



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN ARQUITECTURA

FACULTAD DE ARQUITECTURA

**EFFECTOS DE GESTIÓN URBANA POR ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS, EN
ASENTAMIENTOS IRREGULARES DE LA ZONA METROPOLITANA DE
VERACRUZ, 2000 – 2015.**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRA EN URBANISMO

PRESENTA

AMÉRICA CARMONA OLIVARES

DIRECTOR DE TESIS

MTRO. FRANCISCO MORALES SEGURA

FACULTAD DE ARQUITECTURA

MÉXICO, D.F. SEPTIEMBRE DE 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



DIRECTOR DE TESIS:

MTRO. FRANCISCO MORALES SEGURA

SINODALES:

DR. JORGE FERNANDO CERVANTES BORJA

MTRO. JOSÉ CASTORENA SÁNCHEZ GAVITO

DRA. ESTHER MAYA PÉREZ

MTRO. VÍCTOR CHÁVEZ OCAMPO

Índice

Introducción

Capítulo I. Consideraciones generales.

1.1 Contextualización urbana.....	1
1.2 Conceptos urbanos.....	8

Capítulo II. Planeación, gestión y operación urbana.

2.1 Sistema nacional de planeación.....	13
2.2 Reformas al régimen de propiedad del suelo.....	20
2.3 Elementos de gestión urbana.....	24
2.4 Sistema urbano nacional y del estado de Veracruz.....	28

Capítulo III. Gestión urbana por asociación de municipios en Veracruz.

3.1 Zona metropolitana de Veracruz.....	44
3.2 Asentamientos irregulares en la zona metropolitana de Veracruz.....	62
3.3 Efectos de la gestión urbana por asociación de municipios en la zona metropolitana de Veracruz, Ver.....	85

Bibliografía.....	100
-------------------	-----

Introducción.

La presente investigación tiene por objeto analizar los efectos que ha propiciado la gestión urbana actual, en la Zona Metropolitana de Veracruz, en el período comprendido entre los años 2000- 2015, concentrando dicho análisis sobre los asentamientos irregulares periurbanos que se ubican en los municipios de esta importante zona del territorio del estado de Veracruz.

Algunos de los aspectos más relevantes del estudio, se orientan a entender las características de la gestión urbana bajo la modalidad de "asociación de municipios" y lo que ésta trasciende sobre el territorio.

En ese contexto, se ha considerado indispensable entender los fundamentos que rigen la planeación urbana en México, y en especial esclarecer cuáles son las particularidades bajo las cuales se considera en México, que un asentamiento humano es una zona metropolitana.

El interés primordial de los análisis que se proyectaron está dirigidos a explicar el impacto que tiene la adopción del modelo de asociación de municipios en el funcionamiento de las zonas metropolitanas.

Actualmente la planeación urbana en la zona metropolitana de Veracruz opera bajo determinaciones de carácter socio económicas, que se reflejan en la especificidad de las políticas públicas urbanas, que en su articulación social y territorial generan una serie de consecuencias sobre los asentamientos irregulares de la zona metropolitana de Veracruz.

El eje central de la investigación se ubica en el análisis de la Legislación Urbana vigente y de la toma de decisiones contenidas en la planeación urbana bajo la figura de la asociación de municipios, que establece la Ley Mexicana como forma de gestión aplicable a los asentamientos humanos conurbados y zonas metropolitanas.

En la estructura final del trabajo realizado, se presentan las consecuencias de las diversas tareas realizadas y estructuradas bajo las particularidades: de un enfoque teórico conceptual, de diagnóstico territorial y espacial, de análisis de materiales

legislativo y normativo, de interpretación de los productos de planeación y gestión urbana; y sobre todo de sus efectos sobre los ecosistemas y asentamientos irregulares.

Todo lo anterior se orienta bajo la hipótesis de que siempre que la legislación urbana, y el modelo de gestión para las zonas metropolitanas del estado de Veracruz, se adapte a la realidad social y territorial, para generar la integración de los habitantes con niveles medios y altos de marginación a la dinámica del desarrollo urbano; tendrá como resultado sociedades que se verán beneficiada con una mejor distribución de la riqueza, ocupando territorios en una inercia en la que la ilegalidad podrá irse superando paulatinamente.

Capítulo I Consideraciones generales.

1.1 Contextualización urbana.

En el estudio de la planeación urbana de las ciudades se observa que, el criterio de planeación física ha dominado en sus determinaciones y en sus efectos; y sin embargo, dada la complejidad del fenómeno del crecimiento urbano, no basta con un proceso de planeación física que considere únicamente aspectos como el uso del suelo, la zonificación, la vialidad y las redes de infraestructura y vivienda, sin considerar los aspectos culturales, políticos, sociales y económicos de manera integral. (UNAM, 2015)

Y que en la gestión se contempla desde una perspectiva más amplia, las etapas de planeación, ejecución y evaluación las cuales conforman un ciclo.

Es por lo anterior que el análisis de éste trabajo, hará énfasis en el concepto de la asociación de municipios para la toma de decisiones en espacios que se reconocen como continuos demográficos, términos tomados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 115) y que invitan al estudio de los procesos de conurbación y expansión urbana de los asentamientos irregulares y por consiguiente al estudio de territorios complejos que demandan la toma de decisiones bajo un esquema de Gestión Integral de Zona Metropolitana.

Otro de lo elemento indispensable a considerar en la planeación urbana de territorios metropolitanos es el ambiental; el análisis profundo de los ecosistemas comprometidos por la expansión urbana y que definen en gran manera el resto de los elementos de estudio, tanto los sociales como todo lo construido por el hombre.

La actual legislación en materia urbana de los tres órdenes de gobierno ha mostrado avances significativos en el impulso a la industria, en la inyección de inversiones en las regiones y en la construcción de vías de comunicación estratégicas entre estas mismas, que abonan a fortalecer las relaciones de intercambio y dependencia entre los asentamientos humanos del sistema urbano del país.

Sin embargo, en la etapa operativa se hacen evidentes las limitantes, el déficit de recursos económicos para llevar a cabo las acciones planeadas, la falta de

homologación y los vacíos legales que hacen que la planeación urbana se vea rebasada por la expansión espontánea de la urbe. Por otra parte, la falta de organismos que operen y regulen la planeación, den seguimiento y evalúen las estrategias; se trata de una forma de gestión urbana independiente al cambio de partidos, ideologías y compromisos políticos, que opere con recursos propios que no puedan ser tocados por la administración gubernamental en turno.

En los asentamientos urbanos actuales se toman decisiones bajo un esquema reactivo, solucionando los problemas existentes lo cual implica un alto costo de inversión. No coexiste un esquema preventivo, donde quede privilegiada la planeación con el objetivo de fortalecer a las sociedades, a fin de evitar que sean impactadas o afectadas por los fenómenos que implican un riesgo latente y con ello la reducción significativa de gastos, teniendo así la capacidad de elevar la calidad de vida del habitante urbano.

La planeación urbana y el ordenamiento territorial, en general, se han realizado bajo esquemas de coparticipación entre poderes de gobierno; específicamente en el estado de Veracruz se destinan recursos desde la federación para el inicio de estas acciones y el gobierno estatal aporta recursos para la logística y la generación de los insumos de inicio y por último los municipios involucrados tienen que aportar recursos, para que al final se materialicen los instrumentos de planeación y ordenamiento con el cual operarán, se formalice mediante los instrumentos públicos oficiales y se transformen en las herramientas de regulación de los territorios administrativos.

Sin embargo, ésta práctica no contribuye a la equitativa distribución de los recursos en los territorios de una región, por el contrario va reproduciendo y agudizando más la pobreza, ya que los municipios que siempre han padecido problemas económicos y que mantienen un grado alto de marginación regularmente son los municipios predominantemente rurales en sus actividades económica. Sus asentamientos humanos se ven en desventaja con los municipios que son eminentemente urbanos y que, con su capacidad económica, van tomando las decisiones sobre los territorios y su expansión.

Cuando se presenta la conurbación, normalmente el crecimiento de la mancha urbana consolidada es muy rápido y se extiende sobre los suelos periurbanos y los suelos eminentemente rurales de los municipios colindantes. De este modo, en las conurbaciones siempre existen uno o dos municipios fuertes en cuanto a su capacidad económica y el resto de los municipios involucrados en la conurbación son rurales y sin capacidad económica de respuesta, que terminan guiados y sujetos a las disposiciones de las manchas urbanas y de los agentes inmobiliarios, para el uso y destinos de sus suelos.

Los municipios, para la administración de sus recursos, tienen como instrumento la Ley de Ingresos Municipal, la cual va actualizándose por períodos y en ella regulan y rinden informe del destino de cada uno de los ingresos; los recursos que reciben los municipios normalmente son: Recursos por ingresos propios, como los *impuestos* (predial, espectáculos públicos, sobre fraccionamientos, etc.), *los derechos* (mediante la prestación de los servicios públicos), *aprovechamientos* (multas administrativas, indemnizaciones, donaciones) y *otros ingresos* (subsidios) y los ingresos provenientes de la federación las que correspondan al municipio en el rendimiento de las contribuciones federales. Por lo que la riqueza de cada municipio es directamente proporcional al roll económico de sus asentamientos humanos, a la jerarquía dentro de un sistema de ciudades y a la concentración de habitantes que contenga.

Los municipios eminentemente rurales permanecen hoy involucrados en el fenómeno de la migración del campo a la ciudad, dejando territorios extensos sin producción y si se localizan en las periferias de una zona metropolitana, estos territorios en abandono, son los nichos de oportunidad para la expansión de las ciudades, suelos que al no contar con la infraestructura básica de servicios y urbanización tienen un valor adquisitivo muy bajo y accesible para que los inmobiliarios especulen con ellos.

Surgen, paralelo a este proceso, los líderes o dirigentes de grupos marginados en las manchas urbanas que ven en este tipo de suelos, y en la población rural inmigrante, los elementos ideales y la oportunidad de la invasión para establecer

asentamientos irregulares, como es el caso de grupos pertenecientes a Antorcha Campesina, Consejo Regional Obrero, Campesino y Urbano (CROCUT), Unión General, Obrero, Campesina y Popular (UGOCP), Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas (CEOIC), que regularmente llevan a cabo negociaciones políticas con los líderes de los municipios o los estados para la adquisición de predios.

También existen los asentamientos irregulares construidos por los habitantes urbanos que fungen como agentes inmobiliarios. Éstos construyen conjuntos de vivienda de interés social, sin las anuencias, dictámenes, resolutivos y licencias correspondientes, construyendo en zonas de alto valor ecológico (reservas o áreas naturales protegidas). Se ejecuta sobre suelos no aptos para el uso habitacional, lo cual implican un alto grado de riesgo para la población que los habita. La infraestructura y sus bienes se establecen sobre sitios como lagunas, vasos reguladores, sistemas dunares, sobre minas, mantos acuíferos, fallas geológicas, cauce de ríos y en zonas federales entre otras, por lo que se construye el riesgo y se vuelve vulnerable a la población.

El artículo 115 Constitucional enuncia “los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso, y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Así mismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio.....”

El propio artículo enfatiza: “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 sus competencias, planearán y regularán de manera

conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.....”

La asociación de municipios, para la toma de decisiones de los continuos demográficos, es el concepto que establece la Ley, y que comúnmente deriva en las Comisiones de Conurbación o Comisiones de Zona Metropolitana, las cuales juegan un papel vital en la gestión de territorios complejos, como los son las conurbaciones y las zonas metropolitanas. Entre las tareas más importantes que llevan a cabo están, la planeación y regulación urbana.

Se considera que un asentamiento humano o centro urbano se convirtió en un territorio conurbado o una zona metropolitana, cuando la lógica económica, los ritmos de producción, los conceptos de tiempo y distancia han sido alterados por los sistemas tecnológicos. Se presenta así, un paisaje urbano distinto al de las décadas anteriores, que no solo incide en las características físicas de los territorios, si no en el comportamiento ciudadano, lo que demanda la apertura y alianza de territorios para el beneficio social y económico, siendo la expansión urbana latinoamericana de forma horizontal, no respetando límites o fronteras administrativas.

Cuando en realidad se requiere de modos y modelos de gestión urbana diferentes bajo un enfoque sistémico integral, para constituirse en organismos de atención supramunicipal, donde la alianza y mancomunidad legal, den respuesta adecuada con mecanismos, instituciones y sinergias donde la coordinación del conjunto y cada uno de los participantes tenga un propósito común (el bien de la comunidad) y se construya una voluntad general.

Citando lo analizado por Marco Antonio Medina Ortega (Ortega, 2010) en la Tesis Doctoral, en la cual se analiza dos elementos que han dado lugar a una nueva dinámica y relación entre la economía y el territorio que han sido detonadoras de las metrópolis:

1. La generación de conocimiento. Que es considerada uno de los elementos base del desarrollo a través del aporte de nuevas ideas, conceptos productos que permite la consolidación del ser más productivos y competitivos al

mantenerse a la vanguardia del paradigma científico – tecnológico disminuyendo costos de producción y utilizando de forma más eficiente los factores de la producción. Se construyen ventajas competitivas y se utilizan en la generación de bienes y servicios “atractivos” no solo en precio sino también en calidad y se ofertan en los mercados mundiales.

2. La formación de redes es el segundo elemento fundamental de la nueva economía. La red como la estructura organizacional sobre la que las empresas y los territorios están optimizando sus resultados y no se limita a la esfera de la producción y el consumo. Son redes que abarcan regiones y ciudades, por lo que no solo es importante formar parte de una red sino saber posicionarse en buen sitio dentro de ella gracias a esto los territorios que han logrado mayores avances en términos de reestructuración/modernización han podido conformar más tempranamente un escenario macroeconómico más atractivo. Las redes incentivan la comunicación entre territorios lo cual trae consigo intercambio de información, bienes, capital y personas y se traduce en nuevas relaciones entre las ciudades, por complementariedad mediante la construcción de esquemas de colaboración.

Es importante mencionar las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) como el soporte, tanto para la generación de conocimientos como para la construcción de redes que incidan de manera contundente en la concentración/dispersión de la producción, lo cual lleva a la observación de que no todo el territorio o empresa participa de las nuevas dinámicas económicas, se pueden observar ciudades integradas a redes globales, sin que el país que la contiene necesariamente lo esté, o que en la ciudad existan espacios globales integrados a una red y nuevas economías mientras que el resto de la ciudad permanece al margen de ello.

En consecuencia, al analizar las ciudades, se deben estudiar todos los componentes del asentamiento humano de que se trate y de igual forma fomentar una acción de gestión integral.

La legislación urbana debiera entonces incluir en sus determinaciones los diversos componentes de la ciudad y sus relaciones inmediatas y mediatas, tanto físicas como sociales, económicas, políticas y ambientales. Ambiente en el que se debe reconocer la fundamental articulación de las instancias administrativas en sus diferentes niveles de gobierno.

Sobre todo, debido a las marcadas diferencias (entre demanda social y satisfacción de servicios e infraestructuras básicas; capacidad económica y presupuesto de egresos; demanda de empleo y capacidad productiva; entre otras más) que existen entre los diferentes protagonistas urbanos administradores, habitantes y empresarios de un municipio y otro colindante.

Ejemplo de ello son los municipios rurales que expulsan población hacia la ciudad, para ubicarse en la periferia urbana, en terrenos sin infraestructura básica y de bajo valor comercial, vulnerables a la ocupación ilegal o a la adquisición de los desarrolladores inmobiliarios.

De ahí la importancia de los convenios entre entidades municipales y estatales, para la aplicación coordinada de soluciones a los requerimientos del desarrollo urbano, de la producción social del hábitat y la calidad de vida de los ciudadanos. Es por ello necesaria la contextualización urbana, para conocer el ambiente de las contradicciones urbanas y la toma de decisión política derivada de la gestión municipal.

1.2 Conceptos urbanos.

Identificar las razones del comportamiento territorial de los asentamientos humanos en México, lleva a entender el fundamento de la teoría de lugar central (Christaller, 1933), el cual sostiene que la función principal de la ciudad es, ser centro de abastecimiento de bienes y servicios al territorio que le rodea, es decir, a su “región complementaria”, esos servicios centrales son de orden superior o inferior, lo que determina la existencia de una jerarquía de centros, según los tipos de servicios ofertados por la ciudad; de manera que el ordenamiento de los servicios es posible según su umbral de demanda, por lo que el territorio queda organizado según diferentes niveles de centros urbanos. (Ortega, 2010)

Sinergia que siguen los asentamientos humanos de México, en cualquiera de sus jerarquías urbanas y rurales, por razones y lógicas más espontáneas que planeadas.

Es importante también, para efectos de entender el presente trabajo, la comprensión de conceptos que se tomarán desde la leyes en materia urbana del país, como lo es la zona conurbada, la cual es entendida como la continuidad geográfica, demográfica, económica y social, que comprende más de un municipio, que haga necesario llevar a cabo una planeación integral de ese territorio; puede ser intra o interestatal.

Éste es, además, es el concepto empleado en la legislación del estado de Veracruz para todo aquel fenómeno de continuidad urbana, que demanda una forma distinta de gestión de los servicios urbanos, de los equipamientos y de la dotación de territorio para el adecuado desarrollo económico.

Se identifica a la Zona Metropolitana como el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente lo contenía, incorporando como parte de sí mismo, o de su área de influencia directa, a municipios vecinos

predominantemente urbanos, con los que se mantiene un alto grado de integración socioeconómica.

Este término, en la legislación, se emplea únicamente para hacer referencia a la Ciudad de México; sin embargo, existen estudios elaborados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) en los cuales se realiza la delimitación de zonas metropolitanas del país por períodos quinquenales, en los cuales se evidencia que en la dinámica territorial de México existen varios asentamientos urbanos con las características económicas, políticas y sociales de zonas metropolitanas.

Andrés Barsky (Barsky, 2005), define el espacio periurbano como un complejo territorial que expresa una situación de interface entre dos tipos geográficos aparentemente bien diferenciados: el campo y la ciudad, un territorio “resbaladizo”, en situación transicional, en permanente transformación (o con expectativas de ser transformado), frágil, susceptible de nuevas intervenciones. Con el paso del tiempo, el periurbano “se extiende”, “se relocaliza”, “se corre de lugar”. En los países latinos la ocupación del suelo en las áreas periféricas generalmente se realiza de una manera no planificada, constituyendo un espacio de gran heterogeneidad y crecimiento acelerado, donde pueden registrarse problemáticas sociales y ambientales agudas, un mercado del suelo poco transparente.

Es el caso de la Zona Metropolitana de Veracruz, donde la planeación urbana se vuelve difusa o fácil de modificar, el desdoblamiento de la mancha urbana invade zonas de alto valor ecológico e implican un alto riesgo a las sociedades que lo habitan.

La Restructuración Territorial, es cuando existe una transformación en la economía de las zonas metropolitanas en México; de concentrar su fortaleza productiva en el sector secundario como eje estructural de la economía en los años 70's y donde las

actividades terciarias eran complemento o consecuencia de la industria, a la actual existencia de conglomerados humanos de alta densidad que se sustentan en un eje estructural dedicado a la actividad terciaria, como un sector autónomo, que tuvo su origen en la revolución científico- tecnológica.

Este último se ha vuelto más sofisticado y variado en sus formas, la especialización de los servicios ha derivado en nuevas ofertas laborales y la forma de vida, el rol y vocación económica en las zonas metropolitanas actuales han cambiado.

Gran parte de las transformaciones de los paisajes urbanos tienen origen en la evolución económica, en la manera de administrar los recursos naturales, en la localización estratégica de las industrias y su producción, el rol económico y la forma en la cual se administran los servicios lo que define no solo la zona urbana si no la región, dichas transformaciones tienen su génesis en las ciudades y las identifica como el espacio industrial primado; mismas que por su creciente economía demandan mayor utilización de mano de obra, provocando con ello los procesos migratorios del campo a la ciudad y la inminente expansión urbana.

Estas concentraciones de industria, servicios, infraestructura, capital y sociedad crean espacios más sofisticados y variados en todos los sentidos, que si bien tuvieron su origen en Inglaterra con la llamada “Revolución Industrial“, a lo largo de la historia han permeado el resto del mundo, provocando con ello la creación de las zonas metropolitanas.

Las ciudades entonces ya no solo nacen de un proceso histórico, donde un asentamiento humano va consolidándose por la administración de sus recursos, la localización estratégica en cuanto a las vías de comunicación se refiere para afianzar su economía a nivel regional, si no que en la década de los setentas en México se tiene de frente el establecimiento de complejos industriales, en las ciudades que como se mencionó anteriormente provocan un fenómeno de migración, que deriva en la explosión demográfica y la expansión del territorio urbano sin precedentes.

Esto llevó a los paisajes urbanos de una morfología compacta y bien delimitada a un continuo urbano horizontal de escala regional, que involucra suelos urbanos y rurales, donde las trazas viales al ofrecer una mayor cobertura de territorio en menor tiempo, han propiciado el asentamiento humano extendido y claramente jerárquico en el acomodo de las clases sociales dentro del mismo.

Es por lo anterior, que surge la necesidad de nuevas formas de gestión urbana, que respondan a una nueva escala de atención en cuanto los servicios se refiere tales como transporte, infraestructuras básicas de servicio, equipamientos, seguridad, resguardo del entorno natural, entre otros.

Las industrias de gran escala que se establecieron en ciudades del territorio latinoamericano generaron una gran demanda de mano de obra “no calificada”, lo que afianzó la migración de la población rural, estableciéndose en la periferia de éstas construyendo los cinturones periurbanos.

Se trae a la reflexión a la Gestión Urbana (CEPAL, s.f.), concepto que después de las reformas al artículo 115 de la Constitución, implica para la autoridad local una modificación de sus roles y atribuciones, tendientes a dotarla de mayores niveles de autonomía, independencia financiera y discrecionalidad en la toma de decisiones, permitiéndole así a asumir un papel dinamizador, generador y de promoción del desarrollo local, ésta es una forma distinta a la gestión que anteriormente se desarrollaba en los municipios, en la cual la concepción de administración se basaba solamente en el control de la ocupación y transformaciones del espacio urbano y de proveer de servicios básicos.

La gestión urbana deberá ser entonces una institucionalidad particular, en donde el gobierno local sea ejercido por autoridades competentes, capacitadas y motivadas, para que sus esfuerzos sean encaminados a la generación de un proceso administrativo y una gestión apropiada acorde a una región y/o lugar específico.

Otro de los elementos importantes es la modificación en el enfoque, teniendo como precepto que el municipio es el proveedor de servicios y ejecutor de obras de infraestructura, a otro en el cual la importancia de las obras y acciones de habilitación del espacio urbano se tornen en la figura de una administración municipal gestor de sus propios recursos que establezca convenios claros de participación pública y privada, siendo con ello un gestor, un coordinador y un proveedor de bienes y servicios.

La Planeación Urbana muestra una clara tendencia a dejar atrás los modelos físico-espaciales, y de ordenación del uso del suelo, y en general a incorporar las aportaciones, visiones y contenidos técnicos de otras disciplinas. Como lo reconoce Rachita (1999), en la actualidad el análisis del fenómeno urbano es más complejo, porque las ciudades se han hecho más complejas. La multiplicidad de agentes que sobre ella actúan, la diversidad de factores que es necesario considerar para su adecuada planeación, los propios fenómenos que trae aparejada la globalización, etc., requieren a su vez de acercamientos más elaborados, aplicando teorías como la de sistemas, las económicas, los análisis de la sociología o la geografía social, o las ciencias ambientales. (CEPAL, s.f.)

Por último el concepto de asentamiento irregular, como parte importante de este análisis, en el que se retoma lo descrito por la CEPAL (CEPAL, s.f.), como conjunto de viviendas generalmente en situación de precariedad, agrupadas geográficamente en áreas urbanas, de asentamiento espontáneo, de tenencia irregular, ocupadas o tomadas, con altos índices de pobreza, en condiciones no aptas para la habitabilidad o en zonas ambientales degradadas, con carencia total o parcial de los servicios básicos de infraestructura e irregularidad en la tenencia de la tierra.

Capítulo II Planeación, gestión y operación urbana.

2.1 Sistema nacional de planeación.

Es necesario en este trabajo, revisar la legislación actual respecto a conceptos como el ordenamiento territorial, el desarrollo y planeación urbana, así como los modelos de gestión urbana que se originan con las leyes. En todas estas políticas y estrategias establecidas se encuentra la respuesta a muchos de los fenómenos urbanos actuales, incluido el surgimiento de los asentamientos irregulares.

El Sistema Nacional de Planeación en México descansa sobre una base legal que incide en los diferentes niveles de gobierno y administración pública, que guarda un orden jerárquico y sistémico; mismo que inicia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, seguido de la Ley General de Asentamientos Humanos, las Leyes de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano Estatales, que para el caso del estado de Veracruz, son la Ley 188 de Asentamientos Humanos para el estado de Veracruz – Llave y la Ley 241 de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, los Planes y Programas de Desarrollo Urbano en las diferentes escalas de análisis y planeación. Apoyado por otras Leyes como las de Equilibrio Ecológico y de Protección Civil que complementan el cuidado y conservación de los ecosistemas, así como la salvaguarda de los habitantes, la infraestructura y sus bienes.

Uno de los elementos básicos de todas estas Leyes, Reglamentos y Normas es que las acciones en materia urbana deben realizarse con la participación de los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal, por lo que no deben existir contradicciones entre los marcos normativos y sus disposiciones en cualquiera de las escalas administrativas,

La elaboración de los instrumentos de planeación urbana y su ejecución, nunca deben prescindir de cualquiera de estos tres, ya que es el territorio nacional, regional y municipal con sus respectivos asentamientos humanos, los que se ven involucrados en la toma de decisiones, respecto a éste tema.

Entendiendo el Desarrollo Urbano como el proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población de acuerdo a la definición dada en la Ley General de Asentamientos Humanos en el artículo 2.

Se establece que a la federación mediante la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) le corresponde proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales.

A nivel estatal se declaran como utilidad pública la planeación y zonificación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, la planeación y ejecución de obras de infraestructura, equipamiento y servicios públicos urbanos del estado.

De acuerdo a la legislación, corresponden a los gobiernos estatales participar de forma coordinada con la federación, y con los estados y municipios vecinos, en la planeación del desarrollo regional y urbano. En las conurbaciones incluidas las interestatales, emitir el dictamen de procedencia de los diferentes programas de planeación, cuidando que no se contrapongan a lo establecido en el marco superior de planeación; Apoyar a los municipios en la administración de la planeación urbana si así lo requieren.

A raíz de una serie de eventos de catástrofe que se dieron en el estado de Veracruz a finales de los años 90, que si bien existían los fenómenos naturales, los asentamientos humanos no estaban tan extendidos en el territorio, es a partir de 1999 que los fenómenos incrementaron su incidencia como agentes perturbadores, sobre asentamientos humanos, tanto rurales como urbanos de una manera más recurrente. Actualmente el estado cuenta con un Sistema Estatal de Protección Civil que tiene como prioridad promover que la reducción del riesgo de desastres constituya un objetivo prioritario en las políticas públicas y en los programas de gobierno y de planeación de un desarrollo sostenible.

Se concibe el Ordenamiento Territorial como el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional. (Unión C. d., 2014)

Se dividen los territorios en espacios urbanizados, rurales, dedicados a la conservación, al mejoramiento, a las reservas territoriales; se procura dotarlos de infraestructura, equipamientos y servicios urbanos, a con el objetivo de hacer del entorno social un espacio sustentable.

Las atribuciones, que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano desde la escala regional hasta los centros de población, tiene el estado serán ejercidas de manera concurrente por la federación, por las entidades federativas y por los municipios en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que se puede observar que, tanto el desarrollo y planeación urbana como el ordenamiento territorial se ejerzan de forma colegiada entre los tres poderes de gobierno que gestionan la inversión pública y privada, para tal fin.

Es evidente en los territorios, que no es suficiente con que confluyan estos tres niveles de gobierno, sino que se requiere de la participación en conjunto de los sectores de Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Protección Civil a los tres niveles de gobierno, para generar instrumentos que se ajusten más a la realidad de los distintos asentamientos humanos de una región y que se establezcan de forma clara los convenios y acuerdos con el sector público y privado para la gestión y materialización de los instrumentos legales - urbanos adecuados.

La Ley General de Asentamientos Humanos es el marco superior en materia de legislación urbana que tiene el país.

En ella se establece la concurrencia que deben tener los gobiernos federales, estatales y municipales en el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos de la nación. De este modo, las normas básicas para la planeación y regulación del ordenamiento territorial tienen cuatro ejes de acción: la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento.

Además, define las bases en las cuales se determinarán las reservas, los usos y destinos del suelo haciendo incluyente la participación social en los centros de población.

Siendo Presidente de la República Mexicana Enrique Peña Nieto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 2014, mediante decreto, las últimas reformas que se le han realizado a la Ley General de Asentamientos Humanos, dejan la estructura de la Ley de la siguiente manera:

Presenta las disposiciones generales.

Mantiene las definiciones y terminologías que se emplean en el discurso de la Ley, lo que es considerado de utilidad pública, dentro de lo que destacan establecer las bases del Desarrollo Regional, regularizar la Tenencia de la Tierra, establecer mediante un ordenamiento territorial y la planeación la eficacia de las reservas territoriales.

En cuanto a la concurrencia y coordinación de autoridades, enuncia las tareas que se deberán llevar a cabo por parte de la federación, los estados y los municipios en materia de Ordenamiento Territorial, Desarrollo y Planeación Urbana, tanto de zonas conurbadas como de centros de población.

De las últimas reformas que se hicieron a esta Ley, surge la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), organismo federal que tendrá entre otras las atribuciones de:

Promover la introducción de sistemas y dispositivos de alta eficiencia energética, con el objetivo de que las obras de infraestructura y equipamiento sean sostenibles.

Prever de las reservas territoriales que tengan la capacidad de dotación de agua, es constante en el discurso de la Ley, la importancia de trabajar con la participación de los gobiernos locales.

En cuanto a la planeación, del ordenamiento territorial, de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, establece en orden

jerárquico los instrumentos legales por los que se administrará y observará la planeación urbana, quedando de la siguiente manera:

- I. El programa nacional de desarrollo urbano.
- II. Los programas estatales de desarrollo urbano.
- III. Los programas de ordenación de zonas conurbadas.
- IV. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano.
- V. Los programas de desarrollo urbano de centros de población, y
- VI. Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley y la legislación estatal de desarrollo urbano.

En el tema de las conurbaciones; inicia con el artículo 20 “cuando dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno de conurbación de referencia, con apego a lo dispuesto en esta Ley”

En éste artículo se indica con verbos en imperativo, siempre que se cumpla la característica de la continuidad demográfica entre dos o más entidades federativas, la planeación se lleva a cabo de forma conjunta y coordinada.

Aborda las regulaciones a la propiedad en los centros de población. Trata de la tenencia de la tierra, privilegiando a los asentamientos urbanos y su expansión territorial por encima de las tierras rurales y comunales.

Enuncia que, mientras los espacios rurales queden involucrados en los polígonos de acción de los programas de desarrollo urbano de las zonas conurbadas o centros de población, dichos espacios deberán ajustarse a los usos y destinos que les sean asignados.

En cuanto a las reservas territoriales, es importante hacer notar, que habla del establecimiento una Política Integral de suelo urbano y reservas territoriales. Lo que

implica que los gobiernos locales, deben gestionar los suelos de reservas territoriales con anticipación a su ocupación, con el fin de dar continuidad al asentamiento humano ya consolidado, de forma ordenada.

Evitando la ocupación irregular del suelo y dando preferencia a satisfacer las necesidades de suelo, para la población de estrato socio económico bajo.

Aclarando que debe asegurarse y procurar el cumplimiento de las etapas de planeación establecidas en los programas de desarrollo urbano.

Define que es importante que se promueva la participación de agrupaciones comunitarias que participen en la constitución de reservas, usos y destinos urbanos, así como también en vigilar que los programas se lleven a cabo y cumplan.

Mientras que en cuanto a la inversión privada, se estimule su aplicación para el mejoramiento de la infraestructura y equipamientos urbanos, de proyectos estratégicos y en la vivienda.

Para el fomento al desarrollo urbano, en esta Ley se le dan las facilidades a la inversión privada para que se involucre en el desarrollo urbano, especialmente en el tema de la vivienda. Incluso, de dar incentivos fiscales a los inversionistas y la simplificación de trámites administrativos.

Siempre y cuando las inversiones estén dirigidas a las acciones consideradas en los programas de desarrollo urbano. Se indica que se coordinarán la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) para vigilar que las inversiones se hagan cumpliendo con la Ley.

En cuanto al control del desarrollo urbano, establece que no surtirán efectos los contratos, convenios u otros que contravengan la Ley.

Que los notarios deberán revisar, previo a la expedición de escrituras que los usos y destinos del suelo sean compatibles con la acción que quiere llevarse a cabo.

Cuando se estén llevando a cabo construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que

contravengan las disposiciones jurídicas de desarrollo urbano, así como los planes o programas en la materia, los residentes del área que resulten directamente afectados tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes.

Dicho derecho se ejercerá ante las autoridades competentes, quienes oirán previamente a los interesados y en su caso a los afectados, y deberán resolver lo conducente.

Es importante mencionar que en la actualidad existe una propuesta de Ley, por iniciativa de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), en la se propone, se sustituya a la Ley General de Asentamientos Humanos, para dar paso a la Ley General de las Ciudades y el Territorio. En ella se integran términos y conceptos como Zonas Metropolitanas, Materias de Interés Metropolitano, Instancias de Planeación de las Conurbaciones y de las Zonas Metropolitanas. Esta propuesta está en proceso de ser dictaminada por parte de las comisiones unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Desarrollo Municipal, de Vivienda, de Estudios Legislativos, en el Senado de la República.

2.2 Reformas al régimen de propiedad del suelo.

La Ley General de Asentamientos Humanos indica en el artículo 38 “el aprovechamiento de áreas y predios ejidales o comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población o que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del asentamiento humano en ejidos y comunidades, se sujetará a lo dispuesto en esta Ley; en la Ley Agraria, en la legislación estatal de desarrollo urbano, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, así como en las reservas usos y destinos de áreas y predios.”

Por lo que, las decisiones que se tomen en las zonas urbanas no sólo impacta al interior de éstas, sus consecuencias se reflejan en la periferia, su región y el país. Los territorios que rodean a las urbes no pueden de acuerdo a la Ley citada, tomar decisiones sobre el uso y destino de sus tierras, con actividades que contravengan lo dispuesto en los instrumentos de planeación de los centros urbanos, conurbaciones y zonas metropolitanas.

Aún más, el artículo 39 de la misma Ley indica que “Para constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento; así como para regularizar la tenencia de predios en los que se hayan constituido asentamientos humanos irregulares, la asamblea ejidal o de comuneros respectiva deberá ajustarse a las disposiciones jurídicas locales de desarrollo urbano y a la zonificación contenida en los planes o programas aplicables en la materia. En estos casos, se requiere la autorización del municipio en que se encuentre ubicado el ejido o comunidad”.

Desde la reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se llevó a cabo en 1992. Surge en materia de Tenencia de la Tierra, la necesidad de la regularización de la propiedad social y con ello el otorgar los títulos de solar, de parcelas y zonas comunes a los ejidatarios que hasta ese momento, contaban con tierras comunales organizadas y administradas en su totalidad por las asambleas ejidales, mismas que para la toma de decisiones, realizan reuniones congregacionales formales, en donde se levantan actas y se registran acuerdos respecto a los territorios.

Se dividieron los ejidos de todo el País en parcelas y solares, dotando de los respectivos títulos de propiedad a cada ejidatario y posesionario de la tierra, mediante el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) en el cual participaron el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Registro Agrario Nacional (RAN), la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y la Procuraduría Agraria (PA), llevando a cabo las tareas de ir a las asambleas ejidales para explicar las acciones que se tomarían a partir de la reforma, realizar los levantamientos topográficos, la construcción de poligonales y croquis para posteriormente, elaborar cada título de propiedad ejidal y expedientes correspondientes, hasta la entrega de los títulos a cada ejido y a cada uno de los ejidatarios y poseedores de la tierra. Lo que implicó aproximadamente 20 años de trabajo para inscribir y regularizar a cada territorio ejidal de la Nación.

Cabe mencionar, que todo aquel ejido que no estuviese dispuesto a incorporarse a éste programa, quedaba etiquetado como irregular en cuanto a la tenencia de la tierra. Se reporta en un informe que ofrece el Gobierno de la República, el cual reporta que existen en el país 27,664 ejidos y 2,278 comunidades, que en conjunto suman 29,942, núcleos agrarios. Los ejidatarios y comuneros, se estima, poseen aproximadamente 9 millones de parcelas y solares que cubren más de la mitad del territorio nacional. (AGRARIA, 2003)

Es evidente que con la repartición de tierras ejidales en parcelas y solares, lejos de la certeza jurídica que se les daría a la población agraria en México, lo que se obtuvo fue la más rápida y pragmática incorporación de tierras rurales a la expansión de los suelos urbanos, ya que es más fácil negociar y gestionar la expansión urbana con un ejidatario, que con toda la asamblea ejidal.

Con las reformas al artículo 27 constitucional de 1992, los ejidatarios obtuvieron los títulos de propiedad de las parcelas y solares; haciendo énfasis, en las últimas, que son grandes extensiones territoriales, suelos dedicados principalmente a la explotación y producción con actividades agropecuarias, que en la actualidad con las políticas, estrategias y apoyos que se dirigen al campo mexicano, no es fácil ni resultan un negocio próspero para las familias rurales la explotación de éstas; se ha

construido el ambiente económico, social y político propicio tanto para la migración como para que los suelos rurales sean fáciles de incorporar al suelo urbano.

Con éste cambio, los ejidatarios tienen la capacidad de acudir a sus asambleas ejidales y solicitar que se dé de baja la parcela como suelo rural, para incorporarlo como suelo urbano, en la modalidad de pequeña propiedad, por lo que si la asamblea ejidal en pleno lo autoriza, se llevan a cabo los trámites correspondientes ante el Registro Agrario Nacional para dar de baja la parcela y se acude al Registro Público de la Propiedad y el Comercio correspondiente, para la elaboración de la escritura de pequeña propiedad.

Sin embargo, al llegar a esta etapa del proceso esa propiedad tendrá que pagar los impuestos correspondientes a la administración municipal y en caso de fraccionarla para su construcción deberá de cumplir con todos los estudios, proyectos, licencias y autorizaciones pertinentes. Por ello, para los ejidatarios llevar a cabo todas estas acciones, de forma regular y ordenada, resulta un proceso complejo y costoso.

Lo anterior ha derivado en que sea más fácil para ellos vender las pequeñas propiedades como terrenos rústicos, que implica la venta de lotes, sin servicios urbanos, sin infraestructura, predios que al no contar con los trámites correspondientes al fraccionarse, no tendrán forma de ampararse bajo escritura, por lo que se provoca el asentamiento irregular. O bien, que sea más fácil y rápido vender las propiedades a los inversionistas inmobiliarios a muy bajos costos, para no involucrarse en conflictos legales. Siendo las inmobiliarias las más beneficiadas en ganancias con el ejercicios de la construcción de viviendas en conjunto.

Transformando la tenencia de la tierra de los ejidos a pequeñas propiedades y empleando los instrumentos de planeación urbana, que destinan los suelos rurales para reservas territoriales, industriales, zonas especiales o en el mejor de los casos para reservas ecológicas, pero que al fin y al cabo se toman las decisiones del futuro de éstos territorios desde las administraciones gubernamentales urbanas, incluso cobijados y amparados en las Leyes, es más rápida y fácil su regularización e incorporación a las lógicas urbanas.

También existen los procesos ilícitos de incorporación de suelos rurales a las dinámicas y expansión urbana, con figuras como las invasiones a zonas federales, a pequeñas propiedades o a las parcelas de los ejidos, por grupos organizados con líderes que se autodenominan gestores y llevan a cabo las negociaciones políticas para poder llevar a estos sitios los servicios urbanos y la infraestructura básica de servicios.

Es tan complejo para los habitantes rurales, llevar a cabo las gestiones técnicas y administrativas urbanas que resulta más fácil y económico dejarse invadir a propósito. Resulta muy común en los terrenos periurbanos, este fenómeno que no es propio de ejidatarios, dado que también se ven involucrados terrenos pertenecientes al gobierno o a particulares.

Los dueños de las inmobiliarias también construyen asentamientos irregulares, aprovechando la autonomía de los municipios amparada en la Constitución Política (Unión C. d., 2015) artículo 115, pasan por alto las leyes federales y estatales, y gestionan cambios de usos del suelo de reservas ecológicas hacia usos urbanos o usos del suelo incompatibles con su entorno inmediato, autorizaciones y licencias de construcción en zonas no aptas para los destinos que ellos buscan construir o en zonas de alto riesgo, antes de gestionar los permisos y licencias llevan a cabo las construcciones para después gestionar su regularización. Lo anterior con el objetivo de obtener las ganancias lo más rápido posible.

Siendo este fenómeno de expansión, propio de la zona periurbana de centros urbano, pero con mayor dinamismo en zonas conurbadas y zonas metropolitanas, por lo que el sistema de ciudades que actualmente se presenta en México crece en mucho de ésta forma irregular, y su expansión es horizontal.

2.3 Elementos de gestión urbana.

En los artículos 25, 26 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se construye la base legal que impulsa la planeación y establece la obligatoriedad de la vertiente de coordinación, para el ejercicio de la misma.

Reconociendo que la concentración de la riqueza económica del país, se localiza en los asentamientos urbanos, mediante las actividades secundarias y terciarias, que los asentamientos urbanos inciden en el comportamiento de los territorios inmediatos a ellos.

Las competencias de los municipios, sobre estos asentamientos urbanos, son formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 115, promueve la participación de los municipios en la planeación urbana, declarando que están facultados para participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia y cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional, deberán asegurar la participación de los municipios.

Sin embargo, ninguna de las leyes y sus reglamentos enuncia, de manera puntual y detallada, la forma y porcentaje con el que van a participar tanto la inversión pública como la privada, en qué momentos inciden en el ejercicio de la planeación urbana y mediante qué figuras legales lo van a llevar a cabo. Tampoco se ajustan las leyes a la realidad de la situación económica de los municipios con escasos recursos, que generalmente son los predominantemente rurales.

En las legislaciones estatales y reglamentos municipales del estado de Veracruz, no existe el concepto definido de zona metropolitana, se hace referencia al concepto de zona conurbada. La Constitución Política, cuando habla de zona metropolitana, lo hace solo refiriéndose al Distrito Federal, aunque la legislación se aplica igual para el resto de los estados de la República.

Se denomina zona metropolitana al espacio territorial, de influencia dominante de un centro de población.

La Ley General de Asentamiento Humanos enuncia en el Artículo 23 que “la comisión de conurbación prevista en el convenio a que se refiere el artículo anterior (el artículo 22), tendrá carácter permanente y en ella participarán la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos. Dicha comisión será presidida por un representante de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado. En dicha comisión se formulará y aprobará el programa de ordenación de la zona conurbada, así como gestionará y evaluará su cumplimiento”.

El discurso de las Leyes hasta aquí analizadas, deja en claro, que en todas las decisiones deben participar los tres órdenes de gobierno, como se ha mencionado frecuentemente. Sin embargo, en la práctica ésta encomienda se ve limitada por diversos factores presentes en los asentamientos humanos de México, tales como la falta de intensión política de trabajar con líderes gubernamentales de distintos partidos políticos, los cuales dirigen los distintos municipios que se ven involucrados en las conurbaciones o zonas metropolitanas.

La falta de expertos en la materia dentro de las comisiones de conurbación, lo que trae consigo, la falta del sustento técnico y metodológico, en el momento en que se toman las decisiones sobre los territorios, por ejemplo, en el cambio de usos de suelo de las áreas de reserva ecológica y conservación de áreas naturales protegidas a suelos para la urbanización.

La falta de continuidad laboral de los encargados de ordenar los territorios, en los diferentes plazos que implica la planeación urbana de una región, provoca la interrupción de llevar al plano material las acciones de planeación o rompe la continuidad de las mismas.

El autoritarismo, que ejercen algunas administraciones estatales sobre los territorios municipales, lleva a los municipios a no conservar el interés por cooperar con el

estado y la federación, otro de los escenarios es la presión que ejercen los agentes inmobiliarios e inversionistas sobre los territorios municipales, ofreciendo toda clase de incentivos económicos que están fuera de Ley.

Finalmente se analiza el concepto definido en el Art. 115 de la Constitución Política (Unión C. d., 2015), como asociación de municipios, el cual se ofrece como alternativa para la planeación de territorios conurbados, en el que tanto los servicios, equipamientos como la infraestructura, pasa de una cobertura local a una más compleja, en el ámbito conurbado o metropolitano.

La Fracción III. En el penúltimo párrafo enuncia *“Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio”*.

En la Fracción 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 sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia”*.

Por lo que se puede identificar, que mientras el continuo demográfico se desarrolle dentro de los límites administrativos de una sola entidad federativa podrán coordinarse y asociarse, la Ley utiliza un término opcional y queda la decisión de llevarlo a cabo o no, entre los Ayuntamientos.

Mientras que si el continuo demográfico se desarrolla entre dos o más entidades federativas, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo, en estas circunstancias la redacción de la Ley, se da en términos imperativos.

Éstas dos fracciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son las únicas que hablan a cerca de éste concepto, y no dan mayor especificidad de cómo debe ser la gestión en el caso de las zonas conurbadas o metropolitanas, por lo que cada municipio la ha llevado a cabo como bien le ha parecido.

En realidad es en las grandes zonas conurbadas y metropolitanas, en las que, las presiones de la expansión urbana, han obligado a los encargados de gobierno de los distintos niveles, a tener que coadyuvar y asociarse para el ejercicio de sus funciones y en una forma reactiva, más que preventiva.

Por lo que, es más rápida la expansión urbana espontánea que la planeada, lo planeado en la mayoría de las ocasiones se queda en utopías, mientras que la realidad del crecimiento urbano dista del discurso de las leyes y los instrumentos de planeación. Y con la definición que se enuncian párrafos anteriores, se puede entender, que las decisiones de la planeación urbana sobre zonas conurbadas o zonas metropolitanas, son tomadas por los municipios dominantes, económica y urbanísticamente hablando, quedando a su disposición el resto de los municipios que intervienen en el continuo demográfico, es decir, los territorios rurales.

2.4 Sistema urbano nacional y del estado de Veracruz.

Es de suma importancia, tener en cuenta que los asentamientos humanos y el territorio donde se desarrollan, estimula la existencia de relaciones de intercambio y de dependencia entre ellos, mismas que se definen por los enlaces regionales, la localización de las fuentes de empleo, los servicios de equipamiento e infraestructura urbana. A pesar de los límites administrativos que se establecen entre los municipios y los estados, las relaciones en un sistema de asentamientos humanos, obedecen más a la lógica geomorfológica del territorio nacional y la teoría de lugar central, es decir, a las distancias y accesibilidad.

Aun cuando con antelación, ya se habían hecho ejercicios para establecer jerarquías de ciudades. Es en la época de Luis Unikel (1960), cuando en México se empieza a tener un enfoque sistémico, para el análisis de los asentamientos humanos, tomando en cuenta además de las ciudades grandes, asentamientos de tamaño medio, ciudades de más de 50,000 habitantes, identificándolas como asentamientos con alto grado de urbanismo, sin dejar de reflexionar para el análisis, en los niveles geográficos que implican la ciudad, su periferia y el país; se reconocen 38 ciudades, en un orden jerárquico que identifica las relaciones existentes entre todos estos asentamientos humanos-urbanos y se realiza una clasificación de estos mismos.

Se plasma en el documento que lleva por título JERARQUÍA Y SISTEMA DE CIUDADES EN MÉXICO, de Luis Unikel y Andrés Necochea, (Unikel Luis, Necochea Andrés, 1971), lo siguiente:

“Si se trata de establecer grupos de ciudades de acuerdo con su posición dentro de la jerarquía se tiene en primer lugar, obviamente, a la ciudad de México, que concentra la mayor parte de las actividades analizadas, sin ninguna posibilidad de que alguna otra ciudad llegue a igualarla por un largo espacio de tiempo. Siguen en un segundo grupo, Monterrey y Guadalajara, que podrían llamarse centros de importancia nacional; existe, eso sí, una gran diferencia entre ellas y es en el grado de desarrollo industrial, mucho mayor en Monterrey que en Guadalajara. En tercer grupo se clasifican Puebla, Chihuahua, Mexicali y Tijuana, como centro de grandes

regiones. En un cuarto nivel se agrupan algunas ciudades fronterizas y especialmente las portuarias. Por último, se presenta un grupo bastante homogéneo de ciudades de mayor o menor importancia relativa dentro de sus regiones, que constituye el resto del sistema urbano.

Por lo tanto, el sistema urbano de México –considerando los 38 principales centros– está formado por cuatro grupos de ciudades: el primero con una, el segundo con dos, el tercero con ocho y el cuarto con veintisiete ciudades.”

En la conclusión se enuncia:

“Otro hecho de interés es que hay varias ciudades que dependen de la ciudad de México, como se desprende al excluirla del análisis de la relación entre el flujo real y el estimado. Notables en este sentido son los casos de Puebla, Toluca, Querétaro, Pachuca y, muy probablemente, Cuernavaca, todas ciudades cercanas a la capital. Acapulco es un caso similar aunque a una distancia mucho mayor.

Cabe destacar la conformación de un subsistema de ciudades en el del Bajío formado por Celaya, Irapuato y León (de los 38 centros urbanos estudiados) y seguramente, Guanajuato, Salamanca, Cortázar y otras ciudades menores no incluidas en el análisis. Se nota la existencia de otro subsistema con interrelaciones más débiles, el de las ciudades de la Costa del Pacífico localizadas al norte de Guadalajara, con tendencia a gravitar sobre Mexicali y Tijuana, y por lo tanto, probablemente, sobre los Estados Unidos de América. Orizaba y Jalapa tienden a su vez a gravitar sobre Veracruz, sin tener mayores relaciones con el resto del sistema ni entre sí. Por otro lado, destaca el aislamiento de ciudades como Mérida, Durango y Villahermosa.

Por último, de acuerdo con los cálculos del potencial gravitacional, los centros urbanos que sobresalen son la Ciudad de México, Monterrey y Acapulco, la primera por su gran tamaño de población y actividad, Monterrey por su alta capacidad instalada en industria y Acapulco por su importancia turística nacional e internacional. El resto de las ciudades del sistema conforman un grupo muy

homogéneo y su importancia relativa tiene una correlación positiva con el número de sus habitantes”.

Las veintisiete ciudades del cuarto grupo que menciona Unikel, en su gran mayoría, son ciudades capitales, que por su naturaleza, atraen al resto de los asentamientos humanos del estado por razones de servicios gubernamentales.

Posteriormente es en las publicaciones, DELIMITACIÓN DE LAS ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO, que elaboran el INEGI-CONAPO-SEDESOL, donde han persistido en el ejercicio de la jerarquización de los asentamientos humanos de la República Mexicana, observando el comportamiento del sistema de ciudades en los siguientes periodos:

Año 2000

MAPA 1. ZONAS METROPOLITANAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA



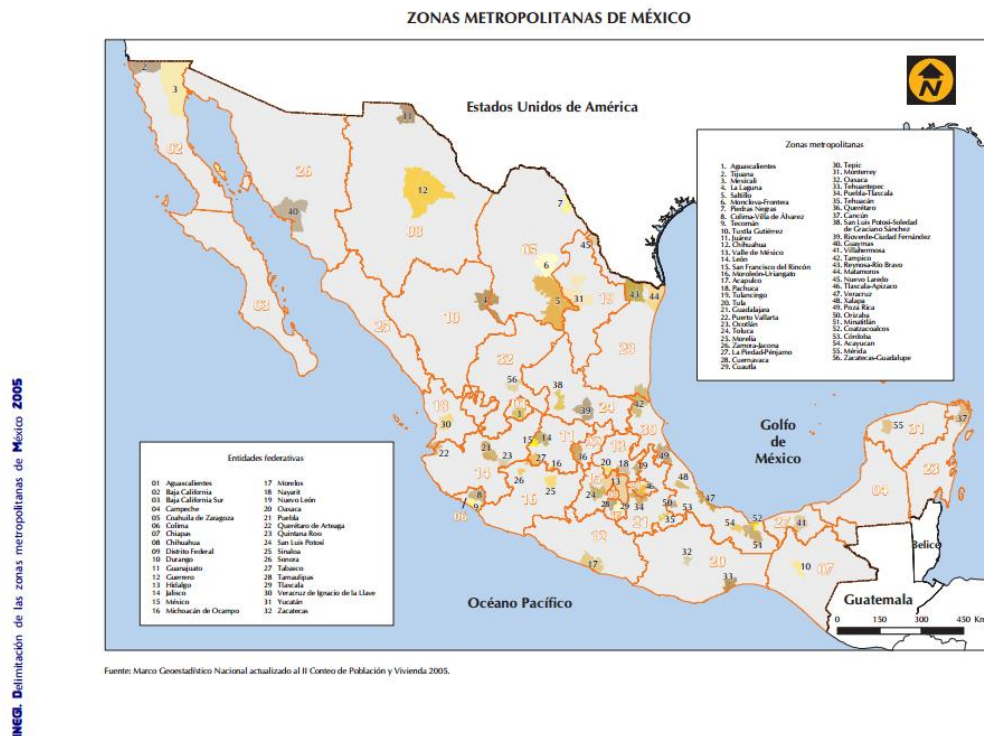
29

Mapa 1 Fuente: CONAPO (consulta Mayo de 2015).

55 Zonas Metropolitanas identificadas en el año 2000

Aguas Calientes	Tuxtla Gutiérrez	Pachuca	Zamora – Jacona	Oaxaca	San Luís Potosí – Soledad de Graciano Sánchez
Tijuana	Juárez	Tulancingo	La Piedad – Pénjamo	Tehuantepec	Río Verde – Cd. Fernández
Zacatecas - Guadalupe	Chihuahua	Tula Guadalajara	Cuernavaca	Puebla – Tlaxcala	Guaymas
La Laguna	León	Puerto Vallarta	Cuatla	Tehuacán	Villahermosa
Saltillo	Valle de México	Ocotlán	Tepic	Querétaro	Tampico
Monclova – Frontera	San Francisco del Rincón	Toluca	Monterrey	Cancún	
Piedras Negras	Moroleón – Uriangato	Morelia	Xalapa	Coatzacoalcos	
Colima – Villa de Álvarez	Acapulco	Tlaxcala	Poza Rica	Córdoba	
Tecomán	Matamoras	Apizaco	Orizaba	Acayucan	
Reynosa – Río Bravo	Nuevo Laredo	Veracruz	Minatitlán	Mérida	

Año 2005



Mapa 2 Fuente: CONAPO (consulta Mayo de 2015).

56 Zonas Metropolitanas identificadas en el año 2005

Aguas Calientes	Tuxtla Gutiérrez	Pachuca	Zamora – Jacona	Oaxaca	San Luís Potosí – Soledad de Graciano Sánchez
Tijuana	Juárez	Tulancingo	La Piedad – Pénjamo	Tehuantepec	Río Verde – Cd. Fernández
Mexicali	Chihuahua	Tula Guadalajara	Cuernavaca	Puebla – Tlaxcala	Guaymas
La Laguna	León	Puerto Vallarta	Cuatla	Tehuacán	Villahermosa
Saltillo	Valle de México	Ocotlán	Tepic	Querétaro	Tampico
Monclova – Frontera	San Francisco del Rincón	Toluca	Monterrey	Cancún	Zacatecas – Guadalupe
Piedras Negras	Moreleón – Uriangato	Morelia	Xalapa	Coatzacoalcos	
Colima – Villa de Álvarez	Acapulco	Tlaxcala	Poza Rica	Córdoba	
Tecomán	Matamoros	Apizaco	Orizaba	Acajucan	
Reynosa – Río Bravo	Nuevo Laredo	Veracruz	Minatitlán	Mérida	

Año 2010



Mapa 3 Fuente: CONAPO (consulta Mayo de 2015).

Si bien en las leyes no se define una jerarquía de asentamientos humanos, ni un sistema de ciudades, es al interior de las dependencias gubernamentales, dedicadas al ejercicio del ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y la planeación urbana, en donde se hacen revisiones por periodos quinquenales del comportamiento del sistema urbano nacional.

Como se puede observar en el año 2000, se contenían 55 zonas metropolitanas, en el año 2005 surge Mexicali y en total se presentan 56, por último en el año 2010 se eleva el número a 59 con Celaya, Teziutlán y Tianguistenco. Por lo que en 10 años han surgido 4 zonas metropolitanas nuevas y se ha consolidado el resto.

En el año 2012 por parte de SEGOB, CONAPO y SEDESOL, se elaboró una publicación de la distribución territorial de la población, denominado *catálogo del sistema urbano nacional 2012*, en el que se clasifica a las urbes, en tres grupos: zonas metropolitanas, conurbaciones y centros urbanos.

Año 2012

Mapa 5. Distribución territorial de las 384 ciudades que integran el SUN por tipo de ciudad, 2010



Fuente: elaboración propia con base en el INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010 y Marco geoadministrativo 2010 V. S.O. Para el caso de las zonas metropolitanas, se tomó la definición del Grupo Interinstitucional Sedesol, CONAPO e INEGI para la delimitación de las zonas metropolitanas.

Mapa 4 Fuente: CONAPO (consulta Mayo de 2015).

En este mapa se puede observar, que además de tomar en cuenta a las zonas metropolitanas, se agregan otras dos jerarquías de asentamientos humanos, y es notable la concentración de las tres jerarquías, en la zona central del país. Además, de que cercanas a las zonas metropolitanas, gravitan las conurbaciones y los centros urbanos.

Existe una cercanía, en distancia, respecto a la zona metropolitana del Valle de México, con las zonas metropolitanas de Toluca, Puebla, Tlaxcala, Cuernavaca, Cuautla, Pachuca y Tula, que repercute en los aspectos económicos, políticos y sociales de toda esa región.

La concentración de actividades de servicios e industriales en estos asentamientos urbanos, que forman el sistema, incide no solo en las ciudades, si no en los territorios rurales que se encuentran en sus áreas de influencia. Por lo que el conservar la perspectiva de análisis, que Luis Unikel explicaba, respecto a que los asentamientos humanos deben estudiarse desde la geografía de la ciudad, su periferia y el país, permanece vigente.

De manera semejante, a lo que ocurre a nivel nacional, una determinante de la conformación sistémica de las ciudades veracruzanas es la concentración de las actividades y relaciones comerciales, de servicios, e industriales, las cuales contribuyen significativamente a la configuración del sistema urbano estatal, al cual se articulan las localidades rurales, que se ubican en el radio de influencia económica, política y social de cada asentamiento urbano.

El estado de Veracruz cuenta con un sistema jerárquico de ciudades, el cual para su análisis y descripción ha utilizado la regionalización con la que el estado de Veracruz ya cuenta, misma que divide al estado en 10 regiones: Huasteca Alta, Huasteca Baja, Totonaca, Nautla, Capital, de las Montañas, Sotavento, Papaloapan, Tuxtlas y Olmecas.

REGIONES DEL ESTADO DE VERACRUZ



Mapa 5 Fuente: <http://veracruz-est-4tm10.blogspot.mx/> (consulta Mayo de 2015).

Analizando variables como número de habitantes, equipamientos urbanos establecidos, servicios urbanos, fuentes de empleo, vocaciones económicas de los asentamientos humanos y enlaces regionales con los que cuentan, se determinaron en el Programa Veracruzano de Desarrollo Regional y Urbano 2005 - 2010 la siguiente jerarquía de asentamientos urbanos y el sistema estatal urbano:

Localidades rurales.- localidades que cuentan con menos de 5,000 habitantes, escasez de equipamientos y servicios urbanos, además de la dependencia con otras localidades para satisfacer sus necesidades.

Localidades básicas o centros prestadores de servicios básicos.- cuenta con poblaciones entre 5,000 y 15,000 habitantes, los equipamientos y servicios urbanos son de primer contacto, a pesar de que algunas localidades no alcancen el número de habitantes que aquí se establecen, se consideran en esta categoría si funcionan como cabeceras municipales.

Localidades intermedias.- concentran poblaciones entre los 15,000 y 50,000 habitantes, con equipamientos y servicios urbanos de cobertura más amplia que las localidades rurales y básicas, puede incluso estar involucrada en una conurbación y por consiguiente algunos de los equipamientos y servicios urbanos que contenga, sean de cobertura incluso regional.

Localidades medias.- contienen poblaciones entre 50,000 y 500,000 habitantes, son principales prestadoras de servicios del estado y en ellas se localizan los equipamientos y servicios urbanos de cobertura regional.

Conurbaciones inter estatales.- son los continuos demográficos que se han extendido entre el estado de Veracruz y actualmente el estado de Tamaulipas, en los que participan los municipios de Pánuco, Pueblo Viejo y por el estado de Tamaulipas, el municipio de Tampico.

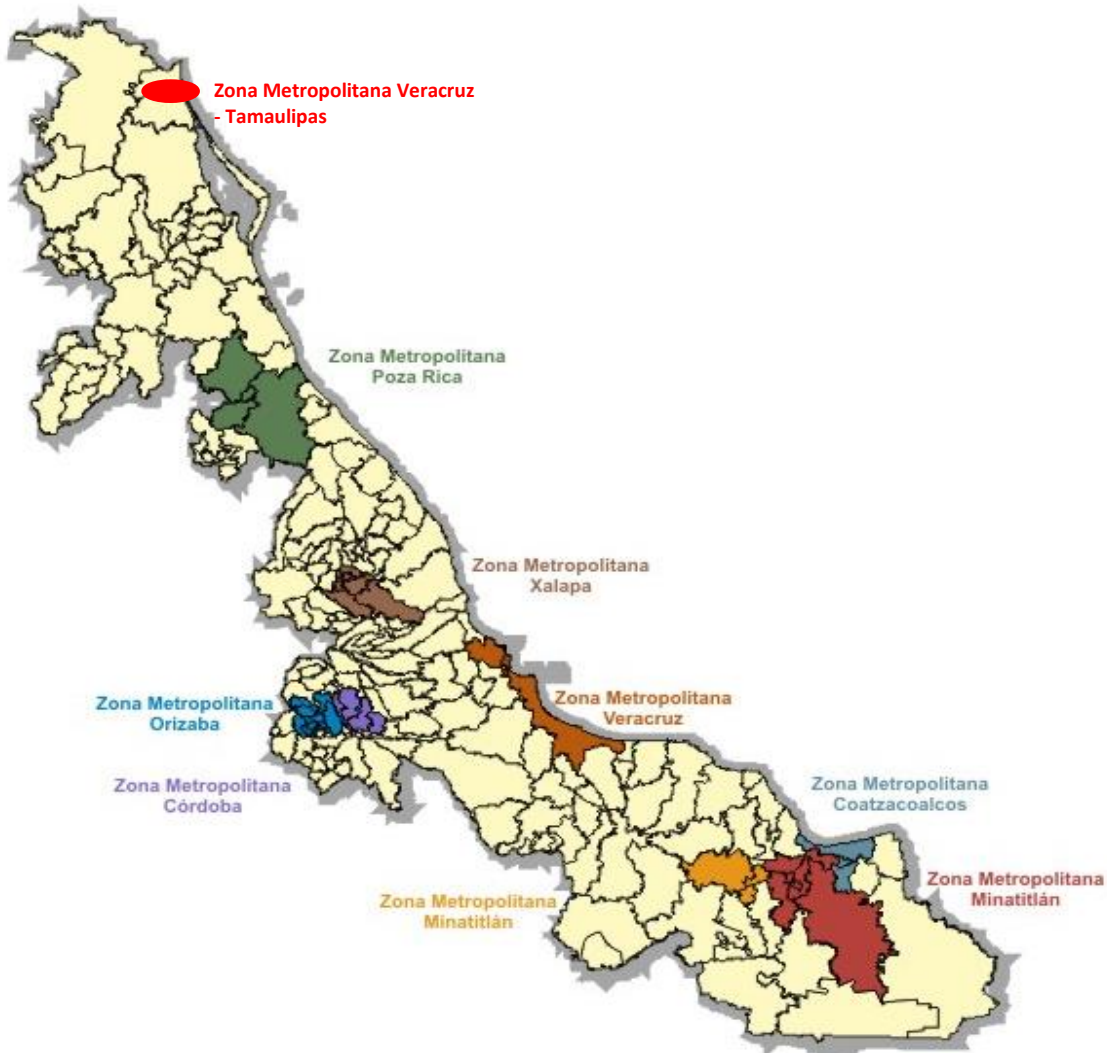
Conurbaciones intra estatales.- son continuos demográficos que se han extendido entre municipios pertenecientes al mismo estado de Veracruz, los cuales involucran localidades medias, con algunas intermedias, básicas o hasta rurales.

Actualmente son reconocidas, dentro de la clasificación de zonas conurbadas (denominadas *zonas metropolitanas*), una conurbación inter estatal entre los estados de Tamaulipas y Veracruz al norte y dentro de la región de la Huasteca Alta *(ver mapa 6); siete zonas intra estatales con declaratoria vigente, las cuales son: Poza Rica, Veracruz, Córdoba, Orizaba, Xalapa, Coatzacoalcos y Minatitlán, de las cuales son portuarias: Veracruz y Coatzacoalcos (una en la región Sotavento, la segunda al sur en la región Olmeca).

Además de identificarse asentamientos humanos que ya fungen como zonas conurbadas a pesar de no contar con la declaratoria oficial, las cuales son: Tuxpan, Martínez de la Torre, Acayucan y la Antigua.

Tomando en cuenta todas las clasificaciones de las localidades urbanas por regiones, se identifican 19 asentamientos urbanos en la Huasteca Alta, 26 en la Huasteca Baja, 18 en la Totonaca, 18 en Nautla, 49 en la región Capital, 17 Sotavento, 59 las Montañas, 34 en Papaloapan, 13 en los Tuxtlas, 26 en la región Olmeca. Haciendo un total de 279 asentamientos urbanos en el estado de Veracruz, los cuales integran y definen el sistema de ciudades.

Zonas Metropolitanas de Veracruz



Mapa 6 Fuente: <http://www.uv.mx/cuo/zonas-metropolitanas/> (consulta Mayo de 2015).

Inversiones en las zonas metropolitanas de Veracruz:

- PEMEX en los puertos de Veracruz y Coatzacoalcos, estableció una región petrolera de gran importancia, incluyendo a Minatitlán como extensión de la zona metropolitana de Coatzacoalcos.
- Con las últimas reformas a las leyes, respecto a los recursos energéticos, la región central del estado, se ha abierto a la introducción de las Hidroeléctricas en las zonas serranas, la vocación de servicios gubernamentales, equipamientos educativos y concentración de equipamientos urbanos de índole regional en la Capital, complementando lo anterior con Orizaba y Córdoba que son zonas predominantemente industriales.
- En general, en el estado de Veracruz, la industria de la construcción representa una inversión importante, teniendo como uno de los ejercicios principales la construcción de vivienda de interés social. Si bien esta actividad es la más fuerte desde hace 14 años, la forma de su gestión no es la más adecuada, provocando un importante deterioro, tanto del medio ambiente como del entorno social que implica el establecimiento de asentamientos espontáneos.
- En lo referente al fundamento legal de gestión municipal en Veracruz, como se enunció anteriormente, se trabaja con diversos instrumentos denominados Programas de Ordenamiento Urbano, en diferentes escalas urbanas.

La gran mayoría de los programas de Ordenamiento Ecológico y Ordenamiento Urbano del Estado, están llegando a una etapa de caducidad (2014 - 2016), por lo que requieren iniciar con las actualizaciones.

A partir del 2014, se inicia una etapa de gestión por parte del estado, para poder tener acceso a recursos federales, respecto a los rubros de planeación urbana y ordenamiento territorial, sin embargo una de las condicionantes para acceder al

recurso, es tener la legislación urbana actualizada y en congruencia con los procesos urbanos actuales que se presentan en el estado, es por ello que se inició un proceso de elaboración de un Código Urbano Estatal, donde se analiza un nuevo modelo de gestión urbana.

Con el nuevo modelo de gestión urbana, se busca que sea práctica, la coparticipación entre los poderes de gobierno, orillando a los municipios, que actualmente bajo el artículo 115 constitucional, pretenden de forma incorrecta, ocupar los territorios y tomar las decisiones de los usos y destinos del suelo, sin cuidar la congruencia respecto a las leyes federales, estatales y los instrumentos de planeación. A que desde los cabildos, se atiendan las formas de las gestiones urbanas, en aras de seguir la línea de ocupación urbana que se dicta desde el Plan Nacional de Desarrollo.

Por otra parte, en el marco legal urbano del estado de Veracruz, la Ley 188 de los Asentamientos Humanos del Estado de Veracruz, se establecen las funciones del gobernador del estado; entre las cuales están, el expedir las declaratorias de los fenómenos de conurbación de los centros de población, situados en el territorio de la Entidad. Y define que el fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros de población forman o tiendan a formar una unidad geográfica, económica y social.

Se contempla en el discurso la planeación, tanto en lo urbano como en lo rural y se procura la concordancia con la Constitución Política, puntualmente a los artículos 27 y 115, estableciendo como instrumentos de planeación los planes estatales, regionales y municipales, así como los planes de las zonas conurbadas, además de indicar los contenidos que cada uno de ellos debe presentar.

Establece y describe las competencias legales de la Comisión Coordinadora de Planificación del Desarrollo Urbano y Rural y de los Comités Municipales de Desarrollo Urbano y Rural; en ambos casos dentro de las comisiones no se consideran como miembros de las mismas, a ningún personaje de los espacios rurales, tales como pueden ser los Comisariados Ejidales o los Presidentes de las

Asambleas Ejidales cercanas o incluidas en los Centros de Población, Zonas Conurbadas y Metropolitanas.

Define las figuras legales con las que se trabajan las conurbaciones, la planeación y regulación de las mismas. Los Centros de Población y sus respectivas reservas territoriales; observando el mismo fenómeno, la falta de líderes rurales dentro de las comisiones que toman las decisiones en los territorios regionales.

Detalla las estructuras viales y los sistemas de transporte, la fusión, subdivisión, re lotificación y fraccionamientos de terrenos, clasifica las tipologías de vivienda, establece reglas respecto al equipamiento y servicios urbanos, la preservación del patrimonio cultural, de las medidas de seguridad; por lo que aun cuando el discurso no apoya en la totalidad a la ejecución real de las acciones urbanas.

Lo valioso es que establece un camino de coparticipación entre las distintas secretarías que vigilan tanto los procesos urbanos, como la conservación de los ecosistemas, el cuidado de inmuebles de valor patrimonial y lo más importante, la prevención de riesgos a los habitantes; la coparticipación entre dependencias gubernamentales en el estado de Veracruz no se ha llevado a su mayor potencial, sin embargo se crea una vertiente de coordinación que ofrece la oportunidad de establecer lazos fuertes entre los tres niveles de gobierno y que puede impulsar la transformación de los territorios veracruzanos.

Otro de los elementos básicos es la Ley 241 de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda para el Estado de Veracruz y su reglamento que en congruencia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley 188 de los Asentamientos Humanos para el Estado de Veracruz, la presente Ley establece las atribuciones legales del Gobierno del Estado en materia de Ordenamiento Territorial, Desarrollo y Planeación Urbana.

Define a las instituciones y autoridades estatales con sus atribuciones, en las que se crea el Instituto Veracruzano de la Vivienda, en la actualidad trabaja en

coordinación con la Dirección General de Desarrollo Urbano del Estado, pero de forma descentralizada.

Establece las tareas que corresponden a los municipios en los temas de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, se involucra la participación ciudadana como parte primordial en los procesos urbanos de las regiones, mediante la figura de Consejos Consultivos.

Los instrumentos de planeación que se utilizan en el estado de Veracruz, se dividen en dos grupos, mismos que responden a las diferentes escalas de análisis y propuestas de las acciones urbanas: los de orden estatal y los de orden municipal.

Los de orden estatal, a su vez se clasifican en: programa estatal de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, programa estatal de vivienda, programa de desarrollo urbano de zona conurbada en los que participe el estado con una o más entidades federativas, programa de desarrollo urbano de zona conurbada dentro del mismo estado, programas regionales de desarrollo urbano, programas parciales de desarrollo urbano y programas especiales de vivienda, ordenamiento territorial o desarrollo urbano.

Del orden municipal, se clasifican en: programas municipales de desarrollo urbano, programas de desarrollo urbano de centro de población, programas parciales de desarrollo urbano, programas especiales de vivienda, ordenamiento territorial o desarrollo urbano de cobertura municipal.

Todos los instrumentos, sus estrategias y políticas deberán ser congruentes con lo establecido en las leyes, explica las formas de modificación, y la obligatoriedad que representan éstos.

En el tema de ordenamiento territorial, explica el manejo de las diferentes reservas territoriales y ecológicas; así como la regularización en materia de tenencia de la tierra, entiendo que este último concepto implica la incorporación del suelo rural a suelos y dinámicas de expansión urbana.

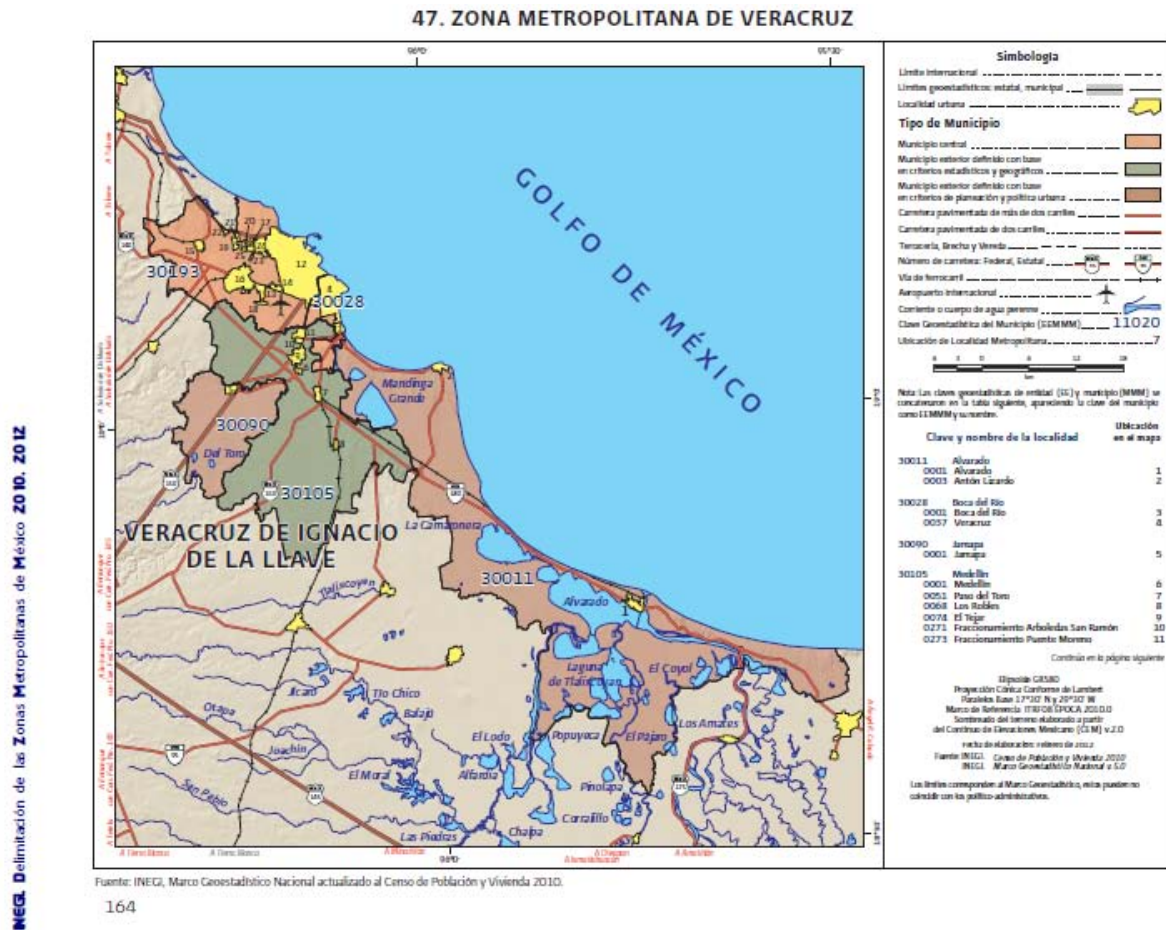
Se identifica la vertiente de coordinación entre los tres niveles de gobierno, para las acciones del ordenamiento y desarrollo urbano, definiendo de forma sistémica las escalas de análisis y trabajo de los distintos instrumentos de planeación.

A pesar de que las leyes prevén la vertiente, las coyunturas en el estado de Veracruz entre las diferentes instituciones, no han dado resultados positivos en los últimos 15 años respecto de la planeación y expansión de las zonas metropolitanas.

Capítulo III Gestión urbana por asociación de municipios en Veracruz.

3.1 Zona metropolitana de Veracruz, Ver.

Localizada en la región sotavento, en la parte central del estado, con latitud 19° 10' 6.7" N y longitud 96° 8'22.4" W (fuente: google harto), constituida por cinco municipios Veracruz, Boca del Río, Alvarado, Medellín y Jamapa; es una de las dos zonas conurbadas portuarias del estado, que cuenta con una población total de 811,671 habitantes (Población, 2000).



Mapa 7 Fuente: CONAPO (consulta Mayo de 2015).

En el caso de Veracruz y Boca del Río como municipios centrales de la conurbación y predominantemente urbanos, presentan un continuo físico de mancha urbana de dos ciudades medias y con roles económicos muy consolidados.

La ciudad de Veracruz que participa con 552,165 habitantes (INEGI, 2012), de vocación portuaria, desde el surgimiento de la Nueva España, como puerta de entrada del continente europeo, en la actualidad sigue cubriendo esa tarea y no solo con Europa, si no con el resto del mundo mediante el Recinto Portuario, además de una vocación turística que contiene una carga histórica y de identidad mexicana importante.



Figura 1 Recinto Portuario de Veracruz.
Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015



Figura 2 Primer Faro del Puerto de Veracruz.
Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015



Figura 3 Fuerte de San Juan de Ulúa.
Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015

La inversión económica en el aspecto urbano no ha sido la más atinada para consolidar y mejorar la ciudad. La expansión del uso de suelo habitacional como el predominante, se ha desarrollado bajo esquemas de conjuntos de vivienda de interés social de alta densidad, poco regulados y por consecuencia con una baja calidad de los servicios básicos de infraestructura; por otro lado en la consolidación y extensión de los establecimientos industriales que son complementarios a la actividad del recinto portuario. Ambos impactando de forma contundente y negativa el ecosistema que los contiene, por lo que han repercutido en la afectación ambiental y se ha construido el riesgo para los asentamientos humanos que lo habitan.



Figura 4 Conjuntos habitacionales de interés social.
Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015

Boca del Río presenta 138,058 habitantes, con vocación Turística, albergando equipamientos de nivel regional, conteniendo servicios administrativos tanto públicos como privados de gran relevancia para la región; se conurbó como la extensión de los asentamientos habitacionales de alta plusvalía con densidades medias y bajas, contiene los hoteles urbanos y de playa de más alta categoría de la zona metropolitana, clubs de golf y de yates, lo anterior se refleja en que el 77.3% de la población económicamente activa del municipio se ocupe en el sector terciario. (INEGI, 2012)



Figura 5 Edificio departamental.
Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015



Figura 6 Conjunto departamental y turístico.
Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015



Figura 7 Vivienda residencial, Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015

Alvarado con 51,955 habitantes, mediante las localidades de Antón Lizardo y Mandinga donde el 47.5% de la población económicamente activa se dedica al sector terciario (INEGI, 2012), la participación que tiene en la conurbación se presenta, mediante la construcción de campos de golf, club de yates, complejos habitacionales de media y baja densidad con tipología de vivienda residencial; permitiendo la construcción de torres habitacionales de departamentos de lujo y pent-house. Además de contener las playas, lagunas y manglares más atractivos de la zona conurbada y que reciben un gran afluente turístico durante todo el año.



Figura 8 Vialidad primaria que une a los municipios de la Zona Metropolitana.
Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015



Figura 9 Vista de los edificios departamentales del municipio de Alvarado.
Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015

El municipio de Jamapa participa con 10,376 habitantes (INEGI, 2012), es predominantemente rural se integra a la conurbación por su colindancia al municipio de Medellín y porque los servicios del transporte público desde el puerto de Veracruz se extienden a la localidad de Jamapa y lo comunican de tal forma que movilidad de la población hacia el resto de la zona metropolitana sea un factor importante para que la población económicamente activa, se emplee principalmente en el sector terciario presentando un 52.8% de la PEA como fuerza de trabajo en las empresas, el turismo y el comercio, mientras que la PEA en el sector secundario como mano de obra de la industria se refleja en el 27.3%.

Estos dos últimos como municipios exteriores de la conurbación y por la tendencia de expansión sobre ellos, establecen una política urbana de integración con el objetivo de regular el crecimiento.



Figura 10 Desembocadura del Río Jamapa, al Golfo de México.
Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015

Por último Medellín con 59,126 habitantes (INEGI, 2012), que también es un municipio exterior se integra a la conurbación bajo un esquema de integración funcional, ya que su territorio al sur de la conurbación, se encuentra rodeado por los enlaces regionales carreteros de la zona conurbada como la carretera 180 en el tramo Veracruz – Coatzacoalcos, la carretera 150 en el tramo de Boca del Río – Córdoba, la carretera 150D en el tramo Veracruz – Córdoba, lo que está provocando que se establezcan al margen de las carreteras inmuebles con vocación industrial, además de albergar conjuntos de vivienda de interés social.

Cabe mencionar que la presencia de la Secretaría de Marina con diferentes inmuebles y complejos dentro de toda la zona conurbada, le da un carácter especial a la imagen urbana, teniendo sus complejos arquitectónicos más grandes, en el centro de la Ciudad y Puerto de Veracruz y en Antón Lizardo. El establecimiento de las instalaciones de PEMEX también es otro de los elementos emblemáticos de la zona conurbada.



Figura 11 Edificio de PEMEX.
Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015



Figura 12 Instalaciones de la Secretaría de la Marina.
Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015



Figura 13 Centro Histórico de la Zona Metropolitana.
Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015

El territorio que alberga a la Zona Metropolitana de Veracruz, se compone de varios ecosistemas que en su conjunto reflejan características particulares; por lo que son sitios con declaratoria RAMSAR, éste es un convenio el cual se firmó en la Ciudad de Rasar, Irán en 1971, entrando en vigor en 1975; mismo que tiene como filosofía la conservación y el uso racional de los humedales, mediante acciones locales, regionales y nacionales, gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo. (RAMSAR, CONANP, s.f.)

Esto implica que se deben conservar las características ecológicas de los sitios y el uso racional de los recursos que contienen.

Existen diversos tipos de humedales por lo que se integran a la lista: pantanos, marismas, lagos, ríos, pastizales húmedos, turberas, oasis, estuarios, deltas, bajo de marea, zonas marinas próximas a las costas, manglares, arrecifes de coral, incluso sitios artificiales como estanques piscícolas, arrozales, embalses y salinas.

México como país, participa con 142 sitios RAMSAR de los cuales en el estado de Veracruz se concentran nueve de ellos:

	SISTEMA	MUNICIPIO	LOCALIDADES PARTICIPANTES
1	Manglares y humedales de la laguna de Sontecomapan	Catemaco	
2	Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano	Alvarado, Boca del Río, Veracruz, Vega de Alatorre	Alvarado, Antón Lizardo, Boca del Río, Veracruz
3	La Mancha y el Llano	Actopan	
4	Sistema lagunar Alvarado	Alvarado, Tlalixcoyan, Ignacio de la Llave, Acula, Tlacotalpan, Ixmatlahuacan	
5	Sistema de lagunas interdunarias de la ciudad de Veracruz	Veracruz	Veracruz
6	Humedales de la laguna la Popotera	Alvarado, Lerdo de Tejada	
7	Laguna de Tamiahua	Ozuluama, Tamalín, Tamiahua, Tampico Alto, Tuxpan	
8	Cascada de Texolo y su entorno	Xico, Teocelo	
9	Manglares y humedales de Tuxpan	Tuxpan	

Fuente: <http://ramsar.conanp.gob.mx/sitios.php#top>

En la zona metropolitana de Veracruz se contienen dos de ellos, el Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano y el Sistema de lagunas interdunarias de la ciudad de Veracruz.

De acuerdo a la ficha informativa de los humedales (RAMSAR, CONANP, s.f.), las ciudades más cercanas al arrecife del Parque, son: Veracruz, Boca del Río y Alvarado; la zona metropolitana se desarrolla sobre el litoral del humedal, el humedal es un área marina que comprende 23 arrecifes de diferentes tamaños, formas y profundidad.

Este sistema arrecifal coralino durante los últimos 500 años, ha estado sujeto a una gran presión antropogénica, misma que en la actualidad se ha intensificado, debido a las descargas de aguas residuales de la zona metropolitana, derrame de hidrocarburos por el constante movimiento de embarcaciones en el recinto portuario y las actividades relacionadas a la extracción de petróleo, descarga de aguas residuales industriales que tienen su origen en el parque industrial y que conecta sus drenajes a los afluentes que desembocan en el mar.

El Golfo de México, aproximadamente a mediados del año, presenta temporadas de eventos de “Norte”, vientos que provienen como su nombre lo indica, del norte con velocidades desde 32 a 140 km/hr; generan fuertes oleajes e incremento en las corrientes marinas, los arrecifes de coral ayudan a la disminución del oleaje y de las corrientes marinas, además de servir como refugio para las diferentes especies de fauna existente.

Las aguas que rodean los arrecifes son aguas oceánicas, costeras y de mezcla, éstas mantienen porcentajes de aporte de aguas saladas con las de corrientes fluviales que provienen de los diferentes ríos que desembocan en ésta zona arrecifal, tales como el Jamapa, La Antigua y Papaloapan; ésta mezcla mantiene la vida marina de más de 18 especies marinas, mismas que mantiene la actividad pesquera en el puerto tanto para el comercio, como para el deporte y turismo.

Por lo que en resumen, como elemento vital del ecosistema cumple con las funciones de sitios de refugio, protección y alimentación de la fauna marina, es un

elemento regulador del clima, funciona como barrera contra olas y tormentas, las algas y los pastos marinos, son prioritarios para la ecología regional ya que el sistema fotosintético obtiene nutrientes del sedimento acumulado y lo expulsan al agua circundante, favoreciendo el desarrollo y mantenimiento del ecosistema.

Sin embargo las algas y pastos marinos, también están siendo atacados por la actividad portuaria, ya que las embarcaciones provenientes del extranjero que arriban al puerto de Veracruz, traen consigo un volumen de agua para generar contrapeso y estabilidad en el viaje, a este volumen de agua se le denomina “agua de lastre” misma que vierten aguas adentro, antes de arribar al puerto y que al provenir de mares distintos al del Golfo de México, introducen organismos extranjeros que se convierten en plagas nocivas para el ecosistema local, a estos organismos se les denomina Florecimientos Algales Nocivos (FAN).



Figura 14 Embarcaciones de carga. Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015



Figura 15 Embarcaciones de carga. Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015

El desarrollo y expansión urbana, la generación de basura, la descarga de aguas residuales tanto urbanas como industriales, hacia los ríos y el mar, las actividades turísticas e industriales, además de la actividad portuaria. Están ocasionando daños severos al sistema arrecifal, mismo que repercute en el aumento de materia orgánica e inorgánica nociva y turbidez en el agua, disminución de la concentración de oxígeno, plagas como el FAN que causan afectaciones a la salud y actividades humanas, ya que al consumir los peces y mariscos que se alimentan de estas algas, el ser humano se intoxica, también se han encontrado tiburones y otras especies marinas, muertas a causa de estas plagas.

La zona de mayor relevancia dentro del Parque Nacional es la Isla de Sacrificios, misma que contiene gran parte del sistema arrecifal. Actualmente en esta zona se realizan actividades turísticas con embarcaciones menores, el buceo libre y con equipo SCUBA, la pesca y actividades de investigación y académicas por parte de distintas Universidades.



Figura 16 Isla de Sacrificios, constituido de arrecifes.
Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015

El Sistema de lagunas interdunarias, se localiza al interior del municipio de Veracruz, y se compone de dos sistemas: el sistema de dunas costeras, mismo que a su vez contiene el sistema de lagunas interdunarias de agua dulce, someras y que se establecen debido al afloramiento del manto freático, en conjunto conforman un sistema poco frecuente en el resto del país, por lo que adquieren gran valor y relevancia; además de ser un elemento que define en mucho las características de la región.

Comprenden distintos tipos de humedales y funge un roll importante en el paso migratorio de diversas especies de aves playeras, acuáticas y de las aves rapaces más grandes del mundo.



Figura17 Laguna con manglar.
Fuente: www.conabio.gob.mx consulta mayo 2015



Figura 18 Sistema dunario.
Fuente: trespacio.com consulta mayo 2015

Tienen atributos y tareas importantes dentro del ecosistema, la carga y recarga de los mantos freáticos, retención de sedimentos, mantiene la calidad del agua potable, son soporte para distintos hábitats y la reproducción de organismos locales, influyen en las condiciones climáticas que en esta región en particular, predomina el clima húmedo tropical.

En cuestiones urbanas además de que en ellas se realizan actividades tales como pesca de autoconsumo, el comercio de pescado y marisco, actividades de recreación y turismo, la oferta de un paisaje natural tanto por los hoteles como por los complejos habitacionales.

También son importantes como un servicio ambiental y elemento de prevención de riesgos ante fenómenos naturales; ésta combinación de sistemas dunarios y de lagunas además de recargar los mantos acuíferos con agua de lluvia, mantienen en

equilibrio el ingreso del agua salada en las desembocaduras de los mantos freáticos hacia el mar, haciendo una especie de barrera que justo en esa frontera de litoral, provoca que algunas de las lagunas presenten porcentajes de agua salada combinada con porcentajes de agua dulce, gracias a ello, se puede gestar la vida de ciertas especies acuáticas y moluscos, que de otra forma no existirían en la zona y que son de vital importancia en la cadena alimenticia.

El acabar con este ecosistema, ha provocado que algunas colonias y asentamientos rurales de la región, al sacar agua potable mediante pozos, se encuentren con que el agua que antes era dulce y potable, ahora sea agua salada, pues al no tener una recarga hidráulica adecuada mediante las lluvias y el paso del agua de los afluentes, el mar va ganando terreno en los mantos freáticos.

Se pierde la cantidad de agua potable que demandan los asentamientos humanos, tanto en volumen como en calidad, siendo que los ríos de la región son cada vez más contaminados por lo complejos industriales y los habitantes urbanos. Llegando a la necesidad de los tandeos por barrios y colonias, para el abastecimiento de agua potable.

Las dunas además, tienen la tarea de ser rompeolas y reductores de velocidad, ante la fuerza de las corrientes de agua marina en épocas de eventos de norte y huracanes, las dunas para que pierdan dinamismo y movimiento, guardan vegetación en la cubierta y con ello permanecen más estables en las zonas de playa, dicha vegetación también es una barrera reductora de los vientos.

Por lo que destruir los conjuntos de dunas y médanos, sustituyéndolos por conjuntos habitacionales de playa, complejos hoteleros y vialidades como bulevares, ha provocado que los eventos de norte y huracanes golpeen de forma directa a los inmuebles y la infraestructura con la fuerza del mar, piedras o troncos que contiene, causando pérdidas humanas y económicas muy fuertes.



Figura 19 La construcción del boulevard, plazas comerciales y hoteles han acabado con las dunas.
Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015

En el estado, las expansiones urbanas, han llevado a solicitar al Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) desde el 2006 hasta el 2015 de forma consecutiva, recursos para la recuperación ante los desastres; en el 2012 como ejemplo se destinaron \$1, 218, 818.35. (MÉXICO, 2014)

Otro de los problemas que ha ocasionado la destrucción del sistema de lagunas interdunarias, son las severas inundaciones que cada año se presentan con mayor fuerza en la zona metropolitana; debido a que las dunas y las lagunas van encausando de forma natural el agua de las lluvias torrenciales no solo por la superficie, si no por los mantos freáticos.

Existen tres Ríos que bañan esta región: Río Jamapa, Río Grande y Río Medio, al verse desbordados los ríos, las microcuencas y las dunas encausan el agua hacia las lagunas que recargan los mantos acuíferos y llevan a cabo un rol de vasos reguladores, que permite una vez contenida el agua excedente en las lagunas, ir mediante descargas hidráulicas superficiales como subterráneas, encausando y vertiendo el agua en el mar, fenómeno que se inicia una vez terminada la tormenta y que es un proceso que lleva días para terminar de drenar toda el agua.

Cuando las lluvias se inician tierras adentro en la zona de la montaña y se desbordan los ríos, el agua llega a los deltas y desembocaduras del litoral, como avenidas extraordinarias, y también las dunas reciben el volumen de agua extraordinaria, encausándolo de la misma forma hacia las lagunas como elemento de transición, para terminar el drenarlo hacia el mar.

Por lo que son elementos de suma importancia en el control de inundaciones y la lógica hidráulica general, tanto superficial como subterránea de la zona metropolitana.

En la época de los 50's existían alrededor de 200 lagunas en la zona del Puerto de Veracruz, actualmente como sitio RAMSAR se registran menos de 20 lagunas, que son las siguientes:

Lagartos	Laureles	Unidad Habitacional Marina	Olmeca o Real
Del Carmen	Dos Caminos	Caracol	Malibrán
Tarimoya	El Encanto	Coyol	Parque Viveros
La Colorada	Ensueño	Encierro	
Las Conchas	Ilusión	Laguna D	

Fuente: <http://www.ramsar.org/>

En materia de tenencia de la tierra las lagunas y los predios inmediatos a ellas, se encuentran en las siguientes circunstancias (RAMSAR, CONANP, s.f.):

22. Tenencia de la tierra / régimen de propiedad:

(a) dentro del sitio Ramsar.

Laguna	Situación legal
1. Tarimoya	Ayuntamiento de Veracruz
2. Colorada	Ayuntamiento de Veracruz
3. Conchas	Ayuntamiento de Veracruz
4. Los Laureles	Ayuntamiento de Veracruz
5. Dos Caminos	Ayuntamiento de Veracruz
6. El Encanto	Ayuntamiento de Veracruz
7. Ilusión	Ayuntamiento de Veracruz
8. Ensueño	Ayuntamiento de Veracruz
9. Caracol	Ayuntamiento de Veracruz
10. Coyol	Ayuntamiento de Veracruz
11. Laguna "D"	Ayuntamiento de Veracruz
12. Laguna Olmeca/Real	Gobierno del Estado de Veracruz
13. Malibrán	Ayuntamiento de Veracruz
14. Lagartos	Federal
15. Del Carmen	Particular
16. Parque Viveros ó Miguel Ángel de Quevedo	Pertenece al Municipio de Veracruz
17. Encierro	Particular
18. Unidad habitacional Marina	Secretaría de Marina

FUENTE: Sarabia-Bueno, 2004.

(b) en la zona circundante:

Tenencia de terrenos aledaños al SLICV

Laguna	Situación legal
1. Tarimoya	Invasión promovida en 1993, por Patrimonio del Estado
2. La Colorada	Invasión promovida en Abril de 1989, por Patrimonio del Estado
3. Las Conchas	CORET. Sin regularizar. Constancia de posesión a ejidatarios
4. Los Laureles	CORET. Sin regularizar. Constancia de posesión a ejidatarios y terrenos construidos.
5. Dos Caminos	CORET. Sin regularizar (Ejidatarios e Inmobiliaria)
6. El Encanto	INFONAVIT (1990)
7. Ilusión	INFONAVIT (1990)
8. Ensueño	INFONAVIT (1990)
9. Caracol	No se tienen datos
10. Coyol	CORET. Regularizó en 1988 y 1992
11. Laguna D	INFONAVIT (1994)
12. Laguna Olmeca/Real	Pertenece a CORET una parte, otra Inmobiliaria y la parte Norte a Patrimonio del Estado.
13. Malibrán	No se tienen datos
14. Lagartos	Particular
15. Del Carmen	Particular
16. Viveros o Parque De Quevedo	Pertenece al Municipio de Veracruz
17. El Encierro	Particular
18. Unidad Habitacional Marina	Secretaría de Marina

FUENTE: Fernández en Sarabia-Bueno, 2004.

Nota: CORET.- Comisión Regional de Tenencia de Tierras, del Gobierno del Estado de Veracruz.

INFONAVIT.- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, pertenece a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

Al ser suelos de propiedad tanto del ayuntamiento, como del estado y la federación, son susceptibles de invasión por grupos organizados, la gran mayoría de sus miembros, personas de escasos recursos y migrantes de los espacios rurales, que representados por algún líder ocupan los suelos a las márgenes de las lagunas, riveras de los ríos y zonas federales de playas para instalar viviendas precarias, construidas con materiales de desecho de la propia mancha urbana.

El uso del suelo actual tanto de las lagunas como de los predios que las rodean son los siguientes (RAMSAR, CONANP, s.f.):

23. Uso actual del suelo (comprendido el aprovechamiento del agua):

(a) *dentro del sitio Ramsar:*

Laguna	Uso de suelo
1. Laguna Lagartos	Recreación
2. Laguna Del Carmen	Recreación
3. Laguna Tarimoya	Recreación
4. Laguna La Colorada	Pesca
5. Laguna La Conchas	Recreación
7. Laguna Laureles	Recreación
8. Laguna Dos Caminos	Pesca
16. Laguna D	Recreación
17. Laguna Olmeca	Pesca ocasional, recreación
18. Laguna Malibrán	Recreación
19. Laguna Parque Viveros	Recreación
13. Laguna Caracol	Recreación
14. Laguna Coyol	Recreación
15. Laguna Encierro	Recreación

(b) *en la zona circundante /cuenca:*

Laguna	Uso de suelo
1. Laguna Lagartos	Habitacional densidad alta
2. Laguna Del Carmen	Habitacional densidad alta
3. Laguna Tarimoya	Habitacional densidad alta
4. Laguna La Colorada	Reserva territorial a corto plazo y habitacional. Densidad baja
5. Laguna La Conchas	Reserva territorial a corto plazo y habitacional. Densidad baja
7. Laguna Laureles	Habitacional densidad media y alta
8. Laguna Dos Caminos	Reserva territorial a corto plazo y habitacional. Densidad alta
9. Laguna Unidad habitacional Marina	Habitacional. Densidad alta
10. Laguna El Encanto	Sub-centro urbano y habitacional densidad alta
11. Laguna Ensueño	Habitacional densidad alta.
12. Laguna Ilusión	Habitacional densidad alta y baja
13. Laguna Caracol	Habitacional densidad baja
14. Laguna Coyol	Habitacional densidad baja
15. Laguna Encierro	Habitacional densidad baja
16. Laguna D	Habitacional densidad baja
17. Laguna Olmeca	Habitacional densidad media
18. Laguna Malibrán	Corredor urbano, mercado y habitacional densidad media
19. Laguna Parque Viveros	Parque metropolitano. Habitacional densidad media

FUENTE: Sarabia-Bueno, 2004.

Los Programas de Ordenamiento Ecológico y los de Ordenamiento Urbano no son categóricos en las políticas de conservación del ecosistema.

De hecho, el mayor riesgo que amenaza al sistema lagunar es que no se han instrumentado políticas de conservación que se ajusten a las necesidades reales del propio sistema; por lo que la presión urbana que las rodea se traduce en asentamientos humanos irregulares, las zonas industriales, la descarga de aguas domésticas, descarga de cascajo (desecho de construcciones) y desecación, a esta última se le denomina como *proceso de colmatación*, donde se vierte en la laguna cascajo, arena y basura para secarla y poder ocupar el suelo con la expansión urbana.

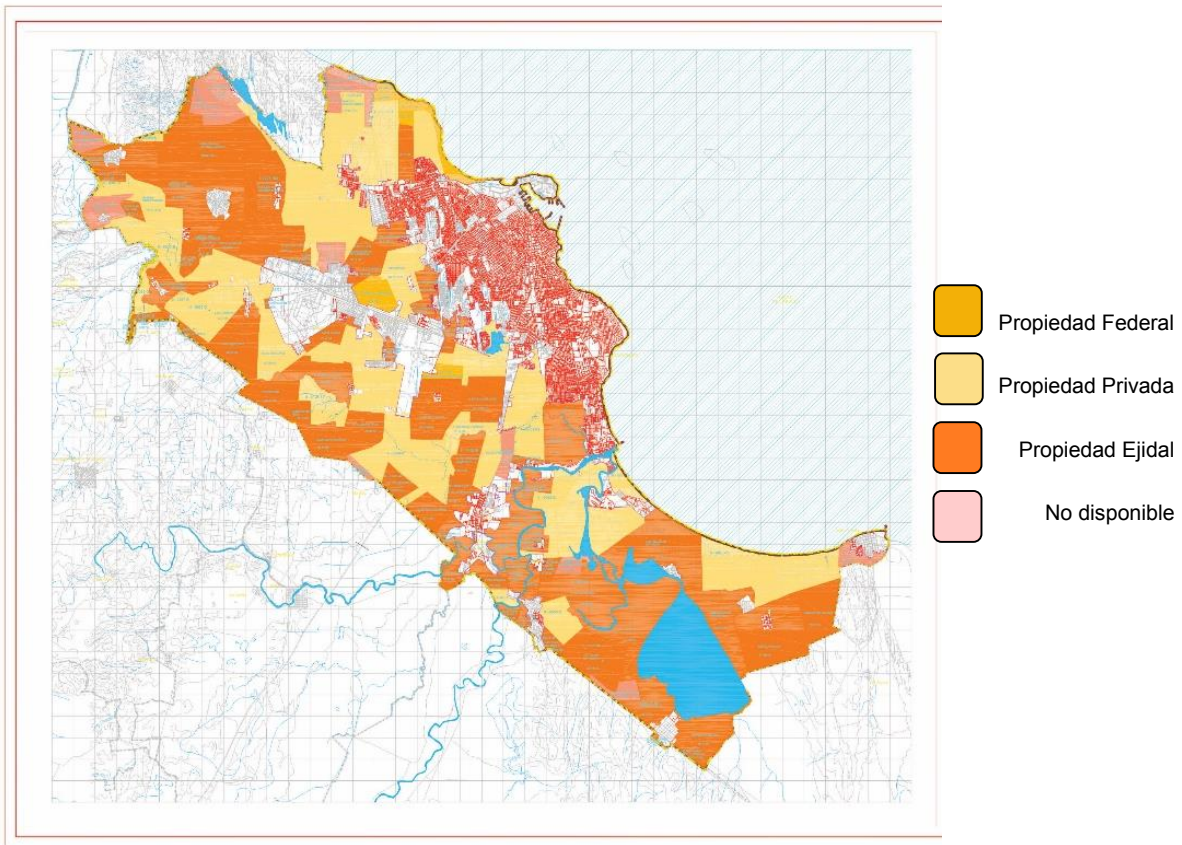
En la ficha informativa de los humedales de RAMSAR, se especifica que las causas directas de este proceso son, la falta de conocimiento de las funciones y servicios del sistema lagunar por parte de los tomadores de decisiones, la falta de educación ambiental de la población en general, además de la falta de vigilancia.

3.2 Asentamientos irregulares en la zona metropolitana de Veracruz.

Es importante identificar el régimen en el que se encuentran los predios que rodean una mancha urbana, permitiendo entender los fenómenos espaciales que se derivan de los procesos legales para la regularización de los suelos, los cuales se encuentran dentro de una transformación de rurales a urbanos, debido a la expansión.

De acuerdo a la Actualización del Programa de Ordenamiento Urbano de la Zona Conurbada Veracruz, Boca del Río, Medellín, Alvarado, Ver. en la tenencia de la tierra, del entorno inmediato a la mancha urbana de la zona metropolitana, se distribuyen los suelos de la siguiente manera:

TENENCIA DE LA TIERRA ZONA METROPOLITANA DE VERACRUZ.

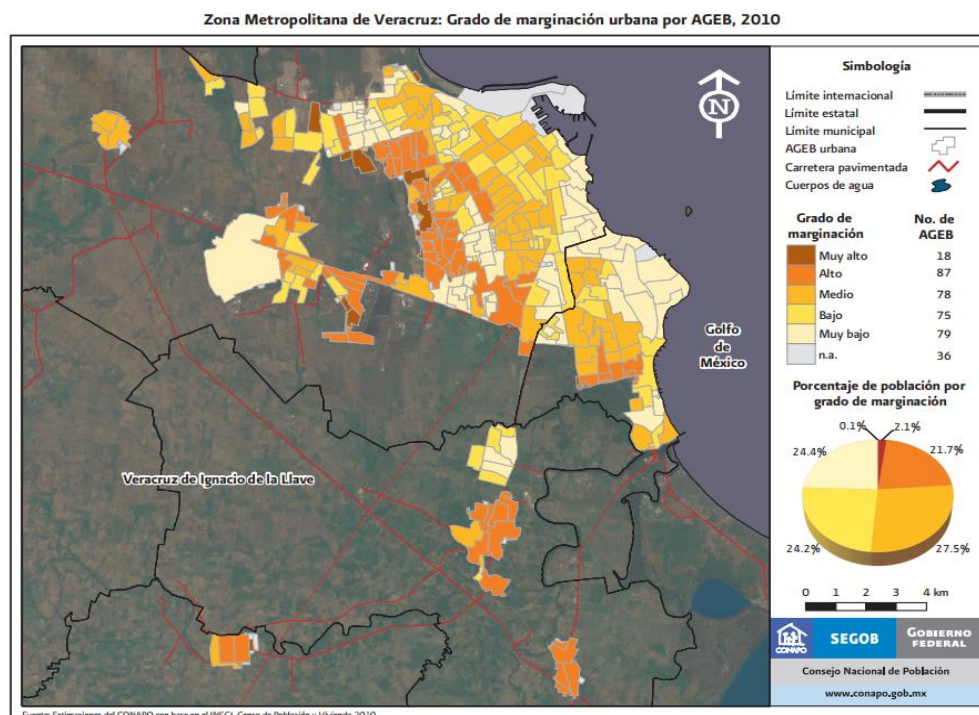


Mapa 8 Fuente: Actualización del Programa de Ordenamiento Urbano de la Zona Conurbada Veracruz, Boca del Río, Medellín, Alvarado, Ver. (Consulta Junio de 2015).

La propiedad federal que se destina a actividades aeroportuarias, portuarias y de zona marítima federal representa el 0.68%, además de localizarse en la zona del aeropuerto, se desarrolla en la franja costera; la propiedad privada participa con el 30.06%; mientras que el régimen ejidal con un 34.85%, este último es el que predominan en porcentaje y el más presionado por el desarrollo inmobiliario y la invasión de asentamientos irregulares. El 34.41% restante es información que no está disponible.

Lo cual permite observar que el desdoblamiento de la ciudad sobre los suelos ejidales, es una de las variables que contribuye al crecimiento irregular; ya que los ejidatarios y comuneros quedan en desventaja con las capacidades de los inmobiliarios o los grupos de invasores, tanto económicas, como políticas y de entendimiento de las lógicas urbanas y sus gestiones.

En cuanto a los índices de marginación que indica Consejo Nacional de Población (CONAPO) para la zona metropolitana de Veracruz, se distribuyen de la siguiente manera:



Mapa 9 Fuente:

http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/marginacion_urbana/AnexoA/Mapas/21_Zona_Metropolitana_de_Veracruz.pdf (consulta Mayo de 2015).

Se puede observar que los índices de marginación Alto y Muy Alto se localizan en los predios en donde predomina el régimen de propiedad ejidal, que son los suelos con mayor presión por los agentes inmobiliarios para la construcción de vivienda de interés social y donde se han desarrollado con mayor frecuencia los asentamientos irregulares.

Son los municipios de Veracruz, Medellín y Jamapa los que presentan mayores problemas de marginación. Entiendo que los índices de marginación reflejan tanto la disparidad territorial como las carencias de la población en aspectos como la escolaridad, el tipo de vivienda, los ingresos económicos, el tipo de infraestructura de servicios básicos como lo son agua potable, energía eléctrica y alcantarillado con los que cuenta, el acceso a servicios de salud incluso a la disponibilidad de bienes como el refrigerador, lo que impacta en la calidad de los alimentos ingeridos y puede repercutir en problemas de salud. (CONAVI, 2015)

Simultáneo a CONAPO, se realiza un ejercicio por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) denominado *Perímetros de Contención Urbana* el cual, es una iniciativa del gobierno federal, para la toma de decisiones y orientación de los subsidios de vivienda, el cual se trabaja en las 384 ciudades reconocidas por el Sistema Urbano Nacional. (CONAVI, 2015)

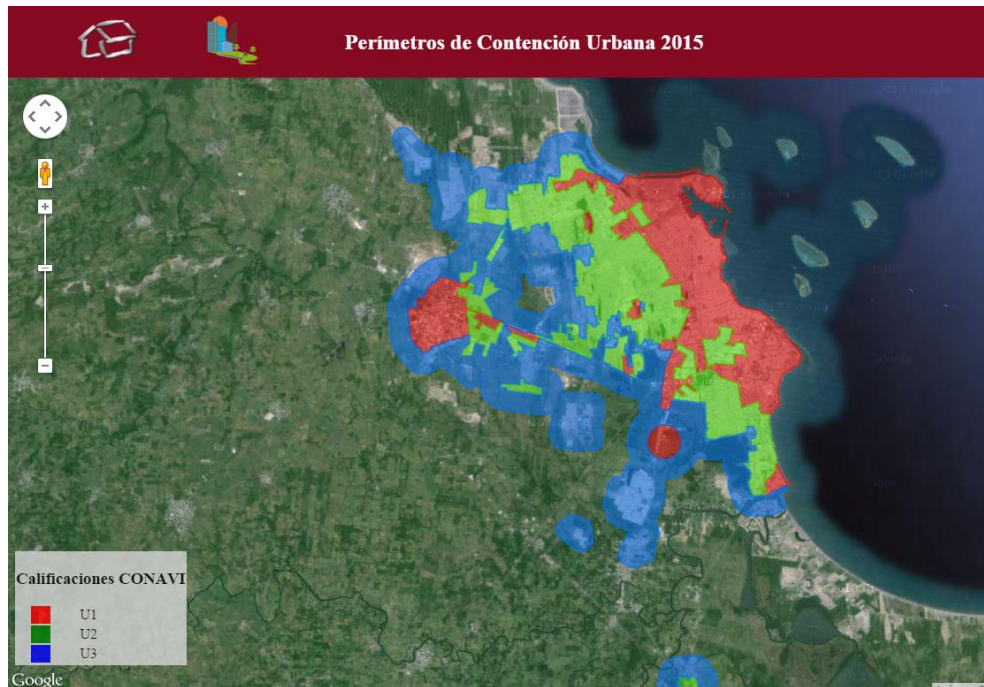
Los perímetros de contención urbana se clasifican en tres grupos:

U1.- El sitio cuenta con fuentes de empleo cercanas, reconocidas como elementos básicos para consolidar las ciudades, se identifica la concentración de establecimientos económicos en el territorio.

U2.- Sitios en los que existen los servicios de agua y drenaje en la vivienda, por lo que es viable la proliferación de vivienda en el perímetro.

U3.- Áreas de crecimiento contiguo al área urbana consolidada.

Definidos para la Zona Metropolitana de Veracruz de la siguiente manera:



Mapa 10 Fuente: <http://www.conavi.gob.mx/> (consulta Mayo de 2015).

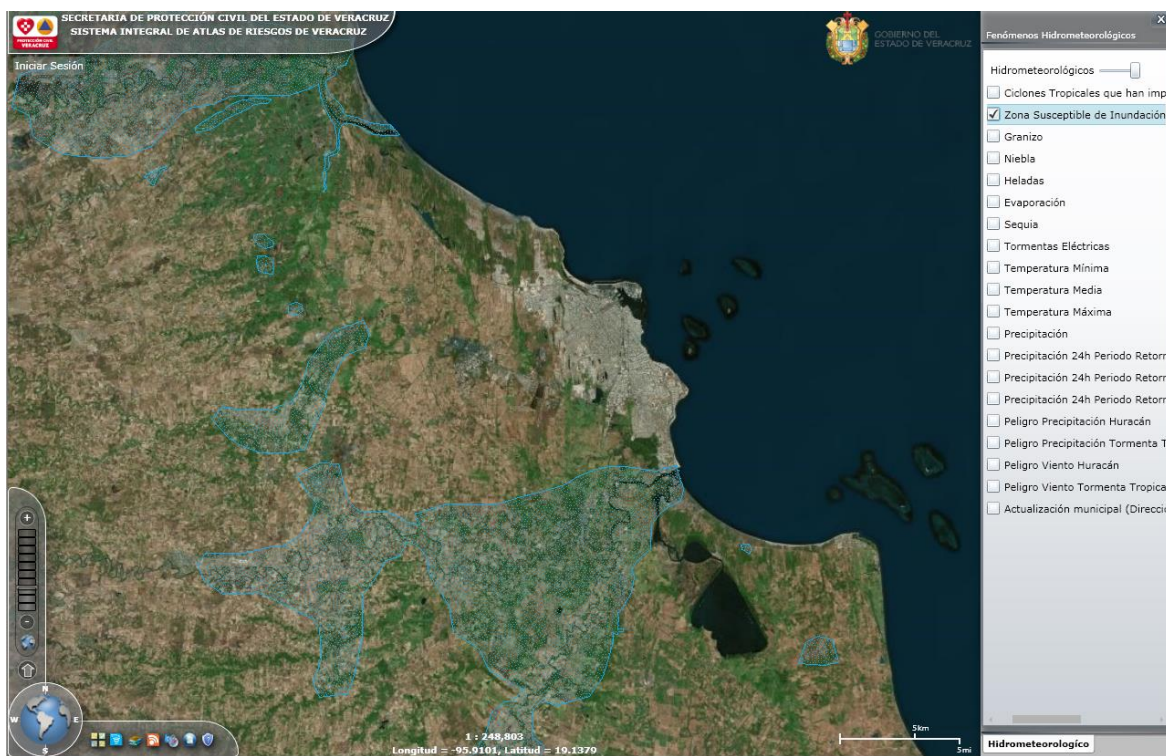
Para el caso de la Zona Metropolitana de Veracruz, este tipo de clasificación con la que se trabajaron los perímetros, donde los subsidios de vivienda se estimulan más para los perímetros U1 y U2 que en realidad son las partes de la ciudad consolidada, es decir la que ya cuenta con concentración de establecimientos económicos que se traducen en fuentes de empleo, donde ya existe infraestructura básica de servicios como agua y drenaje, que retomando el mapa de marginación, son los polígonos que representan los rangos de marginación Muy Bajo y Bajo, los cuales no presentan problemáticas relevantes, en estos aspectos.

Sin embargo los polígonos con menores incentivos para la inversión o subsidios de vivienda, prevalecen en las partes de la zona metropolitana en donde se carece de fuentes de empleo, de infraestructuras básicas de servicios e incluso de equipamientos que también suelen ser una fuente de empleo para los habitantes, perímetros que coinciden con los rangos de marginación Alto y Muy Alto y en cuanto a Tenencia de la Tierra, con los suelos predominantemente ejidales. Por lo que no se contribuye con este ejercicio, a la equidad entre los asentamientos humanos, como lo dicta el discurso de las leyes antes estudiadas, pues los asentamientos con

marginación siguen siendo marginados y los asentamientos importantes para el desarrollo económico de las regiones, prevalecen apoyados en todos los aspectos.

Es relevante mencionar que en los Atlas de riesgo elaborados por la Secretaría de Protección Civil Estatal, identifican las zonas susceptibles de inundación y algunos polígonos U1 y U3 de la parte sur de la zona metropolitana quedan inscritos en zonas de este riesgo. Elemento que no se tomó en cuenta para calificar los perímetros de contención urbana.

SISTEMA INTEGRAL DE ATLAS DE RIESGOS DE VERACRUZ.



Mapa 11 Fuente: <http://atlasriesgos.proteccioncivilver.gob.mx/atlas/> (consulta Junio de 2015).

Y que deriva en incentivar económicamente predios para la construcción de vivienda de interés social, que presentan la problemática actual de estar contruidos, encima de las lagunas que se desecaron y rellenaron, cuando se presenta la época de lluvias, han sufrido inundaciones que han superado 1.5 metros de altura, ya que el agua corre sin encontrar el vaso regulador que la soporte y el manto freático que se recarga tierras adentro, brota por las tuberías y muebles de baños, de las viviendas.

Por lo que dichos perímetros de contención, al no prever los aspectos ambientales y de zonas susceptibles de inundación, están promoviendo las inversiones de vivienda, sobre zonas del alto riesgo, tanto para la población como para sus bienes y la infraestructura.

Existen ocho programas de ordenamiento urbano a diferentes escalas de acción.

Programa de Ordenamiento Urbano de la Zona Conurbada Veracruz, Boca del Río, Medellín, Alvarado.	Programa de Ordenamiento, Mejoramiento y Revitalización del Centro Histórico de Veracruz.	Programa Parcial de Diseño Urbano del Área Norte de la Zona Conurbada Veracruz, Boca del Río, Medellín, Alvarado, La Antigua, Puente Nacional, Úrsulo Galván, Paso de Ovejas, Cotaxtla, Jamapa, Manlio Fabio Altamirano, Soledad de Doblado y Tlalixcoyan.
Programa Parcial Estratégico de Gran Visión del Sur poniente de la Zona Conurbada de Veracruz.	Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Corredor Turístico Boca del Río – Antón Lizardo.	Actualización del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Sardinero-Bajos de la Gallega de la ciudad de Veracruz, Ver.
Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Reserva Territorial de la Zona Conurbada Veracruz-Boca del Río – Medellín – Alvarado.	Proyectos ejecutivos de las Obras de Interconexión y/o Descargas de los Sistemas Lagunarios del municipio de Veracruz	

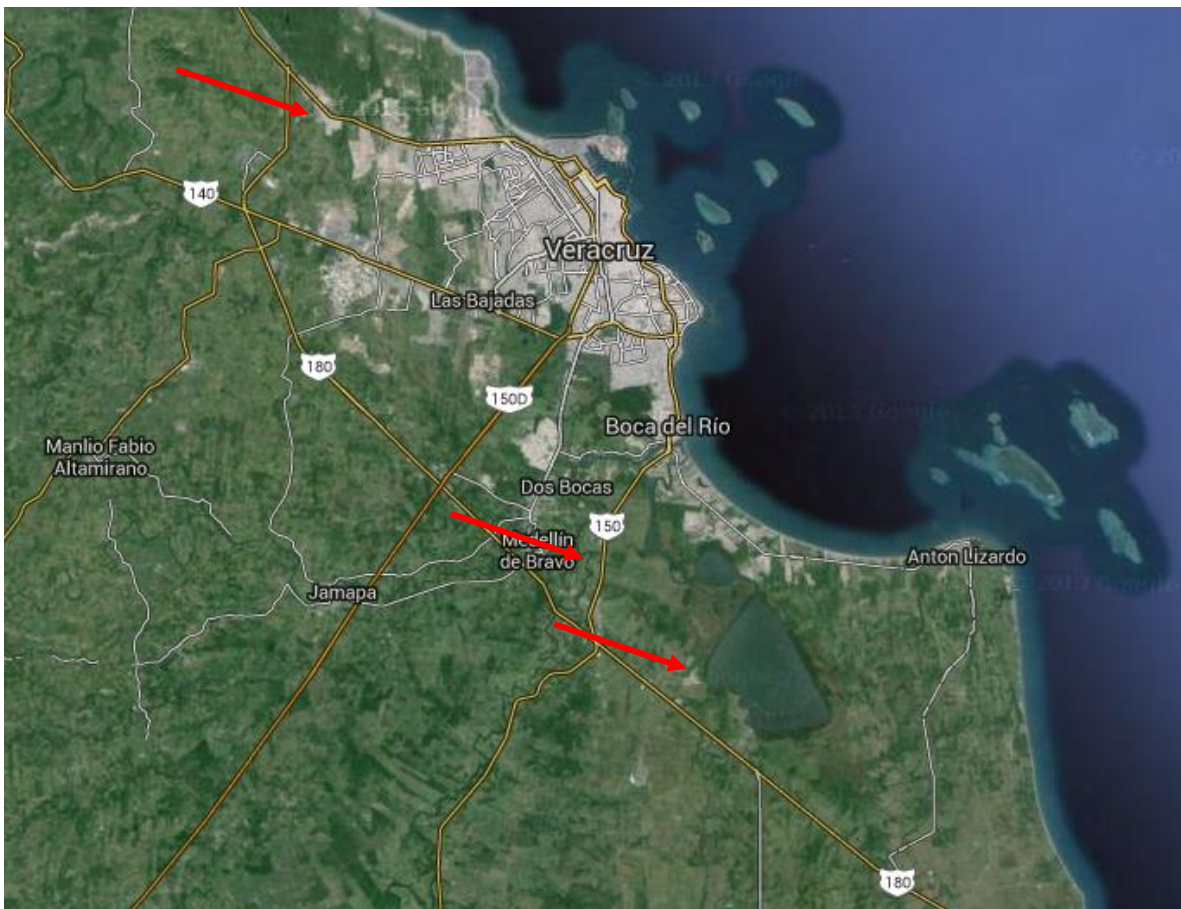
Fuente: <http://www.veracruz.gob.mx/desarrollosocial/direcciones/>

La gran mayoría de estos programas han sido iniciativa de los dueños del capital privado que, mediante los negocios inmobiliarios, ven la oportunidad de invertir sobre los suelos ejidales y de propiedad privada, que en su origen son suelos decretados como reservas ecológicas tanto productivas como restrictivas o suelos habitacionales de densidades bajas 1 – 33 viv/ha, que tienen por objetivo la protección de los ecosistemas y, que mediante los programas parciales se ha promovido el cambio de estos suelos, a suelos de explotación urbana, mediante industria, comercio (turismo) y complejos habitacionales de altas densidades de población. Lo cual también ha reflejado la incongruencia entre las Leyes de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente federales, estatales y los instrumentos de planeación urbana.

Otra de las variables de los asentamientos irregulares, se presenta mediante conjuntos de vivienda de interés social, que al construirse sobre suelos de reservas ecológicas, se acorralan en trámites burocráticos de los cuales pueden tardar hasta

3 años o más en resolver, por lo que es más sencillo para los agentes inmobiliarios dejar habitado el conjunto, sin municipalizar la infraestructura y la vialidad y en algunos casos sin entregar escrituras a los habitantes, por lo que se quedan en condición de irregulares.

Ejemplo de la expansión urbana sobre suelos de reservas ecológicas o suelos destinados a las bajas densidades son los que se localizan al norte de la zona metropolitana, el acceso de la carretera 180 Xalapa – Veracruz, en la zona del municipio de Medellín y colindante a la laguna de Mandinga (en orden ascendente):



Mapa 12 Fuente: Google Earth. (Consulta Junio de 2015).

Al norte de la zona metropolitana, conjuntos habitacionales de alta densidad, denominados Colinas de Santa Fe, se construyen sobre una franja de terreno a un costado de la carretera federal 180, sin los carriles de incorporación adecuados, lo que provoca un alto índice de accidentes por atropellamiento, invadiendo mediante procesos de desecación, hacia el sur, parte de una laguna que es bañada por el Río Grande, este último con una carga de contaminación fuerte debido a su paso por el parque industrial de la zona metropolitana. Lo que ha provocado que dichos conjuntos habitacionales, en época de eventos de norte y tormentas, se inunden con aguas negras e industriales, las viviendas presentan severos problemas por los asentamientos, ya que el suelo está en constante movimiento y no cuentan con servicios básicos de infraestructura de calidad.



Figura 20 Carretera 180 Xalapa – Veracruz.
Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015



Figura21 Conjuntos habitacionales sobre sistema lagunar.
Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015



Figura 22 TAMSA, Industria Pesada localizada al margen del Río Grande, en la parte inferior, sistema lagunar.
Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015



Figura 23 Colinas de Santa Fe.
Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015

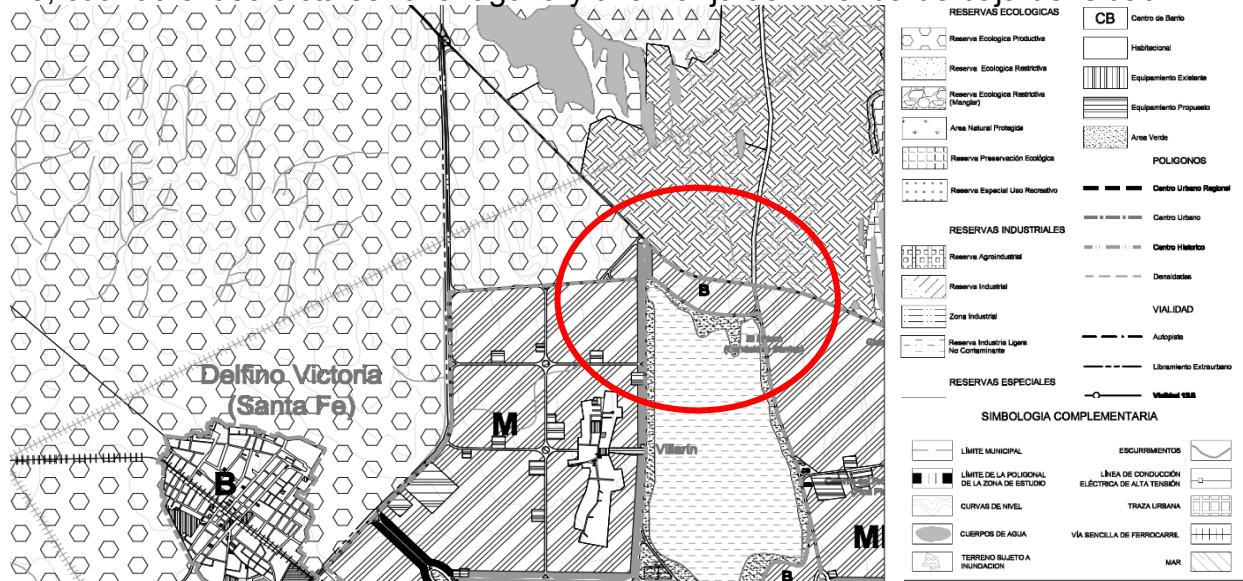


Figura 24 Lagunas en proceso de desecación mediante relleno, para ser construida vivienda, al margen del Río Grande.
Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015



Figura 25 Colinas de Santa Fe, Fraccionamiento sin municipalizar.
Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015

Ubicación de predios, donde se desarrolló el Fraccionamiento Colinas de Santa Fe, cuando el uso dicta ser una laguna y una franja de vivienda de baja densidad:



Mapa 13 Fuente: Actualización del Programa de Ordenamiento Urbano de la Zona Conurbada Veracruz, Boca del Río, Medellín, Alvarado, Ver. (Consulta Junio de 2015).

Ubicación de Colinas de Santa Fe.



Figura 26 Fuente: Google Earth.
Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015

Ya que no han sido municipalizados, por falta de regularidad en la gestión de los estudios, dictámenes, licencias y permisos que indican las leyes, se han quedado identificados como asentamientos irregulares, por lo que el municipio no se ve obligado a dotarles de los servicios y equipamientos, además de mantener en buen estado las áreas comunes, por lo que la población padece esos espacios.



Figuras 27 y 28 Áreas comunes invadidas por mercado informal y en abandono por parte del Ayuntamiento.
Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015

RESTRINGIRÁ AYUNTAMIENTO DE VERACRUZ VENTA EN FRACCIONAMIENTOS IRREGULARES

Por Redacción Cronica Veracruz

enero 12

<http://cronica.veracruz.com/restringira-ayuntamiento-de-veracruz-venta-en-fraccionamientos-irregulares/>



Ante los conflictos de inseguridad y desastres que se produjeron durante el 2014 en los fraccionamientos irregulares de la zona norte de la ciudad, el Ayuntamiento de Veracruz pretende restringir la comercialización de viviendas a las constructoras que no completen previamente el trámite de municipalización, informó el alcalde de Veracruz Ramón Poo Gil.

El presidente municipal informó que a partir de este día el Consejo para el Plan de Desarrollo Municipal (Coplademun) sesionará para tratar este tema y diseñar estrategias de protección para los ciudadanos que adquieran casas nuevas y generar un reglamento local en la materia a través del Instituto Municipal de la Vivienda (INMUVI).

“Es lo que planeamos establecer en este año, que los ciudadanos que quieran comprar una casa en los fraccionamientos que se van a establecer en los próximos años no tengan más problemas (...) que las casas que sean entregadas, una vez que ya se vendió, cuando se entreguen que ya estén en terrenos municipalizados” declaró.

El edil recordó que al no completar el proceso de municipalización el ayuntamiento está limitando en cuanto al apoyo que le puede dar a las familias de los fraccionamientos, lo que se vuelve particularmente grave por la ausencia de servicios municipales como alumbrado que debe cubrir a propia constructora, además de la reubicación de personas que compraron viviendas en zonas no aptas para la construcción.

(Consulta Junio de 2015).

Colinas de Santa Fe, se localiza al oeste del Fraccionamiento Geovillas los Pinos, que aunque el suelo está destinado para uso habitacional de densidad media 34 – 67 viv/ha es decir lotes de aproximadamente 200 m², se construyó con densidades superiores a ese rango. Y sin equipamientos urbanos adecuados para atender al número de habitantes que se concentró en ese territorio, ni estudios de incorporación e impacto vial, por lo que al ingresar también por la carretera federal 180, provocan un riesgo muy fuerte a los automovilistas y los peatones, como se mencionó párrafos arriba.

Todos estos conjuntos habitacionales han provocado desplazamientos muy largos y poco accesibles para los habitantes de esa zona, en búsqueda de las fuentes de empleo y los equipamientos de toda índole, además de presentar un número significativo de viviendas en abandono.



Figura 29 Acceso a conjunto GEO y Residencial ALIKA y laguna contaminada.
Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015



Figura 30 Presentación de los espacios para venta.
Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015



Figura 31 Viviendas construidas sobre médanos.
Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015



Figura 32 Fraccionamiento GEO Los Pinos.
Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015



Figura 33 Espacios sin mantenimiento y contaminados.
Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015



Figura 34 Viviendas en abandono.
Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015

CRECE DEMANDA DE VIVIENDA EN VERACRUZ, 3 MIL CASAS MÁS POR AÑO

Por Monica Ramirez

agosto 05

<http://cronica.veracruz.com/crece-demanda-de-vivienda-en-veracruz-3-mil-mas-por-ano/>



El Director del Instituto Municipal de la Vivienda (INMUVI) de Veracruz, Arturo Cobos Valdez, indicó que con el desarrollo de la zona industrial y la Ampliación del puerto la demanda de vivienda ha crecido en cerca de 3 mil hogares nuevos por sobre los 7 mil 500 que se construyen anualmente.

El servidor público señaló que las áreas de mayor desarrollo serán la zona norte de la ciudad y la colindancia con Mata de Pita, por la búsqueda de concordancia con los planes de vivienda que se están desarrollando a nivel nacional, que buscan reducir la movilidad urbana y la contaminación que generan.

"Una de las políticas actuales son la verticalidad y la redensificación, esto es que en menos espacio se puedan tener mucho más viviendas (...) las políticas nacionales nos están llevando a ver la movilidad urbana, que las personas que compran vivienda estén cerca de sus lugares de trabajo", explicó.

Cobos Valdéz advirtió que previo al desarrollo de hogares en éstas zonas se está realizando un estudio con el fin de determinar los lotes idóneos para complejos departamentales y no caer en el error que llevó a ciudadanos a habitar zonas de alto riesgo, ante la incapacidad legal de las autoridades para controlarlo.

"La planeación de la ciudad se dio mal desde el principio, no hubo control y ahora tenemos que identificar los espacios que tenemos, para planear todo bien y garantizarles los servicios (...) hablamos de recolección de basura, mantenimientos de parque, pavimentaciones, y claro solicitar por ese lado a municipio que se destinen más recursos", expresó.

El Director de INMUVI admitió que, pese a la coordinación entre el ayuntamiento, Consejo Nacional de Población (Conapo) y la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (CANADEVI), el instituto y las autoridades municipales no cuentan aún con el sustento legal para condicionar la labor de particulares que no pertenecen a los grupos con los que se han coordinado.

A decir del servidor público, existen fuerte lagunas legales que no han permitido controlar el desarrollo de viviendas en zonas inadecuadas o prevenir el abandono de las constructoras que dejan los fraccionamientos sin los servicios públicos necesarios.

Actualmente, sostuvo, se está generando un reglamento interno, el reglamento de fraccionamientos, para canalizar estas situaciones ante el municipio y prevenir que se generen problemáticas similares, productos de la falta de coordinación entre los diferentes niveles institucionales y de gobierno.

"Existía el reglamento de construcciones pero hay que recordar que no todos los permisos los emite el ayuntamiento, también lo hace el estado y la federación, y es ahí donde convergen 3 instancias que tenemos que cubrir las lagunas que no nos permiten dar servicios, tenemos que buscar esquemas para solucionar lo que nos pasó antes", finalizó.

(Consulta Junio de 2015).

Anuncia INMUVI nuevas reglas para construcción de fraccionamientos

Miércoles, 16 Julio 2014 22:51 Escrito por Enrique Bautista Molina

Publicado en
Destacados



Veracruz, Ver., 16 de Julio 2014, agencia NOAT.- Con la finalidad de evitar situaciones como olas que se viven en los fraccionamientos Colinas de Santa Fe y Costa Dorada, el Instituto Municipal de la Vivienda (Inmuvi), está a punto de echar a andar el nuevo reglamento para fraccionadores, y de esta manera evitar que se construya en sitios donde se encuentren susceptibles a inundaciones o a otros peligros derivados del medio ambiente.

Lo anterior fue informado por el Director del INMUVI, Arturo Cobos Váldez, quien dijo que de igual manera estos fraccionamientos no están municipalizados, ya que la empresa Homex no los han entregado con todos los servicios, sin embargo, dijo el funcionario, estos cuentan con una fianza que deposita la misma empresa, y se está trabajando para recuperar esa fianza y con ello poder actuar en consecuencia y subsanar las necesidades de los colonos de esas unidades habitacionales, las cuales hasta el momento son las únicas que están en esta situación.

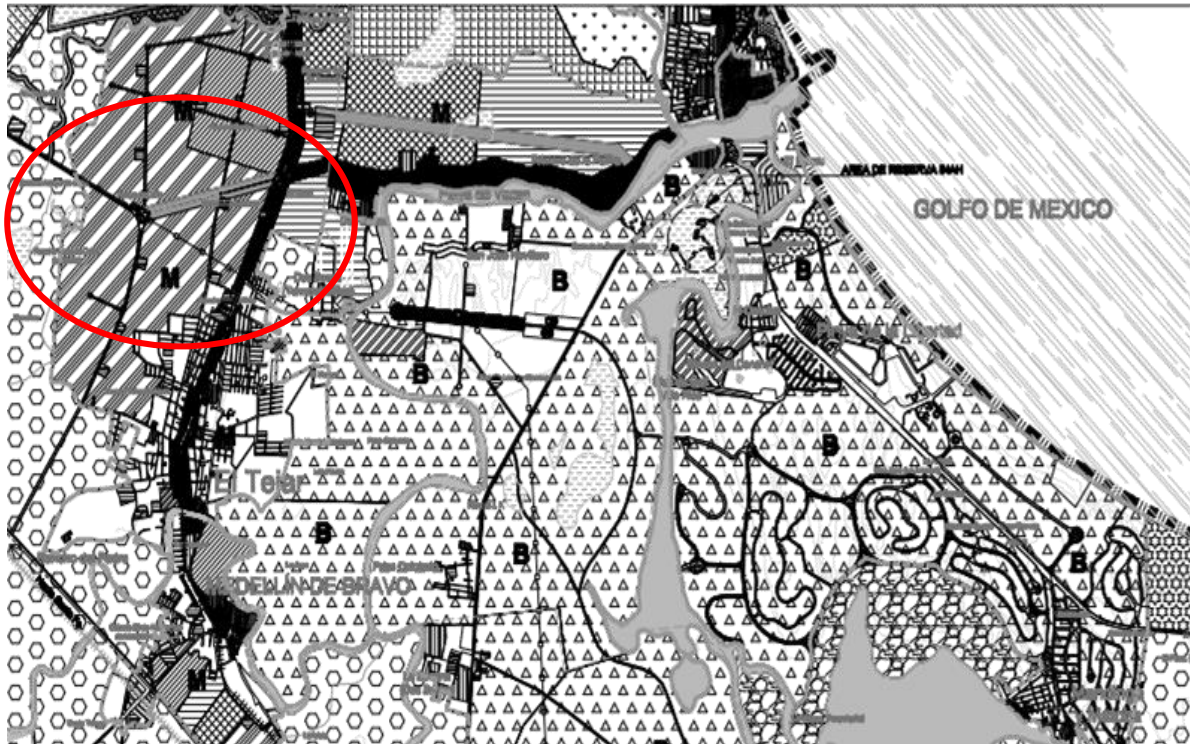
Por otra parte, Cobos Váldez aseguró que se está terminando la modificación del reglamento de construcción y se va a hacer un reglamento de fraccionamientos, con lo cual se informará a los fraccionadores los sitios donde pueden y no pueden construir.

Por último, informó que hay un programa para hacer llegar a madres solteras 300 viviendas, mismas que tendrán un aproximado a los 40 metros cuadrados y por la cual estarían pagando alrededor de 500 pesos mensuales, tal y como fue la propuesta del presidente de la república.

Enrique Bautista Molina

(Consulta Junio de 2015).

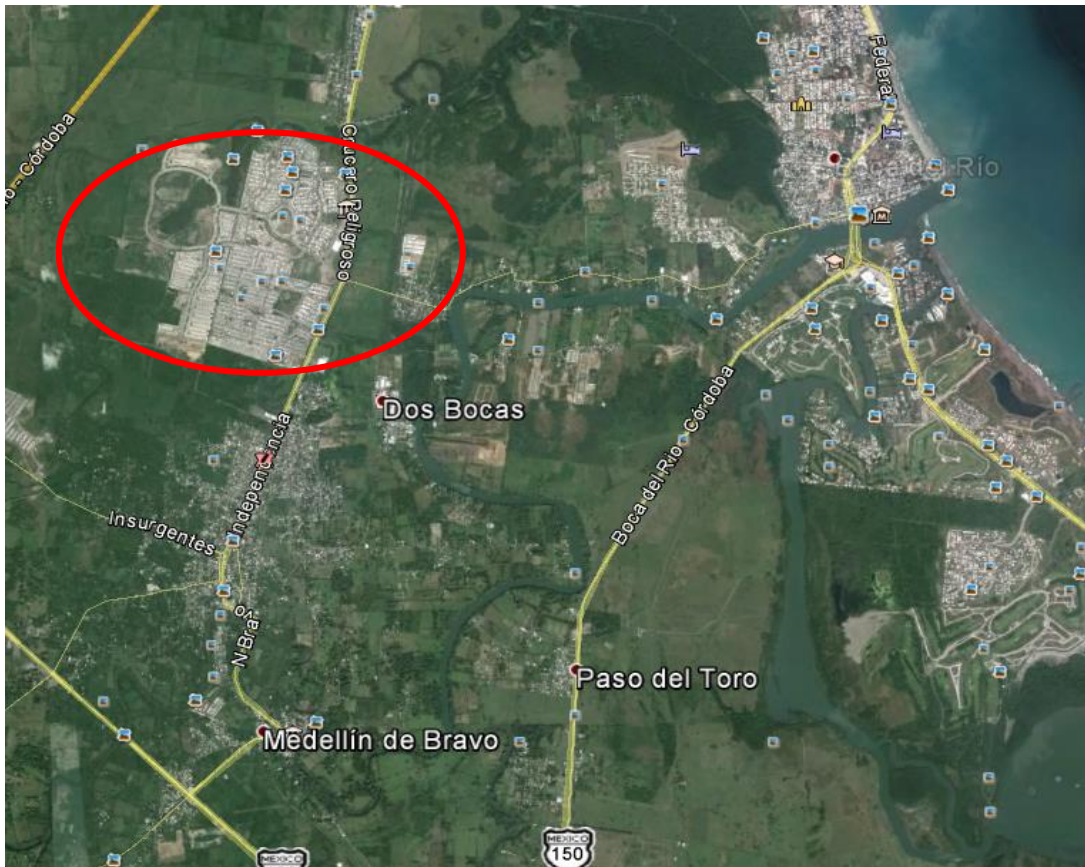
Similares condiciones se detectan en el municipio de Medellín, donde se establecieron conjuntos de vivienda de interés social de densidades superiores a las permitidas, denominado Fraccionamiento Puente Moreno y que han sido impactadas en los años 2010 y 2013 con severas inundaciones que han provocado la evacuación de los habitantes por el desbordamiento del Río Jamapa, el cual busca las antiguas lagunas interdunarias que existían en esas zonas.



Mapa 14 Fuente: Actualización del Programa de Ordenamiento Urbano de la Zona Conurbada Veracruz, Boca del Río, Medellín, Alvarado, Ver (Consulta Junio de 2015).

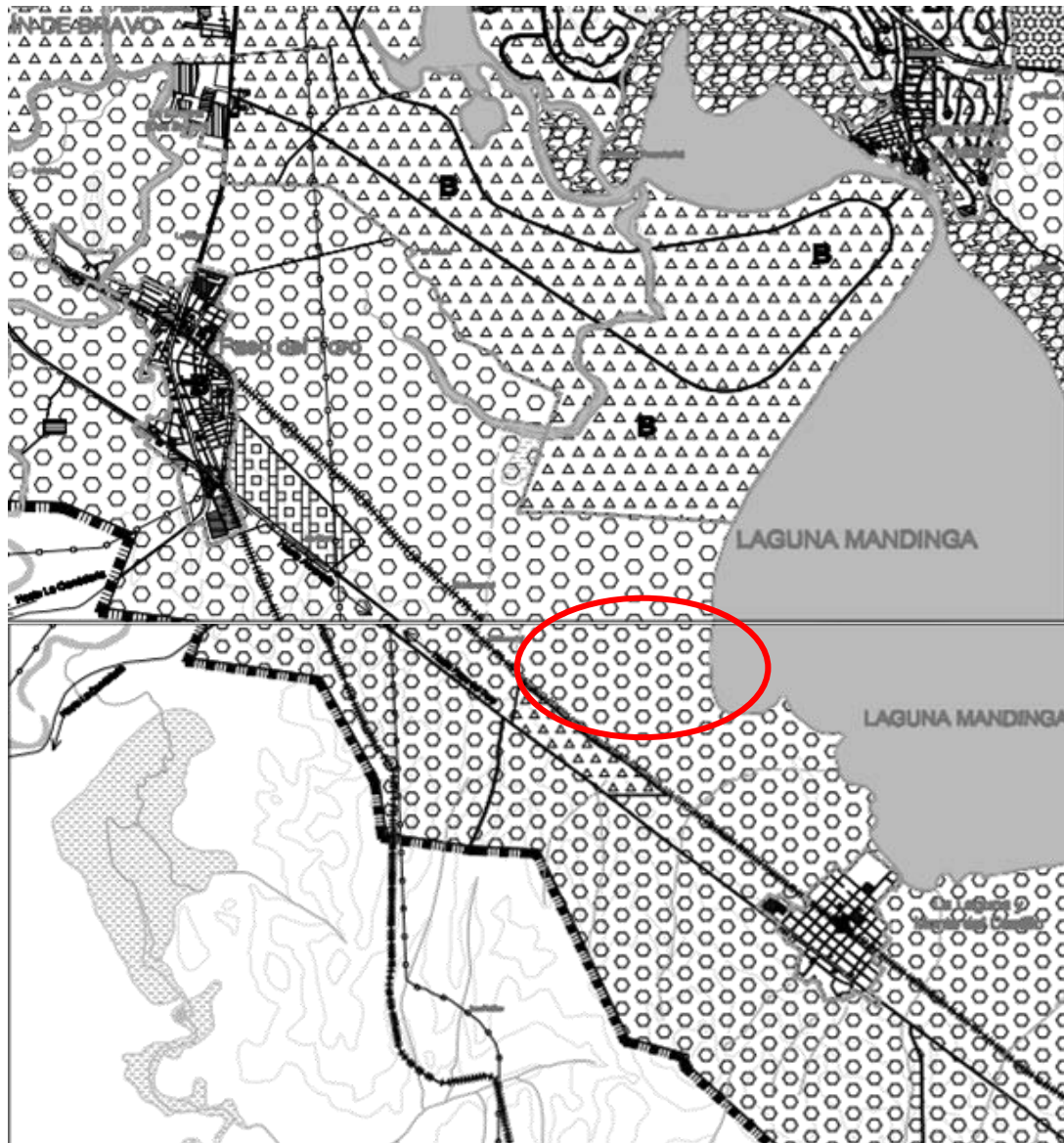
Estos ejemplos de asentamientos irregulares llevan a la reflexión, respecto al tipo de personas que habitan esos fraccionamientos en zonas de riesgo, no municipalizados, por consiguiente sin servicios de infraestructura básica, con áreas comunes sin mantenimiento y sin equipamientos urbanos. Son personas que cuentan con un crédito de vivienda institucional, que adquieren las viviendas de forma legal y que son timadas por los agentes inmobiliarios, volviéndose ilegales y personas vulnerables ante los ecosistemas y los fenómenos perturbadores, que son tanto de índole natural como antropogénica.

Localización de Fraccionamiento Puente Moreno:

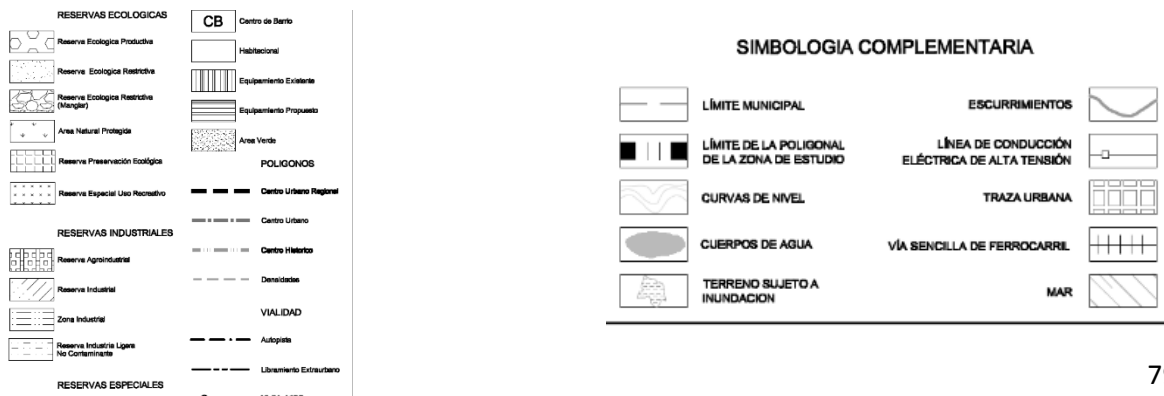


Mapa 15 Fuente: Google Earth. (Consulta Junio de 2015).

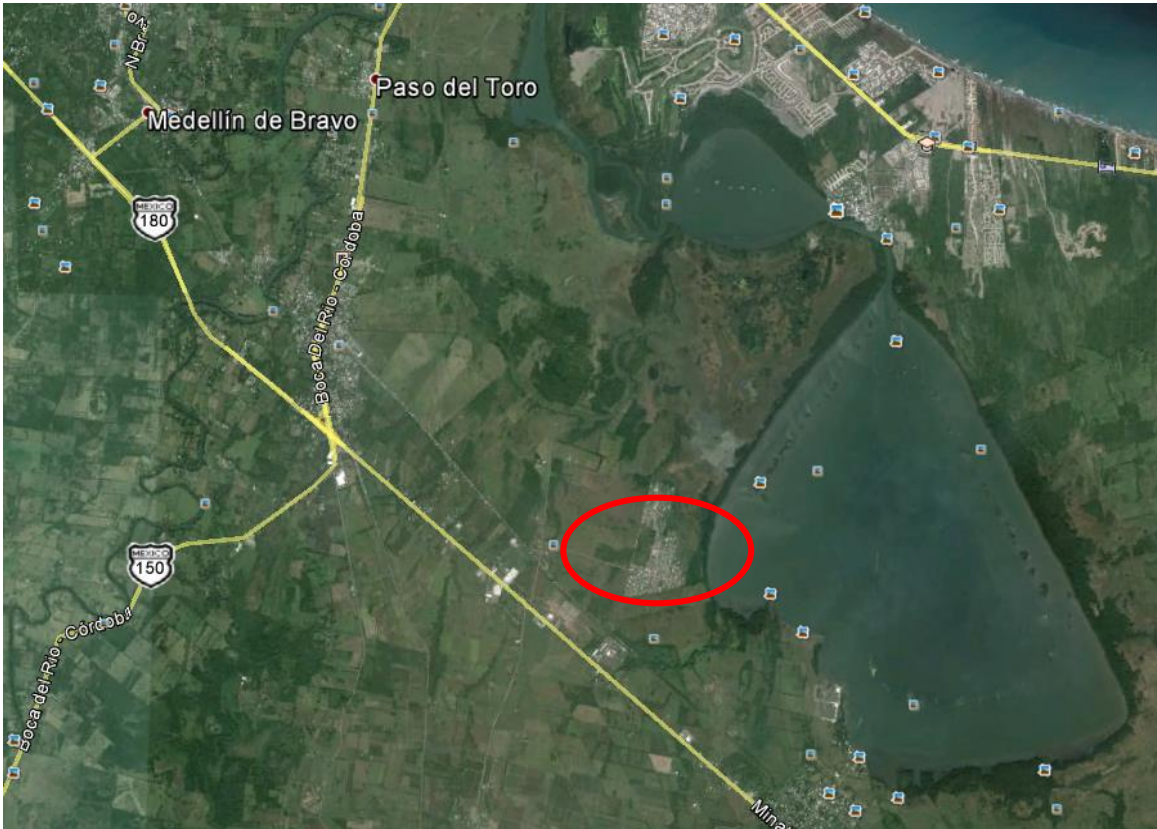
Al margen de la Laguna Mandinga, se presenta un asentamiento irregular de una comunidad de invasores, manejados por líderes. Se establecieron en suelos de reserva ecológica.



Mapa 16 Fuente: Actualización del Programa de Ordenamiento Urbano de la Zona Conurbada Veracruz, Boca del Río, Medellín, Alvarado, Ver (Consulta Junio de 2015).

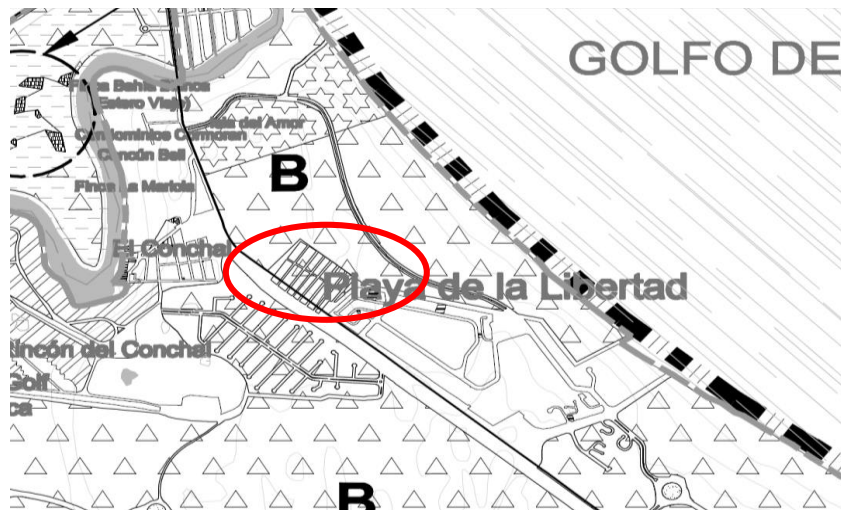


Suelo de Reserva Ecológica, invadida al margen de la Laguna de Mandinga.



Mapa 17 Fuente: Google Earth. (Consulta Junio de 2015).

De igual manera en el asentamiento irregular Playa de la Libertad:



Mapa 18 Fuente: Actualización del Programa de Ordenamiento Urbano de la Zona Conurbada Veracruz, Boca del Río, Medellín, Alvarado, Ver (Consulta Junio de 2015).

Personas de escasos recursos y con un grado de marginación Muy Alto, establecidos sobre suelo de Reserva de Desarrollo Turístico de baja densidad, que no tienen las mismas oportunidades que los fraccionamientos colindantes.



Mapa 19 Fuente: Google Earth. (Consulta Junio de 2015).

Grupos que al no cubrir las características que las leyes y la lógica económica urbana establecen como los parámetros mínimos a seguir, son etiquetadas como irregulares y por lo tanto, los ayuntamientos no están obligados a dotarles de los equipamientos, servicios básicos de infraestructura y vialidades para elevar la calidad de vida, padeciendo en un contraste drástico, respecto a los vecinos que colindan con el asentamiento Playa de la Libertad, tantos al este como al oeste, pues son conjuntos habitacionales de baja densidad con vivienda residencial de playa “Fraccionamiento Playas del Conchal”, campo de golf y edificios departamentales de lujo “Marina Tajín”.

En General existen al menos 20 asentamientos irregulares en el Puerto de Veracruz, de acuerdo a la información que ofreció Protección Civil municipal a Veracruzanos.info noticias de Veracruz y México, el 17 de enero de 2014.

Los asentamientos irregulares son responsabilidad de trabajo tanto para la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) como para Patrimonio del Estado, dependencias que gestionan y vigilan, la reubicación o la regularización e incorporación de éstos a las manchas urbanas.

Sin embargo, los asentamientos irregulares tienen líderes y gestores, que van negociando con las autoridades locales en turno, con regidores, diputados, o personajes políticos que por apoyo de estos grupos para fines y manejos partidistas, logran la introducción parcial o total de algunos servicios de infraestructura o servicios públicos como el transporte urbano, recolecta de basura, alumbrado público, pavimentación de algunas sendas, entre otros.



Figuras 35 y 36 Viviendas precarias, construidas con materiales de desecho de la mancha urbana.
Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015



Figuras 27 y 28 Con servicios de infraestructura resueltos por la población de forma espontánea y sin equipamientos para su atención.
Fuente: elaboración propia 10 Junio 2015

En el estado de Veracruz, para estar en capacidad de construir un conjunto habitacional, dependiendo el número de viviendas, se requieren de estudios, dictámenes, licencias, permisos y autorizaciones tanto del nivel estatal como del municipal, básicamente de dependencias encargadas de las áreas de Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Protección Civil; con las factibilidades y constancias de no afectación a las dependencias encargadas de la infraestructura tales como la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT).

Si son conjuntos habitacionales de interés social, además intervienen el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) para dictaminar y validar las viviendas, que se van a ofrecer a los derechohabientes.

Por lo que llevar a cabo las gestiones para construcción de un conjunto habitacional se vuelven un camino que puede llevar hasta años en recorrer y pérdidas en la inversión privada, por otro lado son un elemento que estimula a los inversionistas, en ver las posibilidades de librar el recorrido o saltarse algunos trámites para hacer más ágil el proceso, estimulando con ello la irregularidad, en los procesos.

El estado y los municipios, en cuanto a desarrollo urbano se refieren, solo en la elaboración de los instrumentos de planeación, es cuando trabajan de forma coordinada, ya que aun cuando la elaboración de los instrumentos sea iniciativa de particulares, o de los propios Ayuntamientos, los remiten al estado para validarlos, antes de publicarlos en Gaceta Oficial.

El resto del tiempo los municipios, incluso en una conurbación trabajan de forma independiente, es el caso de la Zona Metropolitana de Veracruz, en donde cada municipio resuelve sus propias problemáticas, retos y gestiones de forma individual, y este fenómeno se agudiza cuando las administraciones son de partidos políticos distintos.

Por lo que los asentamientos irregulares se atienden de forma particular por cada municipio y no se ataca el fenómeno bajo una perspectiva metropolitana; los trabajos y esfuerzos realizados por las dependencias son débiles, ante la fuerza que se ejerce por el continuo urbano, sobre los suelos periurbanos y de manera enfática sobre los ejidos de la región.

Mientras los instrumentos de planeación no sean actualizados y validados; las dependencias gubernamentales no sumen esfuerzos para dar respuestas desde una perspectiva de integralidad regional sumando al territorio todas las variables de medio ambiente, de riesgos y vulnerabilidades, de expansión urbana y vocaciones económicas, como las prioritarias; no se tome en cuenta e integre a los habitantes de origen rural a las lógicas de la expansión urbana, reconociendo que son atraídos a la zona metropolitana por la gama laboral del sub empleo, por el acceso a servicios de infraestructura y de equipamiento urbano y entendiendo que tres de los cinco municipios que integran la zona metropolitana son predominantemente rurales (Alvarado, Medellín y Jamapa).

La gestión urbana por asociación de municipios, permanecerá siendo un discurso que sólo esboza ser una realidad, en el momento de actualizar y validar información estadística, ser reactivos en casos de desastre y bajar recursos de algún fondo metropolitano.

3.3 Efectos de la gestión urbana por asociación de municipios en la zona metropolitana de Veracruz, Ver.

Se da por hecho que el vínculo que existe entre el ser humano y el resto de los seres vivos con el entorno donde se desarrollan, es vital y estrecho.

Factores como el clima, la hidrología, la geología entre las diferentes características que presentan los distintos ecosistemas inciden de forma directa en la manera en que se desarrollan los seres vivos e incluso en cómo se relacionan los seres humanos con el resto de los seres vivos en su entorno.

Si el entorno ecológico es sano y estable, será un refugio (hogar) adecuado para el desarrollo de sociedades sanas y estables, por lo que es importante mantener el equilibrio entre ambos.

Desde que el ser humano se establece como sedentario, extrae recursos del medio ambiente y genera desechos que deposita en el mismo territorio del emplazamiento o hábitat, sin embargo las bajas densidades de población y las dinámicas económicas más lentas de los asentamientos humanos en el pasado, no significaban un riesgo importante para la alteración ecológica.

Vitruvio en los primeros siglos después de Cristo, documenta el quehacer de la arquitectura, en donde establece recomendaciones respecto a la correcta iluminación y ventilación de forma natural como rasgo de importancia en el cuidado al medio ambiente y su relación con el medio construido, este planteamiento está centrado en el ser humano y se habla del entorno natural como proveedor de recursos para satisfacer las necesidades del hombre.

En la Revolución Industrial, las ciudades industriales insalubres, con crecimiento espontáneo y con un deterioro ambiental muy fuerte, llevaron a varios Arquitectos y Urbanistas a generar propuestas de un modelo de ciudad denominado ciudad jardín, el cual tenía como objetivo buscar la salud por medio del equilibrio con la naturaleza, aún con estos modelos de ciudad, permaneció la naturaleza, viéndose como algo que el hombre debía apropiarse.

Sin embargo el avance que provocó la Revolución Industrial fue, que se considerara a la naturaleza como un elemento importante por los efectos benéficos a la salud tanto física como mental del ser humano.

Con la llegada del Movimiento Moderno en Europa, se considera al entorno natural como uno de los elementos indispensables del paisaje arquitectónico y urbano, el cual es un elemento funcional por el cual se puede alcanzar una vida saludable. Este movimiento retoma a Vitruvio y sus preceptos en cuanto a la orientación y ventilación adecuada de los elementos arquitectónicos y urbanos. Sin embargo no tomaban en cuenta que los recursos ambientales podrían agotarse.

Después de las guerras mundiales, se retoma todo avance tecnológico con fines bélicos en beneficio de la sociedad civil, siendo moda la energía nuclear como una fuente de energía que pudiese sustituir a los combustibles fósiles.

Se inicia con la exploración tecnológica para encontrar fuentes de energía alternativas, como solar, eólica, térmica, de las mareas, de los ríos, entre las principales.

En la década de los 70's en Occidente, a raíz de una crisis petrolera se enfatiza la necesidad de investigar y aplicar los avances tecnológicos en la búsqueda de fuentes de energía alternativas.

En los años 90's es cuando la conciencia ambiental y la estabilidad de la naturaleza, se considera esencial para el bienestar y supervivencia de la humanidad. Por lo que se unen la tecnología y la ecología con el objetivo de alcanzar un desarrollo sostenible.

Mismo que debe ser reflejado en las disciplinas del diseño y planeación urbana, para gestionar comunidades humanas sostenibles.

Las urbes son consideradas como los entornos artificiales, contruidos para satisfacer las necesidades humanas por excelencia, que contiene flora y fauna y comportamientos peculiares de cadenas alimenticias. Que además generan un

impacto ambiental muy fuerte en sus entornos inmediatos, por lo que la expansión y gestión deben ser muy cuidadosas.

En la actualidad con las densidades tan altas de población y la rapidez con la que se vierten desechos sobre el territorio y el consumo de los recursos naturales, han hecho de las ciudades un hábitat de alto riesgo.

Hoy en día se pueden observar alrededor del mundo, ejemplos de gestión urbana sostenible, en los cuales se observan acciones como: los usos racionales de fuentes de energía renovables y no renovables; ejercicios de reciclaje de residuos sólidos y líquidos; la construcción de microclimas que den confort a las zonas habitacionales.

La implementación de tecnología de la comunicación que permite un mejor manejo del tiempo y evita viajes o traslados, por lo que la reducción del uso de combustibles y el ahorro del tiempo, dan como resultado la reducción de contaminación y del estrés.

Es importante en este punto traer al análisis, el término *sostenible* mismo que fue presentado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la cual se llevó a cabo en Río de Janeiro en 1992, aunque dicho término venía acuñándose desde 1987.

En éste se establece, que “el desarrollo sostenible, satisface las necesidades de la generación actual, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias”. (Miguel, 2002)

Este desarrollo sostenible presenta tres ejes integrados: el eje económico que hace énfasis en las urbes como sistemas artificiales construidos por el hombre y en el cual se desarrollan las actividades económicas a las cuales se les considera como las más importantes en el crecimiento de las naciones.

El eje social que se conforma por el capital humano, mismo que es capaz de desarrollar conocimiento científico y tecnológico, además de transmitir la cultura por generaciones.

Por último el eje ambiental, el cual constituye el capital ambiental y todos los recursos y servicios ambientales necesarios para el sano desarrollo de los otros dos ejes; es éste el que define tanto los roles y vocaciones económicas de acuerdo a las regiones donde se localicen, así como incidir de forma contundente en la cultura de cada pueblo.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, plasmaron un Declaración en la que se proclaman 27 principios, la cual tuvo por objetivo establecer una alianza mundial en aras de la cooperación en sectores claves tanto de las sociedades como de las personas en tanto seres individuales; procurando proteger la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial.

En ella se reconoce la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra y a los seres humanos constituyendo el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Expresando el derecho de todo ser humano a una vida saludable y productiva, en armonía con la naturaleza. (UNIDAS, 1992)

En los principios 3 y el 4 que se proclamaron en la Cumbre de Río, se establece el derecho al desarrollo, mismo que debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.

A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.

Todos los estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo.

En cuanto al eje social el Principio 10 enuncia “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso

adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.” (UNIDAS, 1992)

El Principio 22 apela a la equidad entre los diferentes pueblos que se asientan en un territorio “Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.”

El Principio 23 expresa “deben protegerse el medio ambiente y los recursos naturales de los pueblos sometidos a opresión, dominación y ocupación.” (UNIDAS, 1992)

Respecto a las características en materia de legislación el principio 11 establece: “Los estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.” (UNIDAS, 1992)

Por lo cual los instrumentos de planeación deberán cubrir el principio 15 “Con el fin de proteger el medio ambiente, los estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón

para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.” (UNIDAS, 1992)

El modelo de gestión actual del estado de Veracruz en las zonas metropolitanas, no es congruente con los objetivos trazados por la ONU, con la realidad de la sociedad veracruzana, ni del medio ambiente que lo contiene.

Es por todo el análisis anterior, que las políticas públicas en materia de desarrollo urbano, planeación urbana y ordenamiento territorial deben cumplir con ser integrales, en la perspectiva de generar las condiciones adecuadas para el desarrollo.

Incluyentes en la toma de decisiones con los protagonistas rurales, los inmigrantes, la sociedad urbana con altos índices de marginación (indígenas, personas no asalariadas, personas no sujetas a un crédito de vivienda institucional, discapacitados, adultos mayores, indigentes, personas con altos índices de marginación y en extrema pobreza). Y que esa inclusión se refleje tanto en la legislación como en los instrumentos de planeación.

La legislación urbana estatal requiere de mayor flexibilidad y no etiquetar de ilegal o irregular a los territorios que se ocupan bajo esquemas y lógicas distintas a los esquemas económicos que se impulsan en ella, ya que los grupos de personas marginadas, para cubrir las necesidades comunes de vivienda, infraestructura y servicios de equipamiento se unen formando coyunturas espontaneas que intentan a toda costa auto gestionar para satisfacer necesidades básicas.

Esa gestión es un nicho de oportunidad para la ilegalidad en todos sus niveles de corrupción, desde votos en época de elecciones gubernamentales, hasta especulación con el suelo por los intereses particulares.

Por el contrario, generar los modelos de gestión que contribuyan a equilibrar las condiciones de vida de cada uno de los distintos estratos socioeconómicos con entornos sustentables.

Hacer énfasis que los modelos económicos a los que se refiere y es congruente la legislación urbana actual, tienen por objeto mantener consolidada la estabilidad de la población de altos niveles económicos, de la inversión pública y privada dirigida a la industria y el comercio, actividades que tienen su nicho en las zonas urbanas.

Dejando en total desventaja y sin impulso a las actividades de conservación de los ecosistemas, a las actividades rurales y sus habitantes, mismos que son dueños de los espacios periurbanos, en todas las modalidades de tenencia de la tierra que el espacio rural presentan en México.

Que con la realidad actual, se están provocando acciones de auto construcción, de auto producción, de auto gestión y de autofinanciamiento que hacen de la expansión urbana un territorio de auto planeación o extensión espontánea difícil de controlar y de ajustar a los modelos de gestión y planeación considerados “legales”.

Las instituciones gubernamentales de todos los niveles (Desarrollo Urbano, Medio Ambiente, Vialidad, Protección Civil, CONAVI, SEDATU), las instituciones del medio rural (CORET, Procuraduría Agraria, RAN, SAGARPA, Patrimonio del Estado) e instituciones privadas (grupos de agentes inmobiliarios colegiados en las cámaras) que debieran formar las coyunturas de un eficiente desarrollo urbano, focalizando en las zonas metropolitanas del estado de Veracruz, carecen de un trabajo de conjunto que los lleve a una misma línea de acción, y la legislación que las rige no aporta a ese trabajo en conjunto de manera expedita.

Fenómeno que abona a la expansión de asentamientos irregulares de toda índole; mismo que además en la estructura urbana genera una ciudad difusa (Gabino, 2006) y fragmentada en archipiélagos y cotos de poder de toda clase social, formada por las bardas de colindancia de los conjuntos habitacionales cerrados, que no permiten la continuidad de los circuitos viales y elevan el riesgo y la dificultad de evacuación de zonas de riesgo, además de estar desprovistos de servicios de equipamiento e infraestructuras básicas.

Integrar a todas las instituciones arriba mencionadas debiera repercutir en una perspectiva mucho más amplia del entorno y el manejo de los ecosistemas.

A efecto de construir ciudad bajo la perspectiva de la prevención del riesgo y una gestión integral que conserve y equilibre los ecosistemas, en donde la población de bajo recurso, vea la oportunidad de elevar la calidad de su entorno social, se provoque una revalorización de la sociedad, se rescate la cohesión social.

Se logre un esquema de competitividad equilibrada entre el espacio eminentemente urbano, el espacio periurbano y el espacio eminentemente rural, mediante el dinamismo y la productividad de cada uno de ellos en los roles y vocaciones que los caracterizan y les corresponden.

Humanizando la legislación y a los actores políticos y privados, haciendo conciencia ecológica en ellos para detener la destrucción de la naturaleza.

Identificar las características físico-espaciales de los asentamientos humanos que se están desarrollando como zonas de continuo urbano, creando conurbaciones sofisticadas al punto de comportarse como zonas metropolitanas, y que la legislación le dé el carácter de obligatorio a las comisiones de conurbación, además de que los protagonistas que las conforman sean descentralizados del gobierno en turno, a fin de que la planeación y ordenamiento territorial den como resultado un desarrollo urbano integral, con continuidad y sostenible.

Que se logre con todo ello sistemas de ciudades sustentables y la desaparición paulatina de los asentamientos irregulares.

Específicamente para el estado de Veracruz, derivado de la revisión legal en materia urbana tanto nacional como del propio estado, de la vocación económica de la zona metropolitana respecto a la región Sotavento y en general al estado al que pertenece.

La importancia de los ecosistemas que la contienen, tanto para la dotación de servicios ambientales, así como elementos naturales de gran importancia para la prevención ante los fenómenos meteorológicos, la regulación del clima y proveedor de los recursos naturales que definen en gran manera las actividades comerciales de la zona metropolitana.

La lógica con la que los diferentes actores sociales han ocupado el espacio urbano y resuelto sus necesidades culturales, económicas, de servicios e infraestructura.

Requiere de nuevas formas de gestión urbana, en donde los gobiernos respondan no solo a ser un eficiente administrador de las nuevas escalas de atención en cuanto a los servicios urbanos y equipamientos.

Ser más dinámicos para que tanto el capital público, social como el privado sean certeros y al mismo tiempo respetuosos del entorno y los ecosistemas, para no deteriorar y depreciar los suelos urbanos y los rurales del entorno inmediato, conservando las áreas naturales para elevar la calidad de los servicios ambientales.

Dejar de tras la planeación urbana centrada en los aspectos físico – espaciales donde se estudien los territorios y las zonas metropolitanas de forma fragmentada; por el contrario se lleve a cabo una gestión urbana que lleve como consecuencia una planeación multidisciplinaria e integradora de todos las variables físicas, pero sumando las variables sociales y culturales.

Dando especial atención a las poblaciones con alto grado de pobreza y marginación, para hacer realidad instrumentos que permitan el acceso a suelos de vivienda, con infraestructuras y equipamientos que den respuesta a las necesidades específicas de los grupos rurales inmigrantes.

El Sistema Nacional de Planeación en México, mediante la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) sustentado en la Ley General de Asentamientos Humanos y todas las leyes, normas y reglamentos urbanos, en todos los ámbitos gubernamentales; construyen un discurso adecuado para el ejercicio del Ordenamiento Territorial, el Desarrollo Urbano y la Planeación Urbana, estableciendo como común denominador que estas tres acciones deben llevarse a cabo en conjunto y de forma coordinada entre los tres niveles administrativos,

centrando el esfuerzo en impulsar las actividades industriales, comerciales y de servicios en los asentamientos urbanos.

Teniendo una perspectiva territorial sistémica y canalizando la inversión en centros urbanos estratégicos para el beneficio regional, iniciativas que si bien son importantes para las zonas urbanas, en especial las zonas metropolitanas, se deja en desventaja al espacio rural periurbano que la integra.

Ya que las mismas leyes le dan prioridad y la autoridad a las zonas urbanas de fijar el rumbo de sus territorios, la expansión e incluso la localización estratégica de equipamientos urbanos de toda índole (incluidos rellenos sanitarios, rastros regionales, parques industriales, entre otros), reservas territoriales, reservas industriales, reservas ecológicas; sin tomar en cuenta a los protagonistas rurales que habitan los territorios periurbanos.

El hecho de que la legislación deje como opcional la asociación municipal para la adecuada planeación de los territorios complejos al interior de los estados, genera una desventaja, que abre el nicho de oportunidad a la irregularidad y el crecimiento espontáneo, incluso estimulado por protagonistas públicos y privados de las zonas metropolitanas.

Sumado a la capacidad con la que se le dotó a los ejidatarios desde la reforma al artículo 27 constitucional, de transformar los suelos rurales en pequeñas propiedades e incorporarlos a la mancha urbana, donde nuevamente se les deja en desventaja competitiva, al no tener las herramientas técnicas ni económicas de desarrollar suelos habitacionales - urbanos legales.

Por lo que son oportunidades generadas para los inversionistas inmobiliarios, que adquieren los suelos a precios muy bajos y obtienen ganancias, que en nada se comparan a las que les dejan a los ejidatarios y comuneros por la venta de sus tierras.

O que los ejidatarios, con la intención de adquirir mayor ganancia que la otorgada por las inmobiliarias, permiten la invasión de sus predios, esperando que dependencias como CORETT y Patrimonio del Estado, le compren los terrenos o que cada uno de las familias invasoras le aporte cantidades de dinero de forma periódica por años.

Se ha hecho evidente en el presente documento, que los asentamientos irregulares no sólo son construidos por la comunidad rural en extrema pobreza que migra a las zonas urbanas, si no que los inversionistas inmobiliarios también contribuyen con las prácticas de irregularidad.

Se reconoce que la falta de expertos dentro de las comisiones de conurbación y zonas metropolitanas, provoca el desconocimiento técnico y no solo de los fenómenos urbanos como tal, sino de la función que tienen los ecosistemas que contienen a los asentamientos humanos y cómo se pueden convertir en servicios ambientales y elementos importantes en la prevención de desastres.

El autoritarismo con el que actúan las autoridades Estatales sobre los territorios municipales, es otro de los elementos que estimula la irregularidad; Los municipios deben según la leyes, coadyuvar con las autoridades estatales y federales para el ejercicio del Ordenamientos Territorial y el Desarrollo Urbano, sin embargo algunos municipios del estado de Veracruz, haciendo una interpretación del artículo 115 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, actúan de forma autónoma en la toma de decisiones respecto a la expansión urbana y la forma de ocupación del suelo, lo cual los ha llevado por desconocimiento a incurrir en ilegalidades o incongruencias, con el marco legal superior.

Se reconoce que los territorios que conviven como zona metropolitana, reciben tanta presión, que son los que se ven en la necesidad de hacer más activa y pragmática la toma de decisiones de forma colegiada.

México contiene un conjunto de asentamientos humanos que generan relaciones de intercambio y dependencia entre ellos, que teniendo roles y vocaciones propias, se vuelven importantes y definen tanto el comportamiento regional, como el nivel nacional.

Este conjunto de asentamientos humanos, denominado Sistema Urbano Nacional deja en evidencia que en el País no se puede hablar de los asentamientos de forma dicotómica, “o urbanos o rurales”, sino más bien de territorios que se van transformando de forma gradual de rurales a urbanos y viceversa.

Por lo que las poblaciones rurales se ven impactadas de forma directa e inmediata por la toma de decisiones que se gestan en las zonas francamente urbanas.

La Zona Metropolitana de Veracruz, es una muestra clara de los efectos que tiene un modelo de gestión (asociación de municipios) que no se ajusta a la realidad del ecosistema, de las actividades y roles económicos, a las demandas de una sociedad tanto urbana como rural, ni a la rapidez con la que la ciudadanía ocupa el territorio.

Teniendo como consecuencia la ocupación irregular tanto de poblaciones inmigrantes en extrema pobreza, como de inversionistas inmobiliarios que mediante una vía institucional inician la construcción de viviendas, que son interrumpidas en la gestión del trámite y entregadas a los usuarios para dejarlos habitando las viviendas de forma irregular y sin calidad tanto de la vivienda misma, como del entorno construido.

Conjuntos habitacionales que además se desarrollan sobre suelos de alto riesgo por estar contenidos en un sistema lagunar inter dunario que guarda una lógica hidráulica tanto superficial como subterránea muy delicada. Impactando no solo a los habitantes, sino al ecosistema de forma significativa.

Las coyunturas gubernamentales, lejos de atender el fenómeno bajo una visión integradora y realista, se ajustan más al discurso de las leyes establecidas, las cuales son inalcanzables en especial para la población marginada y abonan a hacer más marcada la diferencia entre la población en extrema pobreza y marginada que de acuerdo a la legislación y los programas de acción tales como ordenamiento urbano, índices de marginación y perímetros de contención urbana seguirán sin una oportunidad de cambiar su situación, mientras que las zonas eminentemente urbanas sin problemas graves de marginación y rezago, seguirán siendo estimuladas en su desarrollo.

El capital privado, encuentra en el marco legal, los espacios y nichos de oportunidad para beneficio de la empresa, sin cuidado alguno de lo que repercuten sus acciones sobre el medio ambiente e incluso la pérdida de vidas por las catástrofes que presentan el impacto de fenómenos naturales, siendo el riesgo socialmente construido.

Algunos de los elementos más importantes de esta práctica de gestión urbana, debe orientarse a modificar el enfoque, con el que se pueda superar el precepto que el municipio es el proveedor de servicios y ejecutor de obras de infraestructura, elevando la importancia de la administración municipal como gestor de recursos mediante convenios claros de participación pública y privada, asumiendo el papel de coordinador, administrador y proveedor de bienes y servicios.

Es evidente la necesidad de que confluyan los tres niveles de gobierno, armonizando la participación conjunta de los sectores de Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Protección Civil, para sentar las condiciones en las que se puedan generar instrumentos que se ajusten más a la realidad de los asentamientos humanos de la región, estableciendo sus tareas y responsabilidades de forma clara en convenios y acuerdos, donde invariablemente intervengan los agentes sociales del sector público y privado para gestionar y materializar los instrumentos legales - urbanos adecuados.

Para superar la génesis y efectos de un asentamiento irregular, es impostergable prever reservas territoriales donde sea potencialmente posible brindar cuando menos los servicios de agua, drenaje y electrificación, haciendo efectivo el discurso oficial, fundamentalmente en lo relativo a la importancia de trabajar con la participación de los agentes del sector público, privado y social de la localidad.

La fenomenología de los asentamientos humanos irregulares es desde cualquier punto de vista un problema económico, político y sobre todo social; es evidente que se trata de una situación compleja en sus causas y consecuencias; y sobre todo es un grave problema de administración pública y de operación en los enlaces sociales que son necesarios para su solución.

Pero también es innegable que la aplicación de mecanismos de participación de todos los agentes sociales, por compleja que sea en su instrumentación, por costosa que parezca en su operación y por difícil que se presente el escenario para llevarla a cabo por la multiplicidad de intereses de las diferentes fracciones sociales; siempre será mejor, que hacer eco de los criterios del “dejen hacer, dejen pasar” dando completa libertad a los integrantes de la sociedad para determinar las formas de especulación del suelo, para liberar la ocupación de territorios bajo principios de libre mercado, para ocupar irrestrictamente los perímetros urbanos a costa de su propia seguridad, para que la gestión, la planeación y las obras urbanas sirvan solo a intereses de grupo.

De ahí la importancia de que, en la Zona Metropolitana de Veracruz, se impulse, se desarrolle y aplique un modelo de Gestión Urbana por Asociación de Municipios, donde además de procurar la integración de las actividades económico productivas a la naturaleza, se dé especial atención a la cobertura de necesidades de infraestructura básica, regularidad en la legalidad de la propiedad, integración económica productiva y desarrollo integral de los habitantes de los asentamientos irregulares.

Bibliografía

- AGRARIA, S. D. (31 de Mayo de 2003). *www.ran.gob.mx*. Obtenido de <http://www.sct.gob.mx/obrapublica/MarcoNormativo/3/3-3/3-3-5.pdf>:
<http://www.sct.gob.mx/obrapublica/MarcoNormativo/3/3-3/3-3-5.pdf>
- Barsky, A. (1 de Agosto de 2005). EL PERIURBANO PRODUCTIVO, UN ESPACIO EN CONSTANTE TRANSFORMACIÓN. INTRODUCCIÓN AL ESTADO DEL DEBATE, CON REFERENCIAS AL CASO DE BUENOS AIRES. *Scripta Nova REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES*, IX(194 (36)). Obtenido de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-36.htm>
- CEPAL. (s.f.). *NACIONES UNIDAS*. Obtenido de CEPAL - ECLAC: <http://www.cepal.org/dmaah/gucif/indice.htm>
- CONAVI. (2015). *Actualización de perímetros de contención urbana 2015*. Obtenido de <http://www.conavi.gob.mx/>: <http://www.conavi.gob.mx/>
- Gabino, P. H. (2006). *LA CIUDAD FRAGMENTADA, Nuevas formas de hábitat*. Alicante, España: Universidad de Alicante.
- INEGI. (Diciembre de 2012). *Perspectiva Estadística Veracruz de Ignacio de la Llave*. Obtenido de http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/estd_perspect/ver/Pers-ver.pdf:
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/estd_perspect/ver/Pers-ver.pdf
- MÉXICO, S. N. (13 de Marzo de 2014). *DGGR (FONDEN)*. Obtenido de <http://www.proteccioncivil.gob.mx/en/ProteccionCivil/Fonden>:
<http://www.proteccioncivil.gob.mx/en/ProteccionCivil/Fonden>
- Miguel, R. (2002). *ECOURBANISMO, Entornos humanos sostenibles: 60 proyectos*. GG.
- Ortega, M. A. (marzo de 2010). Tesis Doctoral: Globalización, base económica y jerarquía urbana en las zonas metropolitanas de la región Centro Occidente de México, 1994 – 2004. 51. Guadalajara, Jalisco, México: Universidad de Guadalajara.
- Población, C. N. (2000). *DELIMITACIÓN DE LAS ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO 2000*. Obtenido de http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2000:
http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2000
- RAMSAR, CONANP. (s.f.). *HUMEDALES DE MÉXICO*. Obtenido de <http://ramsar.conanp.gob.mx/sitios.php#top>:
<http://ramsar.conanp.gob.mx/sitios.php#top>

- UNAM, I. d. (4 de junio de 2015). *www.juridicas.unam.mx*. Obtenido de *www.juridicas.unam.mx*:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/83/pr/pr12.pdf>
- UNIDAS, O. D. (3 al 14 de junio de 1992). *Declaración de Río sobre el Medio ambiente y el Desarrollo*. Obtenido de
<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>
- Unikel Luis, Necochea Andrés. (1971). *COLEGIO DE MEXICO*. Obtenido de Jerarquía y Sistema de Ciudades en México:
http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/9FL7T4J9NC4GJVP85NSSBXQ2RQSEEK.pdf
- Unión, C. d. (1 de Enero de 2014). LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS. *Artículo 2*. México , D.F., México.
- Unión, C. d. (27 de Mayo de 2015). *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*. Obtenido de *www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm*:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>