	2.2	1.9	1.7	2.3	4.02	3.28	3.56	5.55	99.1	2.0	57	84	115	166	281	
YAUTEPEC	13,274	17,214	26,918	44,026	60,258	4.9	4.5	4.4	4.6	5.0	2.62	4.74	4.87	3.26	140.9	2.9	94	122	191	312	428	
YECAPITLAL	6,806	8,052	11,360	19,923	27,032	2.5	2.1	1.8	2.1	2.3	1.69	3.63	5.57	3.17	180.5	3.7	38	45	63	110	150	
ZACATEPEC	8,831	16,475	23,412	31,354	30,661	3.2	4.3	3.8	3.3	2.8	6.41	3.71	2.86	-0.23	28.8	0.5	329	615	873	1169	1144	
ZACUALPAN DE AMILPÁN ^{1/2}	6,546	8,632	10,983	6,248	5,924	2.4	2.2	1.8	0.7	0.6	2.79	2.53	-5.30	1.06	106.0	2.1	62	61	104	59	65	
TEMOAC ^{1/2}	---	---	---	8,656	10,240	---	---	---	---	0.9	---	---	---	1.72	(45.9)	---	---	---	---	---	189	223

1-1/2 Tasa de crecimiento promedio anual de la población (consultar Anexo Metodológico).

2-1/2 Datos censales de 1970.

3-1/2 La densidad de población de 1980 y 1990 se calculó restando, a la superficie de 1970, los 45.9 km² cedidos en 1964 para la creación del municipio Temoc.

4-1/2 Se creó en 1977 con superficie y localidades segregadas del municipio Zacualpan. La superficie no se considera en la suma total de la entidad (consultar Anexo Metodológico).

Fuentes: Secretaría de Economía, Dirección General de Estadística, VII Censo General de Población 1950, Estado de Morelos, México, 1962.
 Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, VIII Censo General de Población 1960, Estado de Morelos, México, 1963.
 Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, IX Censo General de Población 1970, Estado de Morelos, México, 1971.
 Secretaría de Programación y Presupuesto, Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática, X Censo General de Población y Vivienda 1980, Estado de Morelos, México, 1983.
 Secretaría de Programación y Presupuesto, Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática, XI Censo General de Población y Vivienda 1990, Estado de Morelos, México, 1991.
 Secretaría de Gobernación, et al., Los Municipios de Morelos, Enciclopedia de los Municipios de México, México, 1988.
 Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática, División de las Entidades Federativas, XI Censo General de Población y Vivienda 1990, México, 1992.

Fuente: Consejo Nacional de Población, La Población de los Municipios de México, 1950-1990, México, 1991.

Las situaciones históricas y el comportamiento de los factores económico, social y político nos explican el nacimiento de la Zona Conurbada Intermunicipal Cuernavaca, Jiutepec, Tenixco y Emiliano Zapata.

Su historia contiene los rasgos del propio desarrollo del país: lleno de luchas sociales y de eventos políticos que, combinados con la riqueza del medio ambiente del Valle de Cuernavaca, su cercanía con la Ciudad de México que la presiona -no como la retaguardia estratégica para lo que la usó Cortés, sino como área de escape de los "defeños" que buscan respirar aire puro- y, sobre todo, el papel de Cuernavaca como capital de estado y el peso de todo el centralismo estructural de la administración pública y la economía, hoy se vuelve agobio e inequidad social, complejidad urbana y territorial, limitando su desarrollo.

Retomando los preceptos y el espíritu de la Ley en la materia, es que se busca ordenar el crecimiento urbano y establecer las bases para un desarrollo urbano armónico del Valle de Cuernavaca. Por esto, se decretó la Zona Conurbada el 28 de abril de 1981, y se formuló el primer plan urbano con la concurrencia de los gobiernos federal, estatal y de los cuatro municipios.

Este Plan fue el instrumento técnico y político-administrativo que a partir de estudiar las condiciones históricas, evaluar las potencialidades existentes en 1981 y proyectarlas, definió objetivos de ordenamiento urbano y estableció una estrategia para orientar la articulación de los recursos públicos, privados y sociales hacia un desarrollo ordenado y regulado en la Zona Conurbada. Por diversos factores, que analizamos en este trabajo, esto no se realizó y la tarea se mantiene presente.

2. EL ESTADO, EL DESARROLLO NACIONAL Y EL PAPEL DE LA PLANEACION

Para estudiar y evaluar el tema de la planeación en la Conurbación de Cuernavaca y municipios aledaños, haremos, en primer término, un esfuerzo por establecer y definir algunos conceptos que utilizaremos en el trabajo.

Desde cualquier ángulo que se trate el tema, nos estaremos concentrando en cuestiones de la sociedad y, en particular, de su organización, economía y su repercusión en las demás manifestaciones en el espacio urbano.

EL ESTADO

Diversos autores concuerdan en que este es instrumento producido por la sociedad, su forma de expresión y de organización.

El factor que permitió su aparición fue la división de actividades, propiciada por el excedente social en las comunidades antiguas.

La evolución social y la complejidad de las actividades y relaciones, sobre todo por los intereses y ambiciones particulares que surgieron, generando conflictos, hicieron necesario que la comunidad estableciera un cuerpo de "encargados" de los asuntos de interés común, así como establecer normas de convivencia. Este grupo social fue la base del origen del Estado.

Para que pudiera actuar sobre los individuos, mantener el orden social y generar los elementos para su subsistencia, la comunidad lo inviste de poderes que emanan de la cesión de parte de los poderes de cada individuo, poderes político-sociales, que cada quien tenía como derecho propio y que como conjunto conformaban la soberanía de la comunidad. El Estado asume parte de la soberanía de la comunidad y se erige como poder máximo de la sociedad.

SE SEPARA EL QUEHACER PUBLICO DEL PRIVADO

Las normas de convivencia establecidas definen que el ámbito de lo privado está reservado para los derechos que tiene el individuo dentro de la sociedad, trata de sus intereses particulares. El ámbito de lo público está reservado al Estado, y trata del resguardo del interés general o, lo que es lo mismo, responde a toda la comunidad. El Estado es el depositario de lo público, lo cual se regula por medio de leyes que deben resguardar el acceso igualitario a cada individuo de esa sociedad.

Lo público limita a lo privado para la propia mantención de la Nación, y por ende del Estado. Por ello, éste asume poderes coercitivos, administrativos y reproductivos. Todo esto se articula con un sistema legal que le faculta actuar. Para mantener un equilibrio entre las distintas actividades, el Estado divide su campo en tres funciones: legislar, administrar justicia y gobernar.

El gobierno es quien ejecuta las actividades del Estado, con base en lo legislado y conforme a la ley, la norma que rige igual para todos. De esta manera el gobierno tiene funciones específicas en la sociedad, administrar lo relacionado con lo público.

Si esto lo leemos literalmente podríamos deducir que el Estado es un cuerpo surgido de los conflictos y debilidades sociales, para resolverlos y darle orden a la comunidad, por lo que su acción debería ser imparcial y en beneficio de todos; pero no es así.

Debemos incorporar en la reflexión que esa complejidad y conflictos surgidos en la sociedad son producto de la aparición de intereses distintos entre sus miembros; apareció la propiedad sobre la tierra, instrumentos de trabajo y animales. Apareció, también, la diferencia de niveles de conocimiento, sobre todo entre aquellos que se dedicaban a labores específicas y los que no tenían capacitación o conocimientos mayores. Todo lo anterior es base de poder individual o familiar.

Estos elementos generaron la formación de grupos sociales y, posteriormente, de las clases sociales y la lucha entre éstas a través de la historia de la humanidad. La permanencia de los conflictos atentaba contra la propiedad aparecida, contra el poder acumulado, contra el orden prevaleciente; por lo tanto, se necesitaba un ente que pudiera resolver la cuestión.

Así, el Estado "nació de la necesidad de refrenar los antagonismos de clase, y como, al mismo tiempo, nació en medio del conflicto de esas clases, es, por regla general, el Estado de la clase más poderosa, de la clase económicamente dominante, que, con la ayuda de él, se convierte también en la clase políticamente dominante, adquiriendo con ello nuevos medios para la represión y la explotación de la clase oprimida" (6).

Ahora bien, a esta característica de clase del Estado debemos incorporar otros elementos que ha ido adquiriendo a través de la historia. El Estado, como toda organización social, evoluciona; se define y actúa según los intereses de la clase dominante y los aspectos que logran incorporar los dominados.

En este orden, un elemento importante demostrado por la historia, es que, en las sociedades capitalistas y muchas experiencias del

6. Engels, Federico. El Origen de la familia, la propiedad privada y el Estado. Obras Escogidas (dos tomos). C. Marx y F. Engels. Tomo II, Edit. Progreso. Moscú 1955

"socialismo real", la aplicación de la coacción física, la fuerza material y la violencia son formas de actuar consustanciales a su propia sobrevivencia. Pero esto no puede ser lo único ni de la misma manera siempre, pues haría inestable la situación social y atentaría, estratégicamente, contra los propios intereses de la

clase dominante. Esto la obliga a generar otras formas de relación con los dominados para crear, sobre todo, la aceptación o sumisión y generar un "equilibrio" social. Las sociedades capitalistas han aplicado mejor esta enseñanza de la historia.

Estas formas consisten en una serie de instrumentos, conceptos, ideas, valores e instituciones. Todo esto es lo constituye una superestructura ideológica y política que encausa y ordena las relaciones sociales en un país. Esto mismo permite reproducir las condiciones sociales y materiales de la clase dominante en un marco que contiene formas de dominación y negociación. Según se presente la coyuntura histórica se dará énfasis a unas u otras formas.

Por ello vemos hoy que el estado asume una doble característica:

- Un ente social que representa, defiende y reproduce los intereses y normas de la clase dominante. Para esto genera elementos de poder formados en la ideología dominante, y
- Un cuerpo político de la sociedad que aparentemente distanciarde de ella, con el propósito lograr que se le vea como ente imparcial, y de esta forma impone ordenamientos que mantienen los valores establecidos y, particularmente, buscan establecer un consenso social.

La mayor división del trabajo y la complejización de la sociedad crean y diversifican los grupos de intereses e incrementan las necesidades de regulación. Esto genera nuevos espacios de conflicto, por lo tanto más actividad para el Estado y su administración, que también se diversifica y complejiza.

Los asuntos de interés general crecen y con ellos el poder del Estado, que va tomando cada vez más una dinámica propia y haciendo mejor su papel de "representante del interés general de la sociedad". La apariencia toma su propia objetividad; pero sin perder la esencia de clase.

Estas son las condiciones que hacen que el Estado tienda a la totalidad en el dominio social y en regulación económica y política. Sus actividades más claras las podemos relacionar: coacción, institucionalización, legitimidad, consenso, legalidad, educación, propaganda, relaciones internacionales, organización colectiva y política económica.

Además de lo anterior, debemos explicitar que, actualmente, las sociedades organizadas en naciones, con base en un territorio, propósitos, historia, valores y rasgos culturales comunes, están interrelacionadas económica y socialmente, traspasando fronteras, culturas e ideologías. La actividad económica por vía del mercado tiende a la totalización, a la transnacionalización, en la medida que los intereses de clase interactúan por sobre las fronteras nacionales. En esta situación los estados han ampliado sus características y funciones para impulsar y defender intereses más allá de sus fronteras.

DESARROLLO NACIONAL

Este doble concepto nos permite aplicar el de desarrollo en un espacio determinado, una nación. En realidad, puede ser aplicado a cualquier ámbito, en la medida que un lugar del país incide en su totalidad, y también a cualquier nación o grupo de ellas.

Lo importante es hablar de desarrollo. Existen tantas definiciones como corrientes de pensadores sociales y económicos; pero a todos los podemos incorporar en dos grandes grupos:

- Los que definen al desarrollo como un cambio cuantitativo en la economía. Estos, generalmente, hacen un sinónimo entre crecimiento y desarrollo, es decir, si el PNB es creciente, si el capital aumenta o si la tecnología se moderniza, aunque cada uno este separado del otro factor, hablan de desarrollo. La mayoría de ellos deducen lo anterior de la producción, sin atender significativamente al impacto en el consumo equitativo, o al conjunto de repercusiones en la sociedad.
- Los que definen al desarrollo como un cambio cualitativo en el conjunto de la nación. Estos entienden al desarrollo como un proceso de cambios en la estructura económica, política y social de la nación. Este proceso es deliberado y tiene como meta alcanzar y ofrecer una igualdad de oportunidades en todos los ámbitos de la sociedad.

El desarrollo comprende, también, un proceso en el cual se propicia una evolución e integración constantemente de la tecnología y la capitalización nacional, para generar una mayor producción, ingreso per-capita y consumo de los bienes necesarios; todo lo anterior que vaya propendiendo a mejores condiciones de vida y relaciones sociales con igualdad y justicia.

Esta última es la definición que nos identifica y con la que nos quedamos para el presente trabajo.

PLANEACION Y PLANIFICACION

El contenido y uso de estos conceptos ha sido controvertido y deformado en algunas ocasiones, ¿por qué ha sucedido esto? y ¿cómo se identifica cada uno?, lo aclaramos, según nuestro punto de vista, para aplicarlo al presente estudio.

Concordando con Ortega Blake, el concepto contiene elementos histórico-sociales, ideológicos, técnicos y culturales. Por lo mismo, en unas ciencias más que en otras, el concepto asimila algunos o parte de estos elementos. En ciencias sociales, en particular, los conceptos adquieren más elasticidad (7).

Por lo anterior, existen estas diferencias y confusiones respecto de estos conceptos que tienen una misma raíz y, como veremos más adelante, un instrumento parecido: el plan.

LAS DIFERENCIAS QUE ENCIERRAN LOS CONCEPTOS.

PLANIFICACION

La mayoría de, cuando no todos, los planificadores están de acuerdo en que la planificación surge en la Unión Soviética, materializándose en el primer plan quinquenal de desarrollo, en 1929.

La planificación surge como instrumento regulador de la economía, como alternativa al imperio absoluto del mercado. Esto es posible por la filosofía que alimentaba el ideal socialista y su finalidad de generar el desarrollo del individuo y la sociedad, factible en esa perspectiva en la medida que los recursos eran del conjunto de la sociedad y los administraba el Estado.

Con la planificación no sólo se proponía optimizar los recursos, sino también ahorrar al hombre trabajo improductivo. Por lo mismo, se toman en cuenta los aspectos cuantitativos y los cualitativos.

Según la Junta Central de Planificación de Cuba, la planificación es "un instrumento para transformar la economía y su naturaleza estará en función de los cambios que se requiere realizar"(8). Es decir, toda la actividad económica del país está planificada y se

7. Ortega Blake, Arturo (comp.). Planeación, la opción al cambio.

Editorial Edicol, México, 1984.

8. Junta Central de Planificación de Cuba. "La planificación económica en Cuba", citada por Arturo Ortega Diccionario de Planeación y Planificación. Editorial Edicol, México, 1982.

desarrolla conforme a los planes formulados expresamente. La planificación define, orienta y organiza el quehacer de la sociedad con base en metas comunes. El plan es el instrumento fundamental para asignar los recursos y el mercado juega un papel no determinante.

Conforme a lo anterior, la planificación es un instrumento para el desarrollo económico de la sociedad, que permite definir y alcanzar el beneficio para sí misma si controla los recursos y los mecanismos para orientar el proceso que genera y reparte la riqueza.

PLANEACION

La planeación es bastante antigua también, se practica en los países con economía de mercado, no para sustituir a éste, sino para corregir o fortalecer ciertas áreas de la economía. Se extendió por Europa después de la 2a. Guerra Mundial, con los planes de reconstrucción, y en América Latina con las indicaciones de la Alianza para el Progreso, a comienzo de la década de los 60's.

Su función básica está orientada a apoyar el mercado mediante la racionalización de los recursos, selección y priorización de objetivos, fijación de estrategias en relación a objetivos y metas, estableciendo una propuesta y consideraciones para su viabilidad.

En síntesis, la planeación es un ejercicio técnico de contenido cuantitativo, que trata de ordenar situaciones de la economía en diversos ámbitos territoriales y en distintas actividades. El ordenamiento y las relaciones económicas las define el mercado. El plan es un instrumento más de la Administración Pública, no el único. Por lo mismo, no supone la definición política para la transformación estructural de la economía y de la sociedad, ni tampoco elimina otros instrumentos de regulación: es parcial e indicativo.

Entre ambos conceptos no sólo se aprecian diferencias semánticas, sino también condiciones y objetivos diferentes en su aplicación. Cuando se habla de PLANIFICACION se asume o trata de asumir la aplicación de técnicas, instrumentos y políticas para actuar en el conjunto de la economía y la sociedad. Para transformar una situación con base en la planificación, para lo cual ésta asume la dirección y ordenamiento de todos los factores que inciden en la situación determinada, todos los demás instrumentos de organización y de asignación de recursos se adecúan al plan.

Esta planificación se entiende como una actividad que asume toda la comunidad, porque emana de la voluntad política que deposita en el Estado que la representa democráticamente. En cambio, en la PLANEACION el campo del plan es más reducido, ya que forma parte

de un conjunto de instrumentos que tiene el Estado y se supedita a la regulación global que ejerce el mercado.

En nuestra sociedad latinoamericana, capitalista dependiente y subdesarrollada, la planeación ha servido para incorporar políticas de apoyo del capital trasnacional o para reordenar factores de la economía de mercado.

En ciertas coyunturas la planeación ha ocupado un espacio importante en la Administración Pública, sobre todo cuando ha existido crisis; pero por su reducido espacio de acción los resultados no han permitido salir de ella, cuando mucho, posponer consecuencias mayores.

En el caso de México, la planeación ha contado con fuerza legal desde 1930; pero con una práctica escasa y un impacto real pequeño.

Estando ya más o menos claro los tres conceptos del tema, ahora le daremos interacción para conocer cómo se manifiestan y cuáles son sus resultados.

EL ESTADO Y LA SOCIEDAD

Toda sociedad busca su desarrollo, ya que con él se mejoran las condiciones de vida de los individuos. Este objetivo está hasta en el discurso de quienes menos les interesa el desarrollo real: los sectores capitalistas que manejan los recursos financieros y los dueños de la industria armamentista.

Reiteramos que el Estado es un producto y parte de la sociedad; también que la sociedad está dividida por los grupos de intereses que se forman por lo económico, lo profesional, lo territorial, lo étnico, lo cultural, etc. Los factores más relevantes en esta división social son los económicos; por ello, estamos de acuerdo que existen clases sociales en relación a la forma como participan en la economía: los propietarios de los medios de producción y los no propietarios.

Estos grandes sectores no son homogéneos, por la propia división y subdivisión de las actividades económicas y sociales. Con el marxismo, afirmamos que el individuo es producto de su circunstancia, por lo mismo, su circunstancia en la actividad económica le genera intereses particulares y generales.

Entonces, al interior de las clases existen subclases o grupos de clase, que conforme a su circunstancia económica tienen intereses que no siempre son similares a los demás y también adquieren más capacidad o poder que otras. Esto explica porqué las clases no son uniformes en intereses y capacidades.

En la sociedad de clases, el grupo o grupos más fuertes son los que destacan e imponen sus condiciones; pero para dominar dentro

de su clase negocian con los demás para articular una sola fuerza frente a la clase antagónica. El grupo de clase más poderoso es hegemónico en su clase y, por ende, en el Estado que domina.

Esta situación de intereses no similares en una clase dominante hace que existan las luchas internas por lograr la hegemonía de clase y, con ello, imponer sus formas de acumulación económica y social. Tal fenómeno hace que se utilicen instrumentos del propio Estado para "mediar" entre los grupos en pugna y, en ciertos momentos o coyunturas, pareciera que el Estado se pusiera contra la clase dominante (y no solo contra un sector de ella), por lo mismo a favor de la clase dominada o como ente por sobre las clases; pero esto no es así, toda vez que el Estado está respondiendo al interés de un grupo de la clase dominante que golpea o incorpora en ciertos niveles económicos a otros grupos de su clase para establecer una mejor hegemonía.

La lucha al interior de las clases es constante, debido a la dinámica de acumulación del sistema. No es casualidad que existan agrupaciones financieras, industriales, agropecuarias, de comerciantes, etc. dentro de la clase dominante, y cada uno tiene sus propias formas de acumulación y concentración. En una sociedad que tiene limitados recursos, la acumulación y concentración se hará siempre en desmedro de individuos o grupos, y esto es lo que genera la lucha entre ellos, y contra las clases desprotegidas.

Estas luchas repercuten en el conjunto de la sociedad y es el Estado, entonces, el encargado de distenderlas para que la nación no se desorganice y se pierda el orden establecido. La herramienta que utiliza la sociedad y que regula el Estado es la política.

Será, por ello, la política la arena donde se midan las fuerzas y se negocien las condiciones en las que se organice la sociedad y la economía. Esto da lugar a la formación de un sistema jurídico-administrativo que se encargará de propiciar y controlar la acción política de las clases y sectores de clases. Este sistema se orientará según lo permita la clase y sector de clase que domine en la coyuntura para que se forme o reforme la legislación política.

El Estado, por lo tanto, tendrá un comportamiento con el resto de la sociedad de acuerdo a lo que el sector hegemónico de clase defina, aunque aparente que actúa en función del conjunto de la sociedad. También hará acciones de beneficio para los demás sectores de la clase dominante y de la clase dominada, para mantener el consenso y la estabilidad social; pero estas acciones nunca estarán en contra de los intereses estratégicos del sector hegemónico y menos de toda la clase dominante.

Por lo mismo, la relación entre el Estado y el resto de la sociedad estará siempre en el marco de los enfrentamientos de

intereses y de concesiones y acuerdos políticos que se rompen en tanto cambia la correlación de fuerzas de los grupos o del conjunto de una clase. El Estado estará facilitándole la acumulación privada a la burguesía y limitándole los derechos a los no burgueses.

El desarrollo, por tanto, aunque técnica y socialmente debe ser concebido de una sola forma, socialmente se entiende y materializa conforme responde a los objetivos e interés de las clases y grupos sociales. Mientras para los empresarios y dueños del capital se resume en un crecimiento económico que les permite acumular, para la clase no propietaria y propietarios con conciencia social, se trata de alcanzar un aprovechamiento equitativo de la riqueza y una elevación constante del nivel de vida de todos los habitantes.

La lucha política por el poder del Estado es, justamente, para lograr realizar la concepción socio-económica que una clase y grupo social tiene, y según sea la filosofía de la que lo logre estaremos frente a una economía que pone mayor atención al crecimiento o a otra que le interesa el desarrollo, en los términos que aquí lo hemos expresado.

EL ESTADO, MERCADO Y PLANEACION

La economía de un país se regula por medio de dos instrumentos: el mercado en los países de economía capitalista y la planificación en países de economía socialista (aunque quedan muy pocos de éstos). Estos instrumentos de regulación no son excluyentes totalmente, pero sí predominantes uno sobre el otro.

Ambos instrumentos tienen sus leyes y técnicas que se manifiestan en un territorio y formación social determinada.

La planeación, diferente de la planificación, es una acción técnica complementaria al mercado y muy utilizada en las economías capitalistas.

En la medida que el Estado ha venido adquiriendo mayores poderes y ampliando el ámbito de lo público, para mantener el equilibrio social y evitar los enfrentamientos que genera la acumulación, ha ampliado su acción en la política, en la economía, en la educación, en fin, en todas las actividades sociales.

En economía no hay espacio que el Estado no regule, participe u oriente, incluso en la economía informal que aparece en esta década.

Los instrumentos tradicionales de política económica, hacendaria, ampliación de mercados, etc. han sido insuficientes para mantener un crecimiento constante y una acumulación sostenida y sin desequilibrio social; mucho menos han servido para provocar un desarrollo nacional. Frente a esto el Estado incorpora la

planeación como un instrumento de apoyo al mercado, que permitiría hacer más racional el uso de los recursos y reorientaría procesos económicos para evitar crisis.

La planeación surge como una necesidad e imposición estatal para resguardar el futuro del sistema prevaleciente.

PLANEACION, DESARROLLO NACIONAL Y ESTADO

En América Latina se concibió que la planificación sería un instrumento para propiciar el desarrollo. Esto lo apoyaban organismos financieros internacionales y de Naciones Unidas; pero la planificación se quedó en planeación porque las fuerzas e intereses del mercado no permiten un cambio estructural de la economía, causa del no desarrollo de nuestros pueblos.

En diversos países se han establecido sistemas de planeación y estructuras administrativas que los impulsan; pero los resultados han sido pírricos debido al peso que ejerce la fuerza de intereses que no desean alterar las formas de acumulación, aún a costa de arriesgar el equilibrio social.

El desarrollo nacional en los países de Latinoamérica sólo será posible con un cambio en la estructura del sistema económico y político, de tal manera que la democracia libere potencialidades de participación y mecanismos de negociación más orientados a brindar opciones para todos los individuos.

La economía de mercado, base del patrón de acumulación y concentración capitalista, genera polarización económica y social, y aunque la macroeconomía muestre números crecientes del PNB, o del ingreso per cápita, no muestra la realidad de pobreza que genera el sistema para la mayoría.

Actualmente, la corriente neoliberal, proclama que la liberación de las fuerzas individuales permitirá un mejor encuentro en el mercado y por consecuencia todos saldrán beneficiados, esta es una falacia política cargada de ideología burguesa.

En la medida que no cambian las reglas de la oferta y la demanda, los más poderosos, que están en mejores condiciones tecnológicas y de capital para competir, imponen las formas del mercado y el valor del trabajo y de su producto.

Para lograr el desarrollo no se necesita que todos podamos vender nuestra fuerza de trabajo conforme el mercado, ya que por la propia oferta el valor será bajo; se trata que todos podamos fijar el valor del trabajo y a partir de allí el de los bienes. Esto permitiría darle un contenido real a la liberación de las fuerzas productivas y la competencia se daría en productividad con tecnología y no en explotación de los trabajadores.

En la actual coyuntura, que mantiene al día los reclamos por desarrollo, democracia y libertad, las fuerzas del capital internacional, en una carrera voraz de concentración, pugnan por ampliar el mercado y borrar algunas fronteras y mecanismos de regulación económica, "democratizar" la sociedad para que el individuo venda más "libremente" su fuerza de trabajo o intelecto.

Esto esconde falsedades conocidas, ya que como hemos dicho, el mercado sirve para que los más fuertes dominen a los más débiles y la aparente democracia que se promueve va encaminada a debilitar la fuerza social que genera la agrupación, de tal manera que el individuo se enfrente solo al mercado y al Estado que lo protege.

Esta misma corriente ha logrado que el Estado deje de participar como productor en la economía y se quede como regulador, así el mercado será el único que definirá sobre la economía. Además de ser historia conocida y fracasada, lo que está detrás es la necesidad de contar con un Estado gendarme que desarrolle más su papel de coacción y de ordenador de la sociedad para que el mercado tenga tranquilidad en su expansión.

Esta tendencia ha tenido reveses en países como Estados Unidos y Chile, entre otros, ya que en momentos de crisis como el de los bancos en Estados Unidos y la industria agroexportadora en Chile, ha sido el Estado el que ha debido intervenir para evitar una crisis más amplia del sistema.

Aún con todo lo anterior esta corriente se fortalece, globalizan la economía y regionalizan los mercados. Los estados establecen asociaciones y tratados para permitir que los empresarios hagan los negocios. Los capitales trasnacionales están contentos pues han logrado que en todo el planeta consumamos hasta lo que no nos gusta y por diversos mecanismos nuestros decrecientes ingresos vayan a parar a los bancos trasnacionales.

Esto no es casualidad, es el resultado de años de trabajo investigativo, de orientación de recursos y de amarrar relaciones, en otras palabras, de planear y aplicar las orientaciones que definió el gran capital en la Comisión Trilateral en los años 70's. La planeación estratégica le permite al mercado crecer abonado por el poder del Estado.

3. CONDICIONES SOCIOECONOMICAS Y POLITICAS DEL PERIODO 1975-1990.

La urbanización es un fenómeno que tiene sus raíces en la sedentarización de la comunidad y ha crecido alimentada por el desarrollo científico y tecnológico de la humanidad, motivado por el afán de dominar la naturaleza en su beneficio. La división de las actividades y el desigual reparto del producto social se materializan y recrean en todas y cada una de las características de la urbanización de hoy.

La ciudad actual, su uso económico, político, social, es la más clara expresión del conjunto de interacciones que provocan estos factores, y que la han cosificado con todos sus habitantes dentro, con total y absoluta prescindencia de una práctica ético-social que debe existir entre desarrollo y hombre, entre medio y fin.

Esta masa voraz de cemento, máquinas, relaciones y ambiciones ha venido consumiendo campos y ríos, vecindad y seguridad, tranquilidad e igualdad social, dando paso a una concentración peligrosa de recursos, energía y contradicciones. El hombre ha creado sus propios monstruos al desligar sus avances de la convivencia y la solidaridad; sobre todo cuando el uso de la máquina, y la transformación que genera en el medio, ha servido a la concentración de la riqueza en unos pocos y la incertidumbre en las mayorías.

En el espacio urbano es donde mejor se aprecia esta incongruencia entre los objetivos de desarrollo y las formas de distribuirse social y espacialmente. Es el mejor ejemplo de las cosas que se deben resolver en las estructuras de nuestras sociedades.

Nuestro objeto de estudio, la Zona Conurbada de Cuernavaca, es una resultante crítica de los factores anteriores, componentes del modo de producción capitalista, fundamentalmente. Por esta razón es que, previo a su análisis, haremos una descripción general del comportamiento de estos factores económicos, sociales y políticos en México y sus repercusiones en la urbanización.

Circunscribimos el período a partir de 1975, sin dejar de tratar aspectos anteriores, porque en ese año el Gobierno Federal inicia una serie de medidas que se coronan con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos en mayo de 1976. Lo limitamos a 1990 para aprovechar el censo de población de ese año, que facilita datos para el propio estudio.

3.1. ASPECTOS HISTORICOS

La evolución económico-social de México ha pasado por diferentes etapas históricas, y consecuentemente sus diversas políticas gubernamentales. El período que se analiza a continuación, que va de 1975 a 1990, nos dará una visión general de la situación por la que transitó el país, considerando factores importantes a nuestro entender, de años anteriores, lo que permitirá comprender las razones de las acciones (léase políticas) aplicadas en el lapso señalado, así como el enfoque del tema que nos toca: la Planeación y Administración Urbana en la Zona Conurbada de Cuernavaca, Morelos.

Es esta una cuestión que implica un cierto grado de dificultad, pues no hay investigaciones nacionales en la materia específica, por lo que se investigó al respecto, y se esbozará en un marco de referencia necesario, como cualquier trabajo que intente ser científico, y sobre todo que sea útil.

La Revolución Mexicana rompe con el sistema político y con el modelo de crecimiento económico propios de la estructura social del Porfiriato. La Constitución Política de 1917, síntesis del proyecto nacional que pactan los triunfadores, establece que el aprovechamiento de la riqueza nacional tendrá como prioridad el interés público; esto es, el condicionamiento de la propiedad privada. Dota al Estado de atribuciones en materia política, económica y social, convirtiéndose con ello en "... el agente más capacitado y más fuerte para dirigir, reglamentar y promover el bienestar del mayor número de sus ciudadanos" (9).

En el gobierno del Maximato, el poder se reconfiguró y se centralizó, en virtud de las alianzas entre las fracciones revolucionarias. Las propuestas constitucionales se mediatizaron, en particular para atender los reclamos por el reparto agrario y la justicia social de los campesinos, aún cuando éstos fueron la base social de las fuerzas políticas y militares en la Revolución.

Cuando en 1934 asume el General Lázaro Cárdenas la Presidencia de la República, se establece un gobierno que presta atención a los problemas sociales que aquejaban a la mayoría de la población. Con el primer Plan Sexenal (1934-1940) se ponen en marcha medidas y leyes que reglamentan el desarrollo nacional, entre las que estaba la Ley General de Planeación de la República, expedida en 1930 durante el período de Ortiz Rubio. Se dinamiza la vida nacional y se corporativiza a la sociedad. Se definen, también, los contenidos de la política social y nacionalista del Estado mexicano. El desarrollo agrario fue el sostén económico del país en esta etapa.

9. TANNENBAUM, FRANK. Citado por John Womack en La Economía en la Revolución 1910-1920. Historiografía y Análisis. Revista Nexos N° 11, nov. de 1978.

Es importante destacar que desde 1930 el Estado mexicano busca apoyarse en la planeación, para orientar su desarrollo.

Hacia 1940 nuevas condiciones externas e internas, vinculadas a factores políticos, económicos, demográficos y tecnológicos, favorecieron un nuevo modelo de crecimiento y desarrollo para México.

Con Manuel Avila Camacho (1940-1946) se inicia la transformación económica que se sustentaba en la agricultura, aunque la irrigación de tierras se duplica. "A partir de 1940 la Revolución Mexicana dio por terminados sus proyectos de reformas social y política y sus dirigentes lanzaron de lleno al país a una nueva empresa: propiciar por todos los medios el crecimiento económico y cambiar materialmente en unas cuantas décadas al país. De una economía basada en la agricultura y en la exportación de minerales, se pasaría a otra en que la industria manufacturera, para surtir el mercado interno, constituye el sector más dinámico y en que formarían las exportaciones una variedad relativamente grande de productos agropecuarios e incluso bienes manufacturados. La historia de los cambios ocurridos en México a partir de este año es concretamente la historia de una base industrial moderna con todas las consecuencias características de este tipo de procesos: supeditación de la agricultura a la industria, incremento en la urbanización*, aumento del sector terciario, etc." (10).

En este sexenio se crea la Comisión Federal de Fomento Industrial. Con ella el gobierno planea, organiza, financia y establece empresas. Sustituye a los capitalistas privados en inversiones que éstos no pueden asumir y así se forman Altos Hornos de México, en 1940, Fundiciones de Hierro y Acero S.A. en 1942; Carbonífera Unida de Palau, Cobre de México y Guanos y Fertilizantes, en 1943; Sosa de Texcoco, en 1944, entre otras. Paralelo a lo anterior, en atención al sector social, se crea la antecesora de Conasupo, en 1941, el IMSS y el Banco del Pequeño Comercio, en 1942, entre otros.

El crecimiento del Estado como inversionista y promotor directo del desarrollo económico fortalece la industria paraestatal, orientando claramente sus objetivos fundamentales a:

- Apoyar, y a veces reemplazar a la burguesía nacional en el proceso de industrialización y acumulación capitalista.
- Atender al sector social para evitar contradicciones que pudieran interrumpir el proceso mencionado.

El factor que detonó el crecimiento de la industria mexicana en estos años lo proporcionó la 2a. Guerra Mundial, al aumentar la

10. Meyer, Lorenzo. La Encrucijada. Historia General de México. Tomo 2. Edít. El Colegio de México, México, 1976.

* Subrayado nuestro.

demanda externa de los productos mexicanos y eliminó, por un buen tiempo, la competencia del exterior. "Las industrias establecidas aumentaron rápidamente su producción como ocurrió con el acero, el cemento y el papel. Por primera vez en la historia del país la exportación manufacturera alcanzó el 25% del total" (11).

A partir de 1950 la economía mexicana entró en un franco e irreversible proceso de industrialización. El éxito que en términos relativos obtuvo la política económica poscardenista se debió, en buena medida, a que fue posible dirigir, en un principio, recursos a la agricultura, exportar los productos y con ello se pudo importar los bienes de capital que la industrialización requería.

En esta etapa "el crecimiento agrícola fue espectacular pues pasó de 2,898 millones de pesos en 1940 a 5,999 millones de pesos en 1950; las manufacturas crecieron casi al mismo ritmo y la producción de energía también. A partir de entonces la industria creció más de prisa, el valor de las manufacturas que en 1950 fue de 8,347 millones de pesos aumentaría a 27,999 en 1966, el de la producción de energía eléctrica de 370 millones de pesos a 1,592 millones de pesos y el de la producción de petróleo de 1,129 a 3,317 millones de pesos en los mismos años. Con ello se hizo definitivamente a un lado la visión cardenista de construir una sociedad agraria con una base industrial relativamente pequeña, la que surgió fue exactamente lo contrario; una sociedad urbana centrada en la gran industria y apoyada en la agricultura, la cual le transfirió grandes recursos" (12).

3.2. EL ESTADO BENEFACTOR

La ideología de la Revolución Mexicana, plasmada en la Constitución de 1917, pone al Estado como garante de las relaciones sociales de producción y promotor del beneficio social. A partir de esto su política económica orienta la creación de mecanismos que contribuyen a la formación de empresas, a proteger y estimular su crecimiento. Su desempeño ha sido doblemente clave para la reproducción del sistema. Por una parte, crea las condiciones favorables para la inversión privada; por otra, interviene en el proceso de producción, cuando se hace necesario, para el desarrollo nacional: "La intervención directa del Estado en la producción de infraestructura, de bienes y servicios no fue de competencia con el sector privado, sino, sobre todo, funcional con el desarrollo del país". (13)

A través de diferentes programas ha alentado el aparato productivo nacional con incentivos fiscales y arancelarios.

11 y 12. Meyer, Lorenzo. Op. cit.

13. Cordera, Rolando. Estado y Desarrollo en el Capitalismo Tardío y Subordinado. Investigación Económica No. 123, Editorial UNAM, México, 1971.

Como ejemplo de ello podemos mencionar las Leyes de Exención Fiscal Estatal para la Industria (1940), la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias (1941 y 1955), El Programa Nacional Fronterizo (1961), el Plan de Acción Inmediata (1962-1964), el Programa de Desarrollo Económico y Social (1966-1976), el Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal (1971-1976), el Programa de Desarrollo Económico y Social (1974-1980), el Plan Básico de Gobierno (1976-1982) y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (1979-1982), entre otros.

El carácter social del Estado mexicano se manifiesta para las capas sociales medias y desprotegidas a través de créditos, financiamientos, habitación, empleo, recreo, cultura y asistencia médica; pues existía un compromiso de aminorar, en todo lo posible, la desigualdad en la distribución de los frutos de la actividad productiva. "Un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones adoptado por nuestro país en los años 40's se ha caracterizado por la intervención del Estado en la economía, rompiendo con las teorías del estado liberal y creando un estado benefactor, productor y promotor del desarrollo económico" (14)

Dentro del campo urbanístico, se ha manejado una hipótesis factible de comprobar: el grado de crecimiento o desarrollo económico de una formación social se da acompañado de un determinado desarrollo urbano, puesto que éste no ocurre por sí solo, depende de una trayectoria histórica y del modo de producción al cual corresponde.

Los análisis sobre la historia del desarrollo urbano en México lo vinculan con su crecimiento económico y aunque la tendencia al crecimiento urbano no puede calificarse de manera mecánica como un reflejo del progreso industrial, es un hecho que la modernización del país y su industrialización estimularon la dinámica de las zonas urbanas y la demanda de los servicios.

La Revolución Mexicana y los procesos de desarrollo económico y demográfico posteriores provocaron una gran movilidad social a nivel nacional.

En las cifras del cuadro siguiente se pueden resaltar varias cosas (15):

1. Que el crecimiento no ha tenido un comportamiento homogéneo en todas las ciudades. Las ciudades de México, Guadalajara, Monterrey y en menor grado Puebla, lo hicieron vertiginosamente a partir de 1940.

14. Novelo U., Federico. La Sociedad Mexicana en los ochenta. Edit. Universidad Autónoma Metropolitana-Kochimilco. México, 1989.

15. Covarrubias G., Francisco. 75 años de revolución. El desarrollo urbano en México 1910-1985, SEDUE, México, 1987.

POBLACION DE LAS 46 CIUDADES MAYORES, 1900-1990¹
(MILES DE HABITANTES)

Cuadro 3

	1900	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970 ^a	1980	1990 ^a
Ciudad de México (1)	345	471	662	1,049	1,560	3,182	5,252	8,779	13,354	15,047
Guadalajara, Jal. (2)	101	119	143	180	241	441	851	1,476	2,193	2,870
Monterrey, N. L. (3)	62	70	88	134	190	382	716	1,263	1,988	3,048
Puebla, Pue. (4)	84	96	96	115	138	294	376	644	984	1,417
León, Gto. (5)	63	58	54	89	74	191	301	479	722	758
Torreón, Coah. (6)	14	34	51	66	101	260	346	443	617	650
Ciudad Juárez, Chih.	8	11	19	40	49	123	262	415	544 ^a	789
Mérida, Yuc. (7)	47	62	79	95	97	175	206	266	455	607
Tampico, Tamps. (8)	16	17	45	90	111	149	192	304	433	532
Tijuana, B.C.	0.2	0.7	1	8	16	60	152	285	430	696
San Luis Potosí, S. L. P. (9)	61	68	57	74	77	162	206	302	417	613
Chihuahua, Chih. (10)	30	40	37	46	57	120	193	287	412	516
Veracruz, Ver. (11)	29	49	54	68	72	110	160	258	367	462
Mexicali, B.C.	0	0.5	7	15	19	65	175	268	342	438
Culiacán, Sin.	10	14	16	18	22	49	85	173	305	415
Acapulco de Juárez, Gro.	5	6	6	7	10	29	49	184	302	515
Morelia, Mich.	37	40	31	40	44	63	-101	164	298	428
Hermosillo, Son.	11	15	15	20	19	44	96	181	297	406
Agua Calientes, Ags. (12)	35	45	48	62	82	93	-127	184	293	455
Saltillo, Coah. (13)	24	35	40	45	49	70	99	165	285	437
Durango, Dgo.	31	32	39	36	33	60	99	153	258	348
Orizaba, Ver. (14)	32	35	40	50	77	113	-143	190	244	385
Querétaro, Qro. (15)	33	33	30	33	34	49	69	116	216	416
Xalapa, Ver. (16)	20	24	28	37	40	51	66	126	205	291
Nuevo Laredo, Tamps.	7	8	15	22	29	58	93	152	202	218
Mazatlán, Sin.	18	21	25	29	32	42	76	122	200	262
Toluca, Méx. (17)	26	31	34	41	43	53	77	116	200	520
Reynosa, Tamps. (18)	2	1	2	5	9	34	74	142	195	331
Cuernavaca, Mor. (19)	10	13	4	9	14	31	37	141	193	511
Malamoros, Tamps.	8	7	9	10	16	46	92	140	189	266
Mazapán, Gto.	20	21	21	29	32	49	84	118	170	265
Poza Rica de Hgo., Ver. (20)	0	0	0	0	4	15	20	130	167	197
Ciudad Obregón, Son.	0	0.04	0.2	8	13	31	68	117	166	219
Villa Hermosa, Tab.	10	12	15	16	15	34	52	101	158	261
Oaxaca, Oax. (21)	35	38	28	33	29	41	72	102	154	320
Tepec, Nay.	15	17	14	15	18	25	54	89	146	206
Celaya, Gto.	26	23	24	24	23	34	59	81	142	214
Ciudad Victoria, Tamps.	10	12	17	18	20	32	51	86	140	194
Tuxtla Gutiérrez, Chis.	9	10	13	15	16	28	41	69	131	289
Campeche, Camp.	17	17	17	20	23	31	44	71	128	150
Coatzacoalcas, Ver. (22)	3	5	8	8	14	20	37	72	127	395
Uruapan, Mich.	10	13	14	17	20	31	46	85	123	187
Los Mochis, Sin.	0.5	1	7	10	13	22	38	70	123	162
Ensenada, B.C.	2	2	2	3	5	18	43	80	120	169
Monclova, Coah. (23)	7	7	13	7	7	19	43	80	116	236
Pachuca, Hgo. (24)	37	39	41	43	53	59	65	85	110	187

Notas:

- (1) A partir de 1950 incluye el Distrito Federal y los municipios de Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, La Paz, Naucalpan, Tlalnepantla y Tultitlán, además de Netzahualcóyotl y Cuautitlán Izcalli del Estado de México; desde 1970, Chalco, Chicoloapan, Nicolás Romero, Tepotzotlán y Zumpango hasta 1980; y Acolman, Atenco, Ixtapaluca, Jaltenco, Melchor Ocampo, Nextlalpa, Tecámac, Teoloyucan, Texcoco y Tultepec hasta 1990
- (2) A partir de 1950 incluye los municipios de Guadalajara, Tlaquepaque, Zapopan y Tonalá
- (3) A partir de 1950 incluye los municipios de Monterrey, Apodaca, Garza García, General Escobedo, Guadalupe, San Nicolás de los Garza, Sta. Catarina N. L. y Juárez
- (4) A partir de 1950 incluye los municipios de Puebla, Amozoc, Cuautlancingo y San Pedro Cholula, Pue., y San Pablo del Monte, Tenancingo y Xicoténcatl, Tlax. A 1990 se incorporan en Puebla: Coayucan, Coronango, Cuautinchán, San Andrés Cholula, J. C. Bonilla y San Miguel Xoxtlá; en Tlaxcala se suman J. M. Morelos, Xicoténcatl y Zacatelco
- (5) A partir de 1950 incluye los municipios de León y San Francisco del Rincón, Gto.
- (6) A partir de 1950 incluye los municipios de Torreón, Coah. y Gómez Palacio Lerdo, Dgo.
- (7) A partir de 1950 incluye los municipios de Mérida, Progreso, Kanacán, Umán y Conkal
- (8) A partir de 1950 incluye los municipios de Tampico Cd. Madero, Tamps. y Pueblo Viejo y Panuco de Veracruz
- (9) A partir de 1950 incluye los municipios de San Luis Potosí y Soledad Diez Gutiérrez, S. L. P.
- (10) A partir de 1950 incluye los municipios de Chihuahua y Aquiles Serdán, Chih.
- (11) A partir de 1950 incluye los municipios de Veracruz, Boca del Río y Alvarado, Ver.
- (12) A partir de 1980 se incluye al municipio de Jesús María
- (13) A partir de 1980 se incluye los municipios de Ramos Arizpe
- (14) A partir de 1950 incluye los municipios de Orizaba, Cameño Z. Mendoza, Fortín, Huiloapan, Ixtaczoquitlán, Córdoba, Rafael Delgado, M. Escobedo, Amatlán de los Reyes y Rio Blanco, Ver.
- (15) A partir de 1980 se incluyen los municipios de Corregidora y El Marqués
- (16) A partir de 1980 se incluye al municipio de Banderilla
- (17) Se incluyen los municipios de San Mateo Atenco, Lerma, Metepec y Zinacantepec
- (18) Se incluye el municipio de Rio Bravo
- (19) Se incluyen los municipios de Jiutepec, Temixco, Emiliano Zapata y Xochitepec
- (20) Se incluyen los municipios de Tihuatlán y Coatzacoalcas
- (21) Se incluyen 13 municipios conurbados
- (22) Se incluyen los municipios de Minatitlán, Cosoleacaque, Nanchital e Ixhuatlán del Sureste
- (23) Se incluye al municipio de Frontera
- (24) Se incluye al municipio de Mineral de la Reforma

a: Cifras ajustadas a Junio

b: Según fuente local, los datos para Cd. Juárez están subestimados en el censo: la cifra correcta debió aproximarse al millón de personas.

- Se consideró a las ciudades mayores de 100,000 habitantes en 1930.

- Elaborado por el departamento de Estudios Sociales, Banamex, con datos de: Luis Uribe, *El Desarrollo Urbano de México*, México, 1970.

Secretaría de Economía, Dirección General de Estadística, *VII Censo General de Población de 1950*. Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, *VIII Censo General de Población 1960 y IX Censo General de Población 1970*, y Secretaría de Programación y Presupuesto, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *X Censo General de Población y Vivienda 1980*, Tomos por entidades; México, 1983 y 1984.

Fuente: I. Covarrubias Gaitán, Francisco. *75 años de Revolución. El Desarrollo Urbano en México 1910-1985*. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, SEDUE, 1987

II. Datos de la Dirección General de Desarrollo Urbano-SEDUE, con base en el XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

2. Los estudiosos de la urbanización, cuyos estudios sirvieron de fuente para la elaboración del cuadro, han venido considerando el fenómeno de conurbación demográfica, y diríamos también el de funcionalidad económica y territorial, desde el año 1950.

3. Cuernavaca, en el año 1900, ocupaba el lugar 28 entre las de mayor población y en 1990 está en el número 15. Esto quiere decir que su nivel de crecimiento ha sido mayor que 31 de las ciudades más grandes del país.

El incremento de la población urbana frente a la rural fue drástico a partir de la década de los cincuentas. Desde entonces, se ha mantenido la permanente urbanización del país.

POBLACION URBANA Y RURAL (16)

Cuadro 4

AÑO	URBANA	RURAL	TOTAL
1900	2,639.800	10,967.500	13,607.300
1910	3,668.080	11,491.600	15,160.400
1921	4,472.200	9,861.900	14,334.100
1930	5,545.100	11,007.500	16,552.600
1940	6,898.400	12,755.200	19,653.600
1950	10,986.900	14,804.010	25,791.000
1960	17,706.100	17,217.000	34,923.100
1970	28,308.500	19,916.700	48,225.200
1980	44,300.000	22,547.000	66,845.000
1990	57,960.000	23,290.000	81,250.000

Al modelo de sustitución de importaciones le siguió, en los años 60's, el de desarrollo estabilizador o desarrollo hacia adentro. Sus estrategias tenían gran similitud, pero distinta orientación; ahora se trataba de dirigir la producción hacia el mercado interno. Este proceso económico mexicano acabó de estimular el crecimiento acelerado y sostenido del producto nacional y también el de los centros urbanos.

Nuestro país pasó, entre 1940 y 1970, de ser una sociedad eminentemente agraria a una urbana (17), en donde la industria y los servicios aumentaron su capacidad. En los años 60's la población rural creció a un ritmo del 1.6% anual, mientras que la urbana lo hizo a razón del 5.4% y para 1970 el 45% de la población nacional vivía en localidades de 15 mil o más habitantes. (18)

16. INEGI. Censos Generales de Población y Vivienda.

17. Véanse cuadros 1 y 2.

18. Garza Gustavo, Op. cit.

El crecimiento de la Ciudad de México fue sin duda el más notable: en 1970 albergaba el 17% de la población total, 8 millones, (a 20 años de haberse iniciado la Zona Metropolitana); pero también alcanzaron notoriedad ciudades como Guadalajara y Monterrey.

La industrialización y el crecimiento urbano coincidieron con un notable ascenso demográfico: la tasa poblacional hasta los 40's era inferior al 2%, para los años 50's sube al 2.7%, en los 60's llega al 3% y en los 70's alcanza un 3.5%. Este ritmo fue uno de los más altos a nivel mundial y sin precedentes en el país y alteró la participación de los sectores productivos: "La contribución de las actividades agrícolas, ganaderas y silvícolas al Producto Nacional Bruto (PNB) era del 28% en 1935 y del 17% en 1970, mientras que la aportación del sector manufacturero fue de 28% y 40% en los mismos años, las actividades del sector terciario alcanzaron el 43%" (19).

Los cambios gestados en la nación desde 1940 a la fecha se podrían sintetizar en:

- a) Una transformación de la estructura económica hacia la industrialización
- b) Un crecimiento poblacional en más de 3.5 veces
- c) La reubicación sectorial de la PEA
- d) Un acelerado proceso de urbanización
- e) La ampliación de la desigualdad y las carencias en los satisfactores de la población. (20)

La estructura socioeconómica del México moderno que se gestaba hacia los años 70's, presentaba un factor negativo producido, en buena medida, por el proceso de crecimiento dado: el desequilibrio regional. Así, por ejemplo, al iniciarse los años 50's la formación del Area Metropolitana de la Ciudad de México y 7 estados del norte tenían el 30% de la población total y contribuían con más del 75% de la producción industrial.

Al inicio de 1970, el 50% de la inversión nacional se concentraba en el Valle de México, mientras que en los 9 estados más pobres se localizaba apenas un 5%.

Esta disparidad fue muy marcada porque donde se concentró el sector moderno de la economía, también lo hicieron los servicios, la infraestructura y el equipamiento urbanos. "Durante estos 3 decenios (1940-1970) se procuró el crecimiento industrial sin reparar mayormente en su ubicación territorial, ni en la mejor distribución del ingreso, ni en un equilibrio regional"(21).

19. Meyer, Lorenzo. Op. cit.

20. Novelo U., Federico. Op. cit.

21. Unikel, Luis. El Desarrollo Urbano en México. Implicaciones Futuras. Editorial. El Colegio de México.

El proceso de industrialización, aunado al rezago de las actividades agropecuarias, introdujo profundos cambios en la estructura social mexicana. Lo más evidente fue el acelerado crecimiento de las ciudades y una mezcla de grupos sociales nuevos. Junto con los trabajadores asalariados en la industria y los empresarios, aumentaron los sectores medios: empleados del comercio, banca y seguros, profesionistas y técnicos libres, empleados de los modernos medios de comunicación y los empleados del gobierno, entre otros; y con ellos, debido a las insuficiencias de la actividad agropecuaria e industrial, creció también el grupo de los "marginados".

Ya entrados los años 70's se expresaban 3 características dialécticas del desarrollo mexicano (22):

- 1) El crecimiento económico del país era insuficiente para resolver las necesidades básicas de grandes sectores de la población, debido a problemas estructurales presentes en el sistema.
- 2) El desarrollo económico no era integral, puesto que sólo concentraba su actividad en una parte notoriamente minoritaria de la población.
- 3) El crecimiento económico no se había generalizado en todo el territorio nacional y más bien se concentraba en las tres zonas metropolitanas.

La urbanización es resultado de la evolución económica y social y en un país con larga tradición centralista, que arranca desde la época precolombina, los centros urbanos, y en especial la capital de la República, se convirtieron en focos de desarrollo social, cultural, económico y político. La peculiar conformación urbana ocurrió en medio de desigualdades y generó otras que, en conjunto, propiciaron una marcada diferencia en niveles de bienestar de los habitantes de las zonas urbanas así como entre las regiones (23). Las manifestaciones del '68 fueron una respuesta a la situación generada.

El modelo económico del "desarrollo estabilizador" enfrentó una serie de obstáculos durante 1970-1976. Fue una manifestación aguda, esencialmente inevitable, de la crisis global del modelo de desarrollo seguido por México a partir de la posguerra, crisis que tiene su núcleo principal en el patrón de acumulación capitalista dependiente. A la crisis estructural nacional, que empezaba a limitar las posibilidades del crecimiento nacional, se sumó una profunda crisis del capitalismo a escala mundial.

-
22. Romero K. Gustavo. Los objetivos del desarrollo económico México, el dilema del desarrollo: Democracia o Autoritarismo. Editorial Academia Mexicana de Ciencias Humanas. México, 1969.
 23. Villarreal, René. El desequilibrio externo en la industrialización de México 1929-1975. Edit. FCE., México, 1976.

La estrategia de desarrollo que rigió a México venía agotándose paulatinamente desde los años 60's. El resultado se tradujo en menores tasas de crecimiento, en la acentuación de presiones inflacionarias y en una escalada creciente de endeudamiento externo.

La cuestión urbana también enfrentaba una serie de estragos para mediados de los 70's; el diagnóstico para el país caracterizaba 3 factores de alto riesgo y que era menester atender:

1. Excesiva dispersión de los asentamientos humanos
2. Elevada concentración poblacional en unas pocas ciudades
3. Profundas disparidades sociales y regionales.

El siguiente cuadro ilustra el patrón de concentración/dispersión que ha presentado el crecimiento urbano nacional, que se manifiesta en la cantidad de centros de población pequeños que han prevalecido en la geografía nacional.

Vale la pena anotar, también, que en la última década esto ha presentado tendencias contrarias provocadas por el crecimiento de las ciudades medias.

Al interior de los centros urbanos existían otros 3 problemas fundamentales:

1. Los relacionados con la carencia de suelo, vivienda, infraestructura urbana -agua potable, alcantarillado, calles-, equipamientos como mercado, hospitales, escuelas, etc.
2. Los provocados en la estructura urbana por las comunicaciones regionales y movimientos migratorios, bienes o energía, y
3. Los que comprenden el deterioro del medio ambiente: la contaminación, pérdida de edificios con valor histórico-cultural, la acumulación de basura y el deterioro del paisaje urbano.

Aún cuando antes de 1976 existían, en varias entidades federativas del país, ordenamientos jurídicos de planificación y urbanización, reglamentos de construcción y zonificación, encaminados a regular esencialmente esos rubros, no se aplicaban y tampoco existía una planeación urbana coordinada a nivel nacional.

Así como el Estado no cubrió completamente el aspecto social de la política económica, tampoco atendía las bases materiales para la reproducción del sistema; es decir, lo relativo a la cuestión urbana donde se estaba concentrando la mayor cantidad de recursos de la economía nacional.

Como respuesta a lo anterior y ante la crisis que esto provocaba, se establece la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976 y a

La estrategia de desarrollo que rigió a México venía agotándose paulatinamente desde los años 60's. El resultado se tradujo en menores tasas de crecimiento, en la acentuación de presiones inflacionarias y en una escalada creciente de endeudamiento externo.

La cuestión urbana también enfrentaba una serie de estragos para mediados de los 70's; el diagnóstico para el país caracterizaba 3 factores de alto riesgo y que era menester atender:

1. Excesiva dispersión de los asentamientos humanos
2. Elevada concentración poblacional en unas pocas ciudades
3. Profundas disparidades sociales y regionales.

El siguiente cuadro ilustra el patrón de concentración/dispersión que ha presentado el crecimiento urbano nacional, que se manifiesta en la cantidad de centros de población pequeños que han prevalecido en la geografía nacional.

Vale la pena anotar, también, que en la última década esto ha presentado tendencias contrarias provocadas por el crecimiento de las ciudades medias.

Al interior de los centros urbanos existían otros 3 problemas fundamentales:

1. Los relacionados con la carencia de suelo, vivienda, infraestructura urbana -agua potable, alcantarillado, calles-, equipamientos como mercado, hospitales, escuelas, etc.
2. Los provocados en la estructura urbana por las comunicaciones regionales y movimientos migratorios, bienes o energía, y
3. Los que comprenden el deterioro del medio ambiente: la contaminación, pérdida de edificios con valor histórico-cultural, la acumulación de basura y el deterioro del paisaje urbano.

Aún cuando antes de 1976 existían, en varias entidades federativas del país, ordenamientos jurídicos de planificación y urbanización, reglamentos de construcción y zonificación, encaminados a regular esencialmente esos rubros, no se aplicaban y tampoco existía una planeación urbana coordinada a nivel nacional.

Así como el Estado no cubrió completamente el aspecto social de la política económica, tampoco atendía las bases materiales para la reproducción del sistema; es decir, lo relativo a la cuestión urbana donde se estaba concentrando la mayor cantidad de recursos de la economía nacional.

Como respuesta a lo anterior y ante la crisis que esto provocaba, se establece la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976 y a

**Distribución de la Población total de acuerdo al tamaño de las Localidades
1940/1950/1960/1970/1980/1990 (a)**

Cuadro 5

Rango de Población / Período	1940			1950			1960			1970 (b)			1980			1990 (c)		
	Número de Localidades	Población*	% total	Número de Localidades	Población*	% total	Número de Localidades	Población*	% total	Número de Localidades	Población*	% total	Número de Localidades	Población*	% total	Número de Localidades	Población*	% total
Ciudades Grandes 1'000,000 y más hab.	1	1,560	7.9	1	2,872	11.1	1	5,210	14.8	3	11,611	22.9	3	17,508	26.2	7	8,968	11.0
Ciudades Medias 100,000 - 999,999 hab.	5	781	4.4	10	1,927	7.5	18	4,059	11.6	32	8,788	13.3	46	11,038	18.5	91	27,111	33.4
Ciudades Pequeñas 15,000 - 99,999 hab.	49	1,587	8.1	73	2,410	9.4	106	3,788	10.9	143	4,747	9.4	218	6,667	10.0	318	10,606	13.0
Centros Rurales Urbanos 2,500 - 14,999 hab.	631	1,973	10.0	824	3,940	15.3	1,069	5,138	14.7	1,474	7,514	14.8	1,767	9,257	13.8	2,117	11,284	13.9
Centros Rurales menos de 2,500 hab.	104,802	13,748	70.0	97,417	14,630	58.7	87,793	16,738	47.9	94,254	20,058	39.6	122,679	23,378	33.5	154,018	23,200	28.7
TOTAL**	105,488	18,648	100.0	98,325	25,778	100.0	89,005	34,923	100.0	95,906	50,696	100.0	124,713	66,846	100.0	158,602	81,250	100.0

* Población en miles de habitantes.

** Para 1960 el total de localidades se plantea integrando los correspondientes a las tres áreas metropolitanas.

(a) Cuadro elaborado en base a la distribución presentada en: Unikel, L y otros:

El Desarrollo Urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras. Página 31. Cuadro 1-5 Segunda edición. Colegio de México, 1978.

(b) Población total corrigida por subenumeración y proyectada al 30/1/70. S.P.P. C.S.H.I. D.G.E., 1978.

(c) Actualizado por el presente trabajo con Inegi: XI Censo General de Población y Vivienda, 1990

Fuente: 1940, 1950 y 1960: Unikel, L y otros, op. cit.; 1970: S.P.P., C.S.H.I., D.G.E., 1978; 1980: XI Censo General de Población y Vivienda. Tomado de: Contreras Galán, Francisco. 75 años de Revolución El Desarrollo Urbano en México 1910-1985, Subsecretaría de Desarrollo Urbano - Sedue, 1987

partir de entonces el Estado incorpora la planeación como instrumento nacional para corregir problemas del mercado en el ámbito territorial y urbano, de tal manera que ayudara a resolver problemas en la estructura económica.

3.3.- LA CRISIS DE LOS OCHENTAS. LA NUEVA VISION DEL ESTADO

El desarrollo económico y urbano de México se vinculan en las tareas nacionales establecidas en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, decretado el 17 de abril de 1980 y, posteriormente, se reafirma este nexo en el Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988, como una medida estratégica que coadyuvará a ordenar y distribuir el crecimiento, pero éste se interrumpió por la aguda crisis de los años 80's, que presentó las siguientes características:

Durante el periodo de José López Portillo (1976-1982) hubo 4 años de un relativo auge de la economía nacional. Impulsada por el boom petrolero "Nuestra economía se petrolizó y su crecimiento a una tasa media anual del 8.4% dio una imagen falsa de la riqueza petrolera del país y de la capacidad del aparato productivo, lo cual propició la alocada carrera del endeudamiento público, la deuda externa se elevó de 33,400 millones de dólares en 1978 a 87,600 millones en 1982, esto produjo un serio desequilibrio externo que significó la pérdida acelerada de las reservas internacionales"(24).

Desde mediados de 1981 el precio internacional del petróleo sufre una drástica caída que repercute en la estructura monoexportadora mexicana. Para 1982 la sociedad mexicana atravesaba por la crisis económica más profunda y grave de su historia posrevolucionaria, los efectos eran evidentes: la actividad económica se contrajo inesperadamente y el PIB registró un índice negativo del 0.2%, la inflación llegó al 100% y la deuda externa superaba los 90,000 millones de dólares, agravada por la tendencial alza de los intereses y por la reducción de créditos del sistema financiero internacional.

Miguel de la Madrid H., asume la presidencia de la República en un grave contexto de crisis económica estructural: insuficiencia industrial, crisis agrícola, déficit de la balanza de pagos y baja del precio internacional de los hidrocarburos (25).

Para resolver esta situación se elaboró una estrategia que contenía una política económica y otra social. La primera,

24. Novelo Urdanivia, Federico. La Sociedad Mexicana en los Ochenta. Editorial UAM-X. Méx. 1989.

25. Salazar Sotelo, Francisco. El Estado y la política económica en México. Semblanza y Perspectivas 1982-1986. Reporte de investigación. UAM-A 1987.

para tratar de evitar una mayor profundización de la crisis y la segunda, para contener y manejar las reivindicaciones sociales.

La acción social del Estado se materializó en el establecimiento del Sistema de Planeación Democrática como instrumento para incorporar a toda la sociedad en la definición del desarrollo nacional. Fuera de darle una importancia relativa al instrumento planeación, como medio para corregir el caos del mercado y la crisis generada, en la práctica esta política fue más demagogia que hechos reales.

En cuanto a lo económico, la estrategia tuvo dos planteamientos: a corto plazo, plasmado en el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) complementado, en el mediano y largo plazos, con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Este PND propuso un cambio estructural, el crecimiento económico en términos medianos para evitar, en lo posible, los desequilibrios de la producción.

Los objetivos del PIRE eran:

- a) Disminución del gasto público.
- b) Aumento de los ingresos públicos para frenar el déficit del sector (revisión fiscal y revisión de tarifas de bienes y servicios).
- c) Elevación de las tasas de interés bancario para estimular el ahorro interno.
- d) Reducción de la liquidez del sistema.
- e) Flexibilidad en el control de precios.
- f) Deslizamiento de la paridad cambiaria.
- g) Disminución del índice inflacionario del 100% al 50% en 1983.
- h) Política salarial de contención (26).

Este programa económico no resultó debido a una serie de factores externos e internos: el precio internacional del petróleo continuó su caída repercutiendo en toda la economía nacional; aumentó la deuda pública interna; se redujo el gasto público y aumentó el servicio de la deuda externa; la actividad industrial se contrajo; el PIB bajó al 0.4%; la inflación, en 1984, fue del 60%, en 1985 del 80% y del 105% en 1986. Las condiciones del país se tornaron difíciles.

En 1986 se hace un nuevo intento por revitalizar la economía con el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), que esgrime la reprivatización y la obtención de dinero fresco para reactivar el crecimiento y controlar la inflación. Una leve recuperación se dejó sentir en 1987; pero no fue lo que se esperaba. En 1987 se firma el Pacto de Solidaridad Económica entre los sectores campesino, obrero, empresarial y el Gobierno Federal, para incrementar la productividad y frenar la inflación. Sus resultados se manifestaron en términos mediatos.

El sexenio de Miguel de la Madrid fue el inicio de cambios en varios aspectos de la estructura económica nacional, con el fin de generar las condiciones para la introducción de políticas neoliberales. Ante los problemas financieros se optó por una política de ajuste fundamentada en la desestatización de la economía, la reducción del gasto y de la inversión pública, el más estricto control salarial y de la paridad cambiaria, el estímulo a la inversión privada y el impulso a las exportaciones diversificadas.

Este período de gobierno concluyó con el "Estado benefactor" y todas las demás modalidades que se adoptaron después de la Revolución. También concluye el proyecto de desarrollo hacia adentro y se abre la etapa de la desestatización y la apertura a las transnacionales. El neoliberalismo se gesta como alternativa a la crisis estructural.

En el período del Lic. Carlos Salinas de Gortari se ha avanzado en la reforma del Estado, que implica redefinir y disminuir su fuerte presencia en la rectoría económica. Este proyecto alcanza cada vez una mayor definición al profundizarse y acelerarse el proceso de desestatización económica con la venta de empresas estatales consideradas como no estratégicas y privatizando algunos servicios públicos, incluida la Banca que se había nacionalizado en 1982.

Otra línea principal de la política económica actual es la apertura comercial que incluye las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá y el que ya se estableció con la República de Chile.

El nuevo orden económico internacional, basado en una estrategia económica de filosofía liberal, predominantemente, y que toma auge a finales de la década de los 80's promueve una reordenación de la división internacional del trabajo con base en una globalización económica de los mercados y una relocalización de los procesos productivos en el planeta.

De esta nueva geografía de la producción ha surgido una multilocalización de plantas subsidiarias de grandes empresas que facilita la diversificación del trabajo en una red internacional de centros urbanos y que implica, a la vez, una centralización de servicios de alto nivel en áreas metropolitanas y el incremento de actividades productivas directas en centros periféricos.

El *lapsus interruptus* que afecta a la actividad productiva de nuestro país durante la década de los 80's obligó a replantear la política económica como una condición necesaria para volver a crecer.

Este proyecto trastocará todos los factores de la economía nacional, pues las metas, los instrumentos y los agentes serán distintos. El fin será la inserción en la economía internacional; los instrumentos serán los intereses de las empresas que puedan

hacerlo y, por supuesto, los agentes más dinámicos serán las trasnacionales y algunas empresas nacionales que puedan competir en el mercado internacional.

Las experiencias en países latinoamericanos como Chile indican que no es imposible cambiar las bases de la estructura económica del país, ya que Pinochet lo logró a costa de miles de muertos, desaparecidos, exiliados y de un 50% de la población pauperizada y atemorizada. Indudablemente, entre México y Chile hay muchas diferencias y esperamos que las trasnacionales que todo lo socializan para su beneficio, las respeten y sean congruentes con sus lineamientos de democratizar las sociedades para ampliar el mercado interno, factor importante de estabilidad para el avance de los neoliberales de la década de los 90's.

Esta estrategia económica repercutirá en la urbanización nacional, pues se buscará una reorganización y refuncionalización regional de las actividades productivas, tomando en cuenta los criterios de accesibilidad, de menores costos en las inversiones de infraestructura, facilidades de exportación, disponibilidad de materia prima, fuerza de trabajo y zonas potenciales.

Irónicamente, los urbanistas del país vienen planteando desde hace 15 años la necesidad de ordenar los asentamientos humanos del país con base en los mismos factores que hoy requieren los neoliberales. Esta coincidencia técnica no es ideológica, pues la planeación urbana nacional ha respondido a la tarea e interés por mejorar las condiciones para el desarrollo nacional.

Si bien esta es una interesante coincidencia, existe una gran diferencia histórica, pues los planteamientos del sector asentamientos humanos se inscriben en una estrategia de desarrollo nacional más hacia adentro, para fortalecer la soberanía e independencia nacionales. Asimismo, incorpora en la planeación de los centros de población el objetivo básico de elevar el nivel de vida de la población, en particular de las mayorías, como un mandato ético y social -que está en el espíritu constitucional-, de lograr un desarrollo socialmente equitativo. El neoliberalismo es la cara opuesta de esta moneda.

De todas maneras, mientras se afina el planteamiento ideológico y político del neoliberalismo mexicano, pues no está dicha la última palabra y la moneda está en el aire, las políticas urbano-regionales del Estado mexicano en los 90's buscarán, retomando las estrategias del Plan y Programa Nacional de Desarrollo Urbano de 1978 y 1984, respectivamente, el impulso al ordenamiento urbano concentrado a través de un grupo de ciudades medias prioritarias, que eran 59 en 1984 y aumentan a 80 en 1990.

El alejamiento del patrón de urbanización tradicional, altamente concentrado y disperso a la vez, sugiere que, en la actualidad, el énfasis de la política territorial se oriente hacia una conformación territorial que impulse el desarrollo optimizando las ventajas que ofrecen otros centros potenciales.

4. EL ESTADO MEXICANO Y LA PLANEACION URBANA

Haremos un breve recuento histórico de la planeación en México y en particular, de la planeación urbana. En términos generales, expondremos datos del proceso, cómo se inició, su desarrollo, cuáles eran los objetivos que perseguía, entre otros aspectos, tomando como punto de partida la década de los veinte.

ANTES DE LA INDUSTRIALIZACION Y LA URBANIZACION ACELERADA

Desde la época prehispánica encontramos tradición urbana, reflejada en el trazo de las ciudades, la función de los espacios y su relación con el ordenamiento ambiental y social. Al arribo de los españoles éstos se arrogan el derecho a la implantación de normas para el ordenamiento urbano. Se crean una serie de ciudades que responden, fundamentalmente, a las explotaciones mineras, a los puertos, la administración y la defensa.

Posteriormente, la Guerra de Independencia provoca desplazamientos migratorios de familias que buscan protección, de tal forma que la población que se establece en las ciudades crece y adquieren importancia localidades que estaban menos desarrolladas (como las que conforman el hoy Estado de Nuevo León). Sin embargo, con todo y estos flujos migratorios, la situación urbana en la frontera norte durante la Colonia no se altera mayormente sino hasta la Guerra de Secesión de Estados Unidos, ésta provoca que ciudades del norte tomen mayor importancia.

Durante el Porfiriato, como resultado del impulso al comercio exterior, se crean nuevos centros regionales, sobre todo en el norte del país y alrededor de los centros mineros (Guanajuato, Zacatecas, Pachuca y San Luis Potosí) (27).

Es necesario señalar que, aun con todo el crecimiento urbano, a comienzos de siglo "la población urbana del país era menos del 20% del total, predominando los habitantes del medio rural, por lo que difícilmente se puede hablar de un proceso de urbanización" (28).

Durante la Revolución, la población del país decreció a la par que se desplazó a las ciudades buscando protección. Las ciudades fueron centro de ataque y refugio; pero al final de la lucha armada se fortalecieron como los espacios económicos, políticos y administrativos, sobre todo la Ciudad de México.

La etapa de reconstrucción, que se inicia en 1917, entre otras cosas debe enfrentar problemas inquilinarios que venían manifestándose desde antes del inicio de la lucha y para lo cual

27. Unikel, Luis. Breves antecedentes históricos de la urbanización. El perfil de México en 1980. Vol. II, Editorial Siglo XXI, México,

28. Ibidem. Op. cit.

Venustiano Carranza había dictado, en 1914, una serie de medidas favorables a los inquilinos. Entre 1916 y 1922, emergieron agrupaciones y sindicatos inquilinarios en México, Veracruz, Guadalajara, Jalapa, Orizaba, Mérida, Puebla y algunas otras ciudades. La lucha inquilinaria se radicaliza a partir de 1922 y consigue leyes inquilinarias en Veracruz y Yucatán, así como otros logros pequeños y espacialmente limitados para atender el problema de la vivienda. La lucha inquilinaria se debilita y casi se acaba en 1926.

La crisis mundial del capitalismo, en 1929, repercutió fuertemente en México. Generó una caída en la producción nacional y en los ingresos estatales. El Gobierno estaba limitado de recursos y entre otros instrumentos a los que recurrió estuvo la expedición, el 12 de julio de 1930, de la Ley de Planeación General de la República. Esta tenía como objetivos "...regular el crecimiento progresivo y ordenado del país, definir una zonificación y crear comisiones para planear y programar las acciones estatales..." (29).

Desde esta década se inician los esfuerzos de planeación estatal que han puesto énfasis en diferentes aspectos, desde la fundamentación política hasta la operación, atendiendo a las necesidades coyunturales y a las estructurales; pero ninguno que conjugara todos y cada uno de ellos.

A partir del gobierno de Cárdenas se establece la práctica de los Planes Sexenales, que trataban aspectos económicos y sociopolíticos que, con diferente intensidad, permiten al gobierno orientar el proceso de desarrollo, enfrentar en parte los desequilibrios estructurales del sistema y llevar a cabo acciones para mejorar el nivel de vida de la población.

PRIMER PLAN SEXENAL DEL GOBIERNO MEXICANO (1933-1940)

El primer Plan fue establecido con el fin de regular el crecimiento económico y social del país; destacando que este plan centró su atención en el ámbito rural y en el sector social, al proponerse, entre otras cosas, las siguientes cuestiones:

- 1.- Cabal cumplimiento del Artículo 27 Constitucional (objetivo básico del Plan y centro de atención específico de la política cardenista) a través del reparto de la tierra y el agua a los campesinos; para ello, se debía incrementar recursos económicos y personal dedicado a resolver el problema agrario.
- 2.- Organizar a todos los productores agrícolas para que los beneficios procedentes de la tierra fueran para quienes la laboraban.

29. SEDUE. Orígenes de la Planeación Urbana en México. México 1988.

3.- El Estado actuaba como promotor, para el mejor uso de la tecnología y los recursos otorgados al campesino (se expidió la Ley de Crédito Agrícola, en 1934, y se creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal, en 1935).

4.- En relación con la política laboral y de empleos, se señalaba que el Estado debía garantizar el derecho al trabajo, darle prioridad a contratos colectivos, observar el cumplimiento de la legislación laboral y, estimulando el crecimiento de organizaciones sindicales (30).

En términos generales, el gasto público asignado al sector social fue el más alto de la época: 20%, cifra que sólo fue igualada hasta la década de los setentas.

El Plan propuso grandes objetivos; pero la ausencia de instrumentos operativos impidió su realización. Además, dada la deficiencia estadística, no fue posible cuantificar metas para los programas anuales ni formular instrumentos que permitieran evaluar los resultados de los objetivos propuestos.

En relación con la planificación urbana como tal, en todo este período no hay mayor desarrollo; es decir, no se establecen planes o programas específicos para la materia. Podríamos afirmar que esto se debe a que hasta los cuarenta la población urbana del país apenas representaba el 20% del total. Es, posteriormente, con el proceso de industrialización y como resultado de él, que comienza a elevarse drásticamente la urbanización.

Ahora bien, recordemos la situación socio-económica que imperaba en aquel momento posrevolucionario. Las consecuencias económicas de la crisis revolucionaria y de la depresión posterior, se expresaron en una drástica caída en todos los sectores de la economía. "El período que va de mediados de la tercera década a 1940 se caracterizó por una baja tasa agregada del crecimiento real, 1.6 por ciento (0.2% per-cápita)..." (31).

Podrían señalarse tres factores que explican, o al menos facilitan la comprensión de lo anterior:

1. El efecto de la depresión sobre la economía mexicana fue que "... para 1932 el Producto Nacional Bruto real de México había caído por abajo de la cifra de 1910..." (32);

2. Aumentó la tensión que existía entre el gobierno y los inversionistas extranjeros en la década de los cuarentas "...el apoyo que el gobierno daba a la mano de obra organizada, la política de nacionalización y las amenazas de expropiación

30. SPP. "Antecedentes de la planeación en México",

En Programa No. 3, julio-octubre, 1980.

31. Hansen, Roger. La política de desarrollo mexicano.

Edit. Siglo XXI. 16a. ed. México 1986.

32. Idem. Op. cit.

ocasionaron que muchos inversionistas extranjeros retiraran rápidamente de México sus utilidades..." (33);

3. El proceso de la reforma agraria, "...asi como el medio siglo comprendido entre 1860 y 1910 se caracterizó por la concentración de la propiedad de la tierra, los 50 años entre 1920 y 1970 presenciaron la inversión de ese proceso..." (34) lo que provocó una reorganización de la estructura agraria y de la producción y una lógica baja en los primeros años.

A partir de estos años, México establece sus rasgos de Estado capitalista contemporáneo que, igual que otros, por las modalidades de intervención económica que escoge, además de la planeación, se expresa fundamentalmente en la empresa pública. Esta no sólo ha servido como soporte de la economía mexicana, sino también como instrumento de la política económica y social del Estado, en la que se apoyan las acciones para la estabilidad relativa del régimen posrevolucionario; así, también, en ciertos períodos históricos, a sido base y elemento de soberanía y alicento nacionalista.

LA INDUSTRIALIZACION Y URBANIZACION, 1940-1970

A partir de los cuarentas, la estrategia de desarrollo nacional se basó en el impulso a la sustitución de importaciones, a la industrialización, para lo cual la acción del Estado fue preponderante a través de una fuerte inversión en infraestructura básica y una política fiscal favorable a los intereses de los industriales y del capital. Así, se generaron "las condiciones de la producción que garantizaron el crecimiento rápido del producto interno y una escasa distribución de los beneficios de tal crecimiento entre las distintas clases sociales. (Cordera, 1971; Bueno, 1977)"(35).

La estrategia impulsada definía que a medida que creciera la economía se iría provocando espontáneamente la redistribución de la riqueza en favor de los sectores sociales pobres. Un planteamiento muy similar a lo que actualmente plantean los neoliberales con la poco acertada teoría del "chorreo"(36), con la que se afirma que una vez que se logre el crecimiento, la riqueza empezará a chorrear los sectores populares y en particular, hacia los trabajadores. En todo caso el mérito es de los ideólogos de los 40's.

El proyecto de dominación industrial y su implantación se concentró, principalmente, en las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara, provocando disparidades regionales y un proceso de

33 y 34. Hansen, Roger. Ibidem. Op. cit.

35. Unikel, Luis Lavell, Alan. El problema urbano-regional en México. Gaceta UNAM. Cuarta época Vol. III Suplemento N° 20, 9 de agosto de 1979.

36. Comillado nuestro.

concentración económica y demográfica. Los resultados se muestran hoy en la macrocefalia urbana nacional por el predominio de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) en la estructura urbana del país, la que ya en 1970 era "una incontenible metrópoli que contaba con el 45.6% y 50.6% del empleo y la producción de la industria nacional respectivamente; el 35.3% y 46.4% del comercio, y el 30% y 57.3% de los servicios del país"(37).

Esta situación se fue haciendo más evidente y problemática con el paso de los años. El discurso político de los programas y acciones aplicados por los gobiernos sucesivos, entre 1940 y 1970, muestran una cierta inquietud por la situación urbana y regional del país.

En tales planteamientos se señala, en distintas ocasiones, la existencia de la macrocefalia urbana, de desequilibrios regionales y del desordenado crecimiento de las ciudades principales del país. Asimismo, se destaca el alto costo económico y social que representaban tales fenómenos y la necesidad de lograr un desarrollo regional económicamente eficiente y socialmente justo.

A este respecto, los señalamientos más destacados, cronológicamente hablando, fueron:

- La iniciativa, de 1943, del presidente Avila Camacho para inducir una "marcha al mar", con el fin de aliviar la presión demográfica del centro del país, idea que condujo a la realización, entre 1947 y 1961 de la mayoría de los programas existentes sobre las cuencas hidrológicas (38).
- Durante el sexenio de Miguel Alemán(1947-1952), específicamente el 13 de enero de 1948, se publica la Ley para el Funcionamiento de las Juntas Federales de Mejoras Materiales (39). Esta fue la primera disposición jurídica del Estado mexicano para atender directamente las cuestiones urbanas. Las Juntas fueron creadas como organismos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tenían por objeto ejecutar obras, establecer servicios públicos, crear nuevas fuentes de trabajo y, en caso necesario, otorgar subsidio a los municipios.

El patrimonio de las Juntas se integraba con el 2 y 3% adicional que se recaudaba sobre impuestos de importación y exportación con concesiones, subsidios, ingresos que se obtenían de la prestación de servicios o de empresas que establecían, legados y donaciones. Los recursos se dedicaban a:

- Formular Planos Reguladores,

37. Unikel, Luis-Lavell, Alan. Ibidem, Op. cit.

38. Unikel, Luis-Lavell, Alan. Ibidem, Op. cit.

39. S.P.P. Antología de la planeación en México. Editorial FCE. México, 1985.

- Realizar proyectos de obras municipales de abastecimiento de agua potable, drenaje e higienización general, luz y energía eléctrica, pavimentación de calles y construcción de puentes en ciudades, viveros forestales, hospitales, escuelas, obras de ornato, edificios públicos municipales, comunicaciones vecinales con centros de aprovisionamiento o intercambio y fuentes de trabajo para beneficio de la economía municipal.

Entre 1948 y 1952, las Juntas formulan Planos Reguladores para: Matamoros, Reynosa y Nuevo Laredo del Estado de Tamaulipas; Tijuana, Edo. de B. C. Norte; Guaymas, Edo. de Sonora; Piedras Negras, Edo. de Coahuila; Coatzacoalco y Tuxpan en el Edo. de Veracruz y Campeche en el Edo. de Campeche. El Plan de esta última ciudad fue el primero del país que tuvo obligatoriedad legal mediante la Ley del Plano Regulador de la Ciudad de Campeche, expedida por el Congreso Constitucional de ese Estado publicada el 21 de junio de 1952 (40). En este mismo período se realizaron 202 obras en un total de 39 ciudades ubicadas en 15 entidades federales.

Estas Juntas dependían de la Secretaría del Patrimonio Nacional y pasaron a formar parte de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas con la creación de ésta y se liquidan por decreto el 27 de diciembre de 1978.

- La derogación de los incentivos fiscales para la localización industrial en el Distrito Federal en 1954.
- La construcción, durante los cincuenta y sesentas, de "parques" o ciudades industriales en diversos estados de la República, para fomentar la descentralización industrial (Cd. Sahagún, Irapuato, Querétaro y La Laguna, entre otros).
- La creación, en 1959, de la Secretaría de la Presidencia, a la cual se le asignaron, también, funciones relacionadas con la planificación urbana-regional y la formulación de planes para distintas regiones del país (se prepararon planes para la Península de Yucatán, el Sureste y Oaxaca).
- El establecimiento, en 1961, del Programa Nacional Fronterizo, el cual se modificó en 1965 cuando se estableció el "Programa de Aprovechamiento de la Mano de Obra a lo Largo de la Frontera con los Estados Unidos.
- La iniciación, en 1961, del Plan Chontalpa (Barkin 1978).

40. Pérez-Abreu, J. Juan. La primera ley que dio obligatoriedad a un plano regulador. Estudios Municipales N° 6, Nov.-Dic. 1985, Centro Nacional de Estudios Municipales, S. de Gobernación, México, 1985.

- La inclusión de criterios sobre localización industrial en las decisiones relativas a la asignación de créditos a través del Fondo de Garantía para la Industria Mediana y Pequeña, de Nacional Financiera (41).

Los instrumentos aplicados para la descentralización económica fueron importantes y, desde el punto de vista técnico, adecuados, la mayoría ; pero resultaron insuficientes y demasiado débiles para contrarrestar las tendencias que promovían la concentración. Según el Ing. Unikel, por:

- "a) La falta de entendimiento de las interrelaciones que existen entre el proceso de desarrollo nacional y regional.
- b) La ausencia de un sistema de planificación a nivel nacional debidamente articulado.
- c) Por la falta de experiencia en la materia" (42).

Coincidimos con él también en cuanto a que esa práctica de la acción política estatal, "pone en tela de juicio los objetivos manifiestos" en relación con las acciones realizadas, ya que los programas no logran involucrar completa y permanentemente al conjunto de los agentes responsables.

LA POLITICA URBANO-REGIONAL DE 1970 a 1976

El proyecto de desarrollo de México no resultó como esperaba la población, sino que generó una serie de contradicciones económicas y sociales, cuyos resultados, hacia fines de los 60's, se manifestaron en un desequilibrio del sistema. Recordemos que en 1968, cuando el Licenciado Echeverría era Secretario de Gobernación, el gobierno enfrentó graves problemas políticos que culminaron con la represión a los estudiantes el 2 de octubre. Muchas de estas contradicciones fueron consideradas la nueva estrategia de "desarrollo compartido" que ofreció el gobierno del Licenciado Echeverría en 1970.

La irrupción de manera notoria de los desequilibrios económicos, sociales y regionales mostraba el agotamiento del modelo de acumulación que se había iniciado en los años cuarentas.

Debido a que buena parte de los problemas que, según se decía, se trataba de resolver se manifestaban de manera notable, tanto a nivel urbano como regional, se dio gran importancia a la necesidad de fomentar un desarrollo más equilibrado.

Un análisis de lo formulado por el Licenciado Echeverría antes de asumir la presidencia, para el período 1970-76, es suficiente para comprobar el gran significado concedido a "lo regional" como uno de los problemas fundamentales que debía atender el gobierno.

41. Unikel, Luis-Lavell, Alan. Ibidem. Op. cit.
42. Unikel, Luis-Lavell, Alan. Ibidem. Op. cit.

Del discurso político del Licenciado Echeverría, antes de asumir la presidencia, se desprende su preocupación por el desarrollo regional, sobre el cual planteaba tres cuestiones importantes:

"a) Redistribución del ingreso en favor de la población localizada en las regiones más pobres, fundamentalmente del sector campesino por medio de la modernización del campo y la creación de nuevos empleos a través de la industrialización *in situ* de productos agrícolas. Así se ampliaría el mercado interno logrando, a la vez, una mayor 'Justicia Social'.

b) Apertura a la producción de nuevas tierras agrícolas, a través de la colonización de zonas de baja densidad poblacional, particularmente en el sur del país, tratando de aprovechar mejor los recursos naturales y de responder a las necesidades de la creciente población campesina sin tierra.

c) Descentralización de las actividades económicas de las grandes ciudades por medio de la creación de "polos de desarrollo", con el fin de aliviar los problemas crecientes de las metrópolis existentes (subempleo, contaminación, altos costos de infraestructura, etc.), y de ofrecer nuevas oportunidades de trabajo para mejorar el nivel de vida en las zonas pobres y desviar la población rural migrante hacia otros centros que no fueran las grandes aglomeraciones urbanas" (43).

Claramente se aprecia, en esta, una propuesta integral, pues consideraba los aspectos económico, social y territorial; pero, según Unikel, éstas empezaron a cambiar después de 1973, concentrando la acción en lo urbano. Con este viraje se pretendía la desconcentración de la industria y la población del Valle de México, manteniendo, en cierto modo la orientación política de un desarrollo regional.

Las medidas que aplicó el gobierno del presidente Echeverría pueden clasificarse en dos grandes categorías:

A. Medidas de Acción Directa y/o Inducción (aplicadas durante los tres primeros años, 1970-73).

En este grupo predominaron medidas que tenían como objetivo central influir directamente en la localización de las actividades industriales, comerciales y agropecuarias y, por tanto, de la población, de modo que se establecieran fuera del Valle de México o en determinadas regiones atrasadas del país.

Las principales medidas ejercidas y que explícitamente intentaban fomentar el desarrollo regional y la descentralización económica, fueron:

- El Plan Nacional de Nuevos Centros de Población Ejidal, iniciado en 1971 por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

43. Unikel, Luis-Lavell, Alan. *Ibidem*. Op. cit.

- Varios instrumentos de fomento de Nacional Financiera.

A partir de 1971, y con el propósito de aumentar oportunidades de nuevas inversiones en zonas de bajo desarrollo industrial, se ejercieron los Fondos de Preinversión Industrial en cada estado de la República, el Fondo de Fomento Industrial y la ampliación de los recursos financieros del Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña para Descentralización Industrial.

- Programa para la Promoción de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales y Centros Comerciales (1971).

- Decretos de Descentralización Industrial del 23 de noviembre de 1971 y el 20 de julio de 1972.

En estos decretos se estableció una zonificación del país (en 3 zonas), con el fin de aplicar de manera diferencial una serie de estímulos, ayudas y facilidades para la localización industrial en zonas más propicias.

- Ampliación del régimen de maquiladoras, en 1972.

Esta medida permite el establecimiento, en todo el territorio nacional, excepción hecha formalmente a las zonas consideradas altamente industriales, de la industria maquiladora extranjera, con el propósito de coadyuvar a un desarrollo regional más equilibrado, obtener divisas extranjeras, generar fuentes de empleo y calificar la mano de obra.

- Complejo Siderúrgico Lázaro Cárdenas-Las Truchas, en 1971.

- Programa de Desarrollo Económico Fronterizo, en 1971.

- Las comisiones coordinadoras para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec, en 1972 y de la Península de Baja California, 1973. Todas estas comisiones tenían un carácter intersectorial y su objetivo era promover el desarrollo integral de sus regiones.

- Comités Promotores del Desarrollo Socio-económico en los Estados de la República (COPRODES), en 1971.

Se formaron en 1971, con la finalidad de elaborar programas de coordinación de las inversiones federales en las entidades federativas, para proporcionarles al Ejecutivo mejores elementos de juicio para la formulación del presupuesto del gasto público federal sectorial. Participaban representantes de los organismos federales sectoriales y estatales, así como el sector privado, las universidades y otros representantes de la sociedad civil. El Gobernador del Estado lo dirigía y tenía funciones en la promoción y coordinación del desarrollo económico y social de la entidad federativa respectiva. Funcionan hasta 1975.

- El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER).

Este programa, iniciado en 1973, bajo la coordinación de la Presidencia, tenía por objeto crear mayor empleo en las áreas rurales para arraigar la población en su lugar de origen. El mecanismo de acción era el gasto federal multiseccional en las 100 regiones homogéneas que identificó en 1976.

B. Medidas de Coordinación y Legislativas.

Estas medidas se impulsan entre 1973 y 1976; sobresalen los instrumentos orientados a coordinar las acciones de desarrollo urbano-regional enfocadas a lograr un crecimiento económico y social más equilibrado en el país.

- Promulgación de la Ley General de Población.

Esta ley incorpora aspectos de importancia en todos los órdenes económicos y sociales del país, relacionándolos con el desarrollo urbano-regional y, específicamente, con los aspectos demográficos. Posteriormente, para darle mayor peso político-administrativo a la Ley, se crea, en 1973, en la Secretaría de Gobernación, el Consejo Nacional de Población, como instrumento para hacer cumplir sus objetivos.

- Creación, 1974, de la Dirección General de Desarrollo Regional en la Secretaría de la Presidencia. Tenía como objetivo principal apoyar a los COPRODES.

- Creación, enero de 1975, de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional con el fin de elaborar, para las regiones que comprendieran más de dos estados, planes de desarrollo.

- La promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, en mayo de 1976, para lo cual hubo necesidad de modificar previamente tres importantes Artículos: 27, 73 y 115, de la Constitución de la República.

La Ley tiene por objeto la ordenación de los asentamientos humanos en el territorio y establecer las bases para la planeación del desarrollo de los centros de población, dada la necesidad de preparar planes de desarrollo urbano para los ámbitos nacional, estatal, municipal y para las llamadas zonas conurbadas, entre otras modalidades.

LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA URBANO-REGIONAL

En el estudio del Ing. Luis Unikel, el mejor documentado en la materia en ese tiempo, se afirma que el problema urbano del país, de acuerdo con las declaraciones gubernamentales, lo determinan la ineficiencia económica e injusticia social que genera la

concentración del desarrollo en pocas zonas del país y en pocas empresas y personas.

Se deduce en ese estudio que los procesos de concentración espacial de la industria y de la población siguieron ininterrumpidamente durante el sexenio 1970-1976 y, en algunos casos, varias de las medidas impulsadas tuvieron efectos diferentes a los objetivos propuestos.

Como ejemplo de lo anterior se afirma que la zonificación en sólo 3 grandes áreas para la descentralización industrial en el país fue muy agregada y, en algunos casos, contradictoria, pues de algún modo acentuaba la localización cerca de las grandes ciudades. Ello estimuló, entre otras cosas, la interdependencia en el Área Metropolitana de la Ciudad de México fortaleciendo la tendencia a la formación de la megalópolis en la zona centro del país.

En el caso de la Zona Conurbada de Cuernavaca esta zonificación afectó en el sentido contrario, pues la Ciudad Industrial, que se inició en la década anterior en Jiutepec, recién empezaba a instalar industrias en los 70's y quedó dentro de la zona III B de Consolidación y, por ello, le disminuyó el ritmo de crecimiento a ese desarrollo que respondía también a una política gubernamental.

La contradicción de las políticas de desarrollo ha sido una característica en los cambios de sexenios, con lo que se pierden inversiones cuantiosas que, finalmente, las pagan los habitantes de la ciudad y los únicos que recuperan y ganan con ello son los empresarios.

La concentración continuó y se debió a tres factores:

1. La mantención de altos porcentajes de gasto público nacional en las 3 zonas metropolitanas.
2. La oposición de la burguesía industrial a cualquier política de desconcentración, dado los grandes beneficios que obtiene por las economías de aglomeración.
3. La falta de controles estrictos para localización industrial

En cuanto al Programa de Maquiladoras, modificado en 1972, los resultados también fueron limitados, pues a pesar de que no se "permitiría su localización en las zonas de alta concentración industrial, más del 50% de las 107 maquiladoras que se inscribieron en el programa, entre 1972 y 1975, se localizaron en o cerca de las tres grandes metrópolis. Varias industrias que estaban localizadas en dichos lugares se convirtieron en maquiladoras al amparo de la modificación de la ley" (44).

En relación al PIDER y al Programa de la Chontalpa, la asignación de recursos se hizo de acuerdo a criterios políticos para

acallar las manifestaciones de protesta social. También se apoyó a la agricultura que respondía a los requerimientos del mercado capitalista por las condicionantes que impuso el Banco Mundial.

En resumen, la política urbana regional intentaba establecer un marco de referencia integrador de lo económico, social y espacial, para responder a las contradicciones emanadas del modelo de desarrollo y, con ello, recuperar la confianza y apoyo del campesinado de subsistencia, pequeños y medianos industriales y capas medias.

En adición a lo anterior, la necesidad de la desconcentración espacial del desarrollo económico atendía otros dos puntos:

- a). La creciente "marginalidad social", particularmente en las grandes metrópolis, por la incapacidad del sistema productivo de generar suficiente empleo, representaba un potencial de conflicto social y de pérdida de legitimidad política;
- b). El continuo crecimiento de las grandes ciudades provocaba un aumento notorio en los costos de infraestructura y ello tenía como consecuencia el que se acentuara el déficit financiero del Estado, ya crítico en 1970.

Esto provocaba dificultades serias para la "clase política" ya que debía colocarle algunos límites a los grupos hegemónicos y generar acciones para contener la crisis.

Entre otras acciones, destaca "la creación del INFONAVIT, para proveer de casas a los trabajadores. Pero esto benefició más a los especuladores y rentistas urbanos que a los propios moradores; y finalmente, la actitud pasiva que adoptó el gobierno frente a las crecientes "invasiones" de áreas urbanas, detrás de las cuales estaban el clientelismo político y legitimidad del "partido oficial" amparado por las autoridades agrarias"(45).

El giro de lo regional a lo urbano con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos y el cambio que sufre la Comisión Nacional de Desarrollo al convertirse en Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y Regional, aun cuando introdujo el concepto de desarrollo regional y hace escasa y débil referencia a los problemas de la población rural, hizo más evidente lo siguiente:

- a. La toma de conciencia de que los problemas mayores se concentraban en las áreas urbanas,
- b. La importancia que el Gobierno le concedió a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Habitat), que tuvo lugar en Vancouver en 1976, y que habría sido usada, según algunos, como "plataforma" política para las aspiraciones

44. Unikel, Luis-Lavell, Alan. Op. cit.
45. Ibidem. Op. cit.

"tercermundistas" y la búsqueda de la Secretaría General de la ONU por el Licenciado Echeverría.

El resultado final fue, por una parte, el compromiso ineludible del gobierno de asumir la política urbana y, por otro, su creciente aceptación de que el desarrollo futuro del país, tanto en lo relativo a la producción como a la población en general, tendrían como marco espacial principal a las ciudades.

EL PERIODO DE 1977 a 1979

Este período ya corresponde a otro equipo de gobierno que encabezó el Licenciado José López Portillo. Lo relevante fue que se dio una continuidad en la política urbana y, especialmente, en su realización instrumental.

Se formalizó un Sistema Nacional de Planeación Urbana, como mecanismo institucional que respondía a lo establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos.

Enseguida se establece un marco normativo y estrategias para enfrentar la situación urbana, asimismo se definió una imagen objetivo al año 2000 que permitiera orientar las acciones públicas. Todo esto se expresa en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) que se formula en 1978 por la SAHOP. Este sirvió para la elaboración del Plan Global de Desarrollo (Nacional) formulado en 1980.

Estos instrumentos de planeación, especialmente el PNDU, contenían, también, definiciones para una necesaria coordinación del sector público en el ejercicio del gasto que tuviera relación con las materias urbanas.

Es posible afirmar que por vez primera hubo una atención, evaluación y propuesta integral de lo urbano, comprendiendo aspectos tanto de naturaleza interurbana como intraurbana. La Ley General de Población, primero, y, de manera más explícita después, la de Asentamientos Humanos, prevé el establecimiento de un Sistema de Planeación que intenta compatibilizar el desarrollo de las ciudades con el modelo de desarrollo nacional vigente.

El Sistema Nacional de Planeación Urbana establecía tipos y modalidades de planes, partiendo -dado el centralismo- de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), formulado por el Ejecutivo Federal; en el nivel siguiente los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, después los Planes para Zonas Conurbadas, los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, con las modalidades de Centros de Población, Parciales y Sectoriales.

Adicionalmente a lo anterior, a fines de 1976 se efectuó una reforma administrativa que reagrupó funciones del Sector Público Federal, de las Secretarías y Departamento de Estado existentes,

y se crea, entre otras, una nueva Secretaría: Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

De esta manera, es la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), la que se constituye en el eje central del Sistema de Planeación Urbana Nacional, cuyas funciones incluyen las de formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país, planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional y regional, conducir los programas de vivienda y urbanismo. La SAHOP, con sus funciones, comprende tanto el nivel interurbano (ordenamiento del territorio), como el intraurbano (el ordenamiento de los centros de población).

En mayo de 1978 la SAHOP presentó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, marco político-administrativo que normaba las acciones del sector público sobre los asentamientos humanos del país. En la realización del Plan intervienen directamente dos secretarías de Estado: a la SAHOP le correspondió la coordinación y cumplimiento de este plan y a la Secretaría de Programación y Presupuesto (S.P.P.) le correspondió la tarea de la promulgación, coordinación, compatibilización y control del presupuesto público, dada su atribución en materia de programación y presupuestación del gasto público y por la responsabilidad en la formulación de los planes de desarrollo nacional, regional y estatal.

El Gobierno Federal creó la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, la cual reemplazó a la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y Regional. Dicha Comisión debía garantizar la coherencia intersectorial de las acciones propuestas a nivel urbano y programar los lineamientos de política, prioridades y restricciones que en materia de asentamientos humanos fuera conveniente incorporar en la formulación o revisión del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. En ella participaban los Secretarios de Estado, presidía el Presidente de la República y el Secretario de la SAHOP fungía como Secretario Técnico.

Para establecer líneas de acción e integrar planes de desarrollo urbano para aquellas zonas del país en que existía una clara situación o tendencia a la unión física de dos o más ciudades, ubicadas en dos o más estados vecinos, se crean comisiones de conurbación para coordinar las acciones de los gobiernos de dichos estados, de los municipios y el federal.

Se crearon 6 Comisiones de Conurbación interestatales:

1. Zona Centro del País,
2. Río Pánuco,
3. Río Balsas,
4. Río Ameza,
5. Río Coatzacoalcos y
6. Manzanillo-Barra de Navidad.

El CONAPO, en 1977, elaboró un Plan Demográfico Nacional, así como La Política Demográfica Regional en 1979. Ambos documentos tienen importancia directa para el desarrollo urbano del país. En este último se establecen metas de distribución de la población al año 2000 y las políticas a ejercer en el patrón de migraciones rural-urbano e interestatales.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano como instrumento rector del gobierno en materia de distribución de la población y el desarrollo urbano, tomó en cuenta los planteamientos del CONAPO y los integra a las estrategias, políticas e instrumentos de acción directa dirigidos a reestructurar el sistema urbano del país.

De este Plan es importante resaltar sus planteamientos en cuanto al desarrollo urbano-regional, que proponían " a) desalentar el crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; b) promover la desconcentración de la industria y de los servicios públicos y privados; c) inducir el crecimiento de las ciudades regionales y de aquellas ciudades medias con potencial de desarrollo; d) promover el desarrollo de sistemas de transporte y comunicación interurbana; e) estimular la integración y desarrollo de centros de apoyo a la población rural dispersa; f) fomentar la especialización funcional de ciudades, procurando complementariedad entre los sistemas urbanos que se integran; y g) disminuir las disparidades regionales (PNDU, Vol I). Además de las políticas mencionadas a mediano y largo plazos, establece 11 zonas y centros de población prioritarios a los cuales se les daría apoyo a corto plazo.

De los programas de acción directa para tratar de alcanzar los objetivos del PNDU, el CONAPO en 1979 destacaba los siguientes:

- Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal (11 enero de 1978),
- Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales (3 decretos entre diciembre de 1978 y marzo 1979)
- Programa de Integración Regional de Servicios Urbanos (11 de diciembre de 1979),
- Programa de Dotación de Servicios Rurales Concentrados (10 de diciembre de 1979).

El Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal -PRODETAPP- tiende a descentralizar gradualmente los servicios de diversas dependencias oficiales, delegando responsabilidad y capacidad en la toma de decisiones a las Delegaciones en las entidades federativas, gobiernos estatales y municipales. Con ello se trata de que la definición sobre el gasto y la inversión pública se haga, en mayor grado, en sus lugares de destino. Se contribuye así a descongestionar el Área Metropolitana de la Ciudad de México transfiriendo recursos humanos, financieros y materiales a diferentes regiones y zonas prioritarias de desarrollo.

El Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales se precisó para reencauzar las tendencias de ubicación industrial. Sus objetivos consistían en:

1. Racionalizar la distribución de las actividades económicas en el territorio, localizándolas en zonas de mayor potencial.
2. Cumplir las políticas establecidas en el PNDU para desalentar el crecimiento de las zonas metropolitanas y promover la desconcentración de la industria, de los servicios públicos, así como de las diversas actividades del sector privado, orientándolos a las zonas prioritarias.
3. Fijar las zonas geográficas para la aplicación de una política integral: estímulos fiscales, tarifas, infraestructura, y equipamiento urbano y créditos.

Los resultados en la aplicación de estos instrumentos fueron muy limitados y no se logró revertir la tendencia concentradora de las actividades económicas y de la población. Igual había sucedido en el sexenio anterior y fueron los mismos grandes industriales los que se negaron a cumplirlos; en contra de los reclamos de los pequeños y medianos industriales y de la "clase política" que coincidían en la necesidad de aplicarlos.

También hay que decir que la administración pública tenía dificultades para coordinar sus acciones, dejando espacios para que se fortaleciera la política concentradora de los grandes industriales. En atención a esto y para hacer más sistemática y constante la concurrencia de los diversos sectores federales en la programación de la inversión central, la SAHOP impulsó un instrumento de coordinación el EUDAF -Esquema Urbano de Acción Federal-, que respondió, también, a la necesidad de mantener presente la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano en la negociación de la inversión en las entidades federativas.

Este instrumento se formulaba para las ciudades más importantes o prioritarias del país y constaba de:

- Una síntesis de la problemática urbana de la ciudad.
- Una identificación territorial, análisis de congruencia y de impactos de las inversiones federales.

La base para formular los EUDAF's eran los planes de desarrollo urbano del centro de población respectivo, lo cual posibilitaba su realización y prever las inversiones inadecuadas o impactos negativos que fueren a provocar las acciones federales.

Los problemas de coordinación de la Administración Pública Federal, cuestión difícil y a veces imposible, -sobre todo en épocas de recambio de gobierno-, no lograron eliminarse, lo que impidió que se consolidara este instrumento y, por ende, la realización de los planes se vio debilitada.

En general, los objetivos eran bastante ambiciosos y requerían de un sector fuerte; sin embargo, por el contrario, las alteraciones en el Sector fueron más profundas que el simple cambio de nombre, porque los recursos que tenía la SAHOP fueron divididos. La obra pública necesaria para inducir el ordenamiento territorial -infraestructura regional- fue incorporada en el sector Comunicaciones y Transporte. Simultáneamente, se descentraliza a los estados toda la función sobre los sistemas de agua potable y alcantarillado urbanos que, posteriormente y en corto tiempo la Reforma Municipal entrega a los municipios.

Esta situación dejó a la SEDUE como un ente fundamentalmente normativo y negociador de recursos internacionales; pero con limitadas acciones operativas para incidir realmente sobre proyectos que permitieran lograr los objetivos establecidos en la Ley.

La planeación urbana se quedaba sin fuerza de negociación ante las autoridades de las entidades federativas ya que muchas de ellas, según las normas no escritas de la administración pública, sólo se "coordinan" con el sector central cuando es orden presidencial o buscan obtener recursos del mismo. A partir de 1983 la política y acción urbanas empiezan a perder fuerza a nivel general.

Para abundar en los factores que incidieron en esta pérdida de fuerza y ser más precisos en los comentarios sobre la planeación urbana, no se puede dejar de mencionar que en 1983 se establece la Ley de Planeación Democrática, que instituye un Sistema Nacional de Planeación, es decir un instrumento para orientar todas las actividades para el desarrollo de la economía y la sociedad en el país. Esto impacta sobre el Sistema de Planeación Urbana existente y lo deja como un subsistema de aquél, con las consecuentes limitaciones y reorientaciones.

A ello contribuyó, también, un hecho que es importante explicitar y es que, a la fecha, o más bien siempre, el enfoque predominante que se le ha dado a la planeación urbana ha sido el de una actividad fundamentalmente administrativa, realizada por el sector público.

Esto se complementa con el carácter indicativo de los planes que, finalmente, se transforman en una fuente de programación de la inversión pública, más que en un instrumento que obligue a toda la sociedad a cumplir las normas establecidas para el ordenamiento urbano y a comprometerse en la realización de obras y en la regulación del suelo.

Además, este papel administrativo también ha sido limitado, ya que sólo busca incidir en los aprovechamientos del suelo: usos y densidades y no en una relación más estrecha con las actividades económicas del municipio o con los factores macroeconómicos.

Aunque, indirectamente, las obras públicas que emergen de las propuestas de los planes generan empleo y contribuyen a mejorar la estructura urbana, su orientación social para satisfacer necesidades de la población de menores recursos limita aplicar las inversiones en actividades que permitan establecer bases materiales para multiplicar la producción local y fortalecer la capacidad económica de la ciudad.

La planeación urbana reprodujo el carácter de "benefactor social" del Estado mexicano y ha subvalorado su propio papel como agente dinamizador de la economía local. El predominio de las alternativas para elevar el nivel de vida con programas asistenciales ha omitido la atención al desarrollo económico como base primaria y estratégica para lograr un mejoramiento real y permanente. Si no hay industria, no hay empleo, ni hay ingreso; en fin, no hay capacidad para resolver las necesidades básicas.

Sin capacidad de inversión, subvaluada en el nivel de acción pública e inmersa en una gran crisis, la planeación urbana en el país pierde presencia en los 80's.

EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA Y LA PLANEACION URBANA

Con base a lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, "El Sistema Nacional de Planeación Democrática, significa una respuesta clara al compromiso de organizar las actividades del gobierno de manera racional y previsoras y con el apoyo de una amplia participación popular. La planeación, en este contexto, permitirá impulsar y orientar el desarrollo económico y social del país" (48)

Este nuevo instrumento del Estado, en particular del poder Ejecutivo, parte de la reforma a la Constitución Política (del 3 de febrero de 1983), en los siguientes artículos:

El Art. 25 establece y ordena, de manera explícita, las atribuciones del Estado en materia económica en áreas de "interés general", reafirmando el principio de rectoría del Estado en la planeación para el desarrollo nacional, para hacer consistente los instrumentos de política económica y la estrategia de desarrollo. Se define, explícitamente, al sector social como integrante fundamental de la "economía mixta" y se reconoce la función social del sector público, y la necesidad del sector privado de crear condiciones para el desarrollo.

En el Art. 26 queda instituida la nueva concepción de la Planeación Democrática, al señalar:

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y la democratización política, social y cultural de la Nación".

48. Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

"Los fines del Proyecto Nacional contenidos en esta Constitución, determinarán los objetivos de la Planeación. La Planeación será democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los Programas de Desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal."

"La Ley faculta al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los Programas del Desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución ..." (49)

Las fracciones XIX y XX del Art. 27 introducen el concepto de desarrollo rural integral, así como las condiciones para una impartición expedita de la justicia agraria y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo.

Finalmente, en el Art. 28 se incorpora el concepto de "práctica monopólica", sin restarle fuerza a la anterior prohibición de formar monopolios, para establecer una regulación que impida la concentración y los nuevos fenómenos del oligopolio y para evaluar las consecuencias de la acción de las empresas en el bienestar de los ciudadanos. Se introduce la protección de los consumidores, propiciando su organización, se especifican las actividades que tendrá a su cargo en forma exclusiva el Estado y se establecen los fundamentos para la participación social en las áreas prioritarias.

Estas reformas permiten establecer una base conceptual con la cual se formula la Ley de Planeación Democrática, que aprueba el Congreso de la Unión el 5 de enero de 1983. De esta manera se reglamenta el Art. 25 y precisa el marco normativo para la planeación, que encauzará las acciones de la Administración Pública Federal y la participación social en la integración del Plan y los Programas. Para esto, establece bases para que el Ejecutivo Federal, como responsable de conducir la planeación nacional, coordine sus actividades con las entidades federativas.

La participación y la consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y sus Programas, se tradujo en los Foros de Consulta; fue la moda en 1983 y rápidamente perdió presencia.

49. SEDUE. Legislación Básica. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edita la D.G.A.J. de la SEDUE, 1987.

Con el marco general anterior, la planeación que se desarrolla desde de 1983 se distingue de la realizada en el pasado por las siguientes características:

- Se instituyó la consulta social en la elaboración del Plan y sus Programas y se prevén procedimientos para extenderla a su ejecución y evaluación.
- Quedan claramente definidas las responsabilidades de todos los que intervienen en las etapas de la planeación para asegurar que lo planteado se ejecute.
- Se impulsa el fortalecimiento de la capacidad de los tres ámbitos de gobierno para conducir la planeación del desarrollo en sus distintos espacios territoriales.
- Se jerarquizan los instrumentos de planeación para que a partir del Plan Nacional se formulen e impulsen programas sectoriales y regionales, asegurando así la congruencia necesaria de las acciones propuestas para su mayor efectividad.
- Se integra explícitamente en la planeación el análisis y estudios de la situación internacional y sus posibles impactos en el país. Esto se explica por la presión en la economía nacional de los problemas de la crisis internacional y la deuda externa que las transnacionales y sobre todo el FMI empiezan a utilizar, en esos años, como una clara arma de política internacional de países poderosos.
- Se promueve, finalmente, una voluntad política para fortalecer la planeación del desarrollo como un instrumento de transformación social y vincular en forma directa lo planeado con diferentes instrumentos operativos. Estos mecanismos operativos son: la vertiente obligatoria para que la cumpla el sector público, la de coordinación para facilitar y mejorar los trabajos del gobierno, la de concertación entre los sectores público, social y privado, la de inducción para sensibilizar y orientar al conjunto de la sociedad.

Por sus resultados, conocidos desde los primeros pasos de la Ley de Planeación, se podría decir, en general, que el discurso político que manejó el Ejecutivo más bien tenía como propósito avanzar en su legitimación y reforzar el consenso de la sociedad. La participación de los diferentes sectores sociales en los foros de consulta popular para la elaboración del plan y los programas, estaba dirigida a guiar el modelo de desarrollo económico a fines específicos que, previamente, había establecido el Gobierno Federal.

El mecanismo de concertación ha sido el más socorrido para establecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil y, poco a poco, fue supliendo los mecanismos tradicionales de negociación política.

Este mecanismo abrió las puertas para pensar y proponer un nuevo Pacto Social que permitiera sobrepasar la crisis y, también, generar espacios para que el gobierno realizara los movimientos técnicos en la Administración Pública Federal para atender las imposiciones del capital transnacional:

- a) El control estricto de los recursos públicos que exigía el FMI y ante lo cual el gobierno establece el control presupuestal e inicia la reducción de la Administración Pública, y el proceso que llevaría a la privatización de la empresa pública.
- b) La reforma estructural de la economía del país cuya estrategia se define en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Estos dos aspectos quedan, aunque en forma dispersa, planteados en el documento "Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización" que publicó la SPP en 1984, en cuya introducción se afirma: "Ante todo, una planeación efectiva y realista debe reconocer las restricciones de tiempo y recursos para enfrentar la crisis, y llevar a cabo las transformaciones estructurales que exige la sociedad".

En esta misma introducción leemos que "... Se intenta que el esquema de planeación norme y ordene el proceso cotidiano de toma de decisiones y de asignación de recursos de acuerdo con las orientaciones y prioridades de una estrategia de desarrollo definido con el concurso de los grupos organizados de la sociedad".

Bien se conoce que los Foros de Consulta Popular fueron copados por funcionarios públicos y representantes de organismos sociales afines al gobierno, lo que impidió recoger planteamientos que ampliaran la línea trazada por el Ejecutivo Federal.

Particularmente, en el ámbito urbano este Sistema de Planeación impactó negativamente y le bajó el perfil al Sistema Nacional de Planeación Urbana, que se venía aplicando por el sector Desarrollo Urbano, en varios aspectos:

- a) Los planes pasaron a denominarse programas, lo que provocó no sólo un ajuste semántico, sino una reacción de confusión en funcionarios públicos y la sociedad en general.
- b) En la medida que los programas quedan como una derivación administrativa del Plan Nacional o de los planes estatales, la política de asentamientos humanos volvió a definirse desde arriba y con un espacio de acción menor para estados y municipios.
- c) El exigirle a los municipios que formularan su Plan Municipal de Desarrollo, les restaba interés para formular el programa de desarrollo urbano, que desde comienzo de los ochenta se venía fortaleciendo.

d) La asignación de recursos para planeación se orientó hacia los planes estatales y municipales de desarrollo, que incorporaban insuficientemente la situación y las necesidades urbanas.

A la SEDUE le costó mucho sobreponerse a estos cambios en la Administración Pública. Con menos recursos no podía incentivar a muchos gobiernos estatales y municipales en la atención de las políticas de ordenamiento territorial y urbano.

El Estado de Morelos fue uno de los que dejó de prestarle atención a la planeación y operación urbanas. El gobierno del Dr. Lauro Ortega (1983-1988) fue negativo para esta función pública y necesidad económica-social de la región. Durante su sexenio se formularon sólo un esquema de ordenamiento en el Valle de Cuautla, uno de desarrollo urbano para la pequeña ciudad de Coatetelco y cuatro planes parciales, todos gracias al apoyo de la SEDUE. No se utilizó ninguno de los planes urbanos existentes para la generación de los programas de gobierno.

La Zona Conurbada de Cuernavaca sufrió esta omisión del sector público, ya que contra las leyes en la materia y la de Responsabilidades de los Administradores Públicos, no se mantuvo el funcionamiento de la Comisión de Conurbación y no se tomaron en cuenta los planes que estaban aprobados y publicados por las autoridades, con lo cual habían adquirido carácter legal y por lo mismo la obligatoriedad de su aplicación por el gobierno estatal.

Aunque el Plan Estatal 1983-1988 le dio un importante espacio a lo urbano, sirvió más como argumento discursivo que como base programática y de orientación del quehacer público. El mercado y las actividades privadas dirigieron el crecimiento urbano de la Zona Conurbada, cuya consecuencia fue la ocupación del 70% de las reservas planeadas al año 2000 por invasiones de sectores de escasos recursos y una ocupación de terrenos agrícolas por fraccionamientos privados.

Con el término del sexenio de Miguel de la Madrid la moda de la planeación democrática y de los foros de consulta también pasó. En el presente sexenio se formulan el Plan Nacional y los planes sectoriales sin tanta difusión ni participación social. Por otro lado, la planeación urbana mantuvo decaimiento en varios estados, en algunos se inició una reactivación lenta y en otros se fue consolidando el proceso y estructuras como en el caso de los estados de México, Jalisco, Puebla, Aguascalientes y varios más.

Con el actual Gobierno Estatal de Morelos ha retornado la función de la planeación urbana. Se formuló el Programa Estatal, el de varios municipios y, en particular, el de Cuernavaca que se aplica cuidadosamente por la Coordinación de Planeación Municipal. De cualquier manera, esto ha sido muy débil frente a los crecientes problemas urbanos del estado y, en particular, de la Zona Conurbada.

EL ESTADO MEXICANO EN EL CONTEXTO CONTEMPORANEO

En la actualidad el Estado mexicano "moderno" hace una revisión de su actuación en las esferas política, económica y social. Adecua su práctica a las exigencias contemporáneas de las fuerzas del mercado que globalizan la economía mundial y regionalizan los espacios de intercambio directo, reduciendo el tamaño y la actividad del agente público en la economía y promueve la participación de la sociedad civil en esferas que fueron del dominio estatal.

Para los 90's el urbanismo mexicano adopta un nuevo status que se caracteriza por una relación de nuevo pragmatismo entre el Estado, la sociedad y la ciudad, en congruencia con los cambios económicos del país. Paradojalmente, esto retoma planteamientos de 1976 que ubicaban al desarrollo urbano como infraestructura básica para el desarrollo económico, y que permanentemente había quedado en el ámbito del paternalismo social del estado. El Programa Nacional del Sector lo considera como un proceso continuo de transformación del patrón territorial y de los asentamientos humanos, que permite mejorar la calidad de vida y la consolidación de una base material del desarrollo económico.

En estas condiciones, la transformación económica del país se apoyará también con políticas urbanas, que siempre estuvieron presentes pero que a nadie le interesaban seriamente. Los lineamientos del Programa de Desarrollo Urbano para el período 1990-1994 retoma las tareas del sexenio anterior (muy loable y consecuente desde el ángulo de una planeación continua y para el futuro) y realiza una síntesis de los mismos a través de tres grandes objetivos (50):

1. "La transformación del patrón territorial de los asentamientos humanos en concordancia con las políticas de descentralización y de desarrollo económico; y tendiente a reducir el costo social del proceso de urbanización..." (Definidas por el Plan Nacional de Desarrollo).
2. "El mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, atendiendo preferentemente los grupos sociales más necesitados a sus requerimientos...de suelo, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos".
3. "El fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el sano desarrollo de las ciudades mediante su ordenamiento y regulación".

El marco de referencia del reordenamiento territorial lo conforman los centros de población del Sistema Urbano Nacional que alojan a más del 60% de la población nacional y son: las 4 ciudades grandes del país: México, Guadalajara, Monterrey y

50. SEDUE. Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994. México.

Puebla; 80 ciudades medias, consideradas como prioritarias y 120 ciudades pequeñas, con potencialidad para impulsar el desarrollo por su capacidad para distribuir servicios y apoyar las actividades productivas rurales o que deban atenderse por la gravedad de sus problemas.

La estrategia definida, acorde con los objetivos, se articula en tres líneas:

- Estrategia de Reordenamiento Territorial,
- Estrategia para el Mejoramiento de la Calidad de los Servicios Urbanos, y
- Estrategia de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo de los Centros de Población.

Estos señalamientos pretenden que con la urbanización se impulse la descentralización y se apoye la recuperación económica. Sobre todo en las perspectivas de la integración al mercado internacional y mercados regionales.

En este orden, se busca, también, que el Estado no sea ya el único actor de las decisiones políticas, económicas y sociales, sino un promotor de las iniciativas de la sociedad civil en su conjunto y se dice que fortalecerá la capacidad para regular con firmeza sus actividades. Esto debemos leerlo como el alejamiento creciente del estado como soporte financiero y administrativo de servicios públicos, la apertura a los empresarios para que asuman prestación y administración de esos servicios y una recarga de impuesto en la población para mantener los satisfactores básicos urbanos.

Esto constituiría una base esencial para la "modernización" del país y para elevar el nivel de vida de la población.

Frente al diagnóstico que presenta el Programa del sector, más que nada se insiste sobre cuestiones estructurales que no se han atendido y que, según los urbanistas, son indispensables para impulsar las tareas del desarrollo, con un adecuado aprovechamiento del potencial productivo de las regiones que conforman el mosaico geográfico de México.

II. PLANEACION URBANA EN EL ESTADO DE MORELOS

II. PLANEACION URBANA EN EL ESTADO DE MORELOS

1. MARCO JURIDICO DEL DESARROLLO URBANO EN EL ESTADO DE MORELOS

Los ordenamientos jurídicos actuales que inciden en el control y regulación del desarrollo social, económico y espacial del Estado de Morelos tienen como antecedente una serie de leyes, decretos y reglamentos formulados en el periodo comprendido entre 1934 y la formulación de la Ley Estatal de Desarrollo Urbano, el 17 de diciembre de 1976. De los más relevantes haremos un breve comentario.

A.- La Ley de División Territorial del Estado de 1934 (51)

Fue la primera Ley en la materia que se promulga en el Estado; establecía lineamientos para la división del territorio del Estado en 32 municipios, denominando a cada uno de ellos y definía el nivel de los Centros de población que los integran: ciudades, villas, pueblos, congregaciones y rancherías, conforme al número de habitantes de cada uno. Las ciudades eran aquellas que tenían sobre 5.000 habitantes, las villas de 2.500 a 5.000; los pueblos de 1.000 a 2.500 habitantes; las congregaciones de 500 a 1.000 habitantes y rancherías eran de menos de 500 habitantes.

B.- La Ley de Expropiación (52)

Para el año de 1944 se expide la Ley de Expropiación la cual tenía como objetivo la afectación de propiedades, por causa de utilidad pública, para la construcción de vialidades, embellecimiento, ampliación y mejoramiento de las ciudades, construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines y conservación de lugares de belleza panorámica, edificios, monumentos, etc. Esta expropiación se llevaba a cabo previa declaratoria del Gobernador del Estado, publicada en el Periódico Oficial. A la afectación del bien expropiado se le fijaba un precio como indemnización, basado en el valor fiscal que figuraba en las oficinas catastrales.

Esta Ley de Expropiación, en sus partes fundamentales, se equipara con la Ley de Expropiación Federal expedida en 1936, empleada como instrumento para realizar y ejecutar acciones de interés público, mediante la afectación de bienes y su correspondiente indemnización.

C.- Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material (53)

Otro de los instrumentos jurídicos fue el expedido en el año de 1952, tenía como principal objetivo integrar la participación de

51. Gobierno del Estado de Morelos. Ley de División Territorial del Estado,

52. Ibidem.

1934.
Ley de Expropiación, 1944.

la comunidad en el mejoramiento moral y cívico, mediante la realización de obras dentro de la entidad de beneficio a la propia comunidad.

Para la ejecución de dichas obras se formaron las Juntas y se otorgó personalidad jurídica y un patrimonio propios. Para disponer de este patrimonio se requería autorización previa del Ejecutivo del Estado.

Sus integrantes eran seleccionados entre personas de la localidad y su nombramiento y aceptación debía ser por parte del Presidente Municipal y el Gobernador del Estado.

Estas Juntas tuvieron buen funcionamiento, sobre todo debido a que existían estímulos del Gobierno Estatal para aquellos miembros que se distinguieran por sus trabajos con la comunidad.

Se podría decir que fue un primer intento de participación social, municipal, en el desarrollo de los centros de población; sin embargo, estas Juntas desaparecieron posteriormente.

D.- La Ley de Planificación 1965 (54)

Fue norma reguladora del desarrollo económico y social del Estado y entre sus lineamientos establecía planificar y ejecutar obras públicas tendientes a crear, localizar, ampliar y mejorar los núcleos urbanos, vías públicas, plazas, jardines, parques, centros turísticos, estacionamientos, alcantarillado, electrificación y abastecimiento de agua potable y otros servicios. También definía los límites urbanos de las poblaciones y zonas destinadas a habitación, lotificaciones, relotificaciones y nomenclaturas de las ciudades, entre otras.

Las autoridades competentes en la planificación de la entidad eran el Gobernador del Estado, la Dirección General de Obras Públicas y la Comisión de Planificación. Entre sus funciones principales se encontraban también las de:

- Promover y estimular el interés y la colaboración pública hacia la planificación, mediante la difusión de la problemática y sus soluciones adecuadas,
- Fomentar la acción privada para coadyuvar en la planificación,
- Elaborar los planos reguladores del Estado, que eran la expresión gráfica de los estudios y proyectos de planificación para la ejecución de obras,
- Elaboración de los planos municipales de todas las ciudades del Estado,

53. Ibidem. Ley de Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Estado, 1952.

54. Gobierno del Estado de Morelos. Ley de Planeación del Estado, 1965.

- Formulación de los estudios y proyectos para las obras, así como la aprobación técnica y de presupuestos de las acciones que realicen otras dependencias públicas (municipales, estatales o federales),
- Ejecutar obras y elegir los contratistas para la ejecución de las mismas.

Finalmente, se establece como un órgano de imposición tributaria, toda vez que fija contribuciones especiales para cubrir las obras públicas.

Como puede observarse, esta Ley de Planificación se concibe como una norma importante en la regulación, control y desarrollo urbano estatal, con la ejecución de obras públicas requeridas en localidades y la recuperación del costo de las mismas; sin embargo, no establecía parámetros urbanísticos que definieran los usos del suelo urbano.

E.- Organismos Descentralizados (55)

En el período 1960-1970 se crean dos organismos descentralizados que tienen como objetivo coadyuvar en la planificación de las viviendas y el desarrollo de la infraestructura industrial.

El primero, se denominó Ingeniería Rural, Urbanización y Vivienda de Morelos, cuyas principales funciones eran realizar obras y trabajos públicos para la creación, localización, reutilización, ampliación y mejoramiento de los centros urbanos y la satisfacción de necesidades de vivienda de las clases populares, obreros y campesinos.

Para cumplir con sus funciones tenía un Consejo Administrativo, integrado por un Presidente, el Gobernador del Estado; un Vocal Ejecutivo, el Director General de la Institución, designado y removido por el ejecutivo local; un Secretario del Consejo, el Director de Obras Públicas del Estado y 6 vocales, nombrados por la Liga de Comunidades Agrarias, sindicatos, pequeños propietarios ganaderos y agrícolas del Estado, por Fomento Agropecuario, Desarrollo Industrial de Morelos y Promoción Turística de Morelos.

En la determinación de los programas, la institución agrupa a los municipios del Estado en 5 regiones, las cuales presentaban sus demandas y anteproyectos al Consejo a través de un representante regional.

Finalmente, la ley facultaba a Ingeniería Rural, Urbanización y Vivienda a fijar los precios de la vivienda en función del costo, los enganches, amortizaciones e intereses, así como el seguro de

55. Gobierno del Estado de Morelos. Leyes de la Administración Pública Estatal y decretos de varios sexenios.

vida del comprador para la cancelación de la deuda en caso de fallecimiento y regulaba los casos de arrendamiento y las bases para los contratos de compraventa al contado o a plazos con reserva de dominio.

Esta institución se sustentaba en la Ley de Planificación de 1965, como un organismo para coadyuvar en la planificación rural, urbana y de la vivienda, impulsando acciones de desarrollo y promoción para la satisfacción de las demandas de vivienda en la comunidad; coordina sus acciones con el Gobierno del Estado a través de los proyectos de planificación planteados por la Ley de Planeación; sus programas estaban dirigidos, principalmente, a personas de bajos recursos.

El segundo organismo se llamó Desarrollo Industrial de Morelos, formado con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituido con el objeto de elaborar, realizar y financiar planes a corto y largo plazos que tendieran a crear la infraestructura para el desarrollo industrial, en forma directa o en colaboración con el sector privado.

Se integra en un Consejo de Administración, presidido por el Gobernador del Estado o, en su caso, por el Secretario General de Gobierno; un Vocal Ejecutivo, designado por el Ejecutivo Estatal y con funciones de Director General de la institución y 5 vocales nombrados cada uno por: la Delegación de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación y cámaras industriales organizadas en el Estado, centrales obreras de los sindicatos de trabajadores industriales del Estado; Fomento Agropecuario de Morelos, la Liga de Comunidades Agrarias y sindicatos campesinos del Estado.

Los programas que se determinaron para el impulso industrial en el Estado se orientaron a fortalecer y complementar la infraestructura económica de la entidad, como de vías de comunicación y de transportes estatales y vecinales; obras de mediana y pequeña irrigación, de electricidad y de construcción de viviendas populares campesinas y urbanas. También se promovieron programas para equilibrar las actividades agropecuarias e industriales; industrialización de la producción agropecuaria en coordinación con Fomento Agropecuario; industrialización en el Estado de materias primas obtenidas por la industria extractiva y el establecimiento de nuevas industrias, cooperando con la reestructuración y la ampliación de las establecidas.

Las facultades de este organismo eran promover y administrar en el Estado las zonas industriales, creando el marco propicio para el surgimiento de industrias; dictaminar consultas del Ejecutivo Estatal en las solicitudes de franquicias fiscales y estímulos que se presentaran conforme a la ley de la materia; planear sus actividades como empresa de interés público, elaborando para cada industria que tome a su cargo los planes económicos y financieros y las etapas de desarrollo y cuantificación de inversiones.

También podía adquirir bienes muebles e inmuebles para establecer fraccionamientos industriales y todas sus instalaciones, formar consorcios industriales y empresas en el Estado, promover la integración de sociedades cooperativas de participación social y establecer las relaciones con organismos estatales y federales que tuvieran facultades en materia económica para coordinar sus programas.

Como apoyo financiero al Desarrollo Industrial de Morelos, el 10 de febrero de 1965 se autoriza por decreto al Ejecutivo Estatal a celebrar un empréstito para la planeación y desarrollo industrial del Estado y la adquisición de inmuebles para establecer fraccionamientos industriales con todos los servicios urbanísticos requeridos para dicho objeto.

Son de suma importancia las funciones que tenía este organismo descentralizado, ya que se asemeja a los programas federales de estímulos para la desconcentración territorial de las actividades industriales, de 1979, cuyo objetivo principal era impulsar el desarrollo urbano e industrial en diversos puntos del territorio nacional. Este organismo estatal tenía facultades para otorgar franquicias o estímulos fiscales para el establecimiento de industrias, pues el art. 70., Fracc. II del decreto decía "Dictaminar las consultas del Ejecutivo del Estado sobre las solicitudes de franquicias fiscales y estímulos que se presenten conforme a la Ley de la materia...". Más adelante, en la Fracc. V definía: "Establecer relaciones pertinentes con las autoridades y organismos federales y estatales que tengan facultades en materia económica para la coordinación de programas..."

Estos dos instrumentos jurídico-administrativos que dieron base a la constitución de dos organismos estatales, fueron la base fundamental para la creación de la Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca, en el municipio de Jiutepec, complejo industrial que genera empleos, construcción de viviendas, desarrollo de las vías de comunicación, transporte y servicios públicos en el área de influencia comprendida por todo el municipio de Jiutepec y zonas de Cuernavaca, Emiliano Zapata y municipios aledaños. Este proyecto permitió impulsar el desarrollo económico y social del Valle de Cuernavaca y del Estado de Morelos, en su conjunto.

F.- Ley Estatal de Desarrollo Urbano (56)

Con posterioridad a las reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales, que sirven para establecer la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976, la H. Legislatura del Estado de Morelos expide su Ley en la materia, el 17 de diciembre de 1976, la cual establece las bases para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de la entidad.

Esta Ley dice en su Art.1º que: "Tiene por objeto ordenar la planificación, fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población... establecer las normas

conforme a las cuales el Jefe del Ejecutivo ejercerá sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios... "

Con base en esta Ley, las autoridades y organismos competentes en la planeación del desarrollo urbano en la entidad son:

1.- El Gobernador del Estado; entre cuyas facultades, las más importantes son:

- aprobar los planes de desarrollo urbano,
- expedir las declaratorias sobre provisiones, usos, destinos y reservas de áreas y predios,
- promover ante el Congreso local la fundación y desarrollo de nuevos centros de población,
- celebrar con las dependencias federales, con otras entidades federativas y con los municipios, convenios en materia de acciones o inversiones relativas al desarrollo urbano,
- participar, con otros gobiernos estatales, en la elaboración, programación, ejecución de planes de ordenación de zonas conurbadas interestatales y declarar las zonas conurbadas intermunicipales que se presenten dentro del territorio del Estado.

2.- La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado. La SAHOP del Estado tiene como facultades conocer, promover y dictaminar sobre las acciones destinadas a planear los asentamientos humanos y el desarrollo de los centros de población de la entidad. Además, es el organismo que define y orienta la política y acción en materia urbana en el Estado.

3.- Los Ayuntamientos; tienen como atribuciones:

- participar, a través del Comité Municipal de Planeación, en la elaboración, revisión y ejecución de los planes municipales de desarrollo urbano,
- participar en la declaratoria de conurbación y en la respectiva planeación y regulación de la misma.
- proponer al Ejecutivo local la celebración de convenios con la Federación, otras entidades federativas y con otros ayuntamientos para la ejecución de acciones propuestas en los planes,
- proponer a la legislatura del Estado la fundación y definición de límites de centros de población,
- difundir los planes municipales y recibir las opiniones de los grupos sociales que integran la comunidad respecto a la elaboración de los planes municipales de desarrollo urbano.

56. Gobierno del Estado de Morelos. Ley Estatal de Desarrollo Urbano.

Como órganos auxiliares están:

- La Comisión Coordinadora del Plan Estatal, organismo colegiado encargado de la planificación del desarrollo urbano y la coordinación e integración de los planes correspondientes y la evaluación de las obras;
- La Comisión Reguladora de los Fraccionamientos, Condominios y Conjuntos Habitacionales del Estado;
- Los Comités Municipales y Regionales de Planeación, los cuales deben coordinar la planeación del desarrollo urbano dentro de su territorio municipal, señalar la existencia de zonas de conurbación de su municipio y vigilar las obras públicas municipales.

La planeación urbana en el Estado se articula en un Sistema de Planeación Urbana que funciona de arriba hacia abajo con los siguientes tipos y modalidades de planes y programas:

En primer término está el Plan (Programa) Estatal de Desarrollo Urbano, que define los lineamientos y las normas que se deben aplicar para el ordenamiento de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano en la entidad;

Enseguida están los Planes (Programas) Municipales de Desarrollo Urbano, como el conjunto de normas que delinear las materias urbanas en los municipios;

Después siguen los Planes (Programas) de Zonas Conurbadas, que se aplican a las áreas conurbadas entre municipios y cuyas acciones se llevarán a cabo por las autoridades competentes dentro de la zona de conurbación.

A continuación se ubican los Planes (Programas) derivados de los anteriores y que se denominan: Subregionales (varios municipios), de Centros de Población (un solo asentamiento humano), elaborados para conocer la problemática y determinar estrategias que se ejecutarán dentro de una ciudad para lograr un ordenado y regulado crecimiento urbano;

En una escala territorial menor, que forma parte de los anteriores y específicamente de un centro de población, se encuentran los Programas Parciales, que son formulados para regular una área específica de desarrollo urbano como sería un programa parcial de conservación o mejoramiento del centro histórico, de un barrio, de una colonia o sector urbano, etc., y

Finalmente, están los Programas Sectoriales, que tratan de un elemento urbano de toda una ciudad, como puede ser la vialidad, la vivienda, equipamiento, etc.



* FUENTE: Ley Estatal de Desarrollo Urbano, Morelos

Es necesario aclarar que a partir de la promulgación de la Ley de Planeación Democrática Estatal, en 1983, los planes urbanos se denominan programas.

La Ley Estatal de Desarrollo Urbano establece que para otorgarle obligatoriedad al cumplimiento de los planes (se le continuó denominando así al municipal cuando comprendía todo su territorio) y programas por parte de las autoridades y particulares, éstos deben seguir un proceso jurídico que se inicia con la aprobación por parte del Gobernador quien, posteriormente, expide su decreto y lo publica en el Periódico Oficial del Estado para su difusión y conocimiento de los ciudadanos y autoridades correspondientes.

A continuación, se inscribe en el Registro Público de la Propiedad, con el objeto de que los particulares y propietarios de bienes inmuebles conozcan, al asumir la utilización de los predios, los usos que definió el Programa Urbano respectivo.

Con la reforma al art. 115 constitucional en 1983, la facultad de aprobar los programas urbanos y administrar todo lo relativo al suelo urbano se confiere a los municipios; sin embargo, en el Estado de Morelos aún no se actualiza la Ley estatal en la materia y se mantiene una situación jurídica y administrativa anómala.

Este sistema de planeación urbana determina que los planes y programas deben ser revisados y evaluados para determinar si los lineamientos establecidos guardan o no relación con la realidad. El art. 49 de la Ley estatal dice: "Los objetivos, estrategias, procedimientos y programas de los planes de desarrollo urbano serán revisados y evaluados por la autoridad que corresponda, en los plazos que para cada uno señale al ser formulados o cuando así lo determine el Gobernador del Estado. Estos plazos nunca excederán de un año".

Esta facultad de evaluar y revisar corresponde a la Secretaría del ramo y a los Ayuntamientos. En caso de que exista una solicitud para modificar o cancelar los programas de desarrollo urbano, ésta se someterá a la aprobación del Gobernador; la aprobación de la cancelación o modificación se publicará en el Periódico Oficial del Estado, se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad y dejará sin efecto al programa anterior, o la parte correspondiente.

Reiteramos, también, que lo anterior cambió con la Reforma Municipal, pues la aprobación es facultad del Ayuntamiento.

Otro aspecto importante de la Ley Estatal, igual que de la General de Asentamientos Humanos, se refiere a las conurbaciones, respecto de las cuales define y establece un procedimiento para ordenarlas.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Dentro de este fenómeno de conurbación las autoridades competentes para planearlas y regularlas son tanto el Gobernador del Estado, que tiene la facultad de expedir las declaratorias de la zona conurbada y publicarlas en el Periódico Oficial del Estado, como los Ayuntamientos de los Municipios involucrados en las áreas de conurbación.

Al declararse una conurbación intermunicipal, la ley establece que se deberá formar una Comisión de Conurbación, la cual tiene como función principal ordenar el área conurbada, elaborando, impulsando y evaluando un Plan de Ordenación de la Zona Conurbada así como gestionar, ante las autoridades estatales y municipales, el cumplimiento y ejecución de las acciones y proyectos respectivos.

Para cumplir con sus funciones esta Comisión de Conurbación, como órgano público, deberá expedir su reglamento interior. La Ley Estatal especifica sus funciones más allá de los lineamientos que determina la Ley General, pues fija las normas que controlarán y regularán los fraccionamientos, subdivisiones, relotificaciones y fusiones de los predios. Señala las normas que definirán y establecerán los procedimientos para la ejecución de dichas acciones se sujetarán a la Ley de Fraccionamientos, Condominios y Conjuntos Habitacionales del Estado de Morelos.

Otras especificaciones que hace la Ley Estatal dice relación con la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, el sistema vial y de transporte y del patrimonio cultural, dando las definiciones para cada uno de ellos.

Se establecen los procedimientos y alcances que tendrán los proyectos y programas de instalación, construcción, modificación de la infraestructura y equipamiento; de instalación y características de la red de vías de comunicación; de acreditamiento, mejoramiento y conservación del patrimonio cultural.

Las funciones que el gobierno del Estado y los Ayuntamientos tienen, dentro de estos planteamientos, son determinar las áreas que, serán utilizadas para la ejecución de dichas obras y establecer la coordinación y competencia de las autoridades correspondientes, de acuerdo con los programas de desarrollo urbano.

Como caso específico podemos citar lo establecido en el Art. 97: "Corresponde al Gobernador del Estado, mediante las Leyes y reglamentos respectivos, determinar dentro del territorio de la Entidad, la red de vías de comunicación, no reservadas a la Federación..."

Algunos rubros especiales dentro de esta Ley Estatal de Desarrollo Urbano los encontramos en los capítulos XIV y XV, "De la contribución de particulares para obras públicas" y "De la cooperación para obras públicas municipales", respectivamente, en

los cuales se faculta al gobierno del Estado a recuperar el costo de las obras públicas efectuadas dentro de la entidad y obliga a los propietarios o poseedores de predios a pagar la tarifa que se determine, previa aprobación del Congreso, por las obras públicas que los beneficien. En el caso de las obras públicas municipales se seguirá el mismo procedimiento para fijar la tarifa, sólo que la recaudación se hará directamente por la Tesorería Municipal.

El incumplimiento de esta obligación por parte de la comunidad está sancionado por la Ley, incrementando el impuesto predial en un porcentaje durante el tiempo que dure dicho incumplimiento.

Por otro lado, así como se obliga a los particulares a contribuir en la realización de las obras, se les otorga derecho para reclamar contra las autoridades por violaciones o afectaciones de sus intereses, derivadas de resoluciones emitidas por las autoridades correspondientes. Los Recursos Administrativos de Reconsideración será el mecanismo que se interpongan contra actos de Ayuntamientos o Presidentes Municipales y los Recursos de Revisión contra actos de las autoridades del Estado.

Posteriormente, en su capítulo XIX "Infracciones, sanciones y medidas de seguridad", la Ley Estatal determina las sanciones a que se hacen acreedoras las autoridades que violen sus preceptos. Estas sanciones pueden ser, independientemente de las sanciones penales, de multas que van de 500 pesos a 50 mil pesos o del 10% de la obra ejecutada. Esto último parece más lógico para impedir que realmente no se cometan abusos.

En lo que se refiere a la participación de la comunidad, esta Ley dispone que deben intervenir los ciudadanos en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos, teniendo el derecho y la obligación de participar activamente en la formulación de los planes (programas) de desarrollo urbano.

Si bien es cierto que el énfasis está en las contribuciones que el ciudadano debe pagar para la realización de obras públicas; este derecho de participación permite a la población organizarse y hacer patente sus demandas para la satisfacción de sus necesidades.

En síntesis, la Ley Estatal de Desarrollo Urbano contiene las normas básicas que la Ley General de Asentamientos Humanos marca para la regulación, control y ordenamiento de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano; fija las facultades que competen a la Federación, Estado y Municipio.

Además, amplía las funciones del Estado y Municipio al establecer el cobro de las contribuciones por la ejecución de obras, y también los faculta para ejecutar sanciones por el incumplimiento o violaciones a sus disposiciones; es decir, es una norma inductiva y coercitiva en la regulación y ordenación urbana.

Finalmente, se conceptualiza como una norma globalizadora de todos aquellos instrumentos jurídicos que, aisladamente, se expidieron con anterioridad para regular el crecimiento de las ciudades, permitiendo al gobierno del Estado intervenir en forma directa, para fijar las modalidades del uso del suelo urbano y evitar su especulación.

Como ordenamientos coadyuvantes al desarrollo urbano, en 1977 se expidió la Ley de Catastro y en 1980 la Ley de Fraccionamientos, Condominios y Conjuntos Habitacionales en el Estado de Morelos.

La Ley de Catastro declara de interés social y utilidad pública todas las operaciones, movimientos y registros relativos al catastro, la catastración de la propiedad, posesión o titularidad de derechos reales (57).

Las funciones de la Dirección de Catastro son:

- Informar, deslindar, identificar, clasificar, registrar y valorar los bienes inmuebles urbanos, suburbanos, rústicos y rurales.
- Describir las medidas, colindancias, datos limítrofes y superficie del territorio estatal y municipal.
- Mantener actualizados los planos de las ciudades y poblaciones en coordinación con las autoridades encargadas de la materia de asentamientos humanos.
- Preparar estudios y proposiciones de los valores unitarios de todo tipo de bienes raíces.
- Adoptar, con la Dirección del Registro Público de la Propiedad, los procedimientos idóneos, lógicos y expeditos relativos a la actividad administrativa interdireccional.
- Rendir informes al Ejecutivo del Estado de las actividades catastrales y a las Secretarías estatales relacionadas con finanzas, gobierno y promoción económica,
- Controlar el padrón catastral.

Los registros catastrales clasifican a la propiedad en: urbana, suburbana, rústica y rural; y a partir de esta clasificación subdivide a la propiedad en regiones para formular los planos catastrales correspondientes y la valuación de los predios. Para la identificación de los predios la Dirección de Catastro lleva un registro especial en el cual se inscriben los mismos.

Este catastro también señala que, para otorgar las licencias de construcción, o para cualquier acto que modifique o transforme la propiedad, los Ayuntamientos, a través de sus oficinas de obras públicas municipales y notarios deben obtener, previamente, el certificado de inscripción catastral y una copia del plano predial objeto de la aprobación.

Establece las sanciones a que se harán acreedores los particulares y funcionarios que violen o entorpezcan el buen

57. Gobierno Estatal de Morelos. Ley del Catastro del Estado, 1977.

funcionamiento del catastro y los medios de impugnación o recurso de revisión con que cuentan los particulares para promover las inconformidades relativas al registro y valuación catastral de su propiedad.

La Ley de Fraccionamientos, Condominios y Conjuntos Habitacionales (58) es un instrumento jurídico que reglamenta las acciones que se determinan dentro del apartado fusión, subdivisión, relotificación y fraccionamiento de predios de la Ley Estatal de Desarrollo Urbano, estableciendo las normas que regularán el suelo urbano para la vivienda dentro de los centros de población y la responsabilidad y sanciones de los fraccionadores en caso de no cumplir con esta Ley.

Tiene como objeto ordenar, controlar, autorizar y promover todo mejoramiento, ampliación y formas de aprovechamiento social de los fraccionamientos, condominios y conjuntos habitacionales.

Para el establecimiento de fraccionamientos, condominios o conjuntos habitacionales las autoridades de cualquier entidad deberán solicitar la licencia de construcción respectiva y apegarse a los lineamientos contenidos en los programas estatal y municipal de desarrollo urbano que determinan las zonas o áreas destinadas a vivienda, así como coordinarse con la Comisión Estatal y las Comisiones Municipales de Desarrollo Urbano para determinar sobre las provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

58. Ibidem. Ley de Fraccionamientos, Condominios y Conjuntos Habitacionales del Estado de Morelos, 1980.

2. AVANCE DE LA PLANEACION URBANA EN EL ESTADO DE MORELOS.

Desde la expedición de la Ley Estatal de Desarrollo Urbano el gobierno estatal de Morelos implantó su sistema de planeación urbana, para fortalecer la economía y elevar el nivel de vida de la población, con base en la elaboración de los planes (programas) de desarrollo urbano que buscan la ordenación, regulación y control del crecimiento de los centros de población. Esto se traduciría en servicios, infraestructura, equipamiento, transportes, vivienda, etc. para la comunidad.

Los tres últimos años de gobierno del Dr Armando Bejarano fueron fructíferos en la elaboración de planes y se establecieron las bases del sistema estatal en la materia. En ese tiempo el Gobierno del Estado no contaba con equipo para estos trabajos, por lo que estableció un acuerdo con la Secretaría de Asentamientos Humanos de la Federación y forman un equipo conjunto al interior de la Delegación SAHOP estatal, denominada Unidad de Planeación.

Esto se fue apoyando con técnicos de las oficinas centrales de la SAHOP, en aquellas especialidades más importantes requeridas en la formulación de los planes. Además, se realizó una continua capacitación. En 1981 se realizó un curso de planeación urbana para técnicos municipales, de la propia Unidad de Planeación y de dependencias del estado; con éste se dio inicio a la formulación de los planes de desarrollo urbano de centros de población.

Como para todos las entidades federativas, la SAHOP destinó recursos del gasto de inversión para contratar a empresas particulares la formulación de algunos planes. La Dirección General de Centros de Población, de la SAHOP, además de destinar recursos para contratar la formulación de los planes de las zonas conurbadas y de centros de población, mantuvo permanentemente personal en la Unidad de Planeación de Morelos.

Vale la pena comentar que a partir de 1979 empezaron a formarse empresas de consultoría y planeación urbana en Ciudad de México, principalmente. La mayoría de estos profesionales había trabajado y adquirido experiencia en la SAHOP y se independizaron cuando se inició, en 1980, la contratación de estudios.

El Programa de Autoplaneación Municipal, establecido para elaborar los planes municipales de desarrollo urbano, con una guía metodológica que formuló la Dirección General de Planeación Territorial, fue el primer paquete grande que hizo emerger consultorías por doquier. Dada la sencillez del trabajo, pues se trataba de llenar formatos, los resultados económicos para los pequeños y medianos empresarios de la planeación urbana fueron buenos, aunque no de igual manera los contenidos de muchos planes municipales que parecían fotocopiados (59).

59. SAHOP. Informe de Labores, 1982.

Para conocer el número de planes elaborados en la entidad hicimos un estudio que va del año 1978 a la fecha y se obtuvo la suma de 72 planes (60), dentro de los cuales encontramos:

a) El Plan Estatal de Desarrollo Urbano, hecho en 1979, decretado el 27 de enero del mismo año y registrado el 31 de mayo de 1985.

b) Los 33 Planes Municipales de Desarrollo Urbano, formulados y decretados en 1980; 31 se registraron en 1985, los otros dos no se han registrado. El cuadro siguiente muestra la relación completa

Cuadro 6

MUNICIPIO	ELABORADO	DECRETADO	REGISTRADO	ACTUALIZADO
Amacuzac	1980	03-11-80	28-05-85	
Atlatlahucan	1980	10-11-80	30-05-85	
Axochiapan	1980	10-11-80	30-05-85	
Ayala	1980	03-11-80	30-05-85	
Coatlán del Río	1980	03-11-80	29-05-85	
Cuautla	1980	03-11-80	30-05-85	
Cuernavaca	1980	03-11-80		1988
E. Zapata	1980	03-11-80	29-05-85	
Huitzilac	1980	03-11-80	30-05-85	
Jantetalco	1980	10-11-80	30-05-85	
Jojutla	1980	03-11-80	28-05-85	
Jonacatepec	1980	10-11-80	30-05-85	
Mazatepec	1980	03-11-80	29-05-85	
Metepc	1980	31-01-80		
Miacatlán	1980	03-11-80	29-05-85	
Ocuituco	1980	10-11-80	29-05-85	
Pte. de Ixtla	1980	03-11-80	29-05-85	
Temixco	1980	10-11-80	29-05-85	
Temoac	1980	10-11-80	29-05-85	
Tepalcingo	1980	10-11-80	30-05-85	
Tepoztlán	1980	10-11-80	30-05-85	
Tetecala	1980	03-11-80	29-05-85	
Tetela del Volcán	1980	10-11-80	29-05-85	
Tlalnepantla	1980	08-11-80	30-05-85	
Tlalquiltenango	1980	01-11-80	28-05-85	1988
Tlaltizapan	1980	03-11-80	29-05-85	
Tlayacapan	1980	13-11-80		1988
Totolapan	1980	15-10-80	30-05-85	
Xochitepec	1980	03-11-80	29-05-85	
Yautepec	1980	13-11-80	20-05-85	
Yecapixtla	1980	10-11-80	29-05-85	
Zacatepec	1980	03-11-80	28-05-85	1988
Zacualpan	1980	10-05-80	23-05-85	

60. SEDUE. Avance de la Planeación en el País. Dirección General de Desarrollo Urbano, Sedue, 1990.

c) Planes de Ordenación de Zonas Conurbadas. En total se han formulado seis:

Cuadro 7

PLANES DE ORDENACION DE ZONAS CONURBADAS INTERMUNICIPALES	ELABORADO	DECRETADO	REGISTRADO	CARTA URBANA
				ELABORADA
Cuatla-Ayala-Yecapixtla	1981	02-11-82	31-05-85	1982
Cuernavaca-Jiutepec- Temixco-E. Zapata	1981	02-11-82	31-05-85	1982
Jojutla-Zacatepec- Tlalquiltlenango- Tlaltizapan	1981	02-11-82	31-05-85	
Jojutla-Pte. de Ixtla (Tequesquitengo)	1982			
Oaxtepec-Cocoyoc	1980			
Yautepec-Atlatlahucan- Tlayacapan	1981	02-11-82	31-05-85	

d) Un Esquema de Ordenación del Valle de Cuatla, el cual fue elaborado entre 1986-1987.

e) Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población; total 11.

Cuadro 8

PLANES DE D.U. DE CENTROS DE POBLACION	ELABORADO	DECRETADO	REGISTRADO	CARTA URBANA
				ELABORADA
1. Amacuzac	81-82			
2. Yautepec	1981	02-11-82	31-05-85	1982
3. Tlayacapan	1981	02-11-82	31-05-85	
4. Tepalcingo	1981	02-11-82	31-05-85	1982
5. Puente de Ixtla	1981	02-11-82	31-05-85	1982
6. Xochitepec	81-82			
7. Yecapixtla	1981			
8. Tetecala	81-82			
9. Axochiapan	81-82			
10 Tepoztlán	1981			
11 Miacatlán	1987			

f) Esquemas de Desarrollo Urbano, en total 9 elaborados.

Cuadro 9

ESQUEMAS DE DESARROLLO URBANO	ELABORADOS
1. Atlatlahucan	81-82
2. Huitzilac	81-82
3. Ocuttuc	1981
4. Tetela del Volcán	1981
5. Tlalnepantla	81-82
6. Tlaltizapán	1989
7. Totolapan	81-82
8. Tres Marías	1982
9. Coatetelco	1985

g) Planes Parciales, existen 5 formulados para diferentes áreas.

Cuadro 10

MUNICIPIO	LOCALIZACION	ELABORADO
1. Cuernavaca	Ejido Chapultepec	1982
2. Cuautla	Centro Urbano	1985
3. E. Zapata	Emiliano Zapata	1985
4. Cuernavaca	Centro Urbano	1986
5. Yautepec	Río Yautepec	1986

h) Planes Sectoriales de Vialidad y Transporte, en total se elaboraron 2 en las ciudades de Cuernavaca y Cuautla, respectivamente.

De acuerdo con el estudio, se observa que se cumple el proceso jurídico para darle validez a los planes y programas de desarrollo urbano del Estado de Morelos. Existen algunos planes que no han sido decretados y para darle obligatoriedad a los lineamientos y acciones comprendidos dentro de estos es necesario cumplir con el proceso jurídico de decretarlos y registrarlos.

También, es importante revisar y actualizar los planes y programas, ya que fueron elaborados en un período que va de 1978 a 1989 y de esa época a la fecha la realidad de los centros de población ha experimentado cambios.

3. EVALUACION DE PLANES DE LA ZONA CONURBADA

3.1. PLAN DE DESARROLLO URBANO DE LA ZONA CONURBADA, 1981.

El Plan de 1981 fue bastante acucioso, ya que técnicamente evaluó los factores más importantes que incidían en lo urbano, entendiendo éstos como las situaciones territoriales, económicas, sociales y de administración pública que se van presentando en la transformación de la sociedad y de una comunidad específica.

El documento parte afirmando la "necesidad de organizar el crecimiento urbano de la Zona Conurbada de Cuernavaca (ZCC)* que actualmente se rige únicamente por el interés comercial de los fraccionamientos y por la necesidad de la población de bajos ingresos de asentar sus viviendas en zonas con servicios urbanos". El diagnóstico del Plan mostraba la siguiente situación:

A. Aspectos demográfico-sociales.

La población estimada para los cuatro municipios en 1980 era de 462,600 habitantes; el X Censo sumó posteriormente 318,539 hab.(61), de los cuales sólo el 2% habitaba en zonas francamente rurales -en 1970 era el 10%- La densidad cambia según el tipo de áreas, con una superficie urbana de 7,200 has., el promedio era de 57 hab/ha. (62)

La baja densidad expresaba una característica urbana de "los últimos 30 años, donde es común encontrar fraccionamientos y colonias con baja ocupación del lote, que siguen un proceso lento de construcción. Los conjuntos habitacionales, especialmente los edificados por las instituciones del gobierno, son escasos y la construcción de más de un nivel sólo existe en el centro de la ciudad"(63).

Las tendencias, según el Plan, eran "que el patrón de urbanización de baja densidad prevalezca en las nuevas áreas urbanas, que las áreas central y anillo intermedio, construidas antes de 1960, se densificarán hasta rebasar en promedio los 100 hab/ha." (64).

Otro aspecto importante considerado fue el de la demografía de la ciudad y, en particular, la población visitante que últimamente ha ido creciendo, "durante 1979 fue de 100,000 visitantes a la semana, 50% de los cuales llegan a la ZCC los

* ZCC, en adelante para nombrar a la Zona Conurbada de Cuernavaca.

61. La mayoría de los cálculos de los elementos urbanos analizados se hicieron a partir del IX Censo de 1970, sin embargo, aun con los errores reconocidos en el Censo de 1980 la población estimada puede ser la correcta.

62. Gobierno del Estado. Plan de Desarrollo Urbano de la Zona Conurbada de Cuernavaca, 1981.

63 y 64. Ibidem. Op. cit.

fin de semana" (65). Esto debido a sus condiciones turísticas, por el clima y las instalaciones recreativas de la zona

B. Aspectos económicos

El Plan estudia la evolución y situación de la economía de la ZCC y muestra el crecimiento de los sectores secundario y terciario frente al decrecimiento del primario; debido a la expansión urbana y al impulso de actividades industriales al crearse la Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca -CIVAC- en 1965, en el Municipio de Jiutepec.

"La industria más importante de la ZCC es, en términos de capital invertido y de los empleos generados, la industria automotriz que tiene invertidos aproximadamente \$ 846'000.000 y emplea a más de 4,000 trabajadores... la industria farmacéutica con \$ 596'000.000 invertidos y 1,802 trabajadores en 15 laboratorios y fábricas... la industria textil con un capital invertido de \$146'000.000 de pesos y 3,491 empleados en 10 talleres (fábricas), lo que la ubica como segunda actividad respecto del número de trabajadores... la electrónica con 556 empleados en 5 plantas..." (66)

"Todas las industrias se ubican dentro del área urbana que corresponde a los municipios de Cuernavaca y Jiutepec... las actividades que se desarrollan en las zonas urbanas de los municipios de Temixco y Emiliano Zapata se ligan directamente con trabajos realizados en el campo, como son las industrias avícolas, extractivas de cal, arena, tezontle y mármol, las ladrilleras, las embotelladoras de vinos, las plantas de procesamiento de arroz y cerámica;...emplean a 220 trabajadores y suman 60 millones de pesos de capital invertido" (67)

Otro factor importante a conocer, en lo económico, es la Población Económicamente Activa y en este ámbito el Plan de la ZCC presenta la siguiente situación:

En el Plan se afirma que "el proceso de proletarianización del campesinado, que se presenta en la zona y en el total del estado, se articula con la vida de las ciudades... El empleo temporal, bajo salario en las zonas cañeras, se liga con la actividad esporádica en el comercio ambulante y con el empleo en los servicios los fines de semana" (68).

"En términos absolutos, el incremento más importante se dio en el municipio de Jiutepec donde la PEA dedicada a la industria creció de 70 a 1,752 trabajadores. Sin embargo, el crecimiento relativo fue mayor en los municipios de Zapata y Temixco, donde aumentó en un 412% y 330%, respectivamente, en el período que va desde 1960 a 1970. En cambio, durante esa década en el municipio de Cuernavaca el incremento sólo fue de 66% y de 322% en Jiutepec" (69).

65, 66, 67, 68 y 69. Ibidem. Op. cit.

El otro factor considerado en este ámbito económico es el ingreso, por su incidencia en la posibilidad que tiene el habitante o la familia para acceder a la vivienda, los servicios y el mercado de consumo general.

El Plan informa que en el sector primario se obtienen mayores ingresos que en los otros dos. Veamos lo que dice el texto al respecto: "en el sector primario el 70% de los trabajadores gana del salario mínimo hacia abajo, en cambio en las ciudades los empleados del mismo nivel de ingresos representan el 82% en la industria y el 81% en el comercio y los servicios... los buenos salarios, si se pueden catalogar de buenos, los que van de 2 a 4 veces el salario mínimo, sólo los percibe un porcentaje mínimo de los trabajadores: el 30% en el campo y alrededor del 20% en las ciudades..." (70).

Lo anterior lo explica con el hecho de que los trabajadores del campo complementan su ingreso con otros trabajos, temporales o permanentes, en actividades de servicios urbanos. En todo caso, esta verdad nos puede servir para dejar claro que de todas maneras los salarios directos son más bajos en el campo que en la ciudad, por lo cual el campesino ejidal o comunal debe asegurar lo mínimo con sus trabajos complementarios. En general, este bajo nivel de ingresos explica -en parte- la existencia de tantos problemas urbanos como la ocupación ilegal de tierras para asentarse, la falta de vivienda y la insuficiencia de servicios básicos urbanos.

En la "Síntesis de la Problemática Económica" que se hace en el Plan, se afirma: "En general, ante la concentración y la monopolización de la tierra y la producción agrícolas, el pequeño campesino y el ejidatario tienden a emigrar hacia la ZCC, donde tiene la posibilidad de conseguir la opción de un trabajo empleándose en comercio o en los servicios" (71).

En la gran industria en 1980, según el Plan, crear un empleo implicaba invertir \$187,169 pesos. "Esta situación hace que la creación de nuevos empleos en las industrias menores vaya en disminución, ya que en términos relativos el costo de la generación de empleos es mayor (alto). En este sentido se ha desarrollado en la industria un proceso de monopolización de la producción, de los canales de intercambio y de las vías de acceso al crédito" (72).

Para el caso del sector terciario se afirmaba que "la creación de nuevos empleos es significativamente más barata en los servicios que en el comercio. Debido a esto la entrada a la actividad comercial sólo es posible para los inversionistas mayores, con lo que se está desarrollando un proceso de polarización donde sólo subsisten el pequeño comercio de barrio y el centro comercial en gran escala" (73).

70, 71, 72 y 73. Ibidem. Op. cit.

Otro elemento importante, en el análisis económico, fue el crédito "La tendencia general que se muestra en los criterios de asignación de créditos indica que la banca ha incrementado su apoyo a la industria en forma considerable"(74). Esto se explica por el auge industrial en la década de los 70's, con la instalación de la ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca.

C. Infraestructura

En la infraestructura consideramos al conjunto de elementos construidos, su operación, mantenimiento y administración en general, que permiten ofrecer servicios básicos para desarrollar las actividades domésticas y socioeconómicas. Comprende el agua potable, alcantarillado, drenaje, vialidad, alumbrado público y fuentes y ductos de energía.

Se considera que, entre otras cosas, el grado de cobertura de servicios que se brinda en la ciudad permite establecer su grado de urbanización y conocer el nivel de vida al que tiene acceso la población.

C.1. Agua potable

La zona, históricamente, ha contado con mucha agua, lo que la ha hecho adecuada para actividades turísticas y recreativas. Sin embargo, en 1980 sólo el 75% de la población contaba con tomas domiciliarias y el restante 25%, debía servirse mediante acarreo y almacenamiento en casa. El servicio domiciliario era controlado en un 95% con medidores.

El gasto promedio era de 1,492 lts./seg. y su capacidad permitía una disponibilidad de 308 lts./seg. De todas formas, se presentaba escasez por averías en las redes, cuyas instalaciones datan de 1940; por disminución en el subsuelo durante el estiaje y por el gran consumo que significan alrededor de 50 mil albercas.

En el ámbito municipal, a nivel comparativo, era donde se notaban más las insuficiencias y diferencias.

En Cuernavaca el déficit promedio era de 25%, sobresaliendo las colonias Ahuatepec con 80% y Buenavista del Monte con 84%.

Jiutepec presentaba un déficit de 20% en Tejalpa y Tlahuacán, de 30% en Calera Chica, de 37% en Atlacomulco, y 55% en Pueblo Viejo de Jiutepec, mientras que la colonia Eliseo Alanís no contaba con el servicio.

En Emiliano Zapata sólo contaban con agua potable las áreas de Tezoyuca, Tepalcingo, Tetecalita, Col. 3 de Mayo y el pueblo de E. Zapata. El resto del municipio no contaba con infraestructura.

74. Ibidem. Op. cit.

Finalmente, en Temixco el nivel de infraestructura era muy insuficiente y particularmente el agua escaseaba constantemente y la poca que llegaba tenía muchas impurezas.

C.2. Drenaje y alcantarillado

El sistema con el que contaba la Zona era de tipo mixto, es decir, servía para aguas pluviales y aguas negras. Según el Plan, "esto provocaba que en épocas de fuertes precipitaciones se generaban graves problemas de conducción de los desechos líquidos" (75). El mismo documento afirma: "los sistemas de eliminación de la ZCC cuentan con grandes deficiencias, ya que en los existentes se elimina directamente a las barrancas, sin efectuar ningún tratamiento de las aguas residuales, provocando un alto índice de contaminación" (76); es decir, dos problemas en uno para la población.

Se resaltaba que la población que no contaba con servicios "se localiza principalmente en las localidades de: Ahuatepec y Buena Vista del Monte, en el municipio de Cuernavaca; Atlacomulco, Parres y Calera Chica, en el municipio de Jiutepec; así como la gran mayoría de los residentes en los municipios de Temixco y Emiliano Zapata" (77).

También, se afirma que la única área urbana con la infraestructura adecuada era la zona industrial de CIVAC; pero esto no era del todo exacto, pues sólo existía en el área habitacional. Las aguas servidas de la industria tenían redes de captación y conducción, pero no contaban con planta de tratamiento.

C.3. Energía eléctrica

El Plan consigna "que el 100% de la población está servida, salvo los asentamientos de reciente creación. Las deficiencias con que cuenta este servicio son debidas principalmente a la falta de mantenimiento en el alumbrado público en algunas áreas, en su gran mayoría localizadas sobre la periferia" (78). Un dato importante señalado en el Plan es que el usuario paga sólo el 12% del costo de la energía que consume.

C.4. Vialidad

Este elemento urbano debe analizarse considerando el carácter de capital del estado de Morelos, que tiene Cuernavaca, y el cruce por ella de la carretera hacia el Pacífico. "Es por ello entonces que el ingreso a la ciudad de Cuernavaca por las avenidas Morelos y Domingo Díez se ha convertido en un gran problema vial" (79). Estas eran las únicas entradas a la ciudad, constantemente saturadas, sobre todo a medida que se acercan al centro, y en mal estado de mantenimiento.

75, 76, 77, 78 y 79. Ibidem. Op. cit.

En la gran conurbación "el núcleo central se comunica por varios ejes que se encuentran sobresaturados, lo que crea graves congestionamientos en el centro de la ciudad, agudizándose el problema los fines de semana con el turismo procedente de la Ciudad de México" (80).

Para efectos de nuestro trabajo, baste citar que "el elevado volumen de tránsito, el alto porcentaje de flujo de vehículos pesados de carga, las carencias de señalamientos adecuados... el exceso de avisos y señales comerciales y, como importante elemento, la falta de conciencia ciudadana de los automovilistas y choferes en general, para cumplir con las normas de tránsito en calles y carreteras, han generado una enorme cantidad de intersecciones conflictivas" (81).

Si bien todo lo anterior es verdad, no podemos dejar de reconocer que la topografía, sobre todo de Cuernavaca, dificulta un tendido de redes viales rectas, anchas y bien estructuradas.

Finalmente, apuntaremos que la calidad de la vialidad es diferenciada, según el nivel socioeconómico de la Zona: 47.8% de concreto (fraccionamientos privados); 15.2% de asfalto (vías principales y secundarias); 9.5% empedradas (los viejos centros de cabeceras municipales); y 27.5% de terracerías (colonias populares). Su estado, en general, era malo por la falta de mantenimiento y por las fallas de subsuelo y drenaje.

C.5. Equipamiento

El equipamiento es el conjunto de edificios, espacios e instalaciones en los que se realizan actividades que le brindan a la población servicios básicos para su bienestar y de apoyo a las actividades productivas.

El Plan de la ZCC se basó en la recopilación de información sobre equipamiento en los organismos públicos y aplicó, para evaluarlo, el sistema de normas que utilizaba la SAHOP.

En síntesis, según la información del Plan de Desarrollo Urbano de la Zona Conurbada de Cuernavaca, Jiutepec, Temixco y Emiliano Zapata, de 1981, la situación urbana presentaba una clara deficiencia en materia de equipamiento en las colonias populares, además de una falta de organización para su mejor aprovechamiento.

Los cuadros siguientes nos muestran la situación que existía en la Zona Conurbada, sobre la cual es necesario resaltar la existencia de un alto déficit en instalaciones para la educación escolar, de estacionamientos, jardines públicos y áreas deportivas. También es importante hacer notar que existía una gran concentración de equipamiento en el municipio de Cuernavaca.

80 y 81. Ibidem. Op. cit.

EQUIPAMIENTO

Cuadro 11/1

E D U C A C I O N	No. DE PLANTELES	% DEL TOTAL EDO.	No. DE AULAS	No. DE ATENDIDOS	DEFICIT TOTAL %	UBICACION			
						CUERNAVACA	JIUTEPEC	TENIXCO	E. ZAPATA
PREESCOLAR	69	52.3	288	11.264	57.868	CONCENTRA 73.9 %			
PRIMARIA	161	38.6	1660	79988	28.5	CONCENTRA 67 %			
						DEFICIT 16.4 %	1.3 %	1.3 %	1.3 %
SECUNDARIA	67	45.8		12.884	12.87	CONCENTRA 88 %			
						DEFICIT	18.76 %	44.19 %	SUB- EVENTE
CAPACITACION PARA EL TRABAJO	39	72.2		2526		CONCENTRA 93 %	5 %		
						DEFICIT			
TERMINAL MEDIO (TECNICAS)	13	46.5	121	4151		CONCENTRA 92 %			
						DEFICIT			
MEDIO SUPERIOR	21	51.21	258	7.637		CONCENTRA 95 %		5 %	
						DEFICIT			
SUPERIOR	1		78 AULAS 88 LABO- RATO- RIOS 24 TA- LLE- RES	5.118		CONCENTRA 100 %			
						16 LICENCIAS TURAS 3 MAESTRIAS			

EQUIPAMIENTO

Cuadro 11/2

	No. DE PLANTELES	INSTITUCION ADMINISTRADORA	ESPECIALIDAD	UBICACION				
				CUERNAVACA	JITUTEPEC	TENIXCO	E. ZAPATA	
S A L U D	CENTRO DE SALUD TIPO A	1	S.S.	BASICA	1			
	CENTRO DE SALUD TIPO C	2	S.S.	BASICA				
	CENTRO COMUNITARIO	9	S.S.	BASICA	X	X	X	X
	CASAS DE SALUD	10	S.S.	BASICA	X	X	X	X
	PROMOTORES RURALES	-	S.S.	GENERAL	EN 17 COMUNIDADES DE LA Z.C.C.			
	CENTRO HOSPITALARIO GENERAL	1	I.M.S.S.		1			
	UNIDAD MEDICA FAMILIAR	4	I.M.S.S.	BASICA	1	1	1	1
	UNIDAD MEDICA RURAL	1	I.M.S.S.					
	PUESTOS DE ENFERMERIA	4	I.M.S.S.					
	CLINICA HOSPITAL	1	I.S.S.S.T.E.		1			
	CLINICAS	1	SEDENA	GINECO-OBSTETRICIA	1			
	CONSULTORIO	1	FERRONHALES	BASICA	1			
	CONSULTORIO	1	C.F.E.		1			
	HOSPITAL	1	CRUZ ROJA	GENERAL	1			
CLINICAS PRIVADAS	12	PRIVADA	GENERAL	7	2	2	1	

COMO DATO ADICIONAL AFIRMA EL PLAN QUE EL 95 % DE LOS DOCTORES SE UBICA EN EL MUNICIPIO DE CUERNAVACA

EQUIPAMIENTO

Cuadro 11/3

COMERCIO	UNIDAD	CANTIDAD TOTAL	MUNICIPIO				OBSERVACIONES
			CUERNAVACA	JIUTEPEC	TEMIXCO	E. ZAPATA	
	MERCADOS	7	4	1	1	1	
	TIANGUIS	32	16	7	5	4	
	RASTROS	2	---	1	---	1	
	HATADEROS	87	34	26	27	S/D	

COMUNICACION TRANSPORTE	TELEFONO		75.3% RESIDENCIAL		22% COMERCIAL		
	* LINEAS	19,591	2.8% CONRUTADORES		(1x SERVICIO PUBLICO		
	TELEX		PUBLICOS				
	* TERMINALES	2					
	AUTOBUSES		CON 49 RUTAS URBANAS Y SUBURBANAS				
* LINEAS	4						
ESTACIONAMIENTO		DE LOS CUALES EL 76.5% SOBRESATURADOS, 8% A SU MAXIMA CAPACIDAD Y EL 15.5% CON ESPACIO LIBRE					
* LOCALES	34						
* CALLE	1880	CON PARQUIMETRO					

EQUIPAMIENTO

Cuadro 11/4

CULTURA Y RECREACION	UNIDAD	CANTIDAD TOTAL	MUNICIPIO				OBSERVACIONES
			CUERNAVACA	JIUTEPEC	TEMIXCO	E. ZAPATA	
	INSTITUTOS						
	* REGIONAL DE BELLAS ARTES	1	1				
	* INVESTIGACIONES SOBRE EL HOMBRE	1		1			
	SOCIEDAD DE AMIGOS DEL MUSEO CUADRUHUNUC	1	1				
	MUSEOS	VARIOS	VARIOS			2	ESCOLARES
	BIBLIOTECAS	VARIAS	VARIAS				
	TEATROS	8	6	1*	1*		* AL AIRE LIBRE
	CINES	15	11	2	1	1	
	JARDINES PUBLICOS	9	9				
	JARDINES BOTANICOS	2	2				
	ZOOLOGICO	1	1				
DEPORTES	ESTADIO	1	1	----	----	----	
	CANPOS DE FUTBOL	22	13	7	----	2	
	CANCHAS DE BASQUETBOL	22	17	1	----	4	
	CANCHAS DE VOLEYBOL	22	19	1	----	2	
	CANPOS DE BEISBOL	2	2	----	----	----	
	PISTAS DE ATLETISMO	2	2	----	----	----	
	ALBERCAS	8	7	1	----	----	
	LIENZOS CHARROS	2	2	----	----	----	

Síntesis del Plan

En términos generales podemos colegir que en materia urbana la Zona Conurbada presentaba muchas insuficiencias y problemas que afectaban a toda la población, aunque más agudamente a los sectores de escasos recursos económicos.

La estructura urbana compleja dificultaba flujos óptimos para las actividades económicas, servicios insuficientes, sobre todo en colonias populares, y una ocupación anárquica del suelo.

Otro de los factores urbanos críticos era la inaccesibilidad a la vivienda por parte de la población de bajos ingresos, por lo cual se ubicaban en zonas sin servicios y/o inadecuadas.

También fue evaluado como importante el problema de la contaminación; los focos generadores de ésta eran: a) la zona industrial CIVAC; b) los desechos domésticos, sobre todo en algunas colonias de vivienda popular que carecen de la infraestructura necesaria; c) la generada en el centro de la ciudad por los vehículos, sobre todo de transporte colectivo que cruzan esa zona, donde el trazo de la vialidad es complejo, en parte por la topografía accidentada, y el número de viajes se incrementa sin que a esa fecha existieran programas serios para evitar la situación.

En cuanto al suelo, el crecimiento del área urbana había provocado la ocupación de tierras de alta productividad agrícola. El precio de terrenos en la periferia urbana aumentaba en razón directa al capital invertido en las áreas limítrofes de la ciudad o los fraccionamientos residenciales de fin de semana. Esto presionaba a los pequeños propietarios agrícolas, privados, ejidatarios y comuneros, y los conducía a la venta de esta propiedad rural para convertirla en suelo urbano y ellos, que se quedaban sin fuente de trabajo, pasaban a engrosar la población subocupada en servicios y comercio. El Plan pronosticaba que las presiones de crecimiento urbano seguirían hacia el sur, saturando las tierras que están en el límite que representa la carretera México-Acapulco y las colonias de los municipios de Jiutepec, Temixco y Emiliano Zapata, integrándose a la ciudad y urbanizándola totalmente en el corto plazo.

3.2. PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO DEL CENTRO DE POBLACION DE CUERNAVACA, MAYO 1989

Debemos aclarar de entrada dos cosas; primero, en tanto la Comisión de Conurbación no funcionó, cada municipio debía realizar en forma independiente su función de planeación; segundo, el único programa formulado y en operación, a la fecha de nuestra investigación, fue el de Cuernavaca, por ello la evaluación se apoya en éste. Para suplir la inexistencia de documentos de los demás municipios nos informamos mediante visitas de campo.

El documento señala que "para la formulación del Programa de Desarrollo Urbano de Cuernavaca se hizo evidente la necesidad de estudiar el problema urbano, dentro de la perspectiva subregional"(82). Es decir, el municipio reconoce de hecho su integración y evalúa el conjunto de la acción cotidiana en un ámbito urbano mayor, sin embargo, por situación no técnica la planeación sólo fue posible en el propio Cuernavaca. Lo más relevante de cada elemento y situación urbana fue lo siguiente:

A. Aspectos físico-demográficos.

En este punto, el documento hace una relación de datos sobre la superficie territorial de la ZCC, el área ocupada "es de 483 km² o 48,300 has.; 41% corresponde a Cuernavaca, con 19,800 has.; el 10% a Jiutepec, con 5,100 has.; el 34.8% a Temixco, con 16,800 has. y el 11.7% a Emiliano Zapata, con 6,600 has" (83).

Señala asimismo que, tanto el número de habitantes como la densidad de población han aumentado, "se estima que la población de la ZCC cuenta actualmente con 810,695 hab" (84). Pronostica mayor aumento, incorporando también a las colonias de Amador Salazar, La Joya, Tetillas, y Alvaro Leonel del municipio de Yautepec y la Unidad de Morelos del municipio de Xochitepec que "están prácticamente conurbadas con los municipios de Jiutepec y Temixco" (85), para 1994 la población se estima en 1'204,027 hab., aproximadamente.

La densidad de población de los municipios de la ZCC es mayor que el promedio estatal que "en 1980 fue de 1.9 hab/ha. en comparación con el 11.7 hab/ha. registrado por Cuernavaca, 13.6 hab/ha. de Jiutepec, 2.7 hab/ha. de Temixco y 3.2 hab/ha. de Emiliano Zapata" (86).

B. Aspectos económicos

En este renglón, entre otros aspectos, habla de la PEA de la ZCC, señalando que de 1970 a 1980 tuvo un incremento del 4.5%; para 1970 era el 29.3% del total, mientras que en 1980 fue del 33.8%; sin embargo, continúa la reducción neta en la ocupada la misma "reduciéndose fuertemente el sector primario a 7.4% de la PEA; disminuye también el sector secundario a 24.9%, igual el sector terciario a 37.8%" (87).

El documento señala un aspecto preocupante sobre la PEA y nos referimos al grupo que en los censos se cataloga bajo el "sector insuficientemente especificado", bajo el cual incorporan a los vendedores ambulantes de chicles, de productos domésticos, los voceadores de diarios y revistas, los veladores, sirvientas fritangueros, jardineros, entre otros. El Plan afirma "lo preocupante de la situación, es la tendencia a la alza de

82. Gobierno Municipal de Cuernavaca, (1988-1991). Programa de desarrollo urbano del centro de población de Cuernavaca. 1989.
83, 84, 85, 86 y 87. Ibidem. Op. cit.

las actividades insuficientemente especificadas, las cuales pasaron de representar el 0.4% de la PEA en 1960 al 29.8% en 1980, con lo que se manifiesta la imperiosa necesidad de fomentar la creación de empleos productivos" (88).

La relación que tiene este asunto con los aspectos urbanos es muy significativa, pues se aprecia que la PEA ha bajado respecto al total de la población; es decir, hay menos personas que trabajan en alguno de los tres sectores tradicionales, creciendo aquella que se ubica en el "sector informal". Para la economía urbana esto es dañino, pues menos familias tienen ingresos suficientes y, por ello, un menor acceso a satisfacer sus necesidades urbanas.

C. Infraestructura

Base material sobre la cual se levantan las actividades normales de cualquier ciudad, en este caso, de la ZCC.

C.1. Agua potable

La ZCC, dijimos anteriormente, es privilegiada en recursos acuíferos, sus condiciones hidrológicas son óptimas; el Programa hace el siguiente recuento de ello.

Cuernavaca, se señala, cuenta con 40 fuentes de abastecimiento, la mayoría pozos profundos más algunos manantiales como Chapultepec y El Túnel. En conjunto, significan una disponibilidad de 800 lt/seg (en el Plan de 1981 se decía que el gasto promedio era de 1,492 lt/seg). Con esto, "de acuerdo a la información proporcionada por el Sistema de Agua Potable de Cuernavaca, para el uso doméstico se tiene un consumo promedio de 426 lts/persona/día, 4.78 m³/día para uso industrial" (89), si a ello sumamos el gran número de albercas existentes, el consumo se incrementa notablemente. El deterioro de la red, insuficiencia en los diámetros, falta de operación en los tanques de regulación, zonificación inadecuada y el desperdicio del líquido, son problemas que se mantienen.

C.2. Drenaje y alcantarillado

Es grave en la ZCC la deficiencia en red de drenaje ya que "en la ciudad de Cuernavaca sólo el 45% de la población cuenta con este tipo de infraestructura y servicios...construidos de manera desordenada y anárquica, siempre tratando de resolver problemas locales y sin considerar un proyecto integral del área urbana"(90).

La población que carece de este servicio soluciona sus problemas "canalizando las descargas a fosas sépticas de dudosa efectividad y a pozos de absorción, cuya localización y uso no están reglamentados, provocando contaminación a mantos acuíferos" (91).

88, 89, 90 y 91. Ibidem. Op. cit.

Acerca del alcantarillado, se señala que en la carencia de éste recurso "resalta el hecho de que la ciudad de Cuernavaca carece por completo de un sistema de alcantarillado pluvial" (92).

C.3. Electrificación

La ZCC en conjunto cuenta, dice el Plan, "con un alto nivel de dotación de infraestructura eléctrica, lo que garantiza el desarrollo óptimo de las actividades económicas y sociales... Puede decirse que casi el 100% de la población cuenta con este servicio, falta en algunas áreas de las colonias Chapultepec, Lomas del Aguila, Chipitlán, Estrada Cajigal, Satélite, Alta Vista, Gloria Almada, Teopanzoico, Palmira, Lagunilla y la Provinciana" (93).

C.4. Vialidad

El documento afirma que varias de las redes y su entramado "han sido un factor importante en el fenómeno de conurbación que se ha generado, ya que ha sido a lo largo de éstas, donde el crecimiento urbano se ha manifestado con mayor dinamismo" (94).

Aun cuando es relativamente suficiente la vialidad, en Cuernavaca, fundamentalmente, cabe destacar que su "problemática se puede sintetizar en la falta de liga entre ellas, carecen de continuidad dificultando los enlaces oriente-poniente con las correspondientes vías que corren de norte-sur. Esta falta de integración vial provoca recorridos lentos y por consiguiente congestionamientos vehiculares y pérdida de tiempo" (95). Un punto de alta saturación es el centro de la ciudad, ya que las actuales vías pasan obligadamente por ahí.

Asimismo, se señalan los siguientes nodos conflictivos: Glorieta Buena Vista, Glorieta Paloma de la Paz, El Calvario, El Trébol, La Selva (cruce Plan de Ayala, Vicente Guerrero y Pericón), Glorieta Chapultepec, La Pradera, Puente de Amanalco (cruce de Humboldt, Cuauhtémoc y Adolfo López M.) y Glorieta Las Palmas.

D. Vivienda

"En la ciudad de Cuernavaca la vivienda presenta dos facetas diferentes, por un lado el déficit y deterioro de la vivienda popular y por el otro lado el lujo y subutilización de la vivienda residencial de fin de semana" (96).

No se dan cifras en el documento, sólo juicios evaluativos respecto de los problemas que esta situación provoca.

En los poblados tradicionales se ha mantenido el paulatino deterioro y una total ausencia de programas para mejorar la vivienda. La vivienda de invasión es totalmente precaria y con altos índices de hacinamiento.

92, 93, 94, 95 y 96. Ibidem. Op. cit.

"Este panorama mostrado en 1980 no ha sufrido grandes variantes ya que las tendencias de solución son las mismas y en los últimos años no ha habido programas de vivienda significativos dentro del área urbana de Cuernavaca, principalmente en lo que a mejoramiento de la vivienda se refiere"(97).

E. Suelo urbano.

La intensidad del proceso de expansión urbana ocupó más de 1,000 has. entre 1982-1988, incrementando también la densidad de 75 hab/ha. a 81 hab/ha. El área urbana municipal ocupa, al año 1988, unas 5,157 has., alojando una población de 500,333 habitantes con una densidad promedio de 97 hab/has. Se le suman unas 1,047 has. ocupadas por equipamientos e industrias.

El área susceptible de urbanizar la constituyen 2,770 has. de lomeríos y terreno agrícola de temporal. Dado el ritmo de crecimiento y las densidades se saturarán en 25 años; además, después del año 2010 los costos de urbanización para unas 1,000 Has. será altísimo debido a que se localizan al poniente, con muchos problemas de accesibilidad.

No existen reservas territoriales constituidas por el gobierno y los precios del suelo son altos. Según el documento, el valor del metro cuadrado oscila entre \$ 130 mil en la colonia Ampliación Chapultepec, ubicada en el oriente, hasta \$ 500 mil, en el Boulevard Juárez, ubicado en la zona centro. Esto significa que "ante el mínimo de alternativas para acceder a la oferta de suelo urbano, la población de bajos ingresos se asienta en áreas poco aptas para el desarrollo urbano o bien en zonas deficitarias en materia de servicios urbanos" (98).

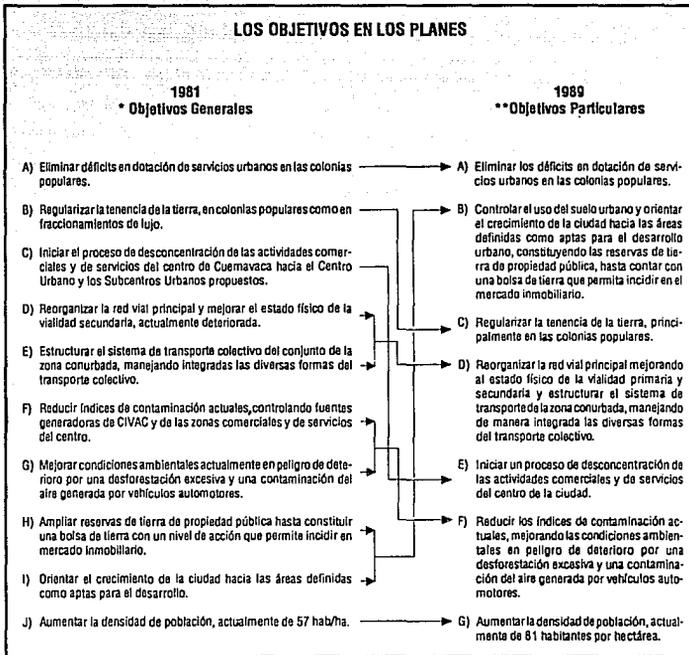
En general, los diagnósticos muestran una situación parecida en 1981 y 1989, lo que quiere decir que no hubo mejoramiento de la calidad de vida para los cuernavaquenses. En materia de desarrollo urbano fue una "década perdida".

3.3. OBJETIVOS DE LOS PLANES

El Plan de 1981 define objetivos generales y particulares. Los primeros se refieren a las cuestiones cualitativas y generales que interesa atender con el Plan y los segundos especifican, en cada componente urbano, lo que se quiere lograr y el área territorial o de acción administrativa que se atenderá.

El Programa de 1989 define sólo objetivos particulares; pero éstos, como se muestra en el cuadro siguiente (N° 12), son iguales a los considerados como generales en el Plan formulado en el año 1981.

97 y 98. Ibidem. Op. cit.



*Fuente: Plan de Desarrollo Urbano de la Zona Conurbada de Cuernavaca, Jiutepec, Tenancingo y E. Zapata (Plg. 307)

** Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Cuernavaca. (Pag. 116)

Esta situación nos muestra lo siguiente:

- a) Desde el punto de vista técnico existe una insuficiencia en el Programa de 1989, que tal vez se deba a un manejo político para evitar compromisos específicos de las autoridades.
- b) La reiteración de los objetivos indica que la situación urbana no ha cambiado desde 1981. Esto se puede explicar por la no operación del Plan de la Zona Conurbada ante la ausencia del organismo encargado, la Comisión de Conurbación.

En ninguno de los estudios aparece como un objetivo a lograr la formación de un organismo de coordinación administrativa para la conurbación. La omisión es más grave en el Programa de 1989, ya que el diagnóstico da cuenta de la necesidad de éste.

La reiteración de los objetivos en los diagnósticos muestra las insuficiencias en los mismos componentes urbanos, más complejos y amplios en 1989, además de dar cuenta de la falta de sensibilidad política de las autoridades encargadas del problema urbano. Esto indica que para un cambio en la situación se ameritan acciones inmediatas y de gran envergadura.

3.4. CUMPLIMIENTO DE LA ESTRATEGIA Y PROGRAMAS DEL PLAN DE 1981

En este punto trataremos lo más importante, según nuestro criterio, que propuso el Plan. Los objetivos que se establecieron, sin duda pretendieron realmente generar un ordenamiento urbano que contribuyera a elevar el nivel de vida de la población y propiciar una actividad económica con mayores recursos urbanos; pero los buenos propósitos de los técnicos y autoridades de 1981 no tuvieron su materialización.

Aunque, obviamente, en la zona conurbada se realizaron muchas obras en la década de 1981 a 1990, éstas no respondieron fielmente a los lineamientos del Plan, sino más bien al quehacer normal del sector público para atender las urgentes necesidades sociales. Aunque no se utilizó el Plan como guía básica para el quehacer urbano de los gobiernos estatal y municipales, muchas orientaciones se tomaron de él.

Para informarnos mejor del cumplimiento de la estrategia y los programas básicos definidos se consultó con autoridades del Estado de Morelos, confrontamos con los hechos y resultó la información contenida en el cuadro N° 13 y la evaluación siguiente:

1. Suelo urbano

El horizonte temporal del Plan estaba establecido al año 2000, con una estrategia de ordenamiento urbano-territorial denominada Anillos, que consistía en conformar dos anillos urbanos. Uno, con

centro en el actual centro de Cuernavaca y otro con centro en la Colonia Tres de Mayo, en el municipio Emiliano Zapata, ambos interrelacionados por un sistema vial.

Esta opción alojaría al año 2000 una población de 974,634 habs., con una densidad promedio de 83 hab/ha., los cuales requerían 4,550 Has. de suelo que, según el Plan, el 38% provendría de tierras ejidales, 49% serían comunales y 13% privadas.

Esta estrategia se haría posible a partir de constituir reservas territoriales patrimoniales; es decir, mediante la adquisición de suelo por parte del sector público para incidir en el mercado inmobiliario con oferta para el crecimiento. No se trataría de aportar gratuitamente suelo para las familias carentes de un espacio para asentarse y para los habitantes por venir, sino que, más bien, se propiciaría que con este recurso el Estado influyera para asegurar el cumplimiento de objeto social del suelo, ofrecer el recurso a precios accesibles a los sectores populares y procurarse ingresos para destinarlos a funciones urbanas.

El Plan propuso constituir esta reserva, pero a la fecha nada se ha realizado. Esto ha sido muy nefasto para la ZCC, pues la ocupación se siguió dando en forma anárquica, sobre todo en las áreas ejidales, sobre las cuales se han asentado en forma irregular muchas familias pobres que han invadido, y otras áreas ocupadas por fraccionadores especulativos. El 70% del área considerada para urbanizar en 20 años ha sido ocupada en 10 años.

En el Municipio de Jiutepec la situación es más grave, porque sólo queda el 10% del área programada. Se han salvado algunas áreas porque en forma ilegal se han ocupado otras restringidas al uso urbano, como los ejidos agrícolas de Chapultepec y Atlacomulco, así como las áreas de recarga de acuíferos en el Parque Nacional El Tepozteco (Tezcal), cuyas consecuencias para esta área de reserva ambiental, si no se revierte este hecho, son la contaminación y la deforestación.

Debemos mencionar en favor del Plan que, en fechas recientes, el gobernador Lic. Antonio Riva Palacio expropió una parte del predio denominado El Buen Retiro con 23,000 mts2., en el cual se está construyendo un Centro Cultural y el predio Las Mimosas con 40,000 mts2., para hacer un Centro Médico Infantil.

Ahora bien, este crédito al plan urbano es relativo, ya que la base directa que se tomó para las acciones anteriores fue el Plan de Desarrollo de Cuernavaca. Est se debió a que en la estructura administrativa del Ayuntamiento, específicamente en la Coordinación General de Planeación, estaban urbanistas que participaron en la formulación de ambos instrumentos (Arqs. Rómulo Riesgo y Rogelio Cerdaneres, entre otros) que han venido tratando de impulsar los lineamientos fundamentales establecidos en 1981. También el crédito es para las autoridades respectivas que se apoyan en la planeación urbana.

La carencia de suelo urbano obligará a ocupar áreas agrícolas o cuya topografía y geología hará más cara la urbanización.

2. Infraestructura urbana

Los déficits descritos en el diagnóstico del Plan eran significativos y realmente las acciones realizadas no responden a las necesidades.

Una obra que planteó el Plan, la construcción de un Sistema Integral de Agua Potable y Alcantarillado, se inició años después, y, principalmente, para Cuernavaca. En 1991 las obras de la primera etapa se concluyen con la rehabilitación de pozos y redes, nuevos pozos de abastecimiento, construcción de líneas de conducción y distribución así como colectores; se busca atender a 550,000 habitantes, un 63% de la población actual de la Zona Conurbada.

En vialidad se ha hecho un gran esfuerzo con la construcción de las avenidas Vicente Guerrero, Domingo Díez y Alta Tensión, así como del Boulevard Cuauhnahuac y la ampliación a cuatro carriles del libramiento que forma la carretera México-Acapulco.

Aun cuando la mayoría de las obras están en el municipio de Cuernavaca, éstas permiten una mejor comunicación con el resto de la Zona Conurbada. Está pendiente estructurar un sistema vial más adecuado a las necesidades de los flujos urbanos, que haga expedita las comunicaciones oriente-poniente.

Esta situación vial provoca grandes pérdidas a la economía, por las horas hombre y combustible que demandan las largas distancias y los congestionamientos en el centro de Cuernavaca y en las principales avenidas en sentido norte-sur (Av. Morelos, E. Zapata y Alvaro Obregón) y en las de oriente-poniente (Av. Plan de Ayala y su prolongación Paseo Cuauhnahuac). Así mismo, se ha generado un incremento en la contaminación ambiental, que se aprecia nítidamente cuando desde la carretera de cuota México-Acapulco, al bajar desde México, se mira el Valle y la ciudad.

El Plan estableció que se formularía un plan sectorial de vialidad y transporte para la Zona Conurbada que se realizó en 1982; aunque se atendió la orientación de aquél, éste no se ha tomado en cuenta suficientemente.

3. Equipamiento urbano

Los déficits más notables de la Zona Conurbada estaban en equipamientos nodales, aquellos que dan servicios al conjunto de la misma. En este orden el Plan propuso la construcción de una Central de Abasto para reemplazar el Centro Comercial Adolfo López Mateos, ubicado en el centro de Cuernavaca, provocando congestionamiento e insalubridad. La Central, que se ubicaría en el Municipio Emiliano Zapata, aún no se construye.

**PRINCIPALES PROGRAMAS DEL PLAN DE LA
ZONA CONURBADA DE CUERNAVACA**

Cuadro 13/1

PROGRAMA	CORTO PLAZO 1985	Mediano Plazo 1988	OBSERVACIONES
VIVIENDA	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar 8,125 viv. en la zona centro y en las colonias Romas Magón, Saltillo, 3 de Mayo, Barona, Rubén Jaramillo y Calaca Chica - Construir un conjunto habitacional al sur (Fracc. El Guayabá) para 1,000 viviendas. - Construir un conjunto habitacional al poniente de CIVAC y al norte de la Col. Revolución para 600 viviendas - Construir pies de casa-13,877 en áreas de crecimiento 500 al sur de la Col. 3 de Mayo 500 al norte Col. Calaca Chica 250 al sur Col. Alta Palma. 	<ul style="list-style-type: none"> - Construir 4,000 pies de casa en los municipios de Temixco, Jiutepec y E. Zapata y el oriente de la Col. Lomas de Cortés. - Mejorar 13,542 viviendas al oriente del libramiento y en los municipios de Temixco, Jiutepec y E. Zapata. - Construir conjunto habitacional para 15,208 viv. en las reservas urbanas del sur y oriente de la Z.C.C. 	<p>Entre 1983-1990 según la estadística de vivienda de SEDUE se construyeron: Cuernavaca 596 viv., Jiutepec 1,671 viv., Temixco 551 viv., E. Zapata 224 viv. En todo el Edo. se construyeron: 13,681 viv. por diferentes organismos públicos.</p> <p>No se realizó.</p> <p>En el municipio de Jiutepec se entregaron 72 lotes y en Temixco 005 lotes.</p>
DRENAJE	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliación de la planta tratadora de aguas residuales CIVAC. 	<ul style="list-style-type: none"> - Construcción de drenaje profundo para captar las aguas residuales de CIVAC, Jiutepec y E. Zapata. 	<p>Realizado en 1991.</p>
AGUA POTABLE	<ul style="list-style-type: none"> - Construir nuevos sistemas en: <ul style="list-style-type: none"> * Col. Pro-Hogar en el mpio. de E. Zapata. * Col. Bugambilia, Independencia, Vista Hermosa, Otilio Montano y Ampliación Chapultepec en el mpio. de Jiutepec. * Col. Antonio Barona, Santa Ma. Ahuacalatlán, Plan de Ayala, Lagunitas y Benito Juárez en el mpio. de Cuernavaca. - Mejorar los sistemas en las localidades: <ul style="list-style-type: none"> * Temixco, Acapulpa, Cuernipepec, Pueblo Viejo y Tetlama en el mpio. de Temixco. 		<p>A partir de 1990 se inició la construcción del sistema integral de drenaje de Cuernavaca.</p> <p>Se realizaron diversas obras de construcción, rehabilitación y conservación en los 4 municipios.</p>

continúa...

**PRINCIPALES PROGRAMAS DEL PLAN DE LA
ZONA CONURBADA DE CUERNAVACA**

Cuadro 13/2

PROGRAMA	CORTO PLAZO 1985	MEDIANO PLAZO 1988	OBSERVACIONES
EQUIPAMIENTO	- Construcción de Palacio Municipal de 4,000 m ² (unidad mínima) en Cuernavaca.	- Construir Palacio Municipal de 400 m ² (unidad mínima) en Jiitepec, Tenancingo y E. Zapala.	Realizado. No se realizó.
	- Construcción de Centro de Integración de 500 m ² . Una Unidad.	- Construcción de Centro de Integración Juvenil de 500 m ² . Una Unidad.	No se realizó. No se realizó.
	- Construcción de Centro de Integración Juvenil de 500 m ² .	- Construcción de Centro de Integración Juvenil de 500 m ² .	No se realizó.
	- Construcción de 12 unidades Conasupo, tipo A 5 Unidades de Semicentro Comercial 10 Mercados públicos 10 Tiendas Tepicán 5 Rastrojos 1 Central de Abastos de 1,900 m ² . 5 Oficinas de Correos 5 Oficinas para Teléfonos 2 Hospitales Generales de 50 camas cada uno	- Construcción de: 12 unidades Conasupo, tipo A 5 unidades de Semicentro Comercial 10 mercados públicos 10 Tiendas Tepicán 5 Rastrojos 5 Oficinas de Correos 5 Oficinas para Teléfonos 1 Central de Abastos 2 Hospitales Generales de 50 camas cada uno.	Se construyeron ficheras, fonógrafos, clínicas particulares. Todo ello no cubre lo programado.
TRANSPORTE	- Construir terminal camionera interregional de la zona noroeste de cruce del libramiento y la carretera a Cuautla. - Reubicar terminales de autobuses metropolitanos fuera del Centro Metropolitano.		No se realizó
SUELO	- Establecer bolsa de tierra. - Adquisición 758.2 hectáreas.	- Adquirir 1,883.7 hectáreas.	No se realizó. No se realizó.
CENTROS Y SUBCENTROS URBANOS	- Creación del Centro Urbano 3 de Mayo - Impulsar la creación de los subcentros urbanos de E. Zapala, Jiitepec y Tenancingo.		No se realizó. No se realizó.
	- Construir 200 cajones de estacionamiento en cada centro urbano (Metropolitano y 3 de Mayo).	- Construir 21 km de vialidad primaria en la zona sur este. - Construir 18 km de vialidad secundaria.	Realizado 75%. Realizado 70%. No se realizó.
		- Construir 200 cajones de estacionamiento en cada centro urbano (Metropolitano y 3 de Mayo).	No se realizó.

Fuente: Plan de Desarrollo Urbano de la Zona Conurbada de Cuernavaca, 1981
Cuestionario aplicado en la Coordinación de Planeación del Municipio de Cuernavaca, 1991

Otro equipamiento necesario y propuesto fue una Central Camionera, para evitar que los camiones continuaran llegando al centro de ZCC, pues provoca congestión y contaminación. A diez años de plantear su urgente construcción, aún no se realiza.

En cuanto a áreas verdes recreativas, el Plan propuso la creación de un parque metropolitano en el municipio de Jiutepec, al oriente del ejido de Chapultepec. Esa superficie actualmente se encuentra ocupada por viviendas, debido a la falta de oferta en áreas más adecuadas.

Finalmente, el centro urbano que se debía formar en la colonia Tres de Mayo, Municipio E. Zapata, y los subcentros que se ubicarían en varios lugares de la Zona Conurbada y que servirían para estructurar y ordenar los servicios y la propia gran Ciudad, no se han hecho y en el Municipio de Cuernavaca se continúa concentrado el comercio y servicios. Plaza Cuernavaca, uno de los últimos desarrollos que integra tiendas de cadenas como Sears, Mac Donald, Sanborns y otras; se construyó junto a Chapultepec, con la protesta de grandes sectores sociales que criticaban la ocupación de áreas verdes y la destrucción de árboles.

4. Vivienda

Este es un elemento urbano básico; presenta un alto déficit y podemos afirmar que los programas para abatir los rezagos urbanos y establecer las condiciones materiales para ordenar el crecimiento urbano de la Zona Conurbada no se han realizado. De las más de 50 mil acciones de vivienda que se propuso en el Plan, la Subsecretaría de Vivienda de la SEDUE tenía contabilizadas en su estadística de los años 1983-1990, sólo 3,556 acciones (99).

3.5. ¿ POR QUE NO SE INSTRUMENTO EL PLAN ?

No es nada nuevo afirmar que la planeación en nuestros países subdesarrollados, con economía capitalista, no ha resultado ser el instrumento fundamental para impulsar y orientar el desarrollo. Frente a la gran fuerza que se manifestaba en Morelos en 1981 y su escasa realización, trataremos de encontrar algunas razones de ello y explicarnos por qué el Plan de la Zona Conurbada no se aplicó como se esperaba.

Recordando algo de historia, al releer la fundamentación del proyecto de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1975, entre los aspectos más relevantes, resaltaba: La disfuncionalidad entre la ubicación de los recursos naturales, la concentración de la industria y de la población que provocaban, ya en esos años, problemas económicos y sociales por la concentración-dispersión urbanas en el territorio, el inequitativo reparto de la riqueza

99. SEDUE. Estadística de Vivienda. Subsecretaría de Vivienda. Sedue, México, 1983-1990.

nacional y la segregación espacial que generaba el incontrolado mercado inmobiliario.

La ley, que se estableció como el instrumento para que el Estado evitara polarizaciones económicas y sociales que atentaban contra la propia preservación del sistema, sobre todo en aquel tiempo de su discusión cuando estaba fresco el octubre de 1968, un aviso muy peligroso para el gobierno, no fue suficiente. Su publicación y repetición en cada entidad federativa no permitió encontrar la voluntad política y social de los gobernantes para aplicarla.

En el Estado de Morelos, durante el gobierno del Dr. Armando León Bejarano, 1976-1982, se formularon y aprobaron la Ley Estatal de Asentamientos Humanos, los planes estatal, municipales, de varios centros de población y de cuatro zonas conurbadas, entre las cuales estaba la de Cuernavaca, Jiutepec, Temixco y E. Zapata:

En 1980 se creó la Comisión de Conurbación, integrada por los cuatro presidentes municipales y el gobernador, que la presidió. Esta formuló el Plan de la Zona, con apoyo técnico y económico de SAHOP. Funcionó, sin expedir nunca su reglamento, hasta el fin del sexenio estatal, 1982. Después no ha vuelto a reunirse.

Los factores que causaron esta omisión en la administración pública del Estado de Morelos y los cuatro municipios involucrados son varios:

1. En primer lugar citaremos el cotidiano culpable: el tiempo político -término de sexenio-, en el gobierno estatal.

El Dr. León Bejarano fue un convencido impulsor de la planeación urbana, respondiendo a las políticas del presidente López Portillo.

En la estructura administrativa estatal existía la Dirección de Desarrollo Urbano y Rural, encargada de planear y programar lo relativo al desarrollo urbano, y se contó, además, con el apoyo de la Delegación Federal de la SAHOP que formó la Unidad General de Planeación e Instrumentación del Desarrollo Urbano. Ambos organismos contribuyeron a crear la Unidad de Planeación e Instrumentación del Desarrollo Urbano: una importante forma de concurrencia técnica y político-administrativa entre Federación y Estado, que fue aprovechada óptimamente.

Durante esa administración se establecieron las bases de la planeación urbana estatal:

- Ley Estatal
- Plan Estatal
- Planes Municipales, de Centros de Población, de Zonas Conurbadas, Parciales y Sectoriales.

Los logros fueron significativos, aunque en general los trabajos tuvieron un rasgo de compulsión empujado desde el

centro, que fortalecía el espíritu centralista de la Ley y la prisa de los técnicos federales por hacer muchos planes en cada estado del país. Esta dinámica incorporó también a los técnicos locales y muchos profesionistas de actividades afines con el quehacer urbano que vieron un nuevo y amplio campo de trabajo. Las autoridades municipales fueron en cierta forma sorprendidos por esta nueva función y dinámica del quehacer gubernamental. Muchas veces se vieron empujados a participar con la expectativa de obtener recursos para obras o por el interés de mostrar algo nuevo a su comunidad.

Esto último permitió que la población participara en reuniones de trabajo en las cuales se discutían diagnósticos y propuestas. Dada la novedad del tema, sólo algunos técnicos conocían la materia, las autoridades y la comunidad complementaban, con su manejo de la información, la situación a planear.

De todos los planes formulados únicamente el de la ciudad de Tepoztlán no fue aprobado por la comunidad. Esto se debió a que en ese tiempo -1982- una empresa privada estaba convenciendo al gobierno estatal de colocar un teleférico turístico en Tepoztlán, y los tepoztecos, celosos de su autonomía y vigilantes de la preservación del misticismo de sus montañas, impidieron tal proyecto. La desconfianza de los habitantes hacia todo lo que venía del gobierno en materia urbana y el insuficiente trabajo de difusión del Plan entre los tepoztecos, no permitieron aprobarlo, aun cuando nada se planteaba respecto del proyecto turístico.

En síntesis, durante los 3 últimos años de gobierno estatal del Dr. León Bejarano se realizaron importantes acciones en planeación, que incluso atrajeron el interés de algunas empresas inmobiliarias, que entregaban sus puntos de vista o, como en el caso de la empresa de la familia Rivera Torres que impulsa proyectos en Cocoyoc, presentaron sus propias propuestas con el fin de compatibilizar los programas públicos con los de su interés.

Más allá de comentar lo anterior para indicar cómo las empresas inmobiliarias le encontraron un uso adecuado a sus intereses a la planeación urbana, lo que quiero resaltar es la dinámica que desató la actividad y las expectativas que generó.

Concluido el gobierno del Dr. León Bejarano, en 1982, se cierra un capítulo importante para el crecimiento y consolidación del sector, porque el siguiente sexenio, el del Dr. Lauro Ortega, fue la cara inversa de la moneda.

Entre 1983 y 1988 la planeación urbana fue relegada por el gobierno estatal. El lugar lo ocupó el impulso al Sistema Estatal de Planeación Democrática, que puso en un nivel inferior las materias urbanas, incluso en municipios totalmente urbanizados como el de Cuernavaca.

La "planeación democrática del desarrollo" que impulsó el gobierno de Miguel de la Madrid y los gobernadores como el Dr. Ortega, tenían una alta dosis de manipulación social para hacerle frente a la crisis. Esto y el populismo del gobernador de Morelos impidieron darle continuidad al proceso de planeación y operación urbanas, que se había iniciado en 1979.

2. La insuficiente acción social en torno al desarrollo urbano.

La comunidad y los partidos políticos de Morelos no supieron encontrar en la planeación y operación urbanas un instrumento para apoyar sus movilizaciones y reivindicaciones. Además, en la medida que las autoridades consideraban a la comunidad sólo para consultarla, la sociedad civil no generó fuerza orgánica para darle continuidad al proceso de planeación. La atención y participación se canalizaban, a comienzo de los 80's, por los sindicatos del magisterio y de los trabajadores de CIVAC, que recogían algunas reivindicaciones urbanas como la de la vivienda.

En las cuestiones propiamente del sector urbano se vio, más bien, apatía, reflejo de una situación generalizada en el país. Los planes no alcanzaban a ser concebidos como un instrumento que puede articular un alto poder de acción política, ya que contiene en forma detallada la situación urbana, que es la base y motivo de las demandas sociales y, sobre todo, define los programas y proyectos que deben realizarse para resolver carencias.

Las autoridades estatal y municipales al aprobar y difundir un plan, conforme a las leyes, establecen su deber con la comunidad. El Plan se constituye, con estos actos, en un respaldo legal de reivindicaciones sociales.

Esto deberá ser tomado en cuenta en el futuro por la sociedad civil, sobre todo cuando las leyes en materia urbana establecen la necesaria participación. En la perspectiva del mayor protagonismo que genera la sociedad civil para avanzar en la democracia, es de esperar que encuentren en las materias urbanas y los planes y programas instrumentos útiles para mejorar su acción social.

3. La pérdida de fuerza del Sector Asentamientos Humanos en la administración pública.

El Presidente De la Madrid reestructuró la Administración Pública Federal y entre otros cambios separa del Sector Asentamientos Humanos la función de construir infraestructura urbana, con lo que contribuyó, en gran parte, a la pérdida del poder de negociación y de inducción de las acciones para generar la base material para el ordenamiento territorial y urbano.

Aunado a esto, la incorporación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, que definió como programas y no como planes a los urbanos por ser sectoriales, le bajó el perfil de

atención por parte de las autoridades locales y provocó confusión técnica, jurídica y semántica.

Estas situaciones le disminuyeron vitalidad al sector, sobre todo por la característica histórica de nuestra administración pública, más orientada a la realización de obras materiales directas que a su función reguladora y promotora. Por ello, muchos gobiernos estatales y municipales dejaron de preocuparse por el desarrollo urbano.

Lo anterior se manifestó de una manera bastante compleja en Morelos, pues por una parte las modificaciones al Artículo 115 Constitucional, en 1983, debieron fortalecer al municipio en la aplicación de planes y programas urbanos para administrar el suelo y los servicios públicos municipales; pero, por el contrario, es muy conocido que el Dr. Lauro Ortega, en sus cotidianos viajes a los municipios, respondía a las demandas con cheques que hacía en la audiencia, sin que mediaran proyectos, administración de presupuestos o evaluación del impacto o prioridad de la obra.

Esto demuestra que el gobierno de Morelos no cumplió con los preceptos constitucionales de fortalecimiento municipal y, con ello, contribuyó a la agudización de los grandes problemas urbanos de la Zona Conurbada, ya que tampoco impulsó el funcionamiento de la Comisión de Conurbación.

Con el actual gobernador, Lic. Antonio Riva Palacios, el tratamiento del desarrollo urbano se ha venido recuperando poco a poco. Para el caso de la Zona Conurbada, en Cuernavaca se retomó con firmeza la planeación y en 1989 se formuló el Programa de Desarrollo Urbano de Cuernavaca y en los demás municipios se realizan algunos estudios.

En un breve resumen de nuestro avance, en el presente trabajo, es importante relacionar algunos aspectos.

La situación que presenta la ZCC nos ilustra de la debilidad con que se aplica la planeación en el país. Dijimos anteriormente que ésta surge como mecanismo de apoyo al mercado, tratando de evitar degeneraciones insalvables para el sistema y para canalizar más adecuadamente la inversión y acción del sector público en beneficio de la mantención de la economía de mercado.

A la luz de lo anterior, el uso de los planes y programas no ha sido significativo. Las ciudades crecen conforme a las reglas del mercado inmobiliario privado y la oferta de constituir reservas territoriales para favorecer a sectores sociales pobres y, de paso, fortalecer el erario estatal y municipal, ha quedado en el aire. La mayoría de los planes y programas quedan como documentos técnicos, buenos; pero sin aplicación.

El hecho de haber limitado las acciones del sector asentamientos humanos al sector social, complemento de la política paternalista

del estado, ha impedido que el sector haga aportes en materia económica. Al excluir el ordenamiento urbano y regional de las actividades económicas del país se ha continuado con las acciones que provocan la concentración de la población en unas pocas ciudades y la dispersión en muchas; sobre todo, se ha dejado que se incremente la polarización social y la segregación espacial.

En las ciudades se expandió la carencia de servicios y la ocupación ilegal e inadecuada de suelo. Los únicos que han salido ganando con ello han sido los industriales, que han aprovechado las economías de aglomeración, y los inmobiliarios, que especulan con el suelo y la vivienda.

La responsabilidad de esto recae fundamentalmente en las autoridades que no han aplicado las leyes y, por ello, han incurrido en faltas de orden administrativo. Una gran responsabilidad tienen las autoridades federales, que han realizado reformas administrativas que dificultan el aprovechamiento óptimo de los recursos públicos y no hacen lo suficiente por coordinar las acciones de los diversos sectores de la administración.

También ha sido nefasta la práctica populista de gobiernos que, como la del Dr. Ortega, sólo les ha preocupado mantener el poder en su período, acallando reivindicaciones con la chequera y olvidando la responsabilidad que tiene cada gobernante con el futuro. La planeación, aun con las limitaciones que tiene, con este tipo de personas ha sido omitida y, por ello, al término de su gobierno los problemas urbanos fueron mayores que cuando inició su administración.

La reforma al art. 115 constitucional es aún letra muerta en este campo; las facultades que tiene el municipio para administrar los recursos urbanos y orientar su desarrollo no se pueden aplicar pues los recursos los siguen manejando en la federación y gobiernos estatales. El fortalecimiento municipal espera una mayor congruencia del centro, una más amplia descentralización de recursos y una democratización para que el aprovechamiento de los recursos del país llegue a todos los mexicanos.

La situación en la ZZC, como en la mayoría de las ciudades del país, nos indica que la planeación, más bien, ha servido más como un instrumento político temporal de revitalización de imagen de gobernantes que como un instrumento para contribuir al desarrollo nacional, y no digo inducir porque para ello tendría que ser planificación, que no se aplica en este país.

La generación de una nueva voluntad política, que sea consecuente con sus planteamientos y oferta programática con el pueblo, y una incorporación decidida y plena de la comunidad en las materias urbanas podrá encontrar la plena y necesaria ocupación de los planes y programas urbanos para poder ir en busca de un mejor nivel de vida.

III. LA CONURBACION

III. LA CONURBACION.

1. A MANERA DE CONCEPTUALIZACION

El ámbito urbano es el espacio social, económico y político por excelencia. Esto propicia que las acciones humanas se concentren o concurren en la ciudad de nuestro tiempo, presentando por ello situaciones nuevas, que a su vez demandan formas no tradicionales de atención.

El área urbana crece y se transforma permanentemente, se une a otras y no se detiene por límites político-administrativos, sino, más bien, impone su extensión y complejidad. Generalmente, junto con presentar problemas económicos, sociales y ambientales a grandes sectores de población, en particular a los de escasos recursos, su administración, mantenimiento y gobernabilidad se dificulta crecientemente.

Trataremos de conceptualizar esta situación urbana para entender porqué se define que la zona conurbada intermunicipal sea tratada como una unidad administrativa en materia urbana. Tomando en cuenta que para su futuro requiere de una articulación y crecimiento ordenado, su planificación es una necesidad y base necesaria para su desarrollo integral.

Nuestro objeto de estudio, la Zona Conurbada de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec y Temixco, nos ayudará a establecer el concepto general y particular.

La aglomeración urbana, que en 1980 formaron las ciudades que se ubican en los municipios de Cuernavaca, Jiutepec, Temixco y Emiliano Zapata, no ha dejado de crecer. Hoy la denominada Conurbación Intermunicipal -la metrópoli del Estado de Morelos- ha integrado, también, áreas urbanas de los municipios de Huitzilac, Yautepec y Xochitepec, imponiendo, además, una fuerte presión sobre Tepoztlán.

Debemos reconocer, entonces, que esta conurbación en tanto crece y se transforma va presentando nuevos escenarios que deben tomarse en cuenta para lograr su ordenamiento.

Se ha conformado en estos últimos 10 años un complejo urbano que incluye, hasta hoy, varias unidades político-administrativas (siete municipios) interrelacionándolas y haciéndolas cada vez más interdependientes.

La concentración poblacional y de actividades provocó una expansión territorial que sobrepasó los marcos urbanos y administrativos tradicionales, formando una zona altamente urbanizada y compleja, con una intensa división del trabajo con predominio de la industria y los servicios.

Aunque esta aglomeración -metropolización- se debe, en primera instancia, a la concentración del poder y de la inversión en los servicios en la ciudad de Cuernavaca, capital del estado y del municipio, no es menos cierto que la falta de planeación y administración de los planes urbanos, formulados en 1981, incidió en la ampliación de esta situación urbana y no se evitó que las cabeceras municipales crecieran desordenadamente hasta eliminar el "interland" y formar la Zona Conurbada, esta nueva unidad urbana que constantemente recibe más demanda que oferta de empleos y servicios.

A la comunidad de la Zona Conurbada, que forman inicialmente los cuatro municipios, sus autoridades y el gobierno estatal le dieron un valor y un cuerpo común que emergía de esta realidad urbana. El derecho, a través de la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley Estatal de la materia, incorporó a su positividad esta situación territorial, económica, demográfica y social que expresa la nueva área urbanizada.

Soberanía y gobierno han establecido las bases para que en México, y en Morelos en particular, se reconozca y regule la zona conurbada, situación de la urbanización contemporánea.

Esto no es nada nuevo en el planeta, porque la creciente urbanización ha provocado conurbaciones y metrópolis en todos los países, y se generarán cada día más. Esto altera la tradicional forma de organizar el poder local, la soberanía popular o las estructuras del gobierno existente; pero no cambia los contenidos esenciales de las relaciones sociales de la comunidad. Más bien, se trata de aplicar formas de organización y participación acordes con la magnitud y complejidad de estas nuevas ciudades a partir de reconocer la base política, social y administrativa existentes en el municipio.

En tanto estas áreas urbanas sobrepasan el límite del municipio, se trastoca la unidad territorial de poder directo; pero no el poder en sí. El concepto tradicional de localidad cambia, pero prevalece la esencia de la sociabilidad y la soberanía comunal.

El texto de la Ley General de Asentamientos Humanos define la situación de las conurbaciones y dice al respecto en el Art 18 : "el fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros urbanos formen o tiendan a formar una continuidad demográfica" (100). Tal definición expresa la forma del fenómeno, pero no su contenido y razón, (o más bien irracionalidad).

La Constitución del Estado de Morelos establece dos definiciones: Por un lado, en el Art. 85-B párrafo segundo define: "El fenómeno de conurbación interestatal se presenta cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades

100. SEDUE. Ley General de Asentamientos Humanos. Legislación Básica.
DGAJ, SEDUE, México, 1987.

Federativas, formen o tiendan a formar una continuidad demográfica". El párrafo siguiente dice: "El fenómeno de conurbación intermunicipal se presenta cuando dos o más centros urbanos formen o tiendan a formar una unidad demográfica, económica y social entre dos o más Municipios del Estado" (101).

La diferencia la podríamos explicar en la necesidad de destacar la separación económica, social y política entre los estados, porque el origen y la situación es la misma en ambos tipos de conurbaciones. En este sentido, se entiende por qué el plan que se formuló para las zonas conurbadas interestatales del país fuera marcadamente de ordenamiento territorial; es decir, con énfasis en lo físico espacial.

La Ley Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de Morelos establece que "el fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros de población formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, económica y social", Art. 33.

Esta definición es más explícita y clara en tanto toma en cuenta todos los factores fundamentales que generan y sustentan la conurbación. Por lo mismo, hay que interpretar que la planeación debe tomar integralmente la situación económica, territorial, social y política, y no sólo la población, como lo limita la Ley General de Asentamientos Humanos, que al parecer se refiere más a las conurbaciones interestatales y no a las intraestatales.

Factores que concurren a la generación y crecimiento de la conurbación

La historia de la urbanización nos ha mostrado que la economía agrícola fue dando paso a las actividades de servicios e industriales. En la ZCC el turismo y la administración pública sirvieron como primeros elementos para la urbanización, que se reforzó con la creciente industria, sobre todo con CIVAC, que en conjunto, formaron un núcleo de atracción demográfica y económica.

Lo anterior ha sucedido con muchas ciudades, pero en la actual Zona Conurbada fue un proceso más rápido y ampliado.

Las actividades turísticas del Valle de Cuernavaca crecieron conforme se fueron complicando las condiciones urbanas y ambientales de la Ciudad de México. La gente de la capital del país se construye casas de fin de semana para descansar y aprovechar la riqueza ambiental de la zona. Esto provoca que en los últimos años la ciudad de Cuernavaca se empezara a congestionar cotidianamente, y en especial, los fines de semana.

El crecimiento del aparato público para atender el incremento de la población y para responder a las demandas sociales -con más

101. Gobierno del Estado de Morelos. Constitución Política del Estado.

Estado, ineficiente, como ha sido la constante de los gobiernos de las últimas décadas- hizo que Cuernavaca, como capital del Estado de Morelos, concentrara y creciera en dependencias y servicios estatales y federales.

Posteriormente, la creación de CIVAC, en 1965, generó fuentes de trabajo que atrajo a población de la región y de otras que vinieron para quedarse, asentándose en la zona.

Como en toda ciudad, todos estos factores se han mantenido en evolución y han hecho que se multiplique la capacidad de atracción y simultáneamente contribuyeran a la urbanización. Para ahondar en esto veremos cinco factores sustanciales:

a. Productividad agrícola y urbanización

La productividad agrícola actúa como factor de movilidad y expulsión de campesinos. Cuando esta productividad es alta en volumen y valor producido pero los precios no suben y la demanda no crece -escasa elasticidad- un sector de agricultores no podrá realizar su inversión y trabajo, por lo que estará obligado a emigrar a buscar ingresos para mantenerse.

El incremento de la producción, para evitar que se genere emigración rural, debería estar acompañado de un crecimiento del mercado con demanda efectiva; es decir, con más gente que consume -con ingresos-. Pero si en el área de los consumidores sólo se da un aumento de ingresos, la repercusión en el consumo de productos agrícolas es mínima, pues los consumidores tenderán a adquirir productos elaborados o suntuarios, por lo que el beneficio recaerá en las industrias y servicios, es decir, en la ciudad y no en el campo.

Ahora bien, con productividad baja o nula, el agricultor se irá empobreciendo hasta verse obligado a cambiar de actividad o complementar su ingreso. Esto ha sido muy claro en el Valle de Cuernavaca, donde los agricultores se han ido incorporando a la industria y servicios urbanos. Asimismo, por las acciones de fraccionadores privados y ejidales se ha presionado para que el agricultor venda su terreno para urbanización.

De esta forma la productividad en la región y en el Valle siguen incidiendo tanto en la migración rural -cuando es baja-, como en la industrialización y el crecimiento de los servicios en las ciudades de los municipios -cuando es alta-. En ambos casos contribuye a la formación de la conurbación.

Se ha generado simultáneamente una expulsión del campo y una atracción de la ciudad. Como el crecimiento demográfico que esto provoca es mayor que el crecimiento industrial y no se ha ofrecido trabajo a todos los demandantes, en términos sociales y económicos se ha dado el traslado de la pobreza rural a la ciudad, concentrándose en áreas urbanas pobres de las orillas de la conurbación.

b) El crecimiento económico de la ciudad

Las actividades turísticas y la administración pública, como componentes de la economía de la ciudad de Cuernavaca y sus áreas inmediatas, han generado utilidades para la misma; pero sobre todo la actividad industrial ha sido la que más ha incidido en el crecimiento económico y urbano.

Las industrias de CIVAC, principalmente producen para el mercado regional, nacional e internacional. La ciudad exporta, y con lo que puede pagar las importaciones de productos que consume. Si la exportación se mantiene mayor que la importación, la ciudad crece económicamente y, por lo mismo, atrae población que ve en ella la posibilidad de trabajo o de satisfacer otras necesidades.

c) Las Economías de Escala

En la medida que el mercado ha crecido, la división del trabajo también lo ha hecho y se ha intensificado la especialización del capital y del trabajo. Se ha provocado el fenómeno de las "escalas", que constantemente atrae el asentamiento de mayores actividades socio-económicas porque se obtienen servicios, insumos e infraestructura para la producción, junto al crecimiento del mercado del consumo.

En la Zona Conurbada de Cuernavaca se han construido industrias, centros comerciales, vialidades y áreas habitacionales desde los años setentas, sin detenerse aún este proceso. La relación inversión-mercado sigue manifestándose.

Entre otras cosas, en esta gran ciudad metrópoli estatal, la industria ha contado con economías externas (entendidas como componentes de la economía que no controla directamente la empresa: suelo, infraestructura, energía, comunicaciones, banca, etc.) que le aseguran a la empresa rentabilidad del capital. Esto ha permitido que en la Zona Conurbada no se conozcan diseconomías para estas empresas, porque los habitantes y trabajadores pagan los altos precios del suelo, de los bienes básicos y servicios.

Recaen en la población impuestos como el IVA, los bajos sueldos, el impuesto predial y pago de servicios sin diferenciación social o económica. La diseconomía para las empresas que se pudo conocer en el área centro de Cuernavaca, por el congestionamiento vial y los altos precios de los inmuebles, fue evitado con el propio crecimiento y la ubicación de actividades empresariales lejos de esa área o por la inversión pública en infraestructura - vialidades-energía y equipamientos orientados a servir a la industria.

d) La Vialidad y el Transporte.

La ciudad de Cuernavaca por su topografía no facilita la existencia de una red vial regular y cuadriculada. Las barrancas son umbrales difíciles y costosos que sólo los grupos adinerados

han sobrepasado instalándose junto a ellas. Esto ha incidido para que su crecimiento se generara hacia afuera, en áreas planas, hasta donde han crecido las calles y llegado los buses de pasajeros.

La vialidad y el transporte público y privado, otro importante componente urbano, han interactuado para que la población y las actividades económicas no se compliquen por la distancia, facilitando el crecimiento extendido o extensivo de la Zona Conurbada. Esto mismo ha sido fundamental para explicar la afluencia de población flotante que va desde la Ciudad de México, por la carretera México-Acapulco, a descansar y entretenerse, principalmente los fines de semana.

También ha servido para que en los últimos años se intensifiquen los traslados de personas que, desde la ZCC, van a trabajar a la Ciudad de México o viceversa.

e) La Desconcentración de la Ciudad de México

Aunque todas las metas del programa de desconcentración pública, que viene difundándose desde 1976, cuando se creó el Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal -PRODETAPF-, y el de desconcentración industrial, reclamado con mayor énfasis desde 1985, no se han cumplido, algunas dependencias públicas e industrias se han salido de la capital del país.

Varias de éstas actividades han llegado a la Zona Conurbada, con sus funcionarios y resto del personal y sus familias: Caminos y Puentes Federales, Instituto de Investigaciones Eléctricas y el Instituto Nacional de Salud Pública, entre otras.

Lo que más se ha desconcentrado ha sido la población que hoy ocupa creciente y permanentemente su casa de fin de semana. Esto ha significado una cantidad considerable de nuevos habitantes, demanda de servicios, suelo, infraestructura, etc., en la Conurbación.

Todos estos factores, además de la concentración de poder político, financiero, de las comunicaciones y el mercado, han influido en la formación de la Zona Conurbada de Cuernavaca. En general, factores similares han concurrido para la gestación de otras conurbaciones en el resto del país.

A manera de síntesis general sobre las conurbaciones diremos que las características que le dan contenido y proyección serían las siguientes:

- Una continuidad urbana que sobrepasó límites administrativos municipales y se transforma permanentemente. Esto se inició en Cuernavaca y reforzó su peso sobre los demás municipios, que también crecieron, aunque más lentamente, haciéndolos cada vez más interdependientes, hasta unirlos.

- La conexión, como unidad urbana, de actividades que, por su mayor volumen, ejercen una influencia más allá de los límites de los siete municipios que la integran (metropolización).
- Concentración de actividades productivas, sociales, políticas y administrativas, con la tendencia a la terciarización de la economía.
- Una creciente diferenciación socio-económica causada por la intensa división del trabajo, tipos de tecnologías y formas de acumulación. Esto provoca una heterogénea distribución de ingreso; diferenciación de estándares de satisfactores en necesidades básicas como: vivienda, suelo y servicios; en otras palabras, una segregación económica y espacial.
- Una movilidad creciente de flujos que son provocados por las necesidades de trabajo, recreación y consumo.
- Un espacio, un territorio urbanizado, que crece constantemente, provocando daño al ecosistema, y amplía el mercado.
- Deterioro permanente del nivel de vida, provocado por la concentración y que se refleja en: alto congestionamiento; deseconomías de escala, concentración de desocupados, ejército de reserva, y crecimiento de una economía informal.
- Sobresaturación y subutilización de grandes áreas y predios urbanizados, equipamientos, infraestructuras y servicios, de acuerdo al nivel de ingreso de las colonias.
- Generación de una nueva comunidad, con valores culturales en constante fricción por subsistir o imponerse.
- Un nuevo espacio geo-político que emerge de este fenómeno sociológico, que dinamiza las interacciones por la lucha de intereses.
- Una nueva institucionalidad y marco jurídico para regular este fenómeno espacial.

Estos últimos elementos permiten que la interacción o sociabilidad de la comunidad se amplíe y adquiera nuevos valores.

Para conocer más elementos que nos permitan comprender la ZCC y proponer una forma de darle gobierno y administración, veremos algunas experiencias en la materia.

2. EXPERIENCIAS NACIONALES

En el país se inició, con base en la Ley General de Asentamientos Humanos, el tratamiento a las conurbaciones.

Las primeras fueron las conurbaciones interestatales(102), que se decretaron por los presidentes de la República Lic. Luis Echeverría Alvarez, primero, y José López Portillo, después.

1. Zona Conurbada del Centro, integrada por 4 municipios del Estado de Hidalgo, 54 del Estado de México, 9 del Estado de Morelos, 13 del Estado de Puebla, 6 del Estado de Tlaxcala y todo el Distrito Federal. Se decretó el 5 de octubre de 1976.
 2. Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Balsas, integrada por los municipios Lázaro Cárdenas y Arteaga, del Estado de Michoacán y los municipios de La Unión, Coahuayutla y José Azueta, del Estado de Guerrero. Decretada el 5 de octubre de 1976.
 3. Zona Conurbada de La Laguna, integrada por los municipios de Viesca, Torreón, Matamoros, Francisco I. Madero y San Pedro, del Estado de Coahuila; Gómez Palacio, Lerdo, Tlahualilo de Zaragoza, Mapimí y Cuencamé, del Estado de Durango. Fue decretada el 5 de octubre de 1976 y modificada el 16 de junio de 1977.
- Con la asunción del presidente José López Portillo se modifican los decretos anteriores para adecuarlos a la Reforma del Sector Público Federal; pero se mantiene la composición y objetivos.
4. Zona Conurbada del Río Ameca, integrada por los municipios de Cabo Corrientes, Puerto Vallarta y San Sebastián, del Estado de Jalisco y el Municipio de Compostela, del Estado de Nayarit. Decretada el 2 de diciembre de 1977.
 5. Zona Conurbada de Manzanillo-Barra de Navidad, integrada por el Municipio de Manzanillo, del Estado de Colima y los municipios de Cihuatlán, Cuautitlán, La Huerta y Casimiro Castillo, del Estado de Jalisco. Se decretó el 2 de diciembre del año de 1977. Posteriormente, se integró, por convenio, el Municipio de Minatitlán, del Edo. de Colima.
 6. Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Pánuco, integrada por los municipios de Altamira, Cd. Madero y Tampico, del Estado de Tamaulipas; y los municipios de Pánuco, Pueblo Viejo y Tampico Alto, del Estado de Veracruz. Decretada el 2 de diciembre de 1977.

102. SAHOP. Desarrollo Urbano en México. México, 1982

Estas zonas conurbadas interestatales se concibieron como organismos intergubernamentales, con función técnica y de carácter consultivo en planeación urbana. Se constituyeron con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Cada conurbación estaba dirigida por una Comisión que presidía el Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas de la Federación e integraba a los gobernadores y presidentes municipales correspondientes.

En la medida que tenían un patrimonio propio con mayor aporte de SAHOP que de los estados y municipios, realizaban estudios, proyectos y, en general, actividades que respondían en primer orden a los programas federales. Los municipios mientras recibían recursos no ponían objeciones ya que, como pocos en el país, contaban con una planeación urbana constante y con técnicos.

Estas Comisiones de Conurbación fueron liquidadas el 4 de septiembre de 1985 por el presidente Miguel De la Madrid. En las sedes de las mismas quedaron algunos técnicos que continuaron apoyando a los estados y municipios. No contaban con recursos y la Sedue mantenía como cuestión simbólica su presencia en ellas.

Conurbaciones intraestatales se han constituido muchas, pero no todas se han institucionalizado legalmente, como en el caso del Estado de Morelos donde existen cuatro que se declararon, elaboraron y decretaron planes entre 1981-1982 y una más en 1982, que no tuvo plan. Todas declaradas por el gobernador Dr. Armando León Bejarano. Posteriormente, en 1990, se declaró una específicamente para Cocoyoc y Oaxtepec (distinta de la declarada en 1981 para los tres municipios que contienen la zona):

1. Cuernavaca, Jiutepec, Temixco y Emiliano Zapata.
2. Jojutla, Zacatepec, Tlalquiltenango y Tlaltizapan.
3. Cautla, Ciudad Ayala y Yecopixtla.
4. Yautepec, Tlayacapan y Atlahuacan (Oaxtepec-Cocoyoc).
5. Jojutla y Puente de Ixtla (Tequesquitengo).
6. Cocoyoc y Oaxtepec.

Se constituyeron las respectivas Comisiones presididas por el C. Gobernador y en la que participaban los presidentes municipales correspondientes y el Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado, en calidad de Secretario Técnico.

En estos 15 años, a pesar del crecimiento urbano y la generación de conurbaciones, pocas se han atendido administrativamente. Esta situación no ha sido atendida lo suficiente por la sociedad. Las acciones se han centrado en las conurbaciones grandes, denominadas metrópolis nacionales, destacándose:

- El Área Metropolitana de la Ciudad de México, (el Distrito Federal y 17 municipios conurbados del Estado de México).
- Las áreas metropolitanas, capitales de estados de Guadalajara, Monterrey y, últimamente, Puebla.

También, vale la pena citar fenómenos de conurbaciones internacionales que se presentan en la frontera norte del país. Tanto las ciudades nuestras como las de los Estados Unidos de Norteamérica han crecido y por ello se han conurbado (a muchas de ellas las separa el Río Bravo y en varias hay algún puente que las intercomunica).

El tratamiento dado a esta situación ha sido la Coordinación Bilateral, en el marco de un convenio entre ambos países establecido el 16 de febrero de 1979 representados por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), después SEDUE y ahora SEDESOL de México y el Departamento de Urbanismo y Vivienda (HUD) de Estados Unidos de Norteamérica (103).

Las acciones de coordinación se centran en materias de planeación, medio ambiente y consulta permanente sobre programas de infraestructura para los "pares" de ciudades que se han formado y que, a la fecha, suman 14 y a las cuales se les da un nivel de atención según la problemática urbana o los proyectos de infraestructura que desarrollan los países.

La forma de operar del convenio bilateral es a través de reuniones periódicas entre autoridades del sector correspondiente de ambos países, en las que participan presidentes municipales, gobernadores mexicanos y los respectivos a esos niveles de la parte de USA.

CIUDADES "PARES" EN LA FRONTERA MEXICO-USA

Cuadro 14

Ciudades mexicanas	Ciudades estadounidenses
1. Tijuana	San Diego
2. Mexicali	Calexico
3. San Luis Río Colorado	San Luis
4. Sonoyta	Lukeville
5. Nogales	Nogales
6. Agua Prieta	Douglas
7. Ciudad Juárez	El Paso
8. Ojinaga	Presidio
9. Ciudad Acuña	Del Río
10. Piedras Negras	Eagle Pass
11. Nuevo Laredo	Laredo
12. Ciudad Alemán	Roma los Saenz
13. Reynosa	Hidalgo
14. Matamoros	Brownsville

Fuente: Dirección General de Desarrollo Urbano. Sedue.

103. SEDUE. Dirección General de Desarrollo Urbano. México 1990.

A los fenómenos urbanos que han aparecido al unirse dos o más ciudades, principalmente en los casos de las capitales de entidades federativas, no se les ha denominado a todas metrópolis sino sólo conurbaciones. La diferencia de vocablos contiene algunos factores que conviene conocer. En ambos casos se desarrollan por un determinado proceso de aglomeración urbana provocada por las denominadas economías de escala, economías de localización o de urbanización. En cualquier caso el proceso ha sido desordenado.

La conurbación se ha dado, principalmente, por la expansión de una ciudad, cuya periferia se va uniendo a otras áreas urbanas que antes eran independientes. Esta anexión (cuando crece una sola ciudad) o unión (cuando crecen simultáneamente dos o más ciudades, aunque sea a distinta velocidad) genera una continuidad urbana cuyos niveles de dependencia se intensifican hasta que conforman una sola unidad urbana.

La metrópolis, según su etimología, del griego "meter" = madre, y "polis" = ciudad, quiere decir ciudad madre. Una gran ciudad, o principal, que ejerce influencia sobre el resto de las ciudades y del territorio de un estado o región. Esta influencia deriva de la alta concentración económica, de servicios y de poder público. Arturo Ortega Blake en su "Diccionario de planeación y planificación" afirma que, "una ciudad llega a ser metropolitana o llega a pasar de una categoría a otra, cuando la mayor parte de los bienes se concentran en ella para su comercialización y distribución y cuando las transacciones financieras de intercambio son generadas allí" (104).

Con base en lo anterior vemos que la diferencia entre conurbación y metrópolis está en la influencia que puede o no ejercer una aglomeración urbana sobre el resto del territorio y las ciudades; pero en su generación, tipo, interacciones económicas o sociales y su tendencia al crecimiento y concentración, son iguales.

Para el caso de la Zona Conurbada que estudiamos debemos citar que, según el Sistema Urbano Nacional, del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994, tiene asignado el papel de Ciudad Media y Centro de Servicios Estatales (105). Esto último quiere decir que concentrará equipamiento y servicios para atender a todo el Estado de Morelos, por lo cual será la ciudad mayor del estado y ejercerá una influencia total y variada sobre ese territorio. El mismo Sistema Urbano, citado, la denomina Zona Metropolitana, por lo que entonces estamos hablando de la Zona Metropolitana del Valle de Cuernavaca.

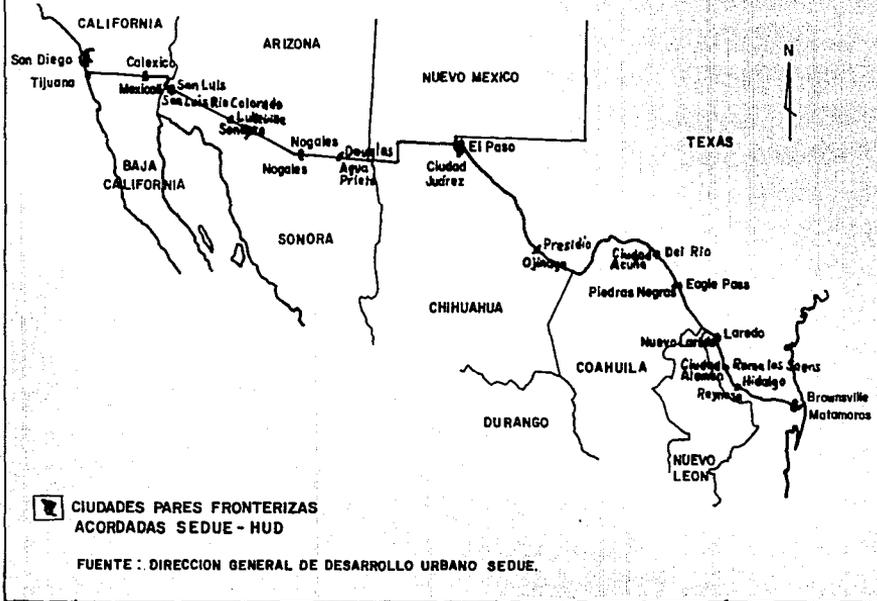
La denominación de Zona Conurbada recogía una realidad generada "espontáneamente" (con la lógica del mercado urbano) y la de Zona

104. Ortega B. Arturo. Diccionario de Planeación y Planificación (un ensayo conceptual). Editorial Edicol, México 1982.

105. SEDUE. Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994 México, 1990.

CONURBACIONES INTERNACIONALES
FRONTERA MEXICO - U.S.A.

Plano 3



Metropolitana establece una definición deliberada (sin eliminar el mercado; pero proponiendo la regulación de su impacto), una política de ordenamiento y una propuesta del nivel de servicios que se basa en la situación dada en esta gran ciudad y en las perspectivas del Estado de Morelos.

En definitiva, la denominación de zona metropolitana para la actual ZCC implicará : a) una mayor profundización en el estudio del fenómeno urbano; y, b) una mayor definición de la política de ordenamiento territorial estatal, que implique establecer mejor los factores de crecimiento y ámbitos de influencia.

3. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

A la fecha en muchos países se han institucionalizado formas administrativas y de gobierno metropolitano, especialmente en el continente europeo. Se han adoptado estructuras que combinan el sistema sociopolítico de cada realidad nacional con las exigencias que plantea el fenómeno urbano de las conurbaciones y metrópolis.

La constitución y elección de las estructuras ha mostrado, en la mayoría, un alto grado de democracia en las comunidades urbanas, ya que en varios casos los Consejos o Gobiernos Metropolitanos se escogen directamente por la población.

Los estudios realizados sobre grandes conurbaciones existentes muestran que la institucionalización es un proceso que no ha concluido, más bien se mantiene en revisión en aquellos países con antigüedad en la materia y se inicia en los demás (ver algunos antecedentes en cuadro N° 14).

Han existido avances, aun cuando se reconoce que no es fácil resolver tanta variedad de situaciones en muchas experiencias existentes. Principalmente los problemas más complejos se centran en lo siguiente:

- La relación político-administrativa del sistema de gobierno prevaleciente con la nueva unidad que forma la conurbación y que, al instituirse, debe adoptar una estructura administrativa que debe respetar gobiernos locales tradicionales, definir su propio espacio de poder y establecer vínculos de acción con los demás ámbitos.
- El carácter político administrativo que debe adoptar para constituirse en un verdadero órgano metropolitano, capaz de incidir en las materias del desarrollo urbano; que a la vez sea acorde con el carácter del poder local existente, con las exigencias del desarrollo político y económico de la metrópolis y, finalmente, con las políticas de descentralización del poder público.
- Las formas y niveles de participación social, que en la mayoría de las experiencias reivindica la necesidad de plasmar el objetivo: a creciente urbanización-creciente democracia; que responde al interés de establecer una relación directa entre el habitante con el gobierno.

Muy ilustrativa es la experiencia del Consejo del Gran Londres (Greater London Council) creado en 1963 como órgano metropolitano. Era de elección directa; pero fue eliminado por el gobierno de Margaret Thatcher el primero de abril de 1986, como consecuencia de su política de centralización administrativa y la pérdida de influencia que los conservadores iban experimentando en una metrópolis gobernada por los laboristas. Sin duda, los

perjudicados fueron la población y los gobiernos locales en los servicios y el financiamiento de materias urbanas que antes atendió el Consejo.

En la línea contraria, encontramos datos en el libro de Fernando Serrano, (106) que muestra avances y clarificación sobre la materia, en lo siguiente:

- En España, la nueva Ley de Bases del Régimen Local, de 1985, recoge la realidad de las conurbaciones y su efecto metropolitano cuando establece en el Art. 43-I "Las áreas metropolitanas son entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios".

Esta situación legal es resultado de los avances que en la materia ha generado España desde que el 2 de diciembre de 1963 incorporó en la ley la expresión "área metropolitana" y crea la Primera Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid.

Se estimula, también, lo establecido en la Ley de 1985 con la experiencia en Barcelona, donde en 1974 se crea la Corporación Metropolitana que contiene la particularidad de crear, además del Consejo y la Comisión Administrativa, una Gerencia Metropolitana. Este concepto es importante por cuanto en él ocupa un lugar destacado el aspecto económico, en cuanto al financiamiento y desarrollo de la Corporación y del Área Metropolitana. Además, en 1979 se crea la Corporación Municipal (por todos los municipios de la metrópolis) de la que pasan a formar parte el Consejo Metropolitano, la Comisión Permanente y la Gerencia Metropolitana.

La experiencia española es interesante para nuestro país debido a que los sistemas administrativos locales y regionales tienen raíces comunes y realidades actuales con rasgos parecidos.

El mismo autor trata la experiencia francesa y aprovechamos para nuestro estudio lo siguiente:

Los Consejos Metropolitanos de Francia son constantemente depositarios de la creciente descentralización de atribuciones públicas que mantenía el gobierno central.

El 2 de marzo de 1982 se establece que los miembros del Consejo de París se elijan por voto universal y directo. El Consejo, de 163 miembros, elige a su presidente que tiene facultades ejecutivas. Este Consejo tiene la competencia de un Consejo Municipal normal.

106. Serrano M. Fernando, Desarrollo Urbano y Derecho. Editorial P. y V., DDF, UNAM, México, 1988.

En Francia existe, también, otro tipo de organizaciones llamadas Comunidades Urbanas, establecidas por ley el 31 de diciembre de 1966. La integran varios municipios y se configuran como organismos autónomos para gestionar servicios comunes.

Las competencias de las Comunidades Urbanas son transferidas por los municipios de la Zona Metropolitana y excepcionalmente se les asignan competencias nuevas.

En esta ley se establece lo que es de interés metropolitano: el urbanismo, la vivienda, las redes de agua potable y alcantarillado, los servicios funerarios, la recolección y eliminación de basura, el transporte urbano, los matadero, mercados, parques y jardines, la protección contra incendios y otros. Estas competencias se podrían ampliar por acuerdo de los municipios.

Estas experiencias internacionales nos ayudan a conocer el fenómeno de las conurbaciones, materia en la que, sin duda, en Europa y algunos países de América, nos llevan mucha delantera. Lo importante es apreciar que existen elementos claros para empezar a atender esta situación en nuestro país que, sin duda, seguirá haciéndose más compleja en el futuro.

ALGUNAS ORGANIZACIONES METROPOLITANAS DEL PLANETA (1)

Cuadro 15

PAIS	NOMBRE	HABITANTES 1981	SUPERFICIE KM2	Nº DE ENTIDADES LOC.	ORGANOS* ESPECIAL	COORDINACION	AÑO DE FORMACION	ORGANO DE GOBIERNO	CARACTER DE FUNCIONES	SISTEMA ELECTORAL	CARACTER DEL AREA
ITALIA	PROVINCIA DE MILAN	4.059,900	2,762	1	1,2,3,4	INTERMUNICIPAL					INTERMEDIO
FRANCIA	ILE DE FRANCIA	10.057,100	12,007	1,281	5,6,7,8	MPIO. Y CONSEJO REGIONAL	1976	CONSEJO REGIONAL	DELIBERANTE	DIRECTO	REGIONAL
INGLATERRA	GREATHER LONDON COUNCIL	6.713,200	1,500	33	4,9,10,11,12,13,14.	DISTRITOS CON GLC. Y ESTE CON GOB. CENTRAL	1963	CONSEJO	DELIBERANTE Y EJECUTIVO	DIRECTO	LOCAL REGIONAL
ALEMANIA	LAND DE HAMBURGO	1.610,000	755	7	4, 5	EDOS. DE BAJA SAJONIA Y DE SCHLESWING-HOLTEIN	1952	SENADO	EJECUTIVA	INDIRECTO	ESTATAL
ESPAÑA	COMUNIDAD AUTONOMA DE MADRID	4.680,00	7,995	178	12	CON MUNICIPIOS	1978	ASAMBLEA	LEGISLATIVAS Y EJECUTIVAS	DIRECTO	REGIONAL
ESPAÑA	CORPORACION METROP. DE BARCELONA	3.096,748	498	27	4	CON MUNICIPIOS	1974	CONSEJO	PLANIFICA Y CONTROL EJECUTIVO	INDIRECTO	LOCAL
U.S.A.	A. METROP. MINEAPOLIS SAINT PAUL	2.114,256	7,772	136	3,4,15	CONSEJO COORD. DE GOBS. LOCALES	1967	CONSEJO	COORDINADOR	NOMBRADO POR GOBERNADOR	LOCAL
U.S.A.	Z. METROP. NUEVA YORK	9.120,000	3,539	142	10, 16, 17, 18	CONSEJO COORD. DE GOBS. LOCALES	1961	CONSEJO	COORDINADOR	INDIRECTO	REGIONAL
U.S.A.	CONDADO DE LOS ANGELES	12.477,000	87,063	82	5	EL CONDADO INTEGRA A GOB. LOCALES	1925**	CONSEJO	COORDINADOR	INDIRECTO	REGIONAL
ARGENTINA	GRAN BUENOS AIRES	9.800,000	3,880	20	4,5,16	ENTRE EL D.F. Y LA PROV. DE BUENOS AIRES	1967	NINGUNA ESPECIFICO		INDIRECTO	LOCAL
BRASIL	GRAN SAO PAULO	18.500,000	3,900	38	3,4,5,6,	INTERMUNICIPAL	1973	CONSEJO	DELIBERANTE	INDIRECTO	LOCAL

NOTAS:

(1) Recopilación del libro "Organización Institucional y sistemas de Competencias de las Areas Metropolitanas" Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo; Instituto del Territorio y Urbanismo y Centro de Estudios de Planificación. España, 1987.

* Tipos de Organos Especiales:

1. Energía; 2. Tecnología; 3. Saneamiento; 4. Transporte; 5. Planificación Regional; 6. Gestión del Suelo;
7. Turismo; 8. Espacios Verdes; 9. Educación; 10. Puerto; 11. Policía; 12. Aguas; 13. Electricidad;
14. Salud; 15. Aeropuertos; 16. Vivienda; 17. Comercio; y 18. Tráfico.

** Según base establecida en Acta de 1925.

4. LA CONURBACION DE CUERNAVACA, JIUTEPEC, TEMIXCO Y E. ZAPATA

MARCO JURIDICO

Actualmente, en Morelos rige la Ley de Desarrollo Urbano aprobada y publicada en 1980; es decir, no se han introducido las reformas de 1983 que descentralizaron al municipio las facultades en materia de administración urbana. Querámoslo o no, debemos tomar en cuenta dicha Ley, así como la del ámbito federal, para conocer los alcances que norman a la conurbación estudiada y sacar conclusiones respecto de sus insuficiencias.

A. Régimen Federal

El marco jurídico para fundamentar, ordenar y regular los fenómenos de conurbación se define, en primera instancia, por la Constitución Federal que en su Art. 115 Fracc. VI, dice:

" VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de su competencia, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia" (107).

La Ley Federal de la materia a que nos remite esta fracción es la Ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en su párrafo tercero, denominada Ley General de Asentamientos Humanos, que señala dentro de la misma los fenómenos de conurbación en su capítulo III, artículos 18 al 27 (108). El Art. 18 define:

"El fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros formen o tiendan a formar una continuidad demográfica".

Señalando por otra parte lo que es la zona de conurbación en el artículo 21.

"Para efectos de la Fracción VI del artículo 115 Constitucional, es zona de conurbación el área circundada generada por un radio de 30 kilómetros. El centro de dicha área es el punto de intersección de la línea fronteriza entre las entidades federativas y de las que resulta de unir los centros de población correspondientes".

Los municipios y los gobiernos de las entidades federativas podrán acordar con el Gobierno Federal, en los casos que consideren conveniente la planeación conjunta, para una extensión mayor o menor a la definida en el párrafo anterior.

107. SEDUE. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Legislación Básica. DGAJ-Sedue. México 1987

108. Ibidem. Ley General de Asentamientos Humanos. Op. cit.

Para efectos de determinar o considerar la existencia de una zona de conurbación los tres ámbitos de gobierno pueden pactar sobre ello, según lo establece el Art. 22.

Para que el fenómeno de conurbación sea reconocido legalmente, se debe expedir la declaratoria correspondiente, la cual tiene dos modalidades para su expedición, como lo señala el Art. 19:

"Si los centros de población se localizan dentro de los límites de un Estado, compete al Ejecutivo Local expedir dicha declaratoria y mandarla publicar en el Periódico Oficial correspondiente. Si se localiza en más de una entidad, la declaratoria compete al Presidente de la República y la publicación se hará en el Diario Oficial de la Federación. En ambos casos se publicará, además, en alguno de los periódicos locales o nacionales de mayor circulación, según corresponda".

Las autoridades facultadas para expedir una declaratoria de zona conurbada son:

1. El Presidente de la República, en caso de que la conurbación sea entre Entidades Federativas.
2. El Ejecutivo Local, cuando el fenómeno de conurbación esté dentro de la misma entidad.

Para los efectos de regulación y control en la zona conurbada el Art. 20 establece:

"En el proceso de conurbación, la planeación y regulación de la zona respectiva se realizará conjuntamente por los gobiernos de los municipios, de las entidades federativas involucradas y de la Federación, o bien sólo por los gobiernos de los municipios y de la respectiva entidad federativa".

Como se observa, en las declaratorias de zonas conurbadas y en la regulación y control de la misma participan tanto los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, toda vez que los fenómenos de conurbación siempre que se refieren a los municipios, o más específicamente a los centros de población de éstos; por lo mismo, entrarán tanto en las conurbaciones interestatales como en las intraestatales.

Para elaborar el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada, posterior al decreto de reconocimiento de la misma, se crea la Comisión de Conurbación, como lo establece el Art. 24, de la Ley General de Asentamientos Humanos, cuando se refiere al ámbito interestatal que a la letra dice:

"Cuando el Ejecutivo Federal haya hecho una Declaratoria de Conurbación, convocará por conducto de la Secretaría de Gobernación a los Gobernadores y Presidentes Municipales correspondientes, para constituir, dentro de los 30 días siguientes a la publicación de la declaratoria, una Comisión de carácter permanente que elabore el Programa de Ordenación y

Regulación del Desarrollo de dicha zona y que promueva y vigile su ejecución y cumplimiento. La Comisión será presidida por el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología en representación del Gobierno Federal".

Las funciones de la Comisión de Conurbación Interestatal tienen su fundamento en el Art. 25 de la misma Ley General de Asentamientos Humanos, que establece:

"La Comisión tendrá las siguientes funciones:

- I. Elaborar y revisar el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada y someterlo a la consideración del Presidente de la República.
- II Gestionar y promover ante los Gobiernos de los Municipios y las Entidades Federativas y la Federación el cumplimiento, en el ámbito de su jurisdicción y competencia, del Programa de Ordenación de la Zona Conurbada y sus acciones, así como de las decisiones que hayan tomado".

Finalmente, al ser aprobado el Programa de Ordenación de Zona Conurbada, se deberán expedir las declaratorias para el aprovechamiento del suelo, como lo establece el Art. 26.

"Una vez aprobado por el Presidente de la República el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada, se expedirán las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de predios comprendidos en su territorio, de acuerdo con lo que establezcan las leyes locales".

B. Régimen Estatal

La planeación de la zona conurbada de los municipios de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec y Temixco se fundamenta en la legislación federal y estatal de planeación urbana, que establece los principios conforme a los cuales el Estado y el Municipio ejercerán sus acciones en esta zona.

La Constitución Política del Estado de Morelos, en su Art. 85-B párrafo tercero, establece que el fenómeno de conurbación intermunicipal se presenta "cuando dos o más centros urbanos formen o tiendan a formar una unidad demográfica, económica y social entre dos o más Municipios del Estado" (109).

La Ley Estatal de Desarrollo Urbano, en sus Artículos 33 al 42, contempla las normas que regularán los fenómenos de conurbación. El Art. 33 define la conurbación al expresar que "el fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros de población formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, económica y social".

109. Gobierno Estatal de Morelos. Constitución Política del Estado.

En el Art. 34 se define que "La zona de conurbación intermunicipal es el área circular generada en un radio máximo de 10 kilómetros. El centro de dicha área es el punto de intersección de la línea limítrofe entre los municipios y la que resulte de unir los centros de población correspondientes".

En su texto, el Art. 36 establece que el Ejecutivo y los Ayuntamientos acordarán sobre la existencia de una zona de conurbación intermunicipal, definiendo tres posibilidades de gestación del fenómeno:

- a) Cuando solamente uno de los centros de población crece sobre la zona señalada anteriormente.
- b) Cuando dos o más centros de población se encuentran ubicados fuera de la zona señalada, pero por sus características geográficas y su tendencia social y económica, se considera conveniente el estudio y solución conjunta de su desarrollo urbano.
- c) Cuando se proyecte o funde un centro de población y se prevea su expansión en territorio de municipios vecinos.

Las definiciones que marcan los artículos anteriores, de la Constitución Política Estatal y la Ley Estatal de Desarrollo Urbano, sobre los fenómenos que se consideran como conurbaciones son semejantes a las que se establecen en la Constitución Federal y la Ley General de Asentamientos Humanos; sólo hay una pequeña diferencia que se debe aclarar en cuanto a lo señalado por la legislación federal como una "continuidad demográfica"; y que en la Ley Estatal dice "una continuidad geográfica, económica y social".

Esta última determina, implícitamente, que las funciones de regular, ordenar y controlar las zonas conurbadas deben considerar todos los factores que concurren en el quehacer de la comunidad que forma la conurbación. Dicho de otra forma, toma en cuenta el conjunto de acciones, actividades y recursos que se manifiestan en un asentamiento humano; mientras que la L.G.A.H. se enfoca solamente al estudio de lo demográfico, es decir, al ordenamiento de la población, más que a las actividades que ella realiza.

Lo anterior obedece, fundamentalmente, a que las leyes federales deben respetar la autonomía estatal en cuanto a definir sus recursos y situaciones, por ello es ésta la encargada de establecer los aspectos específicos. Además, la Ley General sólo establece un marco jurídico que los estados deben reglamentar conforme a sus propias particularidades y necesidades. En el caso de las conurbaciones interestatales el propio ordenamiento federal crea el instrumento de los convenios, entre las autoridades estatales, para definir los límites del trabajo conjunto.

Ahora bien, una vez que se acuerda la existencia de una zona de conurbación intraestatal, ésta tendrá vigencia mediante una declaratoria que será expedida por el Gobernador del Estado y publicada en el Periódico Oficial de la entidad.

Esta declaratoria es el instrumento jurídico formal que reconoce los fenómenos de conurbación; es decir, la manifestación que expide el Gobernador del Estado es para otorgarle la vigencia y legalidad jurídica con la que se genera fuerza para la aplicación y cumplimiento de los programas de ordenación de zonas conurbadas.

Las Atribuciones Jurídicas de la Comisión de Conurbación

Según la ley estatal vigente, la facultad de expedir la declaratoria de conurbación está expresamente señalada para el Gobernador del Estado, mientras que a la autoridad municipal sólo le corresponde la facultad de promover la existencia de la misma.

Una vez que se expide la declaratoria de una zona de conurbación por el Gobernador del Estado, se convocará a los Presidentes Municipales, en un término de 30 días, a constituir la Comisión de Conurbación, con carácter permanente, y será presidida por el Ejecutivo Estatal (Art. 37).

Esta Comisión es un organismo público de carácter técnico, facultado para procurarse la asesoría que considere y para promover la presentación de proposiciones, captar información, realizar investigaciones y oír la opinión de los distintos grupos sociales a través de sus organismos legalmente constituidos.

Las atribuciones de esta Comisión las consigna el Artículo 38, siendo las siguientes:

"I). Elaborar, revisar y evaluar el Plan de Ordenación de la zona conurbada, con intervención de la Comisión Coordinadora del Plan Estatal y someterlo a la aprobación del Gobernador del Estado.

II) Gestionar ante las autoridades estatales y municipales el cumplimiento y ejecución, en el ámbito de su jurisdicción, del Plan de Ordenación de Zona Conurbada".

Las Comisiones de Conurbación Intermunicipal deberán sesionar cuatro veces al año, con asistencia como mínimo de las tres cuartas partes de sus integrantes. Las decisiones se tomarán por mayoría de votos del quorum legal y el Presidente de ésta tendrá voto de calidad en caso de empate (Arts. 39 y 40).

Finalmente, señala la facultad de la Comisión para expedir su reglamento interior en un plazo no mayor de 30 días, contados a partir de su primera reunión (Art 41).

Cumpliendo con las normas que facultan al Gobernador del Estado para expedir las declaratorias de zonas conurbadas, el 20 de mayo

de 1981 se dicta el decreto que declara la existencia de la Zona Conurbada Intermunicipal de Cuernavaca-Jiutepec-Temixco-Emiliano Zapata, integrando así mismo la Comisión de Conurbación el Gobernador del Estado y los Presidentes Municipales correspondientes, señalando al Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas de la entidad, como representante del Gobernador del Estado.

La Comisión de Conurbación es constituida como un organismo público de carácter técnico, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual se compone por todos los bienes muebles e inmuebles que adquiera.

Las funciones atribuidas a la Comisión de Conurbación fueron las siguientes:

- I.- Procurarse la asesoría técnica que estime necesaria,
- II.- Promover la presentación de proposiciones en materia de planeación, corresponsabilidad sectorial y financiamiento relacionado con el desarrollo urbano de la zona, en el seno de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo,
- III.- Levantar un inventario de los recursos humanos, naturales y económicos de la Zona; realizar investigaciones, captar la información necesaria y adecuada,
- IV.- Recibir la opinión de los diferentes grupos sociales e instituciones que concurren en la Zona, a través de sus organismos legalmente constituidos, para la elaboración de los planes, programas y en la posterior ejecución de los mismos,
- V.- Fijar los principios para la administración del proceso de ordenación y regulación de la Zona Conurbada, en coordinación con las autoridades y dependencias del Estado y Municipios que participan,
- VI.- Elaborar, revisar y evaluar el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada con intervención de la Comisión Coordinadora del Plan Estatal y someterlo a la aprobación del Gobernador del Estado,
- VII.- Participar en la modificación y/o cancelación del Plan, de conformidad a la ley,
- VIII.- Opinar sobre las declaratorias de provisiones, de usos, reservas y destinos que se dan en la Zona,
- IX.- Tomar decisiones en cuanto a las materias que comprende el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada y de aquellos que se den como modalidades o derivaciones de aquél y que serán objeto de cumplimiento por los miembros involucrados,

- X.- Fomentar el aprovechamiento, en beneficio social, de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza,
- XI.- Proponer programas a corto, mediano y largo plazos para el desarrollo urbano y rural de la Zona, tendientes al mejor aprovechamiento de los recursos naturales y al adecuado ordenamiento de los asentamientos humanos,
- XII.- Integrar proyectos de inversión con base en una adecuada jerarquización de las necesidades que deben ser atendidas,
- XIII.- Fomentar el aprovechamiento racional, entre otros, de los recursos agrícolas, ganaderos, hidráulicos, energéticos, turísticos e industriales de la Zona y la comercialización de los productos,
- XIV.- Proponer medidas administrativas y financieras necesarias para la consecución de sus objetivos,
- XV.- Gestionar ante las autoridades y organismos correspondientes la compatibilización de los planes estatales y municipales de desarrollo urbano -y de los que de ellos se deriven o consideren modalidades- con el de la Zona Conurbada,
- XVI.- Gestionar ante las autoridades estatales y municipales el cumplimiento y ejecución, en el ámbito de su jurisdicción, del Plan de Ordenación de la Zona Conurbada y de aquellos que de él se deriven o consideren modalidad,
- XVIII.- Las demás que le otorguen las leyes".

El hecho que la Comisión de Conurbación haya sido considerada como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con autonomía para procurarse "La asesoría técnica que estime necesaria" y "expedir su reglamento interior en un plazo no mayor de 30 días contados a partir de su primera reunión" (Art. 4 Fracción I Decreto de 20-11-81 y Art. 41), según los estudiosos del derecho administrativo no limita el control del Estado sobre él, sino que solamente tiene determinada la competencia territorial y facultades específicas del organismo; guardando una relación jerárquica con el Ejecutivo Estatal y con los Ayuntamientos correspondientes.

La propia composición del organismo da mayores elementos para confirmar lo anterior: "La Comisión contará con un Secretariado Técnico formado por elementos y personal comisionado por los gobiernos del Estado y Municipios que participan en ella" y "la Comisión de Conurbación estará integrada por el Gobernador del Estado, quien la presidirá, por los Presidentes Municipales y el Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado, quien podrá fungir como representante del gobernador" (Arts. 9 y 2 del Decreto de 20-V-81).

Otros elementos que demuestran ese control de su "autonomía", los encontramos en:

"Art. 4. I. Promover la presentación de proposiciones en materia de planeación, corresponsabilidad sectorial y financiamiento...en el seno de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo.

V. Fijar los principios para la administración del proceso de ordenación y regulación de la zona conurbada, en coordinación con las autoridades y dependencias del Estado y Municipios.

VI. Elaborar, revisar y evaluar el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada, con intervención de la Comisión Coordinadora del Plan Estatal y someterlo a la aprobación del Gobernador".

"Art. 10. Al frente del Secretariado Técnico estará un Secretario Técnico, quien será nombrado y removido por el C. Gobernador".

En definitiva, este organismo es parte de la administración pública estatal con capacidad de acción dependiente de la voluntad política de las autoridades correspondientes.

En la práctica, esta Comisión no cumplió con las funciones que se le asignaron. Sus características de organismo descentralizado, con un régimen especial para su control y vigilancia y poder discrecional en la toma de decisiones, no fue suficiente para que funcionara sin el consentimiento del Ejecutivo Estatal. Por otro lado, la comunidad no tuvo mecanismos para presionar a la autoridad a que cumpliera con los preceptos legales y administrativos ni para participar con fuerza y eliminar la negativa discrecionalidad de la autoridad.

Finalmente, en el crecimiento de la ZCC se impusieron las reglas del mercado por sobre las del interés público que resguarda el Estado. Las autoridades no evitaron, aunque contaron con instrumentos técnicos para hacerlo, el caos urbano, el incremento de necesidades de servicios básicos, en fin, el empeoramiento de la calidad de vida de las mayorías urbanas.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994 establece que las comisiones de conurbación no serán creadas como organismos públicos descentralizados, sino que se integrarán al Sistema Nacional de Planeación Urbana, como un órgano competente en la planeación, regulación y control del desarrollo urbano y con la participación de todos los sectores de la sociedad.

Aunque esta situación que revisa y cambia lla SEDUE no fue la causa única de los fracasos, en la medida que le quita exclusividad al gobierno y lo integra al Sistema Nacional de Planeación Urbana, abre la posibilidad para que participe la comunidad en mejores condiciones y ésto puede garantizar su funcionamiento en el futuro.

IV. BASES PARA EL FUTURO DE LA PLANEACION URBANA

1. PROPUESTAS PARA AVANZAR EN LAS NUEVAS CONDICIONES

Hasta aquí hemos conocido diversas situaciones históricas por las que ha transitado la planeación urbana y, de alguna forma, se esboza que su resultado ha sido mucho menor a las expectativas generadas en la sociedad.

Esto no sólo ha acontecido en México, ha sido la experiencia de todos los países latinoamericanos que se han apoyado en la planeación para intentar llegar al desarrollo. Las maquiavélicas armas del mercado se imponen generalmente, salvo la excepción de Cuba, por las características propias de su sistema socialista, hoy muy presionado por el bloqueo del gobierno de Estados Unidos de Norteamérica y la sumisión de muchos países latinoamericanos.

A estas frustraciones de la planeación han concurrido, simultáneamente, por un lado, la fuerza conservadora de la clase dominante que a través del Estado recrea mecanismos de mercado; por otro lado, la débil fuerza de los sectores que propugnan transformaciones estructurales, pero que no logran incidir en el Estado para materializarlas.

En quince años de experiencia de planeación urbana en México se ha avanzado en su institucionalización; pero falta mucho por hacer, sobre todo para transformar el sustento de las políticas de la Administración Pública con el fin de superar los límites que impiden construir bases nuevas, instrumentos flexibles y conciencia sobre la importancia de la planeación urbana para incidir en el crecimiento económico y el desarrollo social con equidad.

Desde nuestro punto de vista ha faltado energía en tres aspectos:

1. Una mayor integración de los instrumentos jurídicos y administrativos operativos con los objetivos sociales y económicos que procura la planeación urbana. Existe disociación, duplicidad de competencias, insuficiencias de coordinación pública y falta simplificación administrativa para materializar las propuestas de los planes y programas.
2. Una débil asimilación por parte de las fuerzas políticas sobre el valor que tienen los planes y programas urbanos en las actividades económicas y sociales. Es aún poca la voluntad política de los sectores gobernantes para aplicar extensamente los preceptos y espíritu constitucionales que se expresan en la planeación urbana.
3. Un freno que impone el gobierno a la participación real de la comunidad, que se refleja en falta de acción política activa de toda la sociedad civil en hacer valer sus derechos sociales y urbanos.

En general, falta caminar hacia la maduración política de todos los mexicanos, con un claro sentido de compartir la ciudad, de integrar esfuerzos para abatir carencias, incursionar en nuevas formas de colaboración y administración que erradiquen separaciones artificiales entre el gobierno y el resto de la sociedad.

Las propuestas siguientes pretenden aportar elementos para avanzar en el objetivo de resolver estos factores mencionados. La primera nos introduce al entendimiento de los elementos que existen en la ciudad y que dan sustento al gobierno local; en especial para comprender los nuevos fenómenos urbanos, económicos, políticos y sociales que expresa la conurbación y que de alguna manera nos pone a pensar en la necesaria transformación y adecuación en los gobiernos locales. La segunda, nos permite aclarar la función social del suelo mexicano y el papel de la planeación como instrumento para asegurar ese fin. La tercera propone algunos criterios para una reforma urbana en el país, tan necesaria para inducir un adecuado ordenamiento de las ciudades y lograr resolver los problemas que se presentan por las carencias de satisfactores básicos.

2. ELEMENTOS POLITICOS, SOCIALES Y ECONOMICOS SOBRE EL GOBIERNO LOCAL

En la actualidad, el gobierno local se caracteriza, entre otros factores, por lo específico de sus objetivos. Primero, por la función de representar la identidad y aspiraciones de la comunidad; y segundo, por su función administrativa que procura la satisfacción de las necesidades públicas básicas, de interés general.

Desde el punto de vista jurídico-administrativo, el gobierno local es la base de la institucionalidad del sistema político del Estado Mexicano, en la que se produce y realiza la interacción entre las partes política y civil de la sociedad. Es el espacio donde se encuentra la mayor percepción de la realidad social y las diferentes situaciones que ésta presenta.

Esto es lo que justifica que en la actualidad, aunque existen diversas formas de gobierno local, se insista en la importancia y necesidad de la acción social y la mayor representatividad política de ésta en el quehacer local.

Recordemos que en nuestro continente la mayoría de los estados independientes se gestaron en el seno del espacio y formas de acción política municipal: en los cabildos.

En nuestro país, el gobierno local tiene una larga y rica historia, y de alguna manera siempre ha estado ligado a los actos más importantes de la evolución nacional: Cortés, en 1519, funda el primer municipio en la Vera Cruz con el propósito de establecer relaciones directas con la Corona. Más adelante, en 1808, el Ayuntamiento de la Ciudad de México es protagonista en los inicios de la lucha independentista, cuando el síndico Primo de Verdad, ante la invasión napoleónica en España, manifiesta que la soberanía volvía a recaer en el pueblo originario, el mexicano (110).

Para efectos de nuestro trabajo, en la formación de una nueva expresión de un asentamiento humano de una ciudad que traspasa los límites municipales y le da una nueva dimensión a la localidad, es importante conocer mejor los elementos componentes del gobierno local, porque éste se irá transformando con el crecimiento urbano.

Por lo anterior, explicaremos las realidades que se manifiestan en el terreno social, base de la situación que estudiamos, que nos permiten justificar una perspectiva para la unidad y gobernabilidad metropolitana.

110. Carpizo, Jorge. Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México. Estudios Municipales Nº 5, sep-oct. 1985. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación

SOCIABILIDAD, COMUNIDAD Y LOCALIDAD

Lo que impulsa al individuo a constituir formas de organización es su **SOCIABILIDAD**, tendencia vital, necesaria e irrenunciable que le da contenido a él mismo y al grupo. La inclinación por agruparse se presenta en los individuos de manera natural y a través de la historia ha ido evolucionando, desde las familias, hordas, clanes, grupos, etc., hasta nuestros días. Con el tiempo se ha venido racionalizando más la organización para resolver sus necesidades y aspiraciones. Actualmente, toda persona forma parte de una organización social y está a favor o en contra de principios y objetivos de la misma, está asociada por necesidad, voluntariamente o de hecho.

La **SOCIABILIDAD**, entonces, es un factor permanente en la historia de la humanidad y se manifiesta en las múltiples interrelaciones que genera el individuo, las cuales dependen de la propia evolución del hombre.

Esta sociabilidad se concretiza siempre en la **COMUNIDAD**, que viene a ser el ámbito donde se expresa y un conjunto de valores que impulsan las relaciones específicas y características de un grupo, en un espacio y tiempo determinados. Esta comunidad presenta distintos grados de complejidad que responden a su tiempo y lugar, a su desarrollo cultural e histórico. Lo importante de la comunidad es su conciencia sobre sí misma, la pertenencia a ella y su aceptación de las características que la identifican como tal.

El aprovechamiento del territorio por la comunidad pone a este recurso como un bien sujeto a las reglas de las relaciones sociales y, en el caso del México actual, en el ámbito urbano, como una mercancía. Las reglas las aplica y resguarda el gobierno local dentro de los límites del territorio; es decir, lo que se llama el ámbito de competencia de ese gobierno. Esto conforma el espacio, el territorio, en el cual se asienta y desarrolla la comunidad y que se denomina la **LOCALIDAD**.

Estos elementos básicos generan y justifican un gobierno local: sociabilidad, comunidad y localidad, que se encuentran relacionados indisolublemente.

CARACTERÍSTICAS DEL GOBIERNO LOCAL

El municipio es la expresión más antigua del gobierno local. De origen romano, del siglo IV A.C., se reconoce a la ciudad de Túsculum (111), vecina a Roma, como la primera que se autodefine y defiende como unidad social, política y económica. Al pactar con el imperio su relación especial acuerda: tener los mismos

111. Varas, Carlos. Teoría del Gobierno Municipal. Editorial U. de Chile, Chile, 1984.

derechos que los romanos, ser ciudadanos romanos, reclutarse en el ejército y pagar ciertos tributos a Roma. Pero Tuscúlum tiene su propio territorio y su particular forma de gobierno para cumplir con sus fines como municipio. Esto, en general, se encuentra en todas los municipios contemporáneos

De lo anterior podemos colegir que un gobierno local tiene:

1. Límites geográficos que se expresan o definen en el ámbito político-administrativo. Esta es la base de su estructura y ámbito territorial de competencia.

Los límites pueden ser rígidos, en un sistema antiguo, con tiempo de existencia; pero aún así se permite que éstos cambien debido a las necesidades que se presentan al interior o al exterior del mismo. En México cada cierto tiempo se crea un nuevo municipio por cuestiones de orden político o económico. De 2,383 municipios que existían en 1980, a la fecha se han incrementado a 2,389 (112). Los límites funcionales son más cambiantes porque responden a los objetivos de la comunidad para resolver sus necesidades.

La equivocada mezcla de este tipo de límites con una filosofía racista y cierto aventurerismo político, que alimenta la apropiación privada de la riqueza, ha generado las guerras de dominación, las ocupaciones de territorios, la opresión económica, tecnológica y militar de países o grupos poderosos contra sectores, y clases y países hasta hoy dominados y subdesarrollados. La geopolítica nazi fue la más grotesca expresión resultante de la tergiversación del contenido de los límites funcionales llegando a transformarla en una guerra de expansión y racismo.

En la medida que las necesidades cambian, por el crecimiento o por la fuerza, las funciones en última instancia deben adecuarse; pero siempre guardando un marco institucional, político y moral que evite dañar a otras localidades.

2.- Inserción en un sistema mayor.

Es la relación que establece o tiene un gobierno local con otro superior. Es más evidente cuanto con menos autarquía se presentan las posibilidades y condiciones para el desarrollo de comunidades.

Por otra parte, esta inserción expresa la constante y creciente potencialidad de sociabilidad de los individuos y grupos para incorporarse o conciliar intereses con otros.

La inserción siempre se da con un sistema social mayor, lo cual implica una relación de interdependencia y/o subordinación a

112. Secretaría de Gobernación. Información Estadística del Centro Nacional de Estudios Municipales.

éste, a una instancia superior de gobierno. En estas condiciones, la funcionalidad estará ligada a los intereses generales de la comunidad superior (región, país, comunidad de países, etc.) y la localidad formará parte de aquella, estableciéndose una relación de complementariedad y de inserción-subordinación.

En todos los Estados actuales existen, y le dan sustento, gobiernos locales que de alguna forma representan las partes de la comunidad-nación.

Desde el punto de vista teórico el origen, y por consiguiente el carácter de la relación, del gobierno local y en particular del municipio, se recoge y discute con dos enfoques que sustentan, también, dos áreas del conocimiento: el legal o jurídico y el sociológico.

El enfoque legal.

Según esta corriente, el municipio existe porque ha sido creado por una ley de un Estado determinado. En este orden el municipio es un ente subordinado, como en el caso de Egipto donde fue creado el sistema en 1960, y esto hace que, además, muchas autoridades sean nombradas por el poder central.

En este enfoque se considera que la institución es dada y creada para la comunidad y no producto de ésta.

Otra característica que resulta del municipio "creado" es que cada vez que entra en crisis se concluye que el problema está en las leyes e instrumentos que le dan vida y sustento y no en dificultades socioeconómicas que se originan en la comunidad del municipio o en su contexto regional o nacional.

Creo que desde el punto de vista del materialismo histórico este enfoque ubica al municipio como una estructura formal de un Estado estático; remarca los aspectos jurídicos institucionales por sobre la evolución social.

El enfoque sociológico

Este se apoya en las ideas jusnaturalistas que afirman que el municipio es anterior al Estado, se basa en la forma que adopta la sociedad natural.

A esta concepción, el enfoque sociológico le incorpora otros elementos y establece que el municipio es un producto social, histórico y objetivo. Es un resultado de la sociabilidad de los individuos y grupos, quienes se dan una organización para regular su convivencia.

Este enfoque parte definiendo que es la realidad social objetiva la que determina las necesidades de los grupos para organizarse e integrarse en estructuras mayores.

Se insertan en estructuras superiores; pero siempre se quedan con grados de autonomía. Se concibe que los límites y relaciones entre la comunidad y gobierno cambian conforme a su propia evolución.

En ambos enfoques existen características que han sido explicadas por diversos autores que defienden uno u otro. Ignacio Burgoa, José Francisco Ruiz Massieu y Manuel del Río González se inclinan por el enfoque legalista. El primero afirma que "El municipio como concepto abstracto y realidad histórica no puede funcionar sin el derecho" (113); el segundo enfatiza que "El municipio no es entonces una realidad social, extra estatal y natural, sino una creación jurídica, una creación normativa" (114).

Finalmente, el tercero dice: "aunque la institución del municipio es anterior a la Constitución General de la República, esto no implica que se debe considerar al municipio como una institución de derecho natural... y en todos los países ha surgido como una creación del derecho" (115).

De otro lado, Ochoa Campos afirma que "El municipio es una forma socio-política" y, continúa "desde el primer momento como realidad sociológica y como asociación domiciliada, se da como municipio natural, independientemente de que desarrolle en su seno un propio régimen local en lo político y lo administrativo".

En este orden, el enfoque sociológico confirma con Ochoa Campos el municipio natural y establece el puente con lo jurídico cuando dice: "pero en cuanto se logra concretar en el municipio la tendencia a institucionalizarse para fines propios y específicos, éste adquiere el carácter de municipio político" (116).

Creo que estas diferencias de enfoques se mantienen porque no han introducido en sus análisis algunos factores como los siguientes:

- A. La evolución constante de la sociedad y con esto la generación de mejores formas de organización y relación para asumir su sobrevivencia y desarrollo.

Esto nos lleva a afirmar que la organización municipal se gesta en el seno de la propia comunidad, como una necesidad real de su crecimiento, de la aparición de necesidades materiales que requerían más que el esfuerzo individual, el apoyo colectivo: los servicios públicos, por ejemplo.

- B. La división del trabajo, que provocó el intercambio, la valoración de las mercancías y su apropiación privada.

113. Burgoa Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa.

114. Ruiz Massieu, José Fco. El Nuevo Art.115. Edit. Porrúa 1983.

115. Del Río Gtz. Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Cárdenas Editor

116. Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa S. A. México, 1985.

La misma división del trabajo y la propiedad privada dieron origen a la aparición de grupos y clases que luchan por imponer su forma de apropiación de la riqueza y, entre otras, de la tierra, el espacio en el cual vive y trabaja la comunidad.

La localidad se vio disputada por sus propios comuneros, que tienen intereses distintos y muchas veces contrarios entre sectores y clases sociales. La ciudad, el asentamiento humano en general, se establece y estructura según la condición económica que tenga la familia o grupo. Emerge una forma de relación y organización social que se estructura en el municipio.

Es común encontrar, en nuestros días, cómo los sectores de bajos o escasos recursos, sobre todo los campesinos que emigran de su medio, llegan a las ciudades y se asientan en áreas que con el tiempo se transforman en una ciudad o parte de la existente (Netzahualcoyotl, en Ciudad de México es un ejemplo).

También es reiterado encontrar disputas de comunidades por la tierra y una forma de resolverlas por el Estado es creando un nuevo municipio en la zona de disputa, que diluya los enfrentamientos y reparta poder entre los grupos que contienden (Temoac, en el Estado de Morelos). La creación del municipio de Cuautitlán Izcalli, en el Estado de México, encuentra sus raíces en intereses económicos de grupos inmobiliarios y políticos, de las autoridades para buscar resolver problemas de crecimiento urbano; primero están las situaciones sociales, no necesariamente del territorio del que será municipio, y después se crea el municipio.

- C. El crecimiento de los asentamientos humanos y la capacidad de sociabilidad, el mercado como elemento importante de ella, fue generando relaciones e identidades de comunidades que fueron dando forma a los estados.

El establecimiento de relaciones implicó definir normas y estructuras para la actividad interna, para asumir todos los compromisos, así como procedimientos y formas para su buen desarrollo.

Todo esto contribuyó a formar las reglas de convivencia, las de relaciones y estructuras para evitar la entropía de la comunidad. Es en estas situaciones que se institucionaliza el municipio, cuando concurre alguno o todos los factores mencionados.

Esta institucionalización se materializa a través de las leyes y reglamentos, que le imprimen el carácter de organización política a la comunidad y establecen los derechos y deberes de sus miembros.

Con base en los anteriores factores, el enfoque sociológico nos satisface más, pues la realidad nos muestra que el municipio es el resultado de la evolución de la comunidad, que lo transforma en una entidad social y política, lo incorpora en un sistema social mayor y sus normas de convivencia dependerán de los objetivos de la propia colectividad y de la forma de inserción que adopte. Por esta razón es que las comunidades y gobiernos locales no son una cuestión estática y terminada. Irán cambiando conforme evoluciona y crece la comunidad y la sociedad en general.

Para nuestro estudio nos interesa resaltar este último aspecto, ya que la conurbación expresa este constante cambio y crecimiento de la comunidad y la sociedad.

A manera de resumen, podemos decir que cualquier estructura política local comprende muchos factores. Estos se presentan en distinta forma y contenido; pero siempre todos estarán presente los siguientes:

Factores objetivos

1. El territorio delimitado -extensión y recursos- y ámbito de competencias. En este territorio se dan ciertos usos, similitudes u homogeneidad y diferencias; así como, también, accesibilidad o capacidad de conexión con el sistema nacional.
2. La población que forma la comunidad es sujeto de derechos y obligaciones, con fluctuaciones en su composición, cantidad y grado de integración.
3. Las relaciones económicas que generan las actividades locales en la producción y los servicios, compone la riqueza material ubicada y transformada del municipio.

Factores subjetivos

1. El estatus legal como unidad geopolítica y social.
2. Personalidad jurídica para que las autoridades resuelvan el cómo atender las necesidades sociales, lograr los objetivos de desarrollo y para relacionarse en el sistema del que forma parte.
3. Aspiraciones y objetivos de la comunidad, tanto para fortalecer su arraigo e identidad como para avanzar socialmente hacia la satisfacción de sus aspiraciones materiales y espirituales.

Factores organizacionales

1. Estructura y funciones, que articulan la convivencia y relaciones sociales.



1. FACTORES OBJETIVOS

- Límite Jurídico-Administrativo estatal, como parte integrante del Sistema Federal.
- Límite Jurídico-Administrativo municipal, como parte del Estado.
- Territorio, recursos y población
- Actividades económicas, sociales y políticas.

2. FACTORES SUBJETIVOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución del Estado Soberano de Morelos.
- Bases Normativas de los Municipios del Estado de Morelos.
- Bando de Policía y Buen Gobierno.
- Reglamentos y disposiciones municipales
- Planes y programas de desarrollo.

3. FACTORES ORGANIZACIONALES

- H. Ayuntamiento Municipal
- Estructura administrativa municipal
- Organizaciones comunitarias
- Formas de participación del municipio en el Congreso Estatal
- Participación en el COPLADE y otros órganos de integración y coordinación pública.

2. Participación comunitaria, en actividades de interés privado o social que, de en cualquier forma, inducen capacidades para el desarrollo local.

3. Inserción con el sistema político regional y nacional, que define su grado de autonomía.

En síntesis, el municipio es el ámbito reconocido como una comunidad que interactúa y se desarrolla en su espacio común, delimitado y organizado conforme a la situación histórica que perfila sus relaciones sociales -internas y externas- e institucionales con el sistema político-social en el cual se inserta.

En la actualidad, los factores que provocaron el paso de comunidad natural a comunidad jurídica y los elementos constitutivos de un gobierno local, se expresan claramente en las ciudades y las características que explican su expansión territorial. El elemento que más peso tiene hoy es el económico; esto es así debido a que las relaciones sociales son sobre todo económicas, y se realizan en un mercado, sobre todo, concentrado en las ciudades.

Por lo anterior, dentro del municipio actual el área urbana es la más importante y se refuerza porque en ella se asienta la municipalidad y se conforma el espacio territorial que experimenta la integración y organización de las diversas manifestaciones de la comunidad en lo social, político y económico.

Esta característica de ser espacio de manifestaciones colectivas, hace que la ciudad adquiera el doble y simultáneo carácter de sujeto y objeto.

1.- En lo económico, el carácter de sujeto se resume en el conjunto de riqueza que contiene y que genera; en cambio, su calidad de objeto lo adquiere por las condiciones que ofrece para realizar actividades económicas, como ámbito de producción, de intercambio y de consumo.

En México, esta particularidad de la ciudad, dentro del municipio, se ha venido fortaleciendo con el proceso de industrialización y de terciarización de la economía.

2.- En lo social, desde la época prehispánica la ciudad ha sido el lugar de integración social por excelencia. Aquí se encuentran los valores culturales y sociales de las distintas épocas. Estos se enfrentan, trastocan y modifican según las situaciones socioeconómicas que se van gestando.

La ciudad es sinónimo de participación colectiva y de la expresión variada y plural de culturas. Es, por excelencia, receptora y generadora constante de costumbres y patrones de comportamiento.

En nuestro país, y en la zona conurbada de Cuernavaca particularmente, es fácil encontrar expresiones de las tres culturas que se han vivido: prehispánica, colonial y contemporánea. También, por los flujos migratorios se encuentran y conviven manifestaciones culturales rurales y urbanas, nacionales y extranjeras.

La propia necesidad de identidad del individuo o comunidad con su localidad y el sistema al que pertenece, así como la expansión cultural, le ha impreso a la ciudad y al municipio la función de cultivar y preservar las formas culturales y sociales que expresen la historia, la identidad y las aspiraciones de las comunidades.

3.- Lo político lo encontramos en dos aspectos. Por un lado, está el hecho de que en la ciudad se localizan los organismos políticos del municipio y la nación. Por otro lado, en el ámbito urbano es donde se aprecian con nitidez las relaciones y diferencias entre la sociedad política -el gobierno- y la sociedad civil.

Es en la ciudad donde la sociedad civil adquiere comportamiento político y lucha por el poder político que le permita asegurar objetivos económicos y sociales.

Esta particularidad de concentrarse el poder político en la ciudad ha servido, también, para que éste se haya consolidado y crecido.

Debemos enfatizar que lo político tiene como base el quehacer económico y social que se realiza en el municipio y región. La acción política en la ciudad, tanto por la ubicación de los órganos del poder del Estado y la fuerza de la sociedad civil en última instancia responde, a la constante lucha por la apropiación de la riqueza y socialización de la producción.

En tanto en la ciudad se expresa la mayor y creciente división del trabajo, también se encuentra la mayor división social y por lo mismo las más variadas formas y propuestas políticas.

Es la ciudad, entonces, una comunidad política, una expresión superior de la sociabilidad de una colectividad.

Esta situación urbana se ha retroalimentado en tanto la concentración de población propicia la ubicación de industrias y servicios, atrayendo nuevas actividades y población. Asimismo, su alto grado de concentración de capital ha incidido, a nivel subjetivo, en la definición de políticas públicas, resultando de ello una mayor inversión en las ciudades que en el campo.

De esta manera, en el área urbana se desarrollan preferentemente las acciones públicas que se orientan a asegurar las condiciones materiales para la reproducción de la fuerza de trabajo y para la redistribución del ingreso.

Lo Subjetivo Tratando de Alcanzar lo Objetivo en el Municipio Mexicano. La Reforma al Art. 115 Constitucional.

En el crecimiento y urbanización del país han prevalecto situaciones de segregación, inequidad económica, subdesarrollo y concentración-dispersión poblacional.

El crecimiento indudablemente trajo consigo el desarrollo desigual en la capacidad económica administrativa, financiera y de servicios de los municipales; por lo que, permanentemente, se ha tratado de encontrar instrumentos específicos para propiciar un desarrollo equilibrado del país y, consecuentemente, para la creación de estructuras económicas, políticas y sociales que promuevan la transformación y fortalecimiento de la vida municipal. Esto sirvió de motivación esencial para llevar a cabo las reformas del Art. 115 Constitucional.

De acuerdo con lo sustentado y aprobado en esa reforma, para que se dotara al municipio de los instrumentos políticos, administrativos y económicos para gobernar y organizar el desarrollo integral de su territorio, en el Estado de Morelos se reformó y adicionó artículos constitucionales y algunas leyes reglamentarias de la entidad, excepto la relativa al desarrollo urbano, para armonizarlos y ser congruente con las reformas en el ámbito federal.

Esto se aprecia en cada uno de los ordenamientos jurídicos estatales actualizados, que regulan las funciones y competencias del municipio, atribuyéndole facultades como la de administrar los impuestos predial y de transmisión de dominio, administrar y apoyar su catastro municipal, ordenar y regular los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de su territorio, a través de sus órganos y comisiones competentes, dictar reglamentos y disposiciones administrativas para la adecuada acción del Ayuntamiento en estas materias y participar en la celebración de convenios con otros municipios o con otros ámbitos de gobierno, para llevar a cabo los objetivos y finalidades propuestas para su desarrollo.

Asimismo, le atribuyen la facultad de prestar los servicios públicos, con el concurso del Estado cuando sea necesario, en materia de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito. Podrá coordinarse y asociarse, para la más eficaz prestación de los servicios públicos que le correspondan, con otros municipios.

Es la primera vez, después de la Revolución, que el municipio mexicano cuenta con facultades para orientar su desarrollo; aunque por su inserción en un sistema político federal depende de las políticas e instrumentos de ámbitos superiores de gobiernos: estatal y federal. Con la Reforma de 1983 se le presentan mejores condiciones para lograr su relativa autonomía y libertad.

Actualmente, el municipio cuenta con el poder para orientar y regular el desarrollo urbano y, consecuentemente, para generar condiciones que permitan un mejor nivel de vida para los habitantes. El asumir estos retos dará la tónica del futuro urbano y el ámbito de acción de los grupos sociales y políticos.

El desarrollo de esta unidad básica del sistema político nacional, aglutinador de la voluntad social, estará vinculado a la capacidad para ejercer las facultades legales en un marco de creciente democracia y reparto equitativo de la riqueza municipal.

Para articular y promover lo anterior la Constitución y las Bases Normativas de los Municipios del Estado de Morelos plantean que los Comités Municipales y Regionales de Planeación. Son los órganos de planeación y promoción del desarrollo urbano dentro de la jurisdicción territorial municipal.

Estos Comités tienen como funciones específicas: coordinar con las autoridades estatales y las Comisiones Auxiliares la planeación del desarrollo urbano dentro de la jurisdicción de cada municipio; señalar la existencia de zonas de conurbación del municipio con otros circunvecinos; promover las declaratorias correspondientes y participar en el desarrollo de las mismas; elaborar los programas de financiamiento, inversiones y acciones para conservar, mejorar y regular los centros de población del municipio y vigilar la correcta realización de las obras públicas municipales, debidamente planeadas y programadas, en coordinación y bajo la supervisión de las autoridades correspondientes, sean estatales o federales.

En las Bases Normativas de los Municipios del Estado de Morelos se le confiere atribuciones al municipio para celebrar convenios, con la Federación, otras entidades federativas y con otros ayuntamientos, para apoyar los objetivos y finalidades propuestas dentro de su jurisdicción, participar en la planeación y regulación de las zonas conurbadas conforme a las declaratorias respectivas, expedir el reglamento y las disposiciones administrativas tendientes a dar operatividad a los planes de desarrollo urbano municipal, a través de sus Comités Municipales y Regionales de Planeación.

El Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio, como en el caso de Cuernavaca, también le define al Ayuntamiento de Cuernavaca las facultades que las normas jurídicas de orden estatal establecen en la materia.

Como puede observarse, todos estos preceptos confieren al municipio la facultad para actuar y atender los fenómenos de conurbación. Si la Ley de Desarrollo Urbano Estatal estuviera actualizada, también debería indicar lo mismo; reiteraría que el Ayuntamiento es la autoridad principal para llevar a cabo las acciones de planear y regular las zonas conurbadas, determinar la existencia del fenómeno, crear la correspondiente Comisión,

solicitando, si así se requiere, el apoyo y asesoría de los órganos estatales y federales competentes en la materia.

Todas estas funciones y atribuciones tienen un carácter netamente administrativo, ya que la facultad de aprobar los planes y programas de las zonas conurbadas, así como la expedición de la declaratoria de la misma, compete exclusivamente al Gobernador, pues, además de ser un problema urbano municipal hay situaciones económicas, políticas y sociales que sobrepasan este ámbito y corresponde a la autoridad estatal atenderlas y resguardarlas.

Los factores subjetivos están renovados y a la espera de que se objetivicen.

MARCO FORMAL Y REAL DE LA INCIDENCIA MUNICIPAL Y LA REFORMA

A partir de las modificaciones al Art. 115 Constitucional se le reconoce y entrega al municipio la facultad para atender los asuntos urbanos.

Con instrumentos de planeación, constituidos por los mecanismos, procedimientos técnicos y administrativos y organismos públicos, se puede dar cauce a estrategias de desarrollo urbano municipal.

Mediante estos instrumentos el Estado, y en particular el gobierno, realiza, por un lado, acciones directas: como inversionista y gestor y, por otro lado, acciones indirectas, regulatorias y de inducción.

Con las acciones de inversión el gobierno actúa como el agente principal de las actividades económicas y base para su desarrollo; asimismo, se constituye como subsidiario de la acción privada. También actúa a través de organismos públicos que atienden la satisfacción de necesidades sociales.

Los instrumentos de acción indirecta no implican la realización de obras materiales, sino que sirven a la tarea de coordinar entre los ámbitos de gobierno y de inducir y concertar con la comunidad la realización de ellas. En este sentido el gobierno es por excelencia promotor y regulador.

Los planes y programas urbanos, entre otros, forman parte de este tipo de instrumentos y son relativamente nuevos en la actuación pública. Desde su generación, a partir de 1978, los planes en los municipios no pasaban de ser una acción formal, pues no contaban con recursos para realizar las obras. El municipio adquiere condiciones para desarrollar una fuerza real sólo a partir de 1983 con la Reforma Municipal.

De todas formas, a la fecha, transcurridos 8 años de la Reforma, la incidencia real del municipio en desarrollo urbano no ha alcanzado la capacidad suficiente para atender el universo de situaciones. La Federación y los Estados, como históricamente ha sido, continúan siendo los principales realizadores de obras.

Lo anterior se debe a que, aun cuando el municipio tiene las facultades en materia urbana, no cuenta con los recursos económicos, técnicos ni administrativos para desplegar más rápidamente acciones para su fortalecimiento.

Las acciones de regulación e inducción, mediante los planes y programas, no incorporan aún la participación de la comunidad, ésta es débil a nivel nacional, y en el caso de la zona conurbada, sólo Cuernavaca cuenta con los recursos para lograr presencia y orientación pública en la urbanización.

En otras palabras, nuestra ZCC cuenta hoy día con muchos más elementos que hace 10 años, para fortalecer su crecimiento ordenado y regulado; las propias bases legales favorecen que en la localidad sean tan protagónicos en ello el habitante organizado como el gobierno.

Las experiencias y la realidad nacionales nos muestran que la conurbación es resultado del crecimiento de las ciudades, que cada día serán más. El país, también, nos presenta medios para orientar este fenómeno urbano, tratando que sea benéfico para la comunidad y no lesivo, como lo es para muchos actualmente.

Las bases que le dan forma y sentido -sociabilidad, comunidad y localidad- a una ciudad, en el caso de la ZCC han traspasado las fronteras administrativas actuales. En la conurbación el límite municipal no impidió la formación de una ciudad mayor y más compleja; sin embargo, es hoy una limitante para que se exprese mejor la integración de esa unidad. Algunos factores subjetivos impiden que lo objetivo se desarrolle adecuadamente, cuestión que hay que corregir si estamos de acuerdo con el enfoque sociológico que hemos tratado sobre los municipios.

Cuando las ciudades eran pequeñas y formaban parte de un solo municipio la unidad administrativa por excelencia era éste; pero hoy es insuficiente para atender la nueva unidad social y territorial que se expresa en las conurbaciones. Esto nos obliga a modificar formas de administrar, cambiar aspectos subjetivos, para atender la realidad presente.

Como la Constitución impide que exista un poder intermedio entre el estatal y el municipal, y habiendo reconocido la misma la situación objetiva de la conurbación, el tipo de gobierno que se forme para la conurbación tiene que ser congruente con el art. 115, es decir, un poder ampliado y compartido por los municipios que forman parte de la conurbación.

Lo que no puede ser, de ninguna manera, es que esa nueva situación de ciudad -con límites subjetivos- se quede sin una estructura de gobierno que le de sentido a su necesario desarrollo. No darle respuesta a esta situación sería desconocer la propia evolución de la sociedad.

3. ESTADO, PROPIEDAD Y FUNCION SOCIAL DEL SUELO URBANO

Es muy común escuchar de autoridades y planificadores urbanos el concepto "función social del suelo", sobre todo de los que plantean la necesidad de una reforma urbana para "que restituya a la propiedad del suelo urbano la función social que le asignó la Constitución" (117)

Sin embargo, no está muy claro este concepto-objetivo en muchos de nosotros, por lo que conviene conocerlo para entender su relación y efectos en la planeación y gestión urbanas.

El sentido de la propiedad privada de las cosas está, primitivamente, asociado con las necesidades de los individuos y la seguridad para resolverlas. Al emerger la división social del trabajo un número de personas se separan de la producción directa y como alternativa sólo surge el intercambio, que se va imponiendo cuanto más crece esta división y especialización de las personas y el territorio, hasta ser la forma dominante de relación social. Esta separación de la producción de los bienes para la subsistencia y el desarrollo empieza a gestar la apropiación de las cosas que no se tienen.

Con lo anterior, la producción e intercambio mercantil se volvió el centro de la actividad humana y el sentido y valor de los recursos que permiten satisfacer las necesidades. Ante la pérdida del colectivismo, de la posibilidad de ser productor directo y autosuficiente, la apropiación e intercambio de los recursos se consolida como la alternativa de relaciones sociales que dan sustento a la formación de organizaciones sociales y al Estado.

El suelo, aunque no se produce, también se incorporó entre los bienes susceptibles de apropiarse en forma privada, sobre todo porque es la base para que se asienten o desarrollen actividades productivas que se orientan al mercado, o, también, porque es un recurso con valor comercial que se puede reducir a circulante con alguna facilidad.

Sobre la propiedad privada, y sus consecuencias sociales y económicas, han surgido muchas tendencias filosóficas que la explican y/o justifican y vale citar algunos autores.

Santo Tomás decía que "el hombre no debe en ningún momento tener las cosas exteriores como propias, sino como comunes, en este sentido él debe comunicarlas fácilmente a las necesidades de los otros". (citado por Azuela, Antonio, 1989).

La concepción Jusnaturalista afirma que la propiedad es un derecho subjetivo anterior al Estado y superior a éste.

117. Rébora, Alberto. Reforma Urbana y Desarrollo Municipal. Federalismo y Desarrollo No. 3. Banobras, 1987.

Los pensadores del materialismo histórico concluyen que la propiedad privada es resultado de las transformaciones que genera la comunidad primitiva en las condiciones sociales de producción y reproducción de la vida inmediata, que se presentó en un momento histórico, a partir del cual ha sido el centro del quehacer social.

Los liberales franceses de comienzo de siglo afirmaban, con León Duguit, (118) que "la propiedad no es, pues, el derecho subjetivo del propietario; es una función social del tenedor de la riqueza".

Estas concepciones se basan en aspectos ético-morales, históricos, sociales y jurídicos. Ahora bien, lo cierto es que la propiedad privada no sólo es una manifestación subjetiva, sino, sobre todo, una realidad que se materializa en el aprovechamiento de las cosas.

En tanto nuestra sociedad ha institucionalizado jurídicamente las relaciones sociales, la propiedad está respaldada en el derecho sobre el uso y beneficio de las cosas. En el caso de la propiedad privada, está reconocido el derecho de una persona física o moral para usar y beneficiarse de una cosa, excluyendo a otros de esta posibilidad. En el caso de la propiedad no privada o común es el derecho de una persona o grupo social para participar del uso y beneficio de una cosa sin que para ello deba excluir a otros.

En otras palabras, la propiedad puede cumplir una función social sólo cuando no es privada. No se trata, como decían los liberales franceses, de separar la cosa del uso o beneficio de quien la tiene y con qué propósito; es decir, la función social no la cumple el dueño del suelo al aplicar los beneficios de éste para su enriquecimiento, por muy filántro que sea con sus vecinos o en el Club de Rotarios.

Lo importante es que la propiedad privada es una forma excluyente de la posibilidad de que todos se beneficien de una cosa y es resultante de un modo de producción que tiene como objeto la acumulación de riqueza para algunos y, por lo mismo, sustrae del beneficio de la misma a todos. Aun cuando ciertos elementos de algún sistema político no respondieran completamente al objeto intrínseco de la propiedad privada, su relación con el mercado le va a definirle su papel dentro del sistema dominante.

Ese primitivismo, filosofado posteriormente, para justificar la propiedad privada ha demostrado ser injusto para el conjunto de la humanidad. Teórica y prácticamente se han desarrollado propuestas para el aprovechamiento colectivo de los bienes, sin embargo, aun es muy fuerte el peso del individualismo y de la deshumanización (fortalecido hoy en el neoliberalismo).

118. Duguit, León. Citado por Antonio Azuela en La Ciudad, la Propiedad Privada y el Derecho. Edit. Colmex. México, 1989.

En el caso de México, según el art. 27 de la Constitución, "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

Esta definición es muy sui-generis ya que la propiedad, en primer término, se concibe como patrimonio de todos los mexicanos, por lo mismo el Estado debe resguardarla para que nadie quede excluido de su uso y beneficios. En otras palabras, las tierras y aguas son parte de los bienes públicos y cumplen una función social.

En este párrafo se sientan las bases del derecho que tienen todos los mexicanos de beneficiarse del aprovechamiento del territorio nacional, por lo mismo la propiedad privada queda sujeta a la voluntad del Estado, y éste la ejerce; pero a su vez permite la privatización mediante la figura de una transmisión de dominio a particulares, manteniendo la Nación el derecho de propiedad original. En México, la propiedad privada, entonces, es un derecho que logran las personas en su relación, en última instancia, con el Estado.

Esta concepción se toma de la teoría patrimonialista de Andrés Molina Enríquez: herencia jurídica de la Colonia, durante la cual los reyes de España tenían derechos patrimoniales sobre el territorio:

"Por virtud, precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta del Rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la Nación. En tal concepto, la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares, el dominio directo, en las mismas condiciones en que se tuvo" (119).

Como hemos dicho anteriormente, la función social se daría en tanto la nación mexicana es la propietaria originaria del suelo y dada la responsabilidad del Estado de resguardar el interés de aquella, sería lógico que sus bienes tengan tal función.

Sin embargo, tales teorías y conceptos no definen totalmente lo relativo al suelo después de la Revolución. Más bien el Art. 27 Constitucional expresa la resultante de los fenómenos más combatidos antes de la Revolución y en cuanto a la propiedad se explica por dos aspectos:

- a) La lucha se dio, en primera instancia, en el campo de la economía y la política y ambas tenían, durante el gobierno porfirista, su base en la posesión de la tierra que estaba en

119. Azuela, Antonio. La Ciudad, la Propiedad Privada y el Derecho. Editorial Colmex. México, 1989.

muy pocos. La existencia del latifundio, y de la oligarquía acaparadora, fueron los factores que sirvieron como puntos de unión de los revolucionarios que pedían su eliminación, el reparto de la tierra y la instauración de un sistema político democrático.

En estas condiciones, la existencia de la propiedad privada de la tierra en sí no era el centro de la lucha, sino su reparto. El objeto fue terminar con el latifundio y darle a los campesinos una porción necesaria para que contaran con un capital de trabajo y, así, la economía fuera más abierta. Ahí nunca se planteó en la discusión de la actual Constitución que la propiedad privada debía desaparecer, más debían dejar de existir los terratenientes y oligarcas que ostentaban el poder y empobrecían a la mayoría de los mexicanos. Con la afirmación anterior no desconocemos que la reivindicación zapatista era el reparto colectivo o comunal de todas las tierras; pero las fuerzas de Zapata fueron derrotadas.

En otras palabras, la Revolución no abolió la propiedad privada, solamente la segmentó y le quitó su base económica a la clase dominante en el porfiriato. Al repartirla crea la figura jurídica del ejido.

El Constituyente de 1917 concibió que la propiedad privada en pequeña y mediana extensión era útil al desarrollo nacional y compatibilizaba con la propiedad ejidal y comunal, aunque sabemos que en el sistema capitalista la tendencia a la concentración de la tierra es imposible de eliminar.

- b) Por las condiciones en que se gestó, realizó y concluyó la lucha armada -guerra civil-, aunado a la visión de los Constituyentes de evitar que una importante base de lo económico y social se transformara, en el futuro, en un elemento constante de lucha, se buscó conformar un Estado fuerte, que estuviera por sobre las relaciones y conflictos sociales que genera la propiedad privada (no debemos desconocer que actualmente en la economía capitalista la tierra es un bien sujeto a las reglas del mercado y por tanto se puede acumular como cualquier otro bien).

De esta manera nos explicamos que se haya aceptado el carácter de propietario original que tiene la Nación que, a través del Estado, se impone modalidades para su aprovechamiento y es éste el que debe distribuir los beneficios de esa propiedad.

Lo anterior contribuye a entender por qué la función social descansa y opera desde el Estado y no desde los propietarios privados. Por ello es que se expropia en razón de interés público (o interés general que resguarda el Estado) y se aplican normas y reglamentos al ejercicio del derecho de propiedad, en beneficio social. Aunque en materia urbana esto no se ha cumplido todavía.

Estos son fundamentos que se tomaron en cuenta para establecer la Ley General de Asentamientos Humanos y, por lo mismo, son los que se aplican al aprovechamiento de la propiedad de la tierra urbana.

El párrafo tercero del Art. 27 Constitucional es el que asegura la función social de los recursos al expresar que "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública".

Esta regla sustenta la acción intervencionista y "benefactora" del Estado mexicano en la economía y desarrollo social en general, y al mismo tiempo le permite regular la relación con los intereses de quienes ejercen la propiedad privada.

Como refuerzo de esta concepción la Ley General de Asentamientos Humanos establece en el Art. 1ro. "Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social".

Por lo mismo, es con este cuerpo legal, en vista de los conflictos sociales urbanos, que el Estado propone atenuarlos desde su origen: la apropiación privada del suelo. La Ley le impone restricciones al aprovechamiento del suelo urbano, espacio donde se genera y amplía lo fundamental de la economía nacional contemporánea.

El instrumento específico para aplicar esta restricción y consecuente regulación será el Plan Urbano. Con esto se le restablece la función social al suelo y se generan las bases para evitar futuros conflictos.

Esta reglamentación actualizada del Artículo 27 Constitucional, aplicada al ámbito urbano, fortaleció al aparato del Estado y la planeación urbana fue la forma de articular y responder a la problemática urbano-regional.

Esto explica el por qué la importancia de los planes; tanto por su papel como instrumento que posibilita garantizar la función social del suelo urbano, como por la implícita manifestación de un Estado fuerte con capacidad para imponer las restricciones y hacer factible el aprovechamiento equitativo del suelo.

El Estado mexicano y los objetivos sociales y económicos que están en la Constitución son indivisibles de la planeación urbana, sobre todo en la necesidad de un desarrollo económico con equidad social, democrático y pacífico del país.

4. REFORMA URBANA

En el apartado que titulamos Estado, Propiedad y Función Social del Suelo Urbano comentamos cuestiones que se expresan con complejidad en la realidad nacional, respecto del suelo. A la fecha las soluciones dadas no han resuelto el problema de fondo, por lo que permanentemente se retoma en la discusión.

Nosotros plantearemos algunas cosas que nos parecen necesarias y que podrían impulsarse concertadamente en la sociedad, de tal manera que se avance al encuentro del camino hacia una solución más integral.

El desarrollo urbano enfrenta, después de 15 años de legislación nacional y de trabajo en la materia, problemas estructurales que es necesario reformar en sus cimientos, de tal manera que realmente respondan a los retos sociales y económicos del país.

Los factores más relevantes y sobre los cuales se debe aplicar una reforma urbana son:

- El suelo urbano.
- Sectorización-descentralización económica y social.
- Gestión urbana.

I.- SUELO URBANO

A partir de reflexionar sobre el conjunto de factores naturales, sociales, económicos y políticos que inciden en la urbanización, podemos identificar los que son fundamentales y los que no.

El suelo es un factor fundamental, cuyas características geológicas, topográficas y naturales en general, entre otras, facilitan o no la ubicación de asentamientos humanos; asimismo, su localización, en el ámbito regional y su ecosistema, repercutirá en los costos de los recursos naturales para la economía de una ciudad y la satisfacción de servicios básicos.

En la economía capitalista el suelo es un elemento que incide de dos maneras en el proceso productivo y de acumulación. Primero, y en forma directa, por la localización de las plantas productivas, terrenos cultivables, ganaderos o mineros; y, segundo, en forma indirecta, por la ubicación del mercado de consumo y las instalaciones de intercambio o habitacionales.

En la rápida y creciente urbanización del planeta y del país en particular que, según el XI censo General de Población, nos muestra un 71.3 % de la población habitando en ciudades, que producen y consumen, se manifiestan situaciones graves de desigualdad, segregación socioespacial y crecientes problemas para el funcionamiento de la economía. La forma y los lugares que ha elegido la comunidad para asentarse tiene que ver con las

condiciones que le brinda la naturaleza y los propios intereses de los diversos grupos sociales.

Lo anterior nos indica que el espacio y más específicamente suelo es un factor importante en las condiciones y decisiones económicas; por lo mismo, la búsqueda de solución a los problemas urbanos, resultado de modelos económicos, debe darle una gran relevancia al factor suelo, a su forma de utilización y aprovechamiento por la sociedad. por el cual debe partir una política urbana que contenga los aspectos sociales y económicos que se realizan con, en torno y sobre el territorio.

La disputa por el suelo no es nueva en la historia de la sociedad, resultado de ello se han hecho regulaciones que expresan las correlaciones de fuerzas de los grupos políticos y sociales que han reclamado tal o cual territorio, o forma de aprovechamiento del mismo en un tiempo y condiciones históricas determinadas. Las reformas agrarias capitalistas son un claro ejemplo de lo anterior, que han respondido a necesidades sociales y económicas de utilizar más adecuadamente el suelo productivo y ganadero para que el sistema de acumulación privada evite crisis en estos ámbitos.

La Revolución Mexicana fue un claro ejemplo de la magnitud de una crisis que emerge por la forma en que estaba repartida y aprovechada la tierra; sumado a ello se presentaban los factores políticos de la democracia que exigieron sectores del capital comercial, financiero e industrial emergentes y la mayoría del pueblo trabajador mexicanos.

El reparto agrario -del suelo- y el justo y democrático aprovechamiento de una riqueza nacional fue un eje fundamental del pacto social que se plasmó en la Constitución de 1917.

En nuestros días, con una elevada urbanización de las actividades humanas, se devela nuevamente la importancia del suelo en lo económico y social. Aunque no es un medio de consumo directo se descubre, también, que las mismas características estructurales del capitalismo, que originaron las revoluciones sociales y reformas agrarias, se presentan y conspiran ahora en el ámbito urbano.

El modo de producción capitalista que vivimos centra su acumulación, entre otros factores, en la propiedad privada y manejo especulativo del suelo en el campo y las ciudades. Esto provocó la acumulación de algunos pocos y la inaccesibilidad de las mayorías a un bien raíz, generando por esto muchas luchas sociales. Los movimientos de tipo inquilinarios que experimentó latinoamérica en las dos primeras décadas de este siglo lograron varias reivindicaciones. En México, entre otras, obtuvieron que se aplicaran medidas estatales de regulación inmobiliaria, específicamente congelamiento de rentas en los primeros años de la década de los 20's y en los 40's, más adelante provocaron la

generación de instituciones de vivienda, programas subsidiados de construcción: Infonavit, Fonhapo.

La Constitución de 1917, resultado de las luchas sociales de la década revolucionaria, atendiendo a la importancia del factor suelo, reservó la propiedad original de la tierra a la Nación y se facultó al Estado para otorgar, resguardar y regular el aprovechamiento que de él hicieran los propietarios secundarios: privado, comunal y ejidal. Esta situación, sin ser estatista, se acerca a esto y le permite al Estado administrar, toda e íntegramente, la riqueza natural del país e imprimírsela, como garante del interés general, una función social.

Pero esta función se limita porque tenemos una economía capitalista que le da categoría de mercancía al suelo; además, el hecho de que el Estado facilite la apropiación privada, alimenta la especulación y la venta ilegal de tierra ejidal o comunal. Los vacíos y duplicidades legales y administrativas de alguna manera impiden incrementar y fortalecer la propiedad social.

Estos antecedentes históricos conviene tenerlos en cuenta en la actual situación urbana nacional. Tal vez no se genere una revolución por el suelo urbano; pero sí es un factor que propicia lucha social y debe atenderse. Desde los años 70's se incrementaron en el país las ocupaciones ilegales de terreno en las ciudades, perfilando una nueva forma de lucha social y política.

Una reforma urbana se viene planteando desde hace años y si bien la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos recogió aspectos importantes, su propia aplicación ha mostrado muchas insuficiencias y a dado espacio para que se replantee el problema. La reforma urbana futura, según nuestro criterio, tendrá que considerar con mayor claridad y fuerza el carácter de factor básico del suelo en la economía, su función social como primordial en el desarrollo nacional con equidad y, particularmente, los siguientes aspectos que contribuirán a ello:

1. Eliminar las contradicciones existentes entre los regímenes agrario y urbano en el ámbito del crecimiento de las ciudades.

Actualmente existen muchos problemas urbanos provocados por la irregularidad en la tenencia de la tierra. Casi todas las ciudades del país están rodeadas por tierra de propiedad ejidal o comunal, cuyo régimen jurídico es competencia federal a través de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Esta situación tiene su historia. En 1973 se creó, en el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra -CORETT-. Su función era realizar un Programa Nacional y prever la

disponibilidad de espacios para el debido crecimiento urbano de las ciudades. Posteriormente, en 1974 se incorporan adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, se transforma el Comité en Comisión y se le define como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios -8 de noviembre de 1974-, quedando como único organismo nacional encargado de la regularización de la tenencia de la tierra.

En la transformación del Departamento mencionado en la Secretaría de Reforma Agraria -con la reforma de la Administración Pública Federal de 1976- la función se mantuvo en el ámbito rural. La Ley General de Asentamientos Humanos y la definición de funciones de la SAHOP no incorporaron esta importante cuestión al ámbito de lo urbano.

Este ha sido un gran error de la Administración Pública que deberá resolverse más temprano que tarde, porque de lo contrario se mantendrán irregularidades en el crecimiento urbano provocado por la venta ilegal de tierras ejidales y comunales. El largo proceso de regularización, condición necesaria para incorporar infraestructura y servicios, se ha comprobado que es ineficiente.

La presión del crecimiento urbano y el comercio ilegal de predios ha propiciado la ocupación de grandes áreas de la ZCC, que se mantienen en un estado de irregularidad, imposibilitando que se les pueda dar un orden urbano. Los propios habitantes quedan excluidos de los programas públicos de vivienda e infraestructura (salvo los incorporados al Programa Nacional de Solidaridad).

Esta situación dificulta la posibilidad de orientar e impulsar un ordenamiento adecuado de las ciudades. Para avanzar positivamente en esto las autoridades federales competentes (SRA) debieran adoptar las propuestas urbanas locales o en caso contrario impedir que se asiente ilegalmente la gente o acelerar los procesos de regularización.

Esto debe resolverse, también, por el bien de la población que es dueña de tierras ejidales o comunales, que están perdiendo su patrimonio y fuente de trabajo propios, así como por la necesidad de atender las carencias de los asentados irregularmente.

La solución es relativamente sencilla: Realizar reformas a las leyes agrarias y urbanas, para que:

- a. Las áreas urbanizadas en estado irregular o establecidas como reservas con tipo de tenencia ejidal o comunal, las atienda jurídicamente el Sector Desarrollo Urbano en coordinación con el gobierno municipal y estatal.
- b. Las regularizaciones que realiza CORETT las continúen los gobiernos estatal y municipal, con apoyo de la Sedesol, y con un claro esquema de simplificación administrativa.

- c. Los Ayuntamientos protejan los intereses de sus vecindados ejidatarios o comuneros, de tal manera que el Comisario ejidal no tenga mayor autoridad una vez que los programas urbanos definan las áreas de reserva urbana sobre terrenos no privados y se decreten.
- d. En áreas definidas como reservas territoriales se deben establecer declaratorias e impulsar mecanismos económicos y administrativos que permitan su ocupación planificada y programada. El desarrollo urbano nunca debe excluir a los ejidatarios o comuneros del beneficio que produce; es conveniente establecer mecanismos para asegurar que estos sectores sociales se beneficien y, entre otros, pueden ser:
- Expropiaciones con pago a valor comercial. Esto será posible con el apoyo financiero de organismos federales.
 - Asociaciones de ejidatarios o comuneros para comercializar la tierra. Les permite a los dueños obtener recursos para atender su subsistencia.
 - Empresas inmobiliarias mixtas municipal-propietarios, que promuevan y participen en los programas de urbanización con la tierra como capital básico.

Obviamente, cada forma que se vaya adoptando tendrá como fin urbanizar conforme a los planes y programas urbanos locales y asegurar que los ejidatarios o comuneros reciban no menos del valor de su propiedad en tanto es recurso natural, fuente de trabajo y lugar de asentamiento.

Asimismo, deberá cuidarse que los ejidatarios o comuneros resuelvan, en los mismos terrenos o en otros, su necesidad de vivienda. De ninguna manera se debe dar paso a la pauperización o indigencia de los originarios dueños de la tierra; por el contrario, deben ser los más favorecidos.

2. Regular el mercado inmobiliario.

La Zona Conurbada de Cuernavaca es un claro ejemplo de cómo los agentes inmobiliarios privados han hecho su negocio sin importarles las consecuencias que repercuten en el medio ambiente, uso inadecuado de la infraestructura y la desorganización de la estructura urbana.

Los fraccionadores privados han sido propiciadores de desarrollos en áreas de barrancas o productivas, promoviendo una relativa exclusividad a altos precios. Con esto no sólo se complica la posibilidad de introducción de infraestructura, sino también le imponen al Ayuntamiento obligaciones para atenderlos sin que éste reciba lo económicamente adecuado.

El fraccionador se lleva la utilidad y el Ayuntamiento absorbe obligaciones ante los nuevos habitantes.

Junto a lo anterior, es común ver en las ciudades del país cómo se deja "engordar" predios baldíos en zonas urbanizadas. Además de subutilizar la infraestructura y restarle áreas al crecimiento urbano, los dueños de los predios van acumulando la valorización de éstos por la propia urbanización de la zona y, posteriormente, lo comercializan obteniendo considerables utilidades sin haberle invertido un peso.

En la economía de mercado el precio del suelo es el que va definiendo la estructura urbana y dentro de ésta la ubicación de las zonas o áreas para la vivienda, el comercio, la industria, etc. Este precio dependerá de las ventajas que presente la localización de las actividades económicas. Un comerciante, banquero o industrial determina directa o indirectamente el precio de un predio o zona y de esta forma van dejando sin posibilidad de acceso a los que no pueden cubrir o llegar a los precios del mercado, provocando como resultado una segregación socioespacial en la ciudad.

Esta forma de acceder al espacio urbano es socialmente injusta, porque el sistema de precios sirve solamente a los sectores acomodados. Esta situación es permanente tanto en las áreas de crecimiento como en las llamadas de "renovación" (especulación) urbana.

Una reforma urbana debe atender, entre otros, los aspectos del mercado y de la especulación con el suelo, y en este orden conviene lograr consenso para:

Clarificar y reglamentar explícitamente la Constitución y las leyes generales con el propósito de que el suelo cumpla la función social que definió el Constituyente de 1917.

La reglamentación debe establecer regulación de precios y establecer impuestos conforme a la valorización que recibe el suelo por las actividades y obras urbanas que se realizan directamente por los propietarios o por terceros en el entorno del predio:

- Los precios de todos los inmuebles deben ser regulados, estableciendo estándares por tipo, localización, uso potencial y otros factores locales. Los que sobrepasen los márgenes deben ser sujetos de impuestos mayores a los que se establecen para los que se mantienen en los estándares regulares.
- Los fraccionadores de vivienda tipo medio y residencial no deben entregarle la responsabilidad del mantenimiento a los Ayuntamientos y deberían optar por alguna de las siguientes alternativas:

Establecer un fondo de administración y mantenimiento de la infraestructura en conjunto con los propietarios, con

carácter autogestivo, regulado y asesorado por el gobierno municipal.

Depositar en el Ayuntamiento el valor de la infraestructura básica para su reposición por una vez y sobre el cual la autoridad local le extendería un documento de garantía a los habitantes del fraccionamiento.

- Los predios "en engorda" deberán gravarse con impuestos crecientes de acuerdo a cada año que pasa sin destinario a algún aprovechamiento.

Esto permitiría que las inversiones en obras públicas y los proyectos privados que contribuyen a elevar los precios del suelo no sean aprovechados por especuladores inmobiliarios, sino por el municipio, cuyos ingresos los destinaría para servicios públicos.

3. Fortalecer la planeación urbana.

La definición de la modalidad de aprovechamiento del suelo que establecen los planes y programas urbanos debe fortalecerse política y administrativamente. Esto quiere decir que las autoridades municipales, aparte de estar obligados por la ley a planear y administrar el suelo urbano, deben esforzarse por formular y aplicar las normas y los proyectos que técnica y económicamente sean adecuados para un desarrollo urbano sustentable.

En el ámbito político se requiere una mayor conciencia y voluntad por parte de las autoridades para cumplir con las leyes de la materia; asimismo, para propiciar la participación permanente de la comunidad organizada en todo el proceso de planeación y operación de los planes y programas.

En la actualidad las diversas experiencias económicas y sociales del mundo nos indican que no se ha logrado un desarrollo con equidad en la mayoría de los países, sobre todo en los países llamados del "tercer mundo". Esta situación ha vuelto el interés por la búsqueda de formas e instrumentos para propiciar el desarrollo; de lo avanzado a la fecha resalta el criterio que para lograrlo debemos sustentarlo por los propios factores que componen el país, región o ciudad que se propone desarrollar. No se trata de una autarquía, sino de encontrar primero la potencialidad y la abierta participación de cada elemento interno, así como su presencia activa en cada expresión del conjunto para que éste se pueda relacionar con el resto del sistema en las mejores condiciones y asegure su futuro con independencia.

El desarrollo sustentable nos induce a identificar claramente cada aspecto que forma parte del medio a desarrollar, a potencializarlo y sobre todo a preservar los aspectos que forman parte de la naturaleza, los insumos para obtener nuestros medios

de subsistencia, los que nos permiten preservarnos como especie. En otras palabras, el desarrollo sustentable se presenta como una alternativa a los modelos económicos depredadores y excluyentes que prevalecen negativamente en nuestra sociedad.

En el campo urbano el desarrollo sustentable es un reto importante, pues debemos reevaluar la relación de la urbanización con el medio ambiente, con el aprovechamiento equitativo de los espacios y la riqueza que generan, con la participación de toda la comunidad en la definición y desarrollo de su ciudad, con la elevación de la productividad urbana para contar con mejores servicios y mayores posibilidades económicas; en fin, con el reto de ser una comunidad que conviva con la naturaleza y con sí misma, que sume sus fuerzas y evite segregaciones, que se desarrolle en armonía natural y social.

La planificación urbana nos parece que es la herramienta que nos posibilita encontrar los elementos que propicien el desarrollo sustentable de nuestras ciudades, por ello debemos fortalecerla.

Paralelamente, por la experiencia obtenida en estos 15 años de práctica de la planeación, se advierte la necesidad de establecer normas y mecanismos más rígidos para que las autoridades apliquen las diversas modalidades de planes y programas. Actualmente la autoridad no se siente obligado a operar los planes y ha respetar sus normas, lo que ha provocado problemas al crecimiento de las ciudades y atropello a los derechos de los habitantes.

Es necesario que la Ley General de Asentamientos Humanos y todas las de las entidades federativas establezcan, más explícitamente, la obligatoriedad de su aplicación y las sanciones administrativas correspondientes para quien no cumpla.

4. Modernizar los catastros y los impuestos a la propiedad raíz.

La dinámica de la urbanización dejó atrás los procesos administrativos que informan y regulan los valores de los predios y los cambios en los aprovechamiento del suelo, no se ha incorporado en los catastros la situación prevaleciente, por lo que éstos están muy atrasados y debido a ello la recaudación fiscal sobre el suelo cada vez se aleja de la realidad. Además, la base gravable, las tasas y las políticas impositivas han quedado rezagadas, perjudicando la hacienda municipal que cada día debe incrementar los gastos para mantener y ampliar los servicios. Actualmente la hacienda municipal no recibe las contribuciones de la comunidad en relación con la urbanización generada.

En el contexto de las modificaciones al Artículo 115 de la Constitución, la administración de los impuestos a la propiedad raíz es propia del municipio y adquiere una gran importancia como fuente de ingresos; por lo mismo un mecanismo para avanzar en su fortalecimiento.

Según el estudio realizado por BANOBRAS "Diagnóstico y Pronósticos. Estadísticas de los Catastros Urbanos en México", en 1987 se presentaba la siguiente situación:

- 11 estados recaudaban menos de lo que gastaban en administrar el impuesto.
- 7 estados lograban recobrar entre 1 y 2 veces el importe de los gastos.
- 9 estados alcanzaban recaudaciones entre 2 y 4 veces superiores a los gastos.
- 4 estados lograban recaudar más de 4 veces sus gastos administrativos

La causa de esto es la obsolescencia de la información, la poca cobertura atendida, la evasión fiscal y la falta de instrumentos para definir los gravámenes y aplicar el impuesto; lo cual obliga al Estado a subsidiar las actividades catastrales. En este ámbito es donde se precisa la modernización del catastro, de tal manera que cubra toda el área urbanizada y las reservas para el crecimiento, se actualicen los criterios para el cobro, procurando inhibir la especulación urbana o gravándola fuertemente, y propicie que las plusvalías que genera la obra pública las recupere el municipio para aplicar esos recursos a atender necesidades de los sectores pobres.

La actualización de los catastros y de los impuestos debe considerar, en todo caso, dos cuestiones:

Primero, que con base en la planificación urbana, que le define el tipo de aprovechamiento y la zonificación que comprende o comprenderá el predio, se definan políticas prediales que consideren la función social del suelo y la necesidad de mejorar la distribución del ingreso entre los habitantes de la ciudad.

Segundo, que esto permita fortalecer la economía municipal y en particular la hacienda pública, para mejorar los servicios urbanos y elevar sostenidamente el nivel de vida de todos los habitantes.

4. Modernizar los organismos y mecanismos de licencias de construcción y aprovechamientos del suelo.

La forma como se autoriza el aprovechamiento del suelo y las modificaciones a las construcciones adolece de rigurosidad, sencillez y transparencia. Es común, en muchas ciudades, que se construya sin cumplir con requisitos administrativos y técnicos debido, a veces, a lo complejo de la "tramitología" o por corrupción en la administración pública.

La planeación urbana, y la consecuente orientación de la inversión que ésta propone, se aprovechará óptimamente si se

complementa con una administración estatal y municipal que induzca todas las acciones de la comunidad por vías legales y simplificadas. Se trata de facilitar el cumplimiento normativo y no empujar a la ilegalidad. En este sentido, debe generarse una reforma en la administración de los planes y programas urbanos. Principalmente conviene:

- a. Establecer en los estados y municipios sistemas ágiles y simples para expedir las licencias de construcción. La Ventanilla Única de Trámites es una adecuada alternativa y si se hace igual en todo el país, facilita a los particulares, sobre todo a los que invierten en diversos lugares, sus trámites en cualquier punto del territorio.
- b. Promover un programa para regularizar las construcciones que no han cumplido con la ley, de tal manera que en el futuro los cambios de propietario o en la construcción se realicen cumpliendo con los requisitos legales y paguen los impuestos y derechos que correspondan.
- c. Establecer un sistema de interacción entre el Plan de Desarrollo Urbano (normativo), el Registro Público de la Propiedad y el Comercio (constatador de la legitimidad de la propiedad), las Notarías Públicas (fedatarias de la documentación que ampara la situación del inmueble) y el Catastro (inventario y valuador) para que las acciones sobre los predios y construcciones urbanas se realicen adecuadamente. De manera simultánea la autoridad correspondiente debe actualizar su información inmobiliaria y urbana para que cobre los derechos e impuestos pertinentes.

II. SECTORIZACION-DESCENTRALIZACION ECONOMICA Y SOCIAL.

Una reforma urbana también debe atender otros aspectos del sistema económico, administrativo y político nacionales.

En lo económico es importante recordar que la urbanización es, simultáneamente, resultante y generadora del desarrollo de las fuerzas productivas. El tipo, grado y condiciones de la urbanización, responden directamente al sistema económico, a las estructuras que adopta y a las alternativas de crecimiento y desarrollo que eligen los gobiernos. Para corroborar lo anterior baste citar la "Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas Constitucionales en Materia de Asentamientos Humanos", que envió el presidente Luis Echeverría al Congreso de la Unión el 12 de noviembre de 1975.

"Es evidente que en el momento actual del desarrollo mexicano no pueden postergarse las medidas orientadas a reducir los desequilibrios sectoriales y geográficos, cuya creciente agudización pone en peligro la posibilidad misma de continuar el

proceso de crecimiento" (párrafo 3ro., citado en Azuela, Antonio, 1989).

Se acusaba una considerable crisis del sistema económico nacional y se abundaba en reflexiones, afirmando en el mismo documento: "De nuestra capacidad para superar el agudo contraste entre el campo y la ciudad, y para evolucionar de un sistema macrocefálico de ciudades a un desarrollo regional que dé bases a centros urbanos de menor concentración, dependerá que avancemos vigorosamente hacia metas más elevadas en la productividad, el crecimiento económico y la justicia social".

Prácticamente el problema urbano se encontraba en factores económicos. La macrocefalia, la productividad, el crecimiento económico y la justicia social se sintetizan en el cómo se están organizando, aprovechando y distribuyendo los recursos nacionales.

La concentración urbana tiene un desarrollo histórico conocido, proviene de la relación entre la industria y el mercado. Se produce y retroalimenta un círculo vicioso con la instalación de industria y servicios donde hay mayor cantidad de consumidores. El ahorro en transporte, la alta oferta de mano de obra y la cercanía de los servicios, entre otros, son elementos que posibilitan una alta acumulación capitalista, consecuentemente las industrias van a la ciudad.

Asimismo, la población concurre donde hay oferta de trabajo y servicios esenciales, por lo que también se desplaza a la ciudad.

Finalmente, los servicios se localizan cerca de los productores y en medio del mercado de consumo, en las grandes ciudades. Todo ello ha sido posible porque a las fuerzas del mercado no les ha interesado desarrollar armónicamente el país; sino ubicarse donde las economías de escala le favorecen.

En lo administrativo y político ha faltado una decisión del gobierno para establecer una política y planeación regionales que tiendan hacia una adecuada relación entre el territorio, las actividades económicas y la población, de tal manera que el país se desarrolle con un sólido sustento y armonía entre los recursos.

Por otra parte, la estructura sectorial de la Administración Pública no responde a los imperativos de la problemática urbana, pues no ha considerado suficientemente a lo urbano como una base fundamental en la economía nacional; en contradicción con la realidad le ha venido mermando peso político y administrativo en las instancias de gobierno y dejándolo como un aspecto de la política social.

Esto ha sido un error. La propia iniciativa de ley citada resaltaba esta relación con la economía cuando afirmaba: "La programación económica y social del sector público deberá

considerar el desarrollo de los centros urbanos y dicho sector deberá adecuarse para otorgarle la atención que le corresponda, establecer los vínculos de coordinación entre sus diversas entidades, tendiendo a lograr una adecuada eficiencia de la inversión y del gasto públicos de los diversos niveles de gobierno; procurando el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, así como la promoción de una distribución adecuada de la misma en las zonas urbanas y rurales" (párrafo 26, op. cit.)

El diagnóstico está casi correcto en la iniciativa; y digo casi porque la forma de la situación estaba clara, pero el fondo no era explicitado. No se habló claramente de las estructuras económicas y sociales del sistema económico prevaeciente que, en última instancia, son las que provocan esto.

Actualmente la situación no ha cambiado lo suficiente como para afirmar que hemos dejado atrás lo descrito en 1975, por ello es que se requiere una reforma que atienda cuestiones que se acerquen al fondo, como sería:

1. Establecer una planeación regional y urbana que oriente y norme el desarrollo nacional, con amplio sentido de equilibrio regional en lo económico, demográfico y social; sobre todo, con una conciencia de preservación de los recursos naturales.
2. Reordenar la Administración Pública para que lo urbano forme parte de los mecanismos y políticas de distribución del gasto e inversión públicos y de inducción férrea a los privados.
3. Fortalecer el peso normativo de la planeación urbana; para que cuente con la fuerza necesaria para hacer posible la necesaria coordinación pública en aras de lograr una combinación entre productividad urbana y mejoramiento de las condiciones de vida.

En definitiva, nuestra administración pública no está ordenada, por lo menos en materia urbana, de acuerdo al peso e importancia que tiene en la economía nacional el aspecto urbano, por lo mismo, se debe realizar un ajuste sectorial

III. GESTION URBANA, UN ENFOQUE INTEGRADOR

Para atender los elementos urbanos que permiten habitar y desarrollarse a la comunidad, es decir, los soportes materiales para vivir, producir y realizar las actividades sociales, es necesario incorporar en una reforma urbana aspectos importantes en su administración, con nuevos conceptos, mecanismos y medios.

El concepto de Gestión Urbana es uno de los necesarios a incorporar y se refiere al conjunto de acciones relativas a la planeación, programación, financiamiento, realización, administración y mantenimiento de todas las obras y acciones que se necesitan y realicen en el ámbito urbano. Esta gestión es una concepción integral del quehacer y, por lo mismo, requiere de una estructura de gobierno que sea eficiente y eficaz para asumirla.

No existe un modelo único para ello, depende de las características de cada país y responderá a la estrategia de desarrollo de la propia región donde se ubique el asentamiento, a las características de la institucionalidad en la cual se inserta y, evidentemente, a la situación que se desea atender.

La Gestión Urbana, entonces, tiene que ver con las condiciones políticas, sociales, económicas, técnicas y administrativas; de todo lo cual se forma un sistema y un método de acción que toma en cuenta el conjunto de esos factores.

También considera la integralidad que debe primar en el enfoque y lo sistemático de su acción para que se provoquen los cambios del proceso de desarrollo urbano en la dirección adecuada .

A la fecha es "casi natural" saber que en nuestro país, como específicamente ocurre en la Zona Conurbada de Cuernavaca, están disociadas muchas de las funciones y actividades administrativas que atienden a los asentamientos humanos. La planeación la asumen, según Ley, los municipios y la mayoría no tiene recursos; la programación de obras fundamentales o de elementos específicos, el financiamiento y su realización la asumen la Federación o el gobierno de la entidad federativa; la operación se comparte, en algunos casos, y el mantenimiento lo debe realizar el municipio.

Una gestión urbana con sentido integral deberá ordenar esta situación, de tal manera que se relacione cada acción con cada gestor o realizador, en el marco de un creciente fortalecimiento del municipio. Esto puede lograrse si incorporamos herramientas similares en los tres ámbitos de gobierno: el método sistémico, una programación-presupuestación por programa más simplificada y formas de seguimiento y evaluación continua, entre otras técnicas auxiliares.

Este tipo de Gestión debe partir de la planeación urbana, asegurándonos que en el instrumento plan se inscriban todas las condiciones que se manifiestan en una realidad determinada. De ninguna manera el plan debe ser una "camisa de fuerza", sino una guía que induzca y evalúe las acciones a realizar.

Sobre todo, este concepto de Gestión debe tomar en cuenta los objetivos sociales y económicos que se deben alcanzar para elevar el nivel de vida de la comunidad y la productividad urbana.

La Gestión debe comprender los siguientes criterios para algunos componentes urbanos específicos :

1. La vivienda.

En el diagnóstico de la Zona Conurbada de Cuernavaca conocimos la insuficiencia de vivienda, problema generalizado en el país. No es sólo un problema de política habitacional, sino de estructura económica-social del país; por lo mismo, es complejo y a lo mejor imposible de resolverlo en el marco de las condiciones prevalecientes.

Para ilustrar lo anterior diremos que en el país, entre 1982 y 1988, se realizaron 232,532 acciones de vivienda anuales, "igual cantidad a la vivienda edificada con financiamiento público de 1925 a 1982" (120). Este "logro" alcanzó a cubrir el 35% de las necesidades para la década, lo que no permitió atacar el déficit acumulado, que a 1980 era de 4'681,800 viviendas (121). En el caso de la Zona Conurbada de Cuernavaca, el Plan de 1981 propuso que se realizaran, a corto plazo (1985) 9,125 acciones de vivienda (mejoramiento 8.125 acciones y construcción 1,000 acciones), meta que no se cubrió ni en el mediano plazo (ver cuadro de programas del plan).

En el campo de la vivienda el crédito público es fundamental para la mayoría de la población; pero en la medida que el Estado esté reduciendo su participación en inversiones la situación tenderá a agravarse. Una reforma urbana debe propender a:

- a. Que se establezca un sistema nacional para la atención a la vivienda, que integre los diversos tipos de financiamiento. En particular que promueva el ahorro y lo relacione al préstamo para la vivienda de todos los niveles sociales.
- b. Que se incorpore a la industria productora de insumos para la vivienda a este sistema, de tal manera que se planifique su producción y no se produzcan alteraciones en los precios.
- c. Que se establezca un aporte mayor de los empleadores y que se canalice a organismos de ahorro y crédito para la vivienda de los trabajadores.
- d. Adicionalmente, y dadas las condiciones económicas que se presentan para el país con la integración comercial al mercado internacional, sería conveniente establecer algún impuesto a algún tipo de transacción con el propósito de capitalizar un organismo público que atienda la vivienda para los sectores pobres (recordemos que las Juntas Federales de Mejoras Materiales se financiaron con impuestos a la importación y exportación).

120. René Coulomb: México: La Política habitacional en la crisis. Censo 1990.
121. SEDUE. Sistema de Información para la planeación de vivienda.
1987.

- e. Las condiciones económicas están dejando en las cesantía a muchas personas, de las cuales varias empiezan a utilizar su casa como taller, microempresa, o comercio. También se ha difundido esta práctica en colonias de nivel medio que están haciendo de uso mixto la construcción, habitación y comercio u otra actividad económica.

Esto nos indica que la regulación sobre los usos del suelo debe flexibilizarse para apoyar la subsistencia de la comunidad y, paralelamente, se debe incorporar en las normas técnicas y proyectos habitacionales populares el criterio de hacer casas más grandes con terrenos que le permitan a las familias contar con un espacio para trabajar.

2. Servicios públicos

Entre los factores urbanos que se deben atender preferentemente, además de la vivienda, está el de los Servicios Públicos. Los déficit que presenta el país y la Zona Metropolitana en particular, exigen este nuevo enfoque en su Gestión y en especialmente creemos que se debe atender lo siguiente:

- a. Relacionar directamente la planeación para el crecimiento o reposición de los servicios con las fuentes de financiamiento, la operación y el mantenimiento de los mismos, tomando en cuenta 4 factores:

- La restricción de los presupuestos estatales, producto de la política neoliberal.
- La deficiente administración y la falta de recursos en los municipios.
- La incorporación de la inversión privada a la realización, operación y administración de algunos servicios: vialidades, agua potable, limpia y otros.
- La participación social en la realización de obras y administración de servicios.

Con esta base, para lograr que se realicen las reformas municipales, establecidas en 1983, es necesario que:

Se actualicen criterios, técnicas y sistemas para planear y cobrar el servicio. No es novedad saber que los costos de administración del servicio de agua potable son más caros que los ingresos que se reciben por pago del mismo. En la mayoría de las ciudades el servicio de limpia no se cobra y el alumbrado público tampoco; esto es muy inequitativo socialmente ya que los sectores con altos ingresos, los industriales o los comerciantes incorporan estos servicios a su proceso de producción, del cual reciben ganancias, o pagan servicios subvaluados.

Los servicios públicos tendrán que ser atendidos sin que ello signifique meter recursos a un "saco roto". Los usuarios deben pagar según el uso que hagan de ellos y en algunos casos de acuerdo a su capacidad de pago, de tal manera que también se utilice como una forma de redistribución del ingreso. Las cuotas deben ser actualizadas y con las mismas el municipio, además de mantener su capacidad de atención, tendrá que optimizar y ampliar los servicios.

- b. La administración de los servicios públicos, y en general de la mayoría de las funciones municipales, es muy ineficiente; bien sabemos que se debe a la falta de recursos y a la inestabilidad o transitoriedad de funcionarios, debido a los cambios de administración municipal cada tres años.

Para remontar este problema, que causa cada vez más irritación en la población, es necesario modernizar las estructuras, procedimientos e instrumentos con el propósito de establecer un adecuado control interno de todos los recursos municipales, simplificar y mejorar la atención al público y una mayor regulación urbana.

En este orden conviene promover los siguientes programas:

- Capacitación permanente al personal.
- Incorporar la computación en los procesos administrativos.
- Simplificación de procesos en el control del suelo.

· Ventanilla Unica.

Todo los trámites para la obtención de licencias de construcción, cambios de uso, etc., comprenden en algunos municipios un abultado legajo de documentos y gestiones, en cambio en otros es bastante sencillo que casi es más una formalidad que una regulación real. Estas disparidades se presentan en la ZCC y conviene homogeneizar para todos los municipios los criterios y obligaciones, de tal manera que los particulares no tengan dificultades y la propia administración sea más expedita y realista respecto del control urbano.

La instalación del procedimiento de Ventanilla Unica sería apropiado para cada municipio. Consiste en reordenar la forma en que el particular hace sus trámites, de tal manera que exista una sola instancia receptora y de entrega de documentos, y que esta misma se encargue de realizar todas las gestiones ante las correspondientes áreas de la administración pública local. El particular no tendría que ir de oficina en oficina recabando las autorizaciones y ahorraría tiempo y recursos, por la reducción de viajes, aunque tendría que pagar por todos los trámites, pero de una sola vez, en la propia Ventanilla Unica.

- Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública.

Está ampliamente diagnosticado y reiterado el problema de la falta de capacitación y permanencia de los empleados de los Ayuntamientos. Cada tres años se cambian o mueven los grupos y los ingresados consumen bastante tiempo para aprender y resolver adecuadamente los múltiples asuntos.

Adicionalmente, es común que los grupos salientes se lleven información importante para la administración, por lo que los entrantes deben generar nuevas bases, guías e información para su trabajo.

Todo esto hace muy ineficaces las administraciones en los municipios, por lo que es muy necesario terminar con esa dañina práctica en la Administración Pública y para ello se debe establecer el Servicio Civil de Carrera Funcionaria, que se oriente a mejorar la administración pública mediante la permanencia de los buenos técnicos en su trabajo, capacitar al personal para que se eleve la productividad y promover mecanismos e incentivos para que los mejores funcionarios puedan ir ascendiendo en la estructura administrativa. En la ZCC se puede intentar esta alternativa, ya que, aunque es un problema nacional, la vía municipal ofrece condiciones para iniciarla.

En el campo administrativo hay muchas cosas más que se deben mejorar; pero las mencionadas son básicas para establecer una concepción nueva y una estructura sólida para administrar lo que le compete al municipio.

3. Participación social

Finalmente, en este enfoque integrado de gestión, hay que reiterar lo relativo a la participación de la sociedad civil en las actividades urbanas. En términos generales, ésta es la que hace gran parte de la ciudad y es lógico que su participación se tome en cuenta e institucionalice.

Las diversas leyes en materia de planeación le aseguran un espacio a la acción de la comunidad. La sociedad viene actuando desde mucho antes, pero se requiere que se organice adecuadamente para aprovechar mejor ese potencial.

El modelo económico que impulsan los organismos financieros internacionales (FMI, BID y BM) promueve esta participación con objeto de apoyar la corriente neoliberal. Se propone que la empresa privada y la comunidad en general asuman funciones que antes atendía el Estado, como una forma de crear mayores condiciones para el mercado.

Desde mi punto de vista esto facilita la concentración del capital, ya que la comunidad debe asumir el aumento en los costos

de la urbanización: por un lado, como se ha propiciado en varios países, aportando trabajo gratis para construir y obtener servicios públicos, cuestión que el Estado está obligado a prestar, y, por otro lado, asumiendo el incremento del pago por los servicios que eran ofrecidos por los municipios.

El costo de la vida sube y al mantenerse los salarios estancados el mercado no se comprime porque la concentración del capital se realiza mediante una sobreexplotación de los trabajadores, de las amas de casa y los niños que participan en la construcción de infraestructura, equipamientos y otros elementos urbanos, con lo cual la industria de insumos no baja su ritmo de ganancia.

Sin estar de acuerdo con esta corriente económica, creo que es importante la participación de la sociedad por las siguientes razones:

a. En la medida que constantemente le incorpora capital o trabajo al crecimiento urbano, es justo que opine y defina de acuerdo a sus intereses. Debe ejercer su derecho sobre la ciudad que construye y en la cual habita. Esto considera la participación de los empresarios en la prestación de servicios que son función municipal; pero debemos tener muy en cuenta que lo importante es cuidar que no se genere una mayor segregación social, un servicio ineficiente o de mala calidad y que, finalmente, se impida el propósito de mejorar las condiciones de vida y el aprovechamiento socialmente equitativo de los recursos urbanos.

No nos disgusta la idea de que el sector social, y sobre todo los sectores populares, aporten recursos y trabajo para obtener servicios públicos, lo que sí es importante resguardar es que esto no se transforme en una nueva modalidad de subvención al capital privado y de explotación de la fuerza de trabajo comunitario o para que el Estado libere recursos y los orienten a los megaproyectos que favorezcan a los empresarios nacionales o extranjeros.

La participación social debe concebirse como una forma de abaratar los costos de la ciudad, para minimizar los esfuerzos de la comunidad y para obtener mayor bienestar y mejorar, o cuando menos preservar, su salario.

b. La participación de la sociedad civil es expresión de la democratización de la vida local, y entre más amplia y mayor integración se logre, más beneficioso será para todos. Esta posibilitaría que la autoridad cumpla con la aplicación de los planes y programas urbanos.

c. La comunidad actuante es factor básico para lograr la autosustentabilidad urbana y la institucionalización de la misma permitirá vigilar que las autoridades apliquen correctamente los planes, programas y normas urbanas, que se

destinen con eficiencia los recursos públicos y que se resguarde el interés general.

La forma de institucionalizar la participación de la comunidad sería constituyendo un Consejo de Desarrollo Urbano y Ambiental Municipal, como organismo integrador de concertación de la autoridad con todas las fuerzas vivas y organizadas de la ciudad. Tendría carácter permanente y con capacidad para decidir en la planeación y operación urbana local.

Una nueva forma de Gestión Urbana, que considere todos los aspectos que se manifiestan en la ciudad, es necesaria y posible; pero hay que esforzarse y cambiar mentalidades para lograrlo.

Finalmente, la Reforma Urbana de la que hablamos cuenta con condiciones objetivas para impulsarla; la propia dinámica económica nacional y la inserción al mercado internacional requieren de espacios urbanos para producir, de gestión renovada y de una creciente integración de la comunidad a la atención del desarrollo urbano.

Si se quiere ser consecuente con las reformas al art. 115 Constitucional, con el proceso de democratización planteado y con la real búsqueda de mejores niveles de vida para todos los mexicanos, la Reforma Urbana debería ser una acción a iniciar en un muy corto plazo.

V. INSTITUCIONALIZACION DE LA ZONA METROPOLITANA DE CUERNAVACA

1. NECESIDAD DE UNA ADMINISTRACION INTERMUNICIPAL

Hemos conocido hasta aquí varios aspectos que han conformado la historia y el presente de la ZCC, también hemos hurgado en algunas cuestiones teóricas para comprender mejor esta situación urbana. Asimismo, hemos vertido opiniones valorativas sobre el proceso de planeación y administración urbanas local, regional y nacional, con el propósito de dimensionarlo y situarnos adecuadamente para proponer algunas alternativas que permitan retomar, en Morelos, el camino que se perdió a fines de 1982.

Una pequeña síntesis nos informa que la comunidad de la ZCC está integrada por gentes que residen en distintos municipios; pero que forman una sola localidad y articulan una sociabilidad que requiere formas nuevas de organización del gobierno local.

Esta situación, que fue evaluada y planeada en 1981 y se propuso atender por una Comisión de Conurbación, no logró la dinámica e interacción entre la planeación y la administración públicas. Las fuerzas del mercado, las debilidades del Estado, que aún no incorpora suficientemente la opinión y acción de la sociedad civil, y los cambios en el sistema económico nacional e internacional dan pie para retomar esta situación urbana con las condicionantes y aspiraciones del México actual.

Todos los factores que inciden en la situación urbana de la ZCC han cambiado desde que se declaró como tal en 1981; por lo mismo, la presente propuesta se inicia replanteando algunos fundamentos que dieron contenido a los planes y programas formulados y adiciona otros nuevos que han cobrado vigencia en estos tiempos.

La institucionalización del fenómeno urbano de la hoy denominada, por la SEDUE, Zona Metropolitana de Cuernavaca implica, según nuestra opinión, retomar y actualizar los instrumentos legales, técnicos, administrativos y políticos que dan sustento al Sistema de Planeación Urbana, conjugándolos con los factores ambientales, sociales, políticos y económicos que hoy interactúan en ese espacio urbano y su entorno.

No se trata de un acto administrativo para aliviar las conciencias de algunas autoridades del Estado de Morelos, ni para repetir demagogias; sino de un proceso social y político que debe involucrar a todos los miembros de la Zona Metropolitana en una empresa para impulsar un real ordenamiento urbano que facilite la convivencia, la productividad y aliente el aprovechamiento equitativo de la riqueza que contiene y se genera en la Zona e introduzca, crecientemente, expresiones de democracia en esa combativa e histórica región.

Este gran asentamiento humano, urbanizado, ocupaba en 1989 una extensión de 8,352 Has., incorporando a casi la totalidad del territorio de los municipios de Cuernavaca, E. Zapata, Jiutepec y

Temixco, además de áreas conurbadas en los últimos años de los municipios de Huitzilac, Yautepec y Xochitepec.

La creación de un Organismo Metropolitano de Coordinación Intermunicipal es necesaria, tanto para atender los problemas actuales como para propiciar un desarrollo armónico de la Zona y Subregión. Al constituirlo se requiere considerar diversos factores que tratamos a continuación.

2. LAS CONDICIONANTES JURIDICO-ADMINISTRATIVAS

La administración de la Zona Metropolitana, mediante un organismo específico, se establece a partir de las definiciones que la LGAH y la LDUE, sin estar actualizada esta última, cuando reconocen el fenómeno de la conurbación y señalan las bases para su integración y funcionamiento. Estas mismas fueron las que sirvieron para formar la Comisión de Conurbación, en 1981.

En el cuadro siguiente se puede apreciar la base jurídica vigente que condicionó la Comisión formada en 1981. De éste podemos sintetizar las siguientes características:

1. Toda la autoridad en la materia descansaba en el Gobernador de la entidad.
2. El Congreso opina sólo en aspectos relativos a futuros asentamientos; no tiene relación directa con el ordenamiento territorial y de los centros de población. Es decir, intervenía en asuntos nada sustanciales.
3. El municipio estaba supeditado al Gobernador y en la planeación local eran los Comités Municipales y Regionales de Planeación los conductos para participar.
4. La comunidad participaría a través de la Comisión Consultiva Estatal, que no funcionaba, y de los ayuntamientos. Su forma debía ser mediante organismos reconocidos y sólo para que hicieran recomendaciones.

Lo anterior no era nada raro, ya que la centralización del poder político y administrativo no permitía la participación social vía Congreso o directa con sus organizaciones de base, ni del municipio como entidad político-social y económica, en la definición de las políticas y estrategias del desarrollo nacional o regional.

Se remarcaba esta tendencia en el origen de la institucionalización de la planeación urbana, impulsada por el Ejecutivo Federal, por el centro político, como también por su carácter de actividad preferentemente pública, aun cuando se hace en "función de la sociedad". El paternalismo impositivo y el centralismo que se manifiesta en la política urbana nacional, que

reiteró la ley estatal, fue el patrón político e ideológico que trasuntaba a los diversos planes.

En el caso de Morelos la presencia del gobernador era directa en los órganos más importantes de la planeación, lo que le imprimió una relevancia al sector. Además, propiciaba la concurrencia de los ámbitos Federal y Municipal para hacer congruente las políticas y proyectos en la materia.

Esta misma presencia directa, que fue beneficiosa en presencia y peso político, paralelamente atentó contra la permanencia de esta actividad pública debido a los siguientes aspectos:

- a. Las prácticas de las estructuras intermedias e inferiores de la administración estatal no se adecuaron a los requerimientos del proceso de planeación urbana. Esto generó una ausencia de acciones de institucionalización del sistema para fortalecer la relación entre planeación-programación-presupuestación-obra.
- b. En el ámbito de las conurbaciones la autoridad se depositaba también en el Gobernador, quien preside la Comisión formada.

Aunque el Art. 36 de la Ley Estatal dice que "el Ejecutivo Local y los ayuntamientos respectivos podrán acordar que se considere la existencia de una zona de conurbación", es aquél quien hace la declaratoria respectiva y tiene voto de calidad en caso de empate, en votaciones dentro de la Comisión, con los presidentes municipales comprometidos. Este derecho a voto de calidad es más impactante cuando la conurbación la forman 2 municipios y se presenten casos de disensión, el Gobernador decidirá siempre.

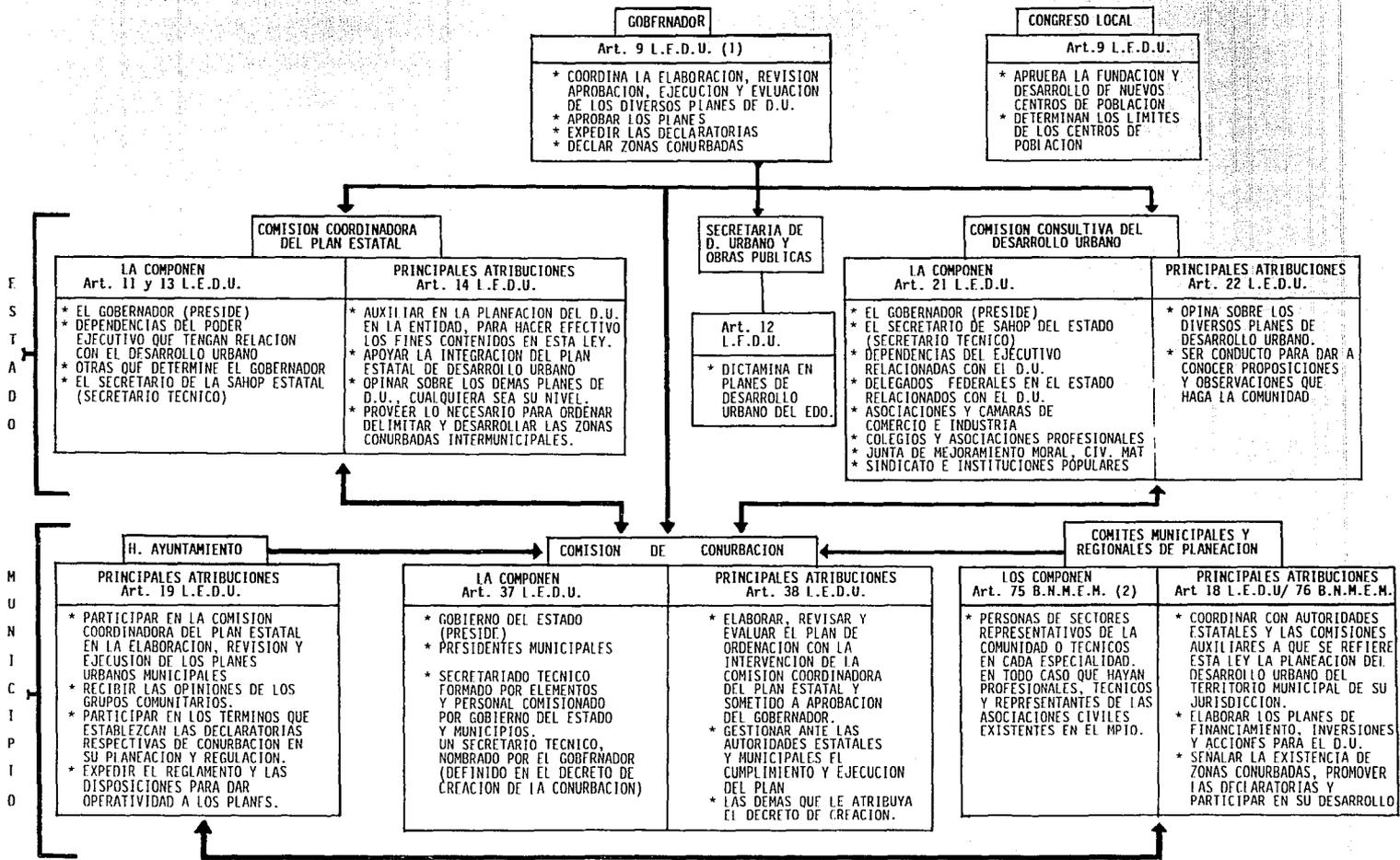
El Art. 38 define las atribuciones de la Comisión de Conurbación en materia de ordenamiento y gestión urbanas. Claramente se afirma la autoridad del Gobernador y el carácter autónomo de la Comisión para operar.

Como hemos dicho anteriormente, el funcionamiento de la Comisión de Conurbación no se ha dado desde 1982, por lo que es necesario reinstalarla y darle todas las formalidades operativas.

Ante esta situación, conviene replantear algunas cosas en el plano de la planeación de la zona conurbada "metropolitana", en la definición del carácter del organismo, así como en cuanto a los participantes de la Comisión, sus funciones y atribuciones; con el propósito de incorporar los avances técnicos y las nuevas condiciones que ofrece la reforma municipal de 1983 y la propia participación de la comunidad en todo el proceso de urbanización.

Lo anterior es importante ya que, a pesar de no haberse actualizado la Ley Estatal de Desarrollo Urbano, que le atribuye las competencias fundamentales al gobernador, hay que tomar en cuenta las Bases Normativas de los Municipios del Estado de Morelos para fortalecer la presencia de los gobiernos locales.

Cuadro 16



NOTAS: (1) LEY ESTATAL DE DESARROLLO URBANO
(2) BASES NORMATIVAS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORFIOS

3. LA PLANEACION DE LA ZONA METROPOLITANA

El Sistema Nacional de Planeación parte de la base de que, por lo menos, son dos los aspectos fundamentales:

a. El ordenamiento territorial

Se aplica a nivel nacional y regional, orientado a vincular la visión global del país con la potencialidad regional y sus particularidades.

En este ámbito se debe establecer la relación de las propuestas estructuradoras del territorio nacional, definido por el Sector Asentamientos Humanos, con las propuestas de orden regional que definen los demás sectores de la Administración Pública.

El nivel regional -para el caso mexicano aplicado la mayoría de las veces en forma equivocada a la entidad federativa- representa la instancia intermedia entre lo nacional y lo local, especifica sus orientaciones y se articula como subsistema, facilitando la coordinación multisectorial en lo programático y presupuestal.

Esta situación de lo regional ha sido siempre confusa en la planeación mexicana. El intento más conocido en planeación regional emerge de los planes relativos a las Cuencas Hidrológicas, de la década de los 50's y en el sexenio 1982-1988, con los planes regionales como el del Mar de Cortés. Lo constante ha sido asimilar lo regional a los límites estatales, inhibiendo una adecuada territorialización de la definición de proyectos y de la inversión.

b. El desarrollo urbano

Se expresa en los centros de población, en los cuales se impulsa la construcción de las bases materiales del medio urbano y se la regula, con el propósito de que los aprovechamientos del suelo y de todos los recursos urbanos sean socialmente equitativos. En este nivel espacial existe una relación directa entre la acción de la comunidad y el ordenamiento y regulación urbanos, por lo que la planeación debe considerar esos factores.

La modalidad del Plan para la Zona Metropolitana

Nuestro objeto de estudio, si bien es un centro de población, por su origen y competencias administrativas que concurren tiene una particularidad en su manejo y, según la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Morelos, debe ser tratado como Zona Conurbada Intraestatal.

Conforme a esta Ley Estatal también podría ser tratado como Plan Subregional (característica de plan que han adoptado muy pocos estados), pero éste no tiene claro su carácter administrativo por lo que las competencias recaerían sólo en el Gobernador y las

autoridades municipales se debilitarían. Esto reafirma la conveniencia de tratarlo como Zona Conurbada Intermunicipal (intraestatal).

Los contenidos y la orientación de la planeación.

a. Ambito de estudio.

La conurbación declarada para los municipios de Cuernavaca, Jiutepec, Temixco y Emiliano Zapata, que contiene 511,988 habitantes en 1990, ya ha sido rebasada. Actualmente, según la Delegación SEDUE en el Estado, el crecimiento de ésta se ha unido a localidades de otros municipios.

Colonias del Municipio de Yautepec conurbadas con el Municipio de Jiutepec:

Alvaro Leonel	623	habitantes
La Joya	8,935	"
Tetillas	263	"
Amador Salazar	317	"
López Portillo	767	"

Colonias del Municipio de Xochitepec conurbadas con el Municipio de Temixco:

La Cruz	129	habitantes
Real del Puente	627	"
Fraccionamiento Real del Puente	1,200	"

Áreas urbanas del municipio de Huitzilac conurbadas con el municipio de Cuernavaca.
Fraccionamientos residenciales 1,389 habitantes

b. Elementos para determinar el límite de la Zona Metropolitana

b.1. Aspectos Jurídicos

Partiremos considerando, la definición del art. 85-b de la Constitución del Estado de Morelos relativa a la conurbación, la cual dice que es "la continuidad demográfica, económica y social"; por su parte el art. 36, fracción II, de la Ley Estatal de Desarrollo Urbano establece que reconoce una conurbación cuando "dos o más centros de población se encuentran ubicados fuera de la zona señalada (según el art. 34 de la misma Ley); pero por sus características geográficas y su tendencia socioeconómica se considera conveniente el estudio y solución conjunta de su desarrollo urbano".

Además, se debe incorporar el concepto de Centro de Población, ya que la Zona Metropolitana lo es, con sus especificaciones, definidas por la Ley General de Asentamientos Humanos en el art. 2, párrafo II que establece que se entiende "Por centros de

población, las áreas urbanas ocupadas por las instalaciones necesarias para su vida normal; las que se reserven a su expansión futura; las constituidas por los elementos naturales que cumplen la función de preservación de las condiciones ecológicas de dichos centros; y las que por resolución de la autoridad competente se dediquen a la fundación de los mismos...".

En última instancia, se puede aplicar también lo que establece el art. 34 de la Ley Estatal en la materia para definir "la zona de conurbación intermunicipal es el área circular generada en un radio máximo de 10 kilómetros. El centro de dicha área es el punto de intersección de la línea limítrofe entre los municipios y la que resulte de unir los centros de población correspondientes".

Con base en estos aspectos jurídicos, el ámbito de estudio debe ser, cuando menos, constituido por las áreas urbanizadas continuas de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Huitzilac, Jiutepec, Temixco y Xochitepec; además de su área de reserva para crecimiento y la de preservación ecológica. Tal como aparece en el cuadro siguiente.

También importa fortalecer esta relación a partir de un enfoque ambientalista, que exige dotar a las áreas urbanas de suficientes áreas verdes para que ayuden a mantener un medio ambiente sin contaminación. La creciente industrialización y urbanización, en general, demanda por lo menos contar con 10 mts²/hab. de áreas verdes. Estas pueden tener usos recreativos, productivos, de bosques naturales, etc. Lo importante es que se mantengan como áreas verdes.

En este contexto debemos considerar el Decreto Presidencial para el área de protección de la flora y la fauna silvestres ubicada en los municipios de Cuernavaca, Huitzilac, Jiutepec, Tepoztlán, Tlalnepantla, Tlayacapan, Totolapan y Yautepec, expedido por Miguel de la Madrid el 29 de noviembre de 1988.

Esta área forma el Corredor Biológico Chichinautzin, que integra los parques nacionales de Lagunas de Zempoala, declarado como tal el 21 de noviembre de 1936, y El Tepozteco, declarado el 22 de enero de 1937.

La resultante con estos criterios no involucrará a todo el territorio de los municipios que se agregan a la conurbación existente. Para establecer claramente el límite del territorio de la Zona Metropolitana es necesario apoyarse, además de las definiciones jurídicas, en otros aspectos que le den sustento técnico.

b.2. Aspectos Técnicos

La estructura urbana no cubre totalmente el área de los municipios involucrados; sin embargo en los casos de Cuernavaca,

Emiliano Zapata, Jiutepec y Temixco se consideraron completos, pues los espacios dedicados a usos rurales son mínimos y forman parte de la reserva para crecimiento o ambiental.

En tanto la mancha urbana se extendió (y lo seguirá haciendo), lo conveniente para delimitarla sería utilizar algunas teorías aplicadas a la materia como la gravitacional y la del método de umbrales.

La teoría gravitacional, tomada de las ciencias físicas y específicamente de la Ley de Gravedad descubierta por Isaac Newton, establece que dos cuerpos en el universo se atraen cada uno en proporción directa al producto de sus masas e inversamente al cuadrado de la distancia que los separa.

Aplicada esta teoría a lo urbano diremos que los cuerpos los componen las ciudades y la masa es su tamaño, por la cantidad de habitantes radicados, y lo que contienen en servicios, actividades productivas, recreativas, etc. El contenido de la ciudad es lo que provoca la atracción o expulsión y los flujos de personas, bienes y servicios nuevos que, con el tiempo, se establecen donde existen mejores condiciones para resolver sus intereses. Las ciudades con mayor peso, contenido que ofrecer a las personas, son las que atraen y crecen en asentamientos.

Esta teoría nos permite explicar el carácter de metrópoli de una ciudad o conurbación, pues su "peso" en el ámbito de una región le hace punto de confluencia de viajes de los habitantes vecinos y distantes que buscan resolver sus problemas de subsistencia, trabajo, inversiones y desarrollo cultural, entre otras cosas. El contenido de la ciudad de Cuernavaca, su alto "peso", se fue retroalimentando diariamente haciéndola crecer y generando condiciones para la conurbación con las ciudades aledañas y de metropolización, con respecto al resto del Estado de Morelos.

Con esta teoría nos apoyamos para conocer las tendencias de crecimiento, la influencia/dependencia entre la masa-ciudad mayor y la o las masa-ciudad de igual condición o menores. La dirección en que se ejerce la atracción influye en la orientación del crecimiento de las ciudades y la generación de la conurbación o la tendencia de crecimiento de la misma. Para conocer mejor esto se pueden medir, entre otros, los viajes de personas, traslados de mercancías, cambios de domicilio, llamadas telefónicas o concurrencia a servicios.

Así se explica lo que establece el art 33 de la Ley Estatal de Desarrollo Urbano cuando define que "El fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, económica y social".

En cuanto a la Teoría de Umbrales, de origen polaco, aplicada en planeación urbana, se basa en los costos que implica la urbanización y con base en ellos se define la dirección, temporalidad y densidad urbanas que tendrá el crecimiento. Estos

no son iguales en una ciudad y para decidir lo más conveniente se analizan varios factores:

- Territorio, dentro del cual está la topografía y edafología, entre otros, que facilitan o impiden la urbanización.
- Recursos hidrológicos, para el abastecimiento de la población.
- Medio ambiente.
- Infraestructura, que comprende redes para el agua potable, el drenaje, vialidades, energéticos y comunicaciones.
- Situación política y administrativa, que en algunos casos facilita o dificulta formas y procesos de urbanización.
- Tecnología aplicada al proceso de urbanización.

Todos estos factores y otros específicos de la zona a planear se analizan para establecer los costos y los beneficios de la urbanización. Se presentarán áreas con costos homogéneos y otras con costos diferenciados que darán la pauta para tomar las decisiones sobre el crecimiento y ordenamiento urbano de una ciudad. Los umbrales son los límites económicos que se presentan en las áreas debido a condiciones naturales del territorio, a costos de insumos, por la lejanía de las fuentes generadoras o de conexión con las redes existentes, a cambios en los precios del mercado, a conflictos de intereses o a alteraciones en la composición de la economía local.

Estos umbrales representan límites para cierto tipo o condiciones de urbanización; pasar de un umbral a otro altera el costo y esas condiciones para la urbanización.

Sin duda, conviene tomar en cuenta la relación entre lo rural y lo urbano. Esto es importante en la economía social tanto por el abastecimiento de bienes a la ciudad como por la necesidad de distribuir los efectos del desarrollo regional y favorecer la economía rural que satisfaga las demandas urbanas y promueva el arraigo poblacional. La actividad agropecuaria podría significar un umbral importante a considerar con relación al beneficio que presta al abastecimiento de la ciudad, si es alta, y si es baja puede ser una alternativa para la urbanización.

El método de umbrales requiere para su aplicación una base informativa amplia y actualizada con datos económicos, técnicos, territoriales y sociales sobre la zona de estudio y su contexto regional.

Todos los elementos mencionados nos permitirán delimitar adecuadamente el espacio metropolitano que se debe planear y administrar, teniendo en cuenta que se deben estudiar separadamente, pero interrelacionados para que se eviten errores técnicos.

Las herramientas para la planeación.

Con esto nos referimos al conjunto de normas, instrumentos y métodos de análisis y propuestas para aprehender la realidad y proponer modelos que den certidumbre para el futuro.

Este es un trabajo técnico, político y administrativo, que debe tomar en cuenta los siguientes aspectos:

a. La diversidad de intereses locales

El escenario de la planeación metropolitana incorpora contextos socio-políticos y concepciones de desarrollo diferentes. Cada poder municipal responde a intereses específicos y esto será más evidente en tanto los grupos con diferente concepción del desarrollo comparten la zona metropolitana, lo cual constituye un importante reto para una sana democracia.

Habrà que renovar aspectos técnicos para asentar en el plan propuestas factibles social y políticamente realistas, de tal manera que su realización parta de una amplia integración social.

La planeación metropolitana debe ser el instrumento para materializar en el territorio las diversas aspiraciones e intereses de la comunidad en el marco de una sociabilidad democrática, plural y socialmente equitativa. El cumplir con estos requisitos hará factible una coordinación, gobernabilidad y fortalecimiento de los municipios que integran la Zona y, por supuesto, de la misma conurbación.

b. El carácter político del organismo

El poder político que significa una Comisión, constituida por representantes de todos los sectores de la sociedad metropolitana, debe ser analizado cuidadosamente, pues de esto depende su constancia y eficacia. Técnicamente deben definirse con claridad las funciones y mecanismos operativos de la institución y para ello, es preciso tener claro que el Plan que formulará y operará será un instrumento para la acción política, entendida ésta como el accionar organizado del conjunto de la comunidad de la Zona Metropolitana para lograr metas específicas previamente determinadas.

Esto induce a generar una perfecta relación entre lo técnico y lo político, entre la realidad actual y la imagen objetivo de largo plazo. La estrategia que se adopte para transformar la realidad e inducir actitudes que procuren un desarrollo urbano debe ser lo suficientemente sólida para dar dirección, así como lo bastante flexible para adecuar la velocidad del quehacer a las contradicciones sociales que se manifiestan; tanto por la inercia propia de la lucha de intereses como por los impactos que generará el propio plan.

El organismo, entonces, no será una nueva instancia de gobierno, ni será una asamblea para dirimir contradicciones de intereses; sino que será una instancia de COORDINACION de los diversos representantes municipales que tienen como objetivo impulsar un ordenamiento y regulación urbana en la metrópolis. El órgano metropolitano debe ser la dirección del conjunto de la comunidad organizada y de los individuos interesados en el desarrollo de su comunidad.

La metodología para la planeación.

En cuanto a la herramienta metodológica para la planeación de la Zona Metropolitana nos apoyaremos en la "Metodología para la elaboración de planes de Centros de Población" de la SEDUE, a la cual debemos incorporar los factores anteriores y los siguientes criterios:

1. La metodología debe ser una guía técnica flexible para evitar que se omita considerar algún aspecto, nunca una "camisa de fuerza" que obligue a circunscribir la realidad a parámetros preestablecidos.

La metodología debe mantener un espíritu crítico sobre los cambios económicos, políticos, sociales, territoriales y ambientales que se expresan en el país, región y particularmente en la zona conurbada.

Sólo si se diagnostica amplia y profundamente la realidad, el planteamiento estratégico tendrá posibilidad de realizarse.

2. En la medida que los asentamientos humanos son cambiantes, esencia de la sociedad, la metodología debe ser un instrumento adaptable; sobre todo al asumir planteamientos de los ámbitos superiores de planeación: nacional y estatal.

Se debe tener cuidado en repetir acriticamente lo definido en estos ámbitos superiores para no inhibir las características y potencialidades locales. Del mismo modo, se debe buscar la compatibilización posible, entre los diferentes ámbitos de planeación y sobre todo darle continuidad a la estrategia de desarrollo nacional, con las particularidades regionales y locales, a través de la territorialización de los programas sectoriales, en congruencia con la problemática local de los asentamientos humanos.

3. Para tratar de ordenar y regular el crecimiento de una ciudad y provocar un desarrollo, es necesario fortalecer y ordenar las actividades que generan riqueza; por ello, al planear se deben reconocer las actividades básicas o motrices de la zona estudiada, de tal manera que se apoyen y sobre ellas se defina el perfil y papel que juega la ciudad en el contexto regional.

En la zona metropolitana confluyen las actividades industriales, turísticas y servicios públicos, todos

importantes, pero hay que establecer su grado de importancia y prioridades, ya que de ello emanan requerimientos de suelo e infraestructuras, entre otros componentes urbanos.

Con base en lo anterior, estamos afirmando que el Plan de la Zona Metropolitana no se limite al ordenamiento de los factores generales y estructuradores del área urbana y del crecimiento, sino que sea un Plan que, además de una regulación, defina un reordenamiento de las actividades en el espacio y en su impacto social, estableciendo un férreo control a los aprovechamientos del suelo y definiendo las políticas, programas e instrumentos que permitan llegar a impactar positivamente a cada predio, cada actividad socio-económica y al conjunto de la comunidad.

En el análisis se debe dar mayor atención a:

- Demografía: crecimiento natural y flujo migratorio.
- Distribución de actividades en el territorio local y relaciones regionales.
- Mercado de la tierra: oferta-demanda y mecanismos de obtención.
- Distribución y mercado de vivienda, servicios, infraestructura y equipamiento (procurando evitar una estructura segregativa y una desigualdad de estándares).
- Estructura social, ubicación y relación espacial.
- Medio ambiente; preservación y costo del crecimiento.
- Estructuras política y jurídica.

Esto no indica que el organismo metropolitano administrará cada situación que se presente en el predio o actividad específica en la Zona; quiere decir tan sólo que el Plan debe ser exhaustivo e integral. Las autoridades municipales serán quienes definan qué actividades realizará el órgano metropolitano y cuales se mantienen en la gestión directa municipal.

Lograr una planeación eficaz, ágil y acorde a los cambios permanentes en una zona metropolitana no es sencillo. Una de las grandes debilidades de este instrumento de acción es justamente su poca capacidad para incorporar la dinámica socio-política que se manifiesta en los grupos humanos, por ello muchos políticos han desvalorizado la utilidad de la planeación.

A los políticos les interesa el resultado inmediato, que asegure legitimidad y apoyo, en cambio un plan generalmente presenta sus frutos a mediano plazo. La relación entre el corto y largo plazos tiene un vacío metodológico que le resta fortaleza al plan; es el reto actual que enfrentan técnicos-políticos y políticos-técnicos

Un punto importante para partir ha sido la generación de voluntad política para impulsar procesos de planeación y coordinación entre los diversos entes y ámbitos públicos. Otro ha sido la incorporación creciente de la sociedad civil, y un tercero ha sido el apoyo de nuevas técnicas y adelantos tecnológicos para retroalimentar sistemas de información y formas de control y evaluación.

Otro factor que es necesario fortalecer es una relación mayor de la planeación urbana con los aspectos económicos y sociales, con la producción y el consumo; de tal manera que la planeación de satisfactoras sociales sea la resultante de las condiciones y potencialidades del conjunto de los factores que existen en el ámbito urbano y regional. En otras palabras, sea una planeación integral en la cual, además de analizar la relación que hay entre empleo-capacidad de acceder a satisfactoras, se oriente la generación del empleo para lograr abatir la pobreza en todos los aspectos.

Una planeación integral debe considerar todos los factores, sus interrelaciones y dependencias, no enfrentar ambos aspectos ni fuerzas, sino integrarlos. Para facilitar esto es necesario incorporar dos cuestiones.

a. La participación social

En toda ciudad, pero más en la Zona Metropolitana, es imprescindible la maduración de la democracia con un contenido social y un espíritu de solidaridad comunitaria, que asegure resolver las necesidades básicas de las mayorías y a la vez sea la garantía de un desarrollo urbano técnica, política y socialmente posible. Esto lleva consigo la explícita intención de:

- Equilibrar las relaciones socio-gubernamentales, promoviendo una descentralización de poder.
- Establecer una relación dinámica entre la propuesta técnica con el propósito político social del plan.
- Integrar las diferentes concepciones de desarrollo de los grupos sociales que allí se manifiestan.
- Potencializar las capacidades de los diferentes sectores y grupos sociales para organizar la demanda, ampliar la fuerza asociativa y solidaria y asumir responsabilidades sobre el presente y futuro de su comunidad.
- Fortalecer la pluralidad en la convivencia social.

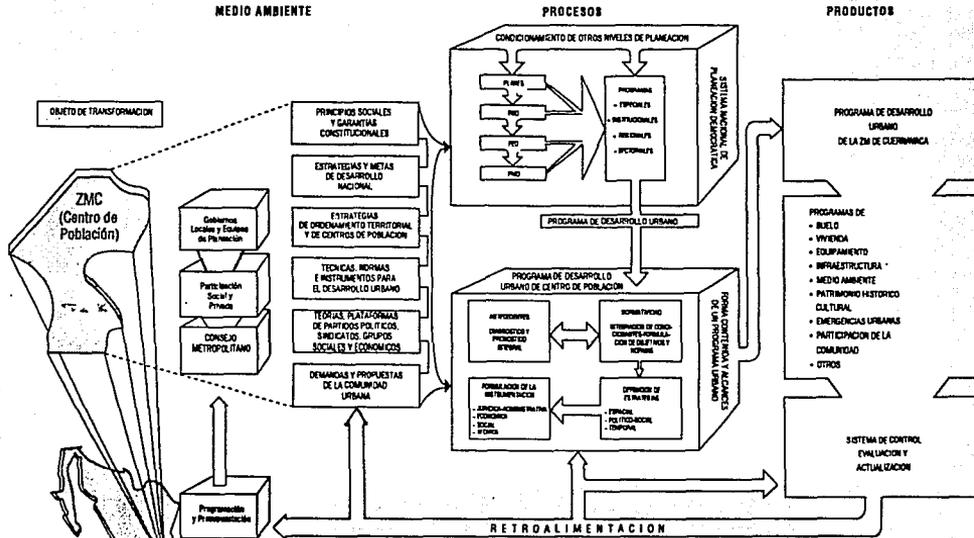
Esta participación social será la fuerza fundamental para la realización del plan y por lo mismo, para hacer posible el desarrollo.

b. El universo del plan y el enfoque sistémico

Para mejorar los aspectos técnicos y la gestión del plan es conveniente establecer las características y el peso que tienen los diversos agentes y factores que intervienen en la urbanización. Esto es importante para hacer un buen diagnóstico y formular estrategias adecuadas. De los avances científicos hay que rescatar para la planeación, entre otras, la Teoría de Sistemas. Esta teoría, que cada vez se practica más, facilita realizar una planeación integral y ponderada, estableciendo las interrelaciones correctas de los factores, las causas y efectos que generan.

ENFOQUE SISTEMICO PARA LA PLANEACION URBANA

cuadro 17



El enfoque sistémico se insinúa cuando hablamos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Sistema Nacional de Planeación Urbana, el Sistema Normativo, Sistema de Ciudades, etc; pero se utiliza como una forma de concebir las interrelaciones de los instrumentos, mecanismos y estándares que forman parte de cada "sistema" y no comprende explícitamente los factores y agentes que actúan dentro de lo que debe ser cada sistema o subsistema.

Aún cuando la práctica es insuficiente, presenta condiciones para facilitar su uso amplio en el proceso de planeación y operación urbanas.

Territorio político-administrativo.

Se refiere, fundamentalmente, a considerar las condiciones sociales y manejo del poder político que se manifiestan en los municipios involucrados, en la perspectiva de la coordinación. En el caso de Jiutepec, Temixco y E. Zapata, dado que la conurbación es completa y ya existe una estructura urbana común con Cuernavaca, no presentarían grandes objeciones para coordinarse; tal vez Huitzilac tampoco pondría limitaciones, dado que es pequeño en población y su relación urbana con Cuernavaca es antigua y favorable, sobre todo porque su crecimiento, que se fue generando con la carretera federal (libre) México-Cuernavaca, depende de esta ciudad.

En los casos de Yautepec y Xochitepec, que solamente tienen algunas áreas de sus municipios conurbadas, podrían coordinarse en la zona metropolitana en relación.

Con base en estos aspectos y en la necesidad de entender esta coordinación intermunicipal como un proceso, conviene establecer que actualmente en el límite de la zona metropolitana no entrarían las ciudades de Huitzilac, Yautepec y Xochitepec ya que están alejadas algunos kilómetros de la mancha urbana de la conurbación. Pero sí convendría considerar la necesidad de reconocer al conjunto de estos municipios de la Zona Metropolitana como una subregión metropolitana, en la cual se incorpore a Tepoztlán, con políticas urbanas regionales que se complementen.

Lo anterior con objeto de regular el crecimiento de la subregión, para que el desarrollo económico y social sea equilibrado y se evite una urbanización caótica en el valle, que deteriore los recursos e impida ofrecer un nivel de vida adecuado a la población.

En síntesis, el ámbito del plan, considerando lo anterior y bajo un criterio de flexibilidad y realismo, nos parece que presenta dos modalidades, en dos niveles de planeación diferentes:

- a. El de la Zona Metropolitana, constituida por las áreas urbanas, las áreas de reserva para crecimiento futuro y las

áreas de preservación ecológica necesarias para regular el medio ambiente de los municipios de Cuernavaca, Jiutepec, Huitzilac, E. Zapata, Temixco, Yautepec y Xochitepec.

- b. El de la Subregión Metropolitana, constituido por la totalidad de las áreas de los municipios de Cuernavaca, Huitzilac, Jiutepec, E. Zapata, Temixco, Tepoztlán, Yautepec y Xochitepec.

Relación entre los derechos sociales y el desarrollo urbano

El objeto y sujeto básico de la planeación urbana son siempre los asentamientos humanos y, en particular, la población que no recibe o tiene limitaciones para acceder al beneficio social de la riqueza nacional y de los espacios y satisfactores urbanos.

En el caso de México, el pacto social instituido en la Constitución de 1917, eleva a rango jurídico el derecho igualitario de todas las personas para acceder a los beneficios del desarrollo, de tal manera que cada individuo y cada familia pueda satisfacer sus necesidades básicas y asegurar condiciones para su bienestar.

Estos constituyen derechos humanos fundamentales que el Estado debe garantizar; por lo mismo, la planeación urbana debe establecer los mecanismos para su materialización en:

a. Derecho a tener una vivienda digna y a asentarse

La Constitución consagró este derecho en el Art. 4º; sin embargo, no se ha podido ejercer por todos los mexicanos. Existen déficits de suelo urbano y vivienda y diferencias entre los espacios a los que acceden los distintos sectores sociales. Mientras menos recursos el terreno y la vivienda son más pequeños. La vivienda de interés social es cada vez de menos metros.

La economía de mercado no permite que toda la población acceda a estos satisfactores, por lo que la planeación, como instrumento regulador, es el idóneo para orientar la consecución de esa meta. El Estado debe ejercer su capacidad reguladora y distributiva para garantizar el ejercicio del derecho.

b. El derecho a transitar y al trabajo

En la medida que no existe una oferta suficiente de trabajo y de bienes materiales en cualquier parte del país, el libre tránsito y la libertad de escoger hacia donde dirigirse y asentarse se limita. Además de los conocidos fenómenos de concentración que esto trae, se impone una desarticulación espacial de los asentamientos humanos en el ámbito regional que expresa una distribución inequitativa, espacial y social del consumo.

En esta materia también es importante considerar la seguridad y la infraestructura de comunicaciones, fundamentalmente, como



AREA DE LA ZONA METROPOLITANA DE CUERNAVACA

MUNICIPIO	AREA
CUERNAVACA	COMPLETO
JIUTEPEC	COMPLETO
TEMIXCO	COMPLETO
E. ZAPATA	COMPLETO
HUITZILAC	FRACCIONAMIENTOS ALEDANOS A CUERNAVACA
XOCHITEPEC	COLONIAS ALEDANAS A TEMIXCO
YAUTEPEC	COLONIAS ALEDANAS A JIUTEPEC
TOTAL 7 MUNICIPIOS	
POBLACION TOTAL 498.201 Habs.	
FUENTE CENSO 1990 y DELRS. SE DUE EN MON.	



AREA DE LA SUBREGION METROPOLITANA DEL VALLE DE CUERNAVACA

MUNICIPIO	AREA
CUERNAVACA	COMPLETO
JIUTEPEC	COMPLETO
TEMIXCO	COMPLETO
E. ZAPATA	COMPLETO
HUITZILAC	COMPLETO
XOCHITEPEC	COMPLETO
YAUTEPEC	COMPLETO
TEPOZTLAN	COMPLETO
TOTAL 8 MUNICIPIOS	
POBLACION TOTAL 624.506 Habs.	
FUENTE CENSO 1990	

elementos que faciliten el tránsito libre y seguro de personas y bienes.

Estos déficits de oferta, junto con inhibir el ejercicio del derecho que establecen los Arts. 5 y 11 constitucionales, provocan un desequilibrio constante en la economía regional y un deterioro en el nivel de vida de los habitantes. En el flujo migratorio, en general, la falta de trabajo es el principal causante.

Estos factores inciden en el comportamiento de la población en las ciudades, sobre todo en la Zona Metropolitana donde se han asentado miles de personas que llegan de los estados aledaños. También influye en el nivel de urbanización de las colonias, ya que el nivel de ingreso, producto del trabajo, se refleja en el tipo de vivienda, servicios e infraestructura. Por esta razón es que propiciamos una planeación integral, que contenga una relación estrecha entre los medios y los fines del desarrollo urbano.

c. Derecho a la educación y la salud

Los Arts. 3 y 4 constitucionales establecen el derecho a la educación y la salud, respectivamente; pero para ello deben existir las condiciones materiales y económicas que lo hagan posible. En el país y particularmente en la Zona Metropolitana, existen déficits en equipamientos educacionales y de salud, el diagnóstico nos ilustró al respecto. Una estrategia de desarrollo urbano debe orientarse a atender estas insuficiencias, promover su localización adecuada, establecer y controlar niveles de calidad, etc., de tal manera que se puedan hacer realidad tales derechos.

d. El derecho de participación, petición y asociación

La Constitución en los Arts. 2, 9, 25 y 26 y en todas las leyes que tienen relación con la materia urbana, establecen la necesidad de la participación social en el quehacer urbano. La Ley de Planeación Democrática se fundamenta en la participación.

Ahora bien, a la fecha la participación se ha concebido en dos direcciones: una, como aval político-social de planes y programas que formulan los técnicos y como mano de obra en programas de servicios básicos o en autoconstrucción de vivienda. En cierto modo el Estado le ha cargado a los sectores populares la producción de sus condiciones materiales urbanas, ya que no cuentan con medios para acceder al mercado formal.

Esto constituye una forma de doble explotación que ejerce el sistema: primero, pagándole salarios bajos e insuficientes; segundo, abaratando la construcción urbana con la mano de obra gratis de los pobladores y dejando que la industria y el comercio de insumos mantenga e incremente sus tasas de ganancia.

Esta forma de participación ha limitado lo que promueven las leyes, teniendo claro que éstas son limitativas también; se trata de la participación deliberativa, consciente y actuante en todas las fases del proceso de planeación y operación urbana. Para esto se deben establecer estructuras democráticas, con una clara concepción de trabajar por la equidad social y con solidaridad entre todos los miembros de la comunidad urbana.

En general, en el ámbito urbano los derechos que se establecen en las leyes deben incorporarse en la concepción y práctica de la planeación, de tal manera que se garantice su pleno ejercicio. El Estado está obligado a generar las condiciones para que se asegure, proteja y defienda la realización de las leyes. En desarrollo urbano, la planeación y administración son los instrumentos llamados a garantizar que los individuos y familias puedan ejercer su derecho.

Condicionantes socio-políticas.

a. Los municipios y sus facultades en la conurbación

En este orden resulta necesario comentar, para no creer ingenuamente que todo lo que la ley establece se cumple, que las reformas al derecho municipal descentralizaron poder desde los estados a los municipios y aunque fue por una iniciativa federal todos cumplieron, aunque algunas entidades federativas no lo hicieron completamente.

Algunos estados no le entregaron la facultad de aprobar planes a los municipios, reservándosela al Gobernador o transfiriéndola al Congreso Local. Esto muestra las particularidades del desarrollo socio económico regional e insinúa la recurrencia a la autonomía relativa de las entidades federativas para definir conforme a sus propios proyectos y condiciones sociopolíticas.

En Morelos, la Constitución Estatal atendió fielmente la disposición federal; pero las autoridades del sexenio 1983-1988 y las actuales no han cumplido en materia de conurbación. De alguna manera, no se han generado las condiciones para que todos los habitantes de esa gran ciudad puedan realizar sus derechos.

Les corresponde asumir a tales gobiernos la responsabilidad por el deterioro en la calidad de vida de muchos miembros de la comunidad intermunicipal; por la situación crítica que enfrenta el crecimiento urbano, por la anarquía que se ha experimentado en la ocupación del suelo, por el deterioro ambiental y de recursos naturales.

Tal situación muestra que, aunque las leyes pueden ser muy claras, si no existe la madurez política de las autoridades para asumir el fortalecimiento municipal, la generación de voluntad para coordinarse entre los municipios y de éstos con el Estado, no se alcanza.

La situación urbana crítica que presenta la conurbación obliga a restablecer el organismo intermunicipal; aunque tendrá que modificarse en los siguientes aspectos:

- Incorporar los municipios de Huitzilac, Yautepec y Xochitepec ya que áreas urbanas de éstos se han unido a la conurbación.
- Hacer efectivo el poder de los municipios en materia urbana, para lo cual el Art. 20 de la Ley General de Asentamientos Humanos define: "En el proceso de conurbación, la planeación y regulación de la zona respectiva se realizará, según corresponda, o bien conjuntamente por los gobiernos de los municipios de las Entidades Federativas involucradas y de la Federación, o bien por los Gobiernos de los municipios de la respectiva Entidad Federativa".

Este organismo recogerá fielmente el principio de la autonomía y el interés por el fortalecimiento municipal que definió la modificación al Art. 115 constitucional.

En este sentido, la formulación, aprobación y administración de los planes de desarrollo urbano son competencia de los Ayuntamientos, los cuales deben hacer participe a toda la comunidad.

También debemos comprender que, aunque la conurbación o Zona Metropolitana integra a varios municipios y aun cuando éstos tienen la facultad para coordinarse y asociarse para atender lo urbano, debido a la existencia de distintos grupos de poder, variados enfoques de desarrollo e instancias político-administrativas que forman parte del sistema político estatal y federal, el gobierno estatal debe participar en el Organismo Metropolitano porque es responsable de:

- Resguardar la correcta observancia de la autonomía municipal.
- Preservar el orden político-administrativo de la entidad, cuidando que no se generen órganos o poderes distintos e intermedios entre el municipio y la entidad.
- Vigilar el derecho constitucional de los habitantes de la conurbación, así como el orden social.
- Hacer congruentes las estrategias y programas de desarrollo de la Zona Metropolitana con las del conjunto de la entidad federativa.

Todo esto hace evidente la necesidad de la presencia del Gobierno Estatal; además, por condiciones políticas es pertinente que sea el Secretario de Gobernación quien convoque a la formación de la Comisión de Conurbación, previa solicitud de los ayuntamientos correspondientes.

Asimismo, las condiciones antes planteadas hacen conveniente que el Gobernador participe en la aprobación y gestión el Plan Urbano que surja.

b. Institucionalización de la participación de la sociedad civil en la coordinación intermunicipal y gestión de la misma

Esta institucionalización debe materializarse, cuando menos, en dos formas:

- La representación de grupos sociales, colegios profesionales, organismos comunitarios y otros que estén relacionados con actividades que repercuten en el ordenamiento, regulación y construcción urbanas.

La participación civil en esta coordinación se facilitará si en los municipios existiera algún organismo auxiliar en materia urbana con participación de la comunidad. Desde el propio municipio debe partir esta modalidad de interacción político-social, que garantice la presencia de todos los agentes urbanos en una Mesa Permanente de Concertación sobre las materias urbanas y ambientales.

- La participación del Congreso Estatal, vía diputados de la Comisión de Asentamientos Humanos, con el propósito de que el Poder Legislativo también se responsabilice y preserve más directamente el cumplimiento de los ordenamientos legales y de los derechos de sus representados.

Esta participación social permitirá una relación más estrecha entre la comunidad, las autoridades y los representantes sociales para viabilizar política y administrativamente las propuestas del plan.

c. Condicionantes de políticas urbanas.

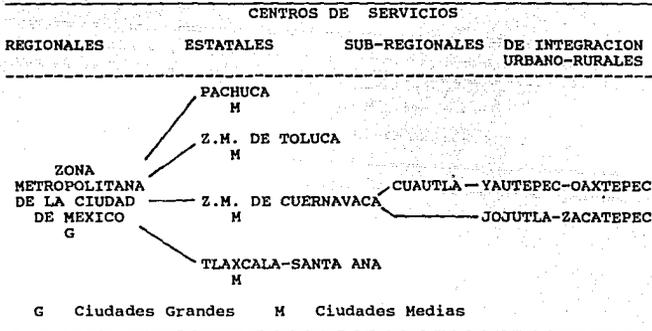
- Del Ambito Nacional

El sistema nacional de planeación urbana va definiendo, desde el Programa Nacional hacia abajo, los planteamientos estratégicos, políticas y programas para que los niveles inferiores las asuman conforme a sus características.

En este orden, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994 establece en el Sistema Urbano Regional, que la Zona Metropolitana de Cuernavaca es un centro de población prioritario, con política de consolidación, categoría de ciudad media y con un nivel o centro de prestación de servicios estatal, que depende de los servicios regionales de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México pero que, a su vez, presta servicios directamente a Cuautla y a Jojutla-Zacatepec (ver cuadro siguiente).

SISTEMA URBANO-REGIONAL
SISTEMA CENTRO

Cuadro 18



Fuente: SEZUE. Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994.

Esto significa que el Programa Nacional define como Zona Metropolitana a la conurbación intermunicipal, por la influencia que ejerce a nivel estatal y que refuerza y propone consolidar al asignarle el nivel de servicios estatales.

Por otro lado se define una política urbana de consolidación que, según el propio Programa Nacional de Desarrollo Urbano, se aplica a todas aquellas ciudades "que han explotado los recursos naturales a límites que no conviene rebasar y que requieren, por tanto, que se racionalice el uso del agua y el suelo y que se ordene selectivamente la localización de las actividades industriales".

Esta política entrará un poco en contradicción con la categoría de ciudad media asignada a Cuernavaca, ya que para este tipo de ciudades se define, en los objetivos para la transformación del Patrón Territorial del propio Programa Nacional, "Fortalecer a las ciudades medias, las cuales permiten incrementar los niveles de bienestar social con menores costos, atraer migrantes que de otra manera irían a las zonas metropolitanas (se refiere a las grandes: México, Guadalajara, Monterrey o Puebla), propiciar un desarrollo económico autosostenido y operar con una administración más sencilla; sin las desventajas de congestión, deterioro y contaminación de las grandes ciudades".

La contradicción, imputable al Programa Nacional, deberá ser enfrentada con una planeación amplia y profunda de las reales potencialidades de la conurbación.

- Del Ambito Estatal

El Programa Estatal de Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología 1989-1994 se refiere a la conurbación en varios puntos.

Dentro de los objetivos del Desarrollo Urbano dice que se debe "Transformar el patrón de ocupación del territorio en apoyo a la política de Desarrollo Estatal, mediante la consolidación de un sistema jerárquico de ciudades para la prestación de servicios; el control del crecimiento de la conurbación de Cuernavaca, Jiutepec, Emiliano Zapata, Temixco Xochitepec;..."

El Programa estatal reconoce que en la conurbación se ha incorporado el municipio de Xochitepec.

Entre las políticas de impulso, consolidación, ordenamiento, regulación y control, se opta por la última, más bien por un grupo, y dice que "... por medio de estas políticas se pretende disminuir el ritmo actual de crecimiento de la conurbación Cuernavaca, Jiutepec, Temixco, Emiliano Zapata y Xochitepec, en donde la concentración está provocando diseconomías de escala y externas."

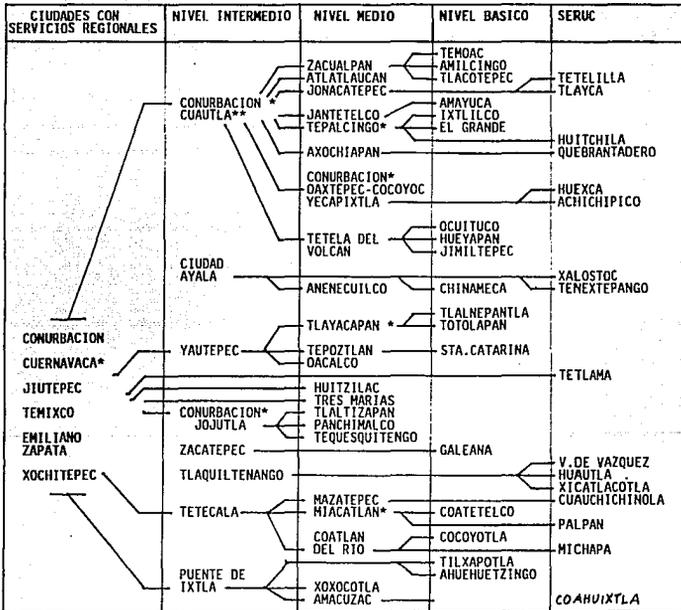
En la estrategia de ordenamiento territorial y específicamente en el Sistema Estatal de Ciudades se define como ciudad con servicios regionales "la conurbación más importante del Estado de Morelos, ... la conurbación Cuernavaca, Jiutepec, Temixco, E. Zapata y Xochitepec, a la cual se le aplicará una política de consolidación y control de su crecimiento" (ver cuadro 19).

La influencia de las ciudades que conforman la conurbación es realmente amplia, tal como se aprecia en el cuadro 19; por lo cual deducimos que la Zona Metropolitana seguirá creciendo, con la instalación de servicios que satisfagan los requerimientos de todo el Estado, e integrando las localidades de influencia inmediata (ver cuadro 20).

Todas estas definiciones estatales sin ser totalmente congruentes con las federales, están en el mismo sentido, la política de consolidación de los segundos se refuerza con la regulación y control de los primeros. Otras cuestiones importantes de remarcar de este Programa Estatal son el reconocimiento de que en la conurbación ya está integrado el municipio de Xochitepec, y explicitado el nivel de servicio regional (estatal) que remarca con claridad la influencia sobre todo el Estado de Morelos.

**SISTEMA ESTATAL DE CIUDADES
M O R E L O S**

Cuadro 19



Notas: * Localidad prioritaria según el Programa estatal de desarrollo urbano, vivienda y ecología 1989-1994
 ** Incluye la Col. Juan Morelos del Mpio. de Yecapixtla.

RELACION DE LOCALIDADES DEL
AREA DE INFLUENCIA INMEDIATA

Cuadro 20

POBLACION CON MAS DE 5,000 HABS.	LOCALIDADES CON MAS DE 2,500 HABS.	LOCALIDADES CON MENOS DE 2,500 HABS.
CONURBACION DE CUERNAVACA	HUITZILAC	COAJOMULCO
	TRES MARIAS	FIERRO DEL TORO
		BUENA VISTA DEL MONTE
JIUTEPEC		CLISERIO ALANIS
TENIXCO	CUENTEPEC	
	TETLAMA	
E. ZAPATA	TEZOYUCA	TETECALITA
	TEPETZINGO	
XOCHITEPEC	ALPUYECA	
	ATLACHOLOAYA	
	CHICONCUAC	REAL DEL MONTE
	SAN MIGUEL LA UNION	

Fuente: Programa Estatal de Desarrollo Urbano, vivienda y ecología 1989-1994

4. CARACTER DEL ORGANISMO METROPOLITANO

Por lo que hemos visto anteriormente, la Comisión de Conurbación que se constituyó en 1981 con base en la Ley de Desarrollo Urbano Estatal, está obsoleta.

Sin embargo, las condiciones que prevalecen en la Zona requieren más que nunca de una acción inmediata en diversas materias urbanas; pero sobre todo en la constitución de un organismo de coordinación intermunicipal.

1. Objetivos del Organismo

a. Generales.

- Coordinar el sector público y concertar con los sectores social y privado las acciones de impacto urbano y ambiental intermunicipal de la Zona Metropolitana de Cuernavaca, formada por los municipios de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco, Yautepec y Kochitepec.
- Integrar e inducir los recursos que existen y concurren a la Zona Metropolitana para propiciar una urbanización ordenada, autosustentable y socialmente equitativa.

b. Específicos.

- Ordenar y regular el crecimiento de los asentamientos humanos que conforman la Zona Metropolitana, con base en la planeación urbana.
- Promover el desarrollo urbano de la comunidad, atendiendo a la satisfacción de necesidades sociales y a facilitar las actividades económicas.
- Impulsar formas eficientes de operar/administrar los servicios públicos.
- Acordar los criterios y mecanismos más eficaces para realizar obras de infraestructura y equipamientos metropolitanos.
- Fomentar acciones y programas para mejorar y preservar el medio ambiente.
- Promover la participación comunitaria organizada en acciones y programas que impulse el Organismo.
- Impulsar acciones y programas para garantizar a la población la seguridad pública y el acceso a los beneficios del desarrollo.
- Todas las demás que defina el Organismo para atender las necesidades que demanden los objetivos generales.

2. Funciones del Organismo

- a. Formular el Plan de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana y programas sectoriales y parciales de:
 - vialidad y transporte,
 - vivienda,
 - medio ambiente,
 - agua potable y alcantarillado,
 - energético,
 - de prevención y atención de emergencias urbanas,
 - de conservación y revitalización del patrimonio histórico y cultural,
 - los demás que sean necesarios para el ordenamiento y la regulación urbana.
- b. Opinar y en su caso participar en los planes parciales o sectoriales que formulen los municipios de la metrópoli.
- c. Definir los mecanismos de coordinación con las distintas áreas del sector público estatal y federal para lograr congruencia y complementariedad entre los planes.
- d. Gestionar ante el Gobierno Federal la creación de reservas territoriales.
- e. Definir una política integral de vivienda popular, que comprenda suelo, financiamiento, construcción y urbanización en general.
- f. Establecer los criterios y mecanismos para la autorización única de fraccionamientos y construcciones en la Zona Metropolitana, así como la coordinación con los municipios.
- g. Establecer los criterios para la priorización de acciones por los municipios en materia de obras públicas y regulación urbana.
- h. Definir las políticas y mecanismos para la operación y administración de los servicios públicos.
- i. Opinar sobre todos los proyectos de infraestructura de los municipios y aprobar los de impacto en la Zona Metropolitana.
- j. Opinar sobre la definición de los programas de vialidad, tránsito y transporte urbano.
- k. Investigar y proponer mecanismos y formas administrativas a los municipios, para que se contribuya con la simplificación, uniformidad y modernización administrativa municipal.
- l. Establecer los criterios y definir un programa para mejorar la seguridad pública.

11. Formular medidas e impulsar acciones que tiendan a mejorar y preservar el medio ambiente.

m. Proponer y fomentar criterios para impulsar un desarrollo económico ordenado.

n. Actualizar y dar seguimiento a la política fiscal aplicada a servicios públicos y materias inmobiliarias, de tal manera que se adecúen a las condiciones socioeconómicas actuales y a generar mayor equidad.

ñ. Establecer un sistema continuo de información sobre todos los aspectos que forman parte de la Zona Metropolitana y que inciden en su urbanización y desarrollo.

o. Fomentar la participación de la comunidad en las fases de planeación, administración y realización de los diversos planes de desarrollo urbano.

p. Mantener actualizado todo el marco jurídico que sustenta el desarrollo urbano.

q. Todas las demás que el Organismo defina.

3. Carácter del Organismo

Con base en los objetivos y funciones propuestas y considerando las atribuciones de las autoridades municipales en materia urbana, el organismo a formar será un Consejo Metropolitano, para coordinar técnica y administrativamente lo que en el propio organismo se determine.

Este Consejo no será instancia de gobierno intermedio, ni tendrá personalidad jurídica como organismo autónomo. Será una instancia de coordinación de las acciones públicas y de concertación entre el ámbito político y el ámbito civil de toda la sociedad que incide en el desarrollo urbano de la Zona Metropolitana.

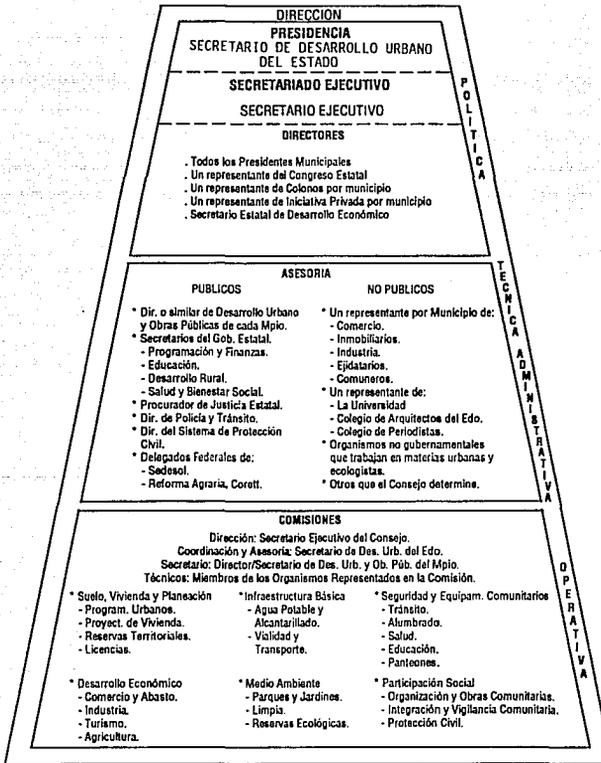
4. Integrantes y Estructura del Consejo

En la composición del Consejo se debe cuidar su desarrollo estratégico, por lo cual debe mantener un equilibrio del poder que representen los participantes y establecer formas de funcionamiento que eviten enfrentamiento de intereses y más bien integren a todos los agentes involucrados, que sea flexible para asimilarse a los cambios y evolución de la sociedad.

Asimismo, debe acumular y expresar suficiente fuerza y dinamismo para que sus acuerdos sean llevados a la práctica por los corresponsables en los diversos programas.

El cuadro siguiente nos muestra una la forma que adquiriría el Consejo y quiénes serían sus componentes. La idea es que los municipios tengan la fuerza que les confiere el art. 115

CONSEJO DE LA ZONA METROPOLITANA DE CUERNAVACA (1)



(1) La componen los municipios de Cuernavaca, E. Zapala, Huixtla, Jutepec, Temixco, Yautepec y Xochiltepec.

Constitucional y las autoridades ayuden a sostenerla sin asumir roles que la reemplacen o inhiban.

Estará compuesto por tres instancias con el propósito de hacerlo más ágil y funcional a las distintas responsabilidades que existen entre los miembros de la comunidad metropolitana.

En primer término estará la Dirección del Consejo, la parte política del Organismo, en la cual participan con plenos derechos:

- Los representantes máximos del organismo auxiliar municipal en materia urbana (formado por el sector público, social y privado), o si no está formado este organismo deberán concurrir el presidente municipal, un representante elegido por el sector social y otro elegido por el sector privado.
- El Secretario de Desarrollo Urbano y Obras públicas o como se denomine el funcionario estatal que atienda las materias urbanas.
- El Secretario de Desarrollo Económico, o similar.
- El representante del Congreso del Estado, y
- Un Secretario Ejecutivo escogido por los municipios.

También pueden ser invitados asesores o personas para tratar asuntos específicos o puntuales; pero estos invitados sólo proporcionan información.

En segundo orden está el Área de Asesoría Técnica y administrativa integrada por representantes de diversos organismos públicos, sociales y privados, así como por personas a título individual.

Finalmente, se tendría el Área Técnica y Operativa, formada por las Comisiones de Trabajo, en la que se integran representantes de todos los organismos e individuos participantes en el Consejo.

5. Funciones y Atribuciones de los Integrantes

a. Presidencia.

El Presidente será el Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, o similar, del Estado y éste designará a su representante en caso de ausencia. Sus funciones serán:

- Presidir las sesiones del Consejo.
- Invitar a formar parte del Consejo, en calidad de Consejeros, a los representantes de instituciones públicas, sociales y privadas que se acuerden con los presidentes municipales.

- Invitar a formar parte del Consejo, en calidad de Asesores, a representantes de instituciones públicas, sociales y privadas que defina el Consejo.
- Sugerir propuestas en relación a las acciones del Consejo.
- Respalidar la celebración de convenios intermunicipales para la mejor y eficaz coordinación, con el objeto de que se cumplan las funciones del Consejo.
- Presentar un informe anual de labores.
- Las demás que defina el Consejo.

b. Secretariado Ejecutivo.

Estará compuesto por el Secretario Ejecutivo y un pequeño equipo técnico y secretarial. El Secretario será una persona con experiencia política y técnica en materia de asentamientos humanos, que elegirán los presidentes municipales. Durará en el cargo 4 años y será removido por aprobación de los presidentes municipales.

Este Secretario representa la expresión de las facultades municipales en materia urbana, con la intención de evitar experiencias anteriores respecto a la inconveniencia de que el Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, o similar, tenga el poder absoluto y ello afecte el adecuado funcionamiento del Organismo o se limite la función municipal. Sus funciones serán de gestión:

- Coordinar e impulsar las actividades del Consejo con sus miembros y con los organismos públicos, privados y sociales que sea necesario.
- Citar a los Consejeros y asesores a las sesiones del Consejo o comisiones respectivas.
- Responsabilizarse del patrimonio que vaya adquiriendo el Consejo.
- Dirigir los estudios técnicos que se requieran para cumplir con los objetivos del Consejo.
- Proponer el orden del día para las sesiones y levantar el acta.
- Apoyar a los miembros del Consejo en la realización de sus actividades.
- Dar seguimiento a los acuerdos y decisiones, así como mantener actualizada toda la información del Consejo.
- Recibir y canalizar las propuestas que lleguen al Consejo, así como controlar su gestión.

- Apoyar al Presidente en lo que le sea requerido.
- Coordinar la formulación del informe anual de labores.
- Llevar el seguimiento y el control del programa de trabajo del Consejo.
- Todas las que acuerde el Consejo.

El equipo técnico lo conformarán profesionales designados por el Estado y los municipios, de tiempo completo. Su cantidad y perfil lo define el Consejo.

c. Consejeros.

Estos representan a distinto tipo de organismos y proponemos a aquellos que podrían asegurar permanencia de funcionamiento, como equilibrio de poder del conjunto de la sociedad.

El Gobernador representa la responsabilidad de su gobierno frente al Consejo, en especial para impulsar la realización de lo necesario para que se cumplan los programas.

Los presidentes municipales participan como representantes de los Ayuntamientos respectivos, con las propuestas que éstos generen. Conforme a sus facultades cada presidente municipal debe cuidar la plena vigencia de la autonomía municipal y por ello mantener informada constantemente a su comunidad.

El representante del Congreso Estatal participa por la importancia que tiene la presencia de las organizaciones políticas en el desarrollo urbano de la Zona Metropolitana. También importa debido a que la administración intermunicipal implica vigilar el cumplimiento de las leyes que expide el Congreso en la materia.

Desde el ángulo presupuestario, es importante que el Congreso conozca el volumen de los recursos que se requieran para obras metropolitanas, que por los general son cuantiosos; como éstos no los puede cubrir una sola administración municipal, el Consejo debe respaldar y recomendar técnicamente el endeudamiento, para que el Congreso lo apruebe y se garantice su pago al acreedor por la o las siguientes administraciones municipales que corresponda.

La participación de un representante del Congreso facilitará la discusión y aprobación del presupuesto municipal anual.

Se propone que el representante pertenezca a la Comisión de Asentamientos Humanos del Congreso. Este representante posibilita, además de otras, la continuidad del funcionamiento del Consejo, pues siempre estará por encima de los problemas que generen intereses locales.

Los representantes de los Colonos y de la Iniciativa Privada permiten vincular a la sociedad civil con la atención de su ciudad. Se debe escoger un representante de cada sector por cada municipio que participa en la conurbación. Esto implica que cada sector debe acordar la representación y al interior de ellos, se pueden determinar las formas para elegir o cambiar el representante.

Para mayor democracia en la representación se propone que se turnen los representantes de los sectores y que duren un período de un año cada uno.

El Secretario de Desarrollo Urbano, o similar, participa en tanto es la autoridad técnica y política responsable de la materia urbana del Gobierno del Estado y, por lo mismo, el más indicado representante del Gobernador en esta instancia de coordinación. Fungirá también como coordinador y asesor técnico de las Comisiones Especiales del Consejo.

El Secretario de Desarrollo Económico, o similar, participa por la responsabilidad que tiene en la dirección de su materia en todo el Estado, por lo mismo está obligado a incorporar la Zona Metropolitana en los planes y programas que se generen, así como cuidar que en ésta no se impulsen acciones contrarias que puedan perjudicar a otras zonas del Estado.

Las funciones de los Consejeros serán:

- Participar en todas las sesiones del Consejo.
- Evaluar las situaciones de la Zona Metropolitana y presentar alternativas para su solución.
- Elaborar estudios que les sean encomendados.
- Realizar acciones que les encargue el Consejo conforme a su competencia y capacidad de acción del órgano que represente cada uno de ellos.
- Vigilar la permanencia del Consejo y el cumplimiento de sus fines.
- Informar a sus representados o autoridades superiores, de los programas del Consejo y las acciones específicas que le corresponden.
- Las demás que se acuerden en el Consejo.

d. Asesores del Consejo.

Estos serán funcionarios públicos y ciudadanos representativos de organismos sociales o privados.

Su participación responde a la necesidad de recibir opiniones y apoyo del conjunto de la sociedad de la Zona Metropolitana para lograr su armónico desarrollo.

Estos Asesores participarán en las reuniones a las que se les convoque y en las Comisiones en las cuales sea compatible su función o actividad. Las funciones serán:

- Participar en las sesiones y comisiones a que sean invitados.
- Asesorar al Consejo y elaborar los estudios que les sean encomendados.
- Reunirse con otros asesores o comisiones para desarrollar los proyectos que se les han encargado.
- Las demás que el Consejo determine.

e. Comisiones del Consejo.

Estas serán la parte técnica del Consejo, cuya función principal será integrar los recursos humanos y materiales para realizar los estudios técnicos que se requieran.

Las Comisiones las dirigirá el Secretario Ejecutivo, las coordinarán el Secretario de Desarrollo Urbano del Estado y los Directores o Secretarios de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (o similares) del Municipio. Estos también le darán seguimiento administrativo para el adecuado funcionamiento.

Los técnicos provendrán de los organismos públicos, sociales y privados que se acuerde en el Consejo. En cada Comisión debe haber un representante de cada municipio para facilitar la entrega de información y la toma de acuerdos.

Se formarán las comisiones que requiera la atención de la problemática; pero inicialmente se proponen las de:

- Suelo, vivienda y planeación.
- Infraestructura básica.
- Seguridad y equipamiento comunitarios.
- Desarrollo económico.
- Medio ambiente.
- Participación social.

6. Derechos de los miembros

- a. El Presidente, el Secretario Ejecutivo y los integrantes Consejeros serán deliberativos con derecho a voz y voto.
- b. Los Asesores tendrán derecho a voz.
- c. Los Técnicos tendrán derecho a voz.

7. Funcionamiento del Consejo

- a. Los miembros plenos o Dirección del Consejo, sesionarán ordinariamente una vez al mes y extraordinariamente cuando sea necesario y lo acuerden el Presidente, el Secretario Ejecutivo y el 50% los presidentes municipales.
- b. El Consejo ampliado, o Asamblea, integrado por Consejeros, Asesores, Técnicos e invitados especiales, sesionarán una vez cada dos meses. En ese mes no habrá reunión ordinaria de los Consejeros.
- c. Las Comisiones funcionarán permanentemente, según el programa y horarios que fijen internamente de acuerdo a la planeación del trabajo que establezca la dirección del Consejo.
- d. Cada instancia resolutive funcionará con quórum mínimo del 51%.
- e. Cuando algún representante municipal no asista por más de dos veces a las reuniones del Consejo, ésta le solicitará al Ayuntamiento respectivo la designación de otro.
- f. Si uno o más Ayuntamientos acordaran no participar en el Consejo o manifestaran no estar de acuerdo con obras y acciones que los demás tengan interés en impulsar, ése o esos municipios quedan excluidos de los beneficios que se generen. Estos no deberán impedir que otros municipios realicen sus obras y darán las facilidades para que los estudios técnicos incorporen su situación o las redes de infraestructura crucen su territorio. Asimismo, ningún municipio podrá quedar excluido por decisión de los demás.
- g. Todos los acuerdos se tomarán por consenso. En caso de requerirse votación para tomar una resolución y ante un empate, el asunto no se sancionará y se volverá a tratar con posterioridad.

8. Patrimonio del Consejo

En tanto el Consejo es una instancia de coordinación y concertación de organismos e individuos, que estará para ayudar a las autoridades a orientar los recursos y esfuerzos, así como para resguardar que todos los miembros de la comunidad de la Zona Metropolitana participen del desarrollo urbano, no tendrá necesidad de contar con un patrimonio propio. Los recursos para su funcionamiento deben brindárselos los organismos públicos participantes, conforme a su capacidad.

El patrimonio específico del Consejo será la información técnica -estudios, propuestas, etc.- y los medios que le presten para funcionar; sólo los administrará. Puede sesionar en salas del gobierno que existen en Cuernavaca y en alguna dependencia de

gobierno se le puede establecer una oficina permanente, en la cual trabajarán empleados públicos comisionados.

Los únicos recursos extras que requiere el Consejo son los necesarios para pagarle al Secretario Ejecutivo. Por la responsabilidad que asume y su dedicación de tiempo completo a la función, sus ingresos deben alcanzar cuando menos al equivalente a un Director General o Subsecretario del Estado.

Se propone que el Gobierno Estatal asuma el pago del sueldo de este miembro del Consejo.

En perspectiva y en la medida que se vaya consolidando el Consejo, que se comprenda por toda la comunidad la utilidad del mismo y se ejercite la confianza en la democracia, se podrá pensar en darle atribuciones para que adquiriera recursos materiales para funcionar mejor y capacidad financiera para contratar una plantilla de técnicos que se dediquen específicamente a atender la situación metropolitana.

VI. CONCLUSIONES

VI. CONCLUSIONES

Una de las características más notables de nuestro tiempo es la urbanización. Las ciudades seguirán creciendo en cantidad y número de habitantes como resultante de la concurrencia de la acción social para mejorar niveles de vida, por las necesidades de incorporación de todos los individuos al mercado, por las inercias de la concentración y la debilidad que mantienen las políticas demográficas y regionales.

La urbanización no es de por sí dañina y cuando se puede planificar es muy beneficiosa; pero si esto último no se fortalece las consecuencias afectan a la economía, a la calidad de vida, a la estabilidad social y a la posibilidad de lograr un desarrollo.

En este orden, es previsible que en el futuro se presenten presiones para mejorar condiciones sociales al mismo tiempo que los recursos vayan disminuyendo y no se pueda responder adecuadamente a esa presión.

Nuestro país, que está incorporándose rápida y fuertemente a la globalización y regionalización económica y de mercados enfrenta el reto de ofrecer condiciones materiales para la inversión, para elevar la productividad y para competir en el mercado internacional. La mayoría de las acciones a realizar se encuentran en la ciudades y ello reafirma el peso de éstas en la economía; por lo mismo, el desarrollo urbano y regional debe ser una prioridad nacional.

Las actuales condiciones urbanas del país demandan abatir rezagos y establecer condiciones para el desarrollo, lo que significa cambiar la concepción sobre la materia en dos aspectos:

1. Reconocer e impulsar a la ciudad como una unidad económica fundamental. Por consiguiente, entender y orientar las acciones de desarrollo urbano como pilares para el crecimiento económico y medio básico para elevar el nivel de vida.

2. Desechar la tendencia tradicional de ver a los problemas de la calidad de vida como déficits cuantitativos. En su solución se deben incorporar los aspectos político-administrativos y tecnológicos que movilicen e integren a la comunidad.

Durante los últimos años se ha avanzado en el traspaso de funciones a los municipios. Sin embargo, la efectividad de estas medidas aún es débil y dependerá de los esfuerzos que se realicen en materia de descentralización presupuestal, político-administrativa y en un creciente espacio de pluralidad en los gobiernos y en la base territorial urbana.

Nuestro trabajo referido a la conurbación de los municipios de Cuernavaca, Jiutepec, Temixco y Emiliano Zapata, hoy ampliada con los municipios de Huitzilac, Xochitepec y Yautepec, plantea en

las propuestas los criterios anteriormente expresados; sobre todo, porque la evaluación de frente a las actuales condiciones y retos del país, demandan cambios significativos.

A través del estudio hemos demostrado que las hipótesis (ver Introducción) planteadas se confirmaron. Mayor razón entonces para recibir las propuestas con el espíritu que nos anima: aportar a la solución de problemas evidentes y críticos.

El procedimiento para impulsar la institucionalización de la Coordinación Intermunicipal por medio del Consejo Metropolitano sería el siguiente:

I. ACCIONES DE COORDINACION

Estas tienen el propósito de establecer los acuerdos entre las autoridades correspondientes y realizar las medidas conducentes hasta formar el Consejo.

Acciones	Corresponsables		
	Estado	Municipio	Comunidad
1.- Difundir entre las autoridades de los municipios conurbados un análisis de la situación urbana actual e informe de los medios técnicos, jurídicos para atenderlos.	X		
2.- Informar a la comunidad al respecto	X	X	
3.- Solicitar al Gobernador del Estado una reunión de constitución del Consejo.			X
4.- Incorporar los organismos de la comunidad y personalidades al Consejo	X	X	
5.- Reunión de autoridades para discutir sobre el Consejo y acordar su formación.	X	X	
6.- Citar, el Secretario de Gobierno del Estado, a la reunión constitutiva.	X		
7.- Invitar a la comunidad y representantes sociales y organismos no gubernamentales a proponer soluciones en el Consejo.	X	X	
8.- Elegir Secretario Ejecutivo.	X		
9.- Constituir el Consejo	X	X	X
10.- Estructurar el Consejo, definir programa y responsabilidades	X	X	X
11.- Acordar el reglamento del Consejo.	X	X	X

II. ACCIONES EJECUTIVAS

Estas se relacionan con las obligaciones de las autoridades en el cumplimiento de la normatividad jurídica en la materia.

Acciones	Corresponsables		
	Estado	Municipio	Comunidad
1.- Decretar la Conurbación.	X		
2.- Enviar una iniciativa al Congreso del Estado para actualizar la Ley de Desarrollo Urbano.	X		
3.- Publicar el Decreto de Conurbación.	X		
4.- Publicar en el Bando de Policía y Buen Gobierno lo relativo al Decreto.	X		
5.- Difundir la constitución, reglamento, programas y formas de trabajo del Consejo	X	X	

Para iniciar estas acciones creemos que están dadas las condiciones objetivas y en cuanto a las subjetivas, podríamos afirmar que dependen de muy pocos factores: voluntad política del Gobernador para cumplir con la Ley en materia de asentamientos humanos. Los municipios sólo requieren de información para actuar en consecuencia, ya que la coordinación intermunicipal será una expresión de su proceso de fortalecimiento.

Finalmente, queremos reiterar que al umbral del inicio del siglo XXI se ha incorporado en la conciencia de algunos, y falta bastante para hacerlo un fenómeno universal, el criterio ambiental en la base para un desarrollo; es decir, para que la humanidad pueda asistir a la satisfacción de sus necesidades. Este criterio alimenta la esperanza de una transformación de los recursos sin deprearlos ni atentar contra la propia sobrevivencia del planeta.

Este enfoque humano y ambiental comprende una concepción distinta de la relación entre el crecimiento económico y el medio ambiente; se trata de terminar con la vieja práctica de tratar de restaurar el medio destruido a una velocidad y con recursos mucho menores que los que utilizan los que destruyen la naturaleza. El desarrollo de la tecnología y el aumento de la convivencia democrática son factores importantes que auguran condiciones para preservar los recursos.

El nuevo enfoque se ha denominado Desarrollo Sustentable y su concepto fundamental se sintetiza en tres objetivos: crecimiento económico, equidad social y conservación ambiental.

El desarrollo urbano debe ser incorporado en este enfoque; además, cuenta con elementos para hacerlo, ya que la función de la planeación contempla implícitamente los propósitos del desarrollo sustentable. Los elementos que entregamos para una reforma urbana y la propuesta para administrar la conurbación responden justamente a este nuevo enfoque del desarrollo económico y social.

Probablemente, puedan existir varios aportes como los que planteamos en este trabajo, aunque sobre la Zona Metropolitana de Cuernavaca sabemos que son los primeros y nuestro mayor deseo es que no esperemos que los conflictos crezcan para buscar solucionarlos; sería la peor decisión del gobierno y la más terrible complacencia de la comunidad.

Como toda propuesta, al momento de su aplicación probablemente habrá necesidad de realizar alteraciones para adecuarla a las condiciones que prevalezcan, es la condición que exige la pluralidad y el deseo de concertar; lo importante es salvaguardar lo sustancial: todo esfuerzo social debe servir para mejorar el bienestar del conjunto, la convivencia en la diversidad y para fortalecer la esperanza de un futuro desarrollo urbano sustentable, socialmente más equitativo y un medio ambiente que nos permita crecer y preservar sanamente la humanidad.

RELACION DE CUADROS.

1. Crecimiento histórico del área urbana.
2. Morelos, Población censal, tasa de crecimiento, superficie y densidad de la población por municipio, 1950-1990.
3. Población de las 46 ciudades mayores 1900-1990.
4. Población urbana y rural
5. Distribución de población por localidades 1940-1990.
6. Planes municipales de desarrollo urbano.
7. Planes de ordenación de zonas conurbadas intermunicipales
8. Planes de desarrollo urbano de centros de población.
9. Esquemas de desarrollo urbano.
10. Planes parciales de desarrollo urbano.
11. Equipamiento de la ZCC. 1981.
12. Objetivos de los planes.
13. Principales programas del plan de la ZCC de 1981.
14. Ciudades "pares" en la frontera México-USA.
15. Algunas organizaciones metropolitanas del planeta.
16. Agentes públicos que participan en materia de asentamientos humanos en las conurbaciones intraestatales.
17. Enfoque sistémico para la planeación urbana
18. Sistema urbano-regional. Sistema centro
19. Sistema estatal de ciudades. Morelos.
20. Relación de localidades del área de influencia inmediata.
21. Consejo de la Zona Metropolitana de Cuernavaca. Estructura

PLANOS

1. Localización de la Zona Conurbada en el territorio nacional
2. Crecimiento histórico de la conurbación
3. Conurbaciones internacionales, frontera México-USA
4. Areas de Planeación

BIBLIOGRAFIA

- Azuela, Antonio. La ciudad, la propiedad privada y el derecho. El Colegio de México. México, 1989.
- Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México, 1983.
- Carpizo, Jorge. Evolución y perspectiva del régimen municipal en México. Estudios Municipales N° 5, sept.-oct. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación. México, 1985.
- Cordera, Rolando. Estado y Desarrollo en el capitalismo tardío y Subordinado. Investigación Económica N° 123. UNAM. México, 1971.
- Coulomb, René. México: La política habitacional en la crisis. Cenvi. México, 1990.
- Del Rio G. Manuel. Compendio de derecho administrativo. Cardenas Editor.
- Engels, Federico. El origen de la familia, la propiedad privada y el estado. Obras Escogidas (dos tomos); C. Marx y F. Engels, tomo II. Progreso, Moscú, 1955.
- Garza, Gustavo. El urbanismo y Luis Unikel. 10:40 Revista Habitación N° 4 Fovissste. México, 1981.
- Gómez Azcárate, Elías/. Cuernavaca y su Zona Conurbada. Espinoza., Rosalba. Ponencia. Cuernavaca, México, sin fecha.
- Hansen, Roger. La política del desarrollo mexicano. Siglo XXI, 16ª edición. México, 1986.
- Meyer, Lorenzo. La Encrucijada. Historia General de México, tomo 2 El Colegio de México. México, 1976.
- Novelo U. Federico. La sociedad mexicana en los ochenta. UAM-Xochimilco. México, 1989.
- Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Porrúa S.A. México, 1985.
- Ortega Blake, Arturo. Planeación, la opción al cambio. Edicol México, 1984.
- Diccionario de Planeación y Planificación. Edicol. México, 1982.
- Perez A, J. Juan. La primera Ley con obligatoriedad a un Plano Regulador. Estudios Municipales N° 6, nov-dic. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación. México, 1985. 225

- Rébora T., Alberto. Reforma urbana y desarrollo municipal. Revista Federalismo y Municipio N° 3, Banobras. México, 1987.
- Romero K., Gustavo. Los objetivos del desarrollo económico. México el dilema del desarrollo: Democracia o Autoritarismo. Academia Mexicana de Ciencias Humanas. México, 1969.
- Ruiz Massieu, Francisco. El nuevo artículo 115 constitucional. Porrúa México, 1983.
- Salazar, Francisco. El estado y la política económica en México. Semblanza y Perspectivas 1982-1986. Reporte de Investigación. UAM-Azcapotzalco. Mexico, 1987.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación en México. F.C.E. México 1985.
-Antecedentes de la planeación en México. Programa N° 3, julio-octubre 1980.
-INEGI, Enciclopedia de los municipios de México. Estado de Morelos. México, 1990.
- Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Publicas. Desarrollo urbano en México. México, 1982.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Orígenes de la planeación urbana en México. México, 1988.
- Serrano M. Fernando. Desarrollo urbano y derecho. PyV, DDF, UNAM. México, 1988.
- Unikel, Luis. El desarrollo urbano en México. Diagnóstico e implicaciones futuras. El Colegio de México. México, 1976.
-Breves antecedentes históricos de la urbanización. El perfil de México en 1980. Vol.II. Siglo XXI. México,
- Unikel, Luis/
Lavell, Alan El problema urbano-regional en México. Gaceta UNAM, Cuarta. época; Vol.III, Suplement 20. México, 9 de agosto de 1979.
- Varas, Carlos. Teoría del Gobierno Municipal. Universidad de Chile. Chile, 1984.
- Villareal, René. El desequilibrio externo en la industrialización de México 1929-1975. F.C.E. México, 1976.
- Womack, John. La economía en la revolución 1910-1920. Historiografía y Análisis. Revista Nexos N° 11, noviembre. México, 1978.

DOCUMENTOS OFICIALES.

Poder Ejecutivo Federal.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial del 29 de diciembre de 1982.
- Informe de labores 1982. SAHOP, 1982.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. SPP. 1983
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988. SEDUE 1984
- Sistema de información para la planeación de la vivienda. Subsecretaría de Vivienda; SEDUE, 1987.
- Ley General de Asentamientos Humanos. Legislación Básica. DGAJ-SEDUE, 1987.
- Ley Gral. de Bienes Nacionales. Legislación Básica. SEDUE. 1987
- Avance de la planeación urbana en el país. DGDU-SEDUE, 1990.
- Estadística de vivienda 1983-1990. SEDUE.
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994. SEDUE, 1990.

Gobierno Estatal de Morelos.

- Ley de división territorial del estado, 1934.
- Ley de expropiación, 1944.
- Ley de Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, 1952.
- Ley de planeación, 1965.
- Ley estatal de desarrollo urbano.
- Ley de catastro del estado, 1977.
- Ley de fraccionamientos, condominios y conjuntos habitacionales del estado de Morelos, 1980.
- Plan de desarrollo urbano de la zona conurbada de Cuernavaca, Jiutepec, Toluca y E. Zapata, 1981.
- Constitución Política del Estado, vigente a 1990.

Gobierno Municipal de Cuernavaca 1988-1991.

- Programa de desarrollo urbano del centro de población de Cuernavaca. Cuernavaca, 1989.