



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo

**CRITERIOS NEOLIBERALES EN LOS USOS DE SUELO URBANO, CONTRASTES
ENTRE SU DETERMINACIÓN INSTITUCIONAL Y SU ORIENTACIÓN FUNCIONAL
EN CUAUTLA, MORELOS**

Tesis que para optar por el grado de Doctor en Urbanismo

Presenta:

Mtro. César Augusto González Bazán

Director de Tesis

Dr. Mario Camacho Cardona

Facultad de Estudios Superiores Acatlán
Universidad Nacional Autónoma de México

Cotutores:

Dr. Rafael Monroy Ortiz

Facultad de Arquitectura
Universidad Nacional Autónoma de México

Dr. Raúl Salas Espíndola

Facultad de Arquitectura
Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad Universitaria, CD. MX., Octubre 2023



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo

**CRITERIOS NEOLIBERALES EN LOS USOS DE SUELO URBANO, CONTRASTES
ENTRE SU DETERMINACIÓN INSTITUCIONAL Y SU ORIENTACIÓN FUNCIONAL
EN CUAUTLA, MORELOS**

Tesis que para optar por el grado de Doctor en Urbanismo

Presenta:

Mtro. César Augusto González Bazán

Director de Tesis

Dr. Mario Camacho Cardona

Facultad de Estudios Superiores Acatlán
Universidad Nacional Autónoma de México

Cotutores:

Dr. Rafael Monroy Ortiz

Facultad de Arquitectura
Universidad Nacional Autónoma de México

Dr. Raúl Salas Espíndola

Facultad de Arquitectura
Universidad Nacional Autónoma de México

Sinodales:

Dra. María Teresa Zarate Ramírez

Facultad de Estudios Superiores Acatlán
Universidad Nacional Autónoma de México

Dr. Hermilo Salas Espíndola

Facultad de Arquitectura
Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad Universitaria, CD. MX., Octubre 2023

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México y al Consejo Nacional de Humanidades Ciencia y Tecnología por brindarme todos los recursos para una vez más sentir como es que “*por mi raza habla el espíritu*”. De la misma forma, agradezco al Dr. Mario Camacho Cardona, Dr. Rafael Monroy Ortiz y Dr. Raúl Salas Espíndola, por su dedicación, paciencia y apoyo durante la elaboración de este trabajo; al Dr. Hermilo Salas y Dra. María Teresa Zarate Ramírez, por sumarse a la realización de este proyecto de investigación con sus acertados comentarios. Y por supuesto, toda mi gratitud al Programa de Doctorado en Urbanismo de la UNAM, a mis profesores y compañeros que participaron de alguna forma en este proyecto académico y de vida.

A todos ustedes... ¡Muchas Gracias!

Índice General

Introducción	8
Capítulo I. De la imposición del pensamiento al condicionamiento territorial, un proceso de persuasión social	14
1.1 Consenso Social, Origen de la Filosofía Política	14
<i>1.1.1 Conformación Espacial, Construcción Social</i>	17
1.2 La estructuración política del sistema capitalista	19
1.3 Modernidad capitalista, neoliberalización del pensamiento	32
<i>1.3.1 Desestructuración Cultural, Apropiación y Capitalización del Conocimiento</i>	37
1.4 La Posibilidad de Política Pública en la Ciudad. Ajustando los Criterios de la Política Urbana	38
1.5 Planeación y ciudad; La importancia de una visión jurídica en el urbanismo	50
Capítulo II. La Neoliberalización Global del Enfoque Político	57
2.1 Integración Mexicana al Contexto Regional, el Tratado de Libre Comercio (TLC)	58
<i>2.1.1 Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAA)</i>	60
<i>2.1.2 La Nueva Cara de un Viejo Acuerdo, el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)</i>	61
<i>2.1.3 Consideraciones Medioambientales del T-MEC</i>	62
2.2 Integración Económica de las Reformas Constitucionales y el Territorio Mexicano	63
<i>2.2.1 La Inserción de la Política Mexicana a un Tratado Neoliberal, la Apertura Constitucional al TLCAN</i>	64
2.3 El Desarrollo Nacional como Política de Aprovechamiento Espacial	70
2.4 Reflexión Capitular	75
Capítulo III. El enfoque neoliberal de la política Urbana en México	79
3.1 La Transformación de las Políticas y su Enfoque en el Sector Urbano Nacional	79

<i>3.1.1 Primera Legislación Urbana en México, la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)</i>	80
<i>3.1.2 Camino a Hábitat III, la Nueva Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial (LGAHOT)</i>	81
3.2 Del milagro al desencanto, el enfoque de la Política de Desarrollo Urbano en México	82
3.3 Estructuración y Enfoque General del Proceso de Planeación Urbana en México	86
3.4 Reflexión Capitular	89
Capítulo 4. Criterios Generales del Ordenamiento Urbano Territorial en el Estado de Morelos	91
4.1 Modelo institucional y constitucionalidad en México	91
<i>4.1.1 Características de la Legislación Primaria en Morelos</i>	92
<i>4.1.2 La legislación primaria y algunas referencias en torno a lo urbano</i>	95
4.2 Consideraciones en torno a la agenda urbana Constitucional en el Estado de Morelos	96
4.3 Ordenamiento Territorial y Legislación en Morelos	98
4.4 Planes y Programas, la Instrumentación del Ordenamiento Territorial y Urbano en Morelos	101
4.5 Del Ordenamiento Territorial al Desarrollo Urbano en Cuautla	102
<i>4.5.1 El Ordenamiento Territorial en la Zona Oriente de Morelos</i>	102
<i>4.5.2 Programa de Ordenación Zona conurbada Intermunicipal 2004</i>	103
<i>4.5.3 Programa de Ordenación Zona Conurbada Intermunicipal 2009</i>	105
<i>4.5.4 Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Cuautla Morelos 1990</i>	107
4.6 Reflexión Capitular	112
Capítulo 5. Condiciones Espaciales en Morelos, una aproximación a las características territoriales de la ciudad de Cuautla	116
5.1 El contexto local, la ciudad de Cuautla, Morelos	117
5.2 La percepción institucional de la ciudad, una visión general de la Planeación territorial	119

5.3 El escenario de la modernidad en Cuautla	122
5.4 Expansión territorial en Cuautla, la crónica de una modernidad anunciada	125
5.5 Reflexión Capitular	126
Capítulo 6. La otra percepción del suelo, una concepción no convencional del espacio	130
6.1 El recuento de los datos, la influencia Institucional en el Ordenamiento Territorial de Cuautla, Morelos	130
6.2 El centro de la ciudad Cuautla, una percepción funcional a ras de suelo	133
6.3 La utilidad del centro histórico de Cuautla, es una imposición o está siguiendo la función	135
6.4 Reflexión Capitular	147
Reflexión Final	150
Referencias	157
Anexos	166

Índice de Gráficas y Tablas

Gráfica 1. Origen de los personajes entrevistados	136
Gráfica 2. Porcentajes del rango de edad de los encuestados	137
Gráfica 3. Grado de escolaridad de los encuestados	138
Gráfica 4. Ocupación de los encuestados	139
Gráfica 5. Principal forma de traslado al centro de la ciudad	139
Gráfica 6. Encuestados que disfrutan realizar actividades en el Centro de Cuautla	141
Gráfica 7. Encuestados que no disfrutan realizar actividades en el Centro de Cuautla	141
Gráfica 8. Razones de los encuestados para sentirse seguros en el centro	142
Gráfica 9. Lo mejor del Centro de Cuautla según encuesta	143
Gráfica 10. Lo peor del centro de Cuautla en el pasado según los encuestados	144
Gráfica 11. Motivos de los encuestados que no conciben un centro histórico planeado	145
Gráfica 12. Motivos de los encuestados que perciben en un centro histórico planeado	145
Gráfica 13. Motivos para no reconocen colaboración del gobierno en la transformación del centro	146
Gráfica 14. Beneficiados con la transformación del centro histórico	147
Tabla 1. Número de Reformas Constitucionales por artículo	70

Introducción

En un contexto global, donde prácticamente toda economía nacional está supeditada al emplazamiento de las actividades productivas sobre su territorio, es que las ciudades se consolidaron como uno de los actores principales en el funcionamiento del sistema capitalista, desde ellas se tejen redes que permiten flujos constantes de información, capital e incluso personas, reorganizando el aprovechamiento del suelo urbano y de todos sus recursos. Condición que se agudizó durante la segunda mitad del siglo XX con el surgimiento de la doctrina neoliberal y la adopción de los criterios de desregularización, privatización y recorte presupuestal de los gobiernos nacionales, así como con la introyección del individualismo en la conciencia del grueso de la población. El resultado fue la creación de Estados neoliberales caracterizados por ajustar sus marcos legales a los objetivos de los tratados comerciales supranacionales, influyendo así en la elaboración e implementación de instrumentos que incorporan estrategias o políticas de corte económico, permitiendo la privatización del suelo y sus recursos, en detrimento de los beneficios garantizados por el Estado, socializando los efectos negativos entre la población asentada en esos espacios.

En México, la presión política ejercida por países vecinos económicamente más desarrollados, así como de sus instituciones financieras, influyo en la aceptación de la doctrina neoliberal por parte del Estado mexicano, imponiendo con ello su integración a un bloque económico con países de América del norte cuyo objetivo era conformar una zona de libre comercio entre Estados Unidos, Canadá y México. Esto requirió la homologación de la normatividad nacional con los principios del Tratado comercial, comenzando por la Constitución Política Mexicana de la cual emanan todas las leyes federales, Estatales y Municipales, incluyendo las relacionadas con Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano. Esta acción, fue un complemento del enfoque planteado desde la nueva política nacional de desarrollo propuesta a mediados de la década de los ochenta por el gobierno federal, materializándola en los objetivos tanto de planes como programas de ordenamiento territorial, al igual que en los manuales que guían la elaboración de su contenido.

Este proceso se impregno también en el marco normativo de todas las entidades federativas del país, aunque cada una con sus respectivas particularidades, que en el caso del estado de Morelos son visible desde su ley primaria, en la cual se deja de lado la protección de los derechos urbanos básicos para su población, al menos los relacionados con la determinación del uso social del suelo, por lo contrario se enfoca en la organización administrativa de sus instituciones, la privatización de ciertos servicios públicos y de estimular las actividades económicas. Si bien la legislación estatal en materia de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano precisa mejorar el bienestar general de la población morelense, esta centra su atención en la reproducción de las actividades productivas, en mayor medida del sector terciario, aplicando medidas que flexibilizaron la política pública asociada

al territorio, con el objetivo de atraer inversión privada para diversos proyectos, incluso en aquellos impulsados por el gobierno local, permitiendo por ejemplo la subasta de reservas territoriales, la ampliación de polígonos urbanos y la consolidación del uso de suelo habitacional.

De ahí que la ciudad de Cuautla presente condiciones similares en temas relacionados con el aprovechamiento de su territorio, aunque con ciertas especificidades, pues aunque cuenta con instrumentos de ordenamiento territorial de índole regional formulados a principios de la década de los noventa, estos cobraron relevancia años después, cuando a la dinámica urbana de los municipios de Cuautla, Ayala, Yecapixtla y Atlatlahucan se le reconoce como Zona Metropolitana, condición que se conserva casi sin cambio alguno a pesar de sus diferentes actualizaciones y de las transformaciones socioeconómicas y territoriales de las localidades involucradas. A esto se suma la discrepancia temporal con la normatividad de centro de población Cuautlense, cuya vigencia se mantiene desde hace más de treinta años sin cambios relevantes en sus estrategias urbanas. A pesar de la incongruencia temporal entre instrumentos, en ambas, la política urbana tiende a estimular la vocación productiva del suelo, facilitando la congruencia entre sus estrategias por medio de las cuales garantizar la primacía de los usos de suelo Habitacional y Habitacional mixto, la construcción de equipamiento urbano, infraestructura básica, la disminución del déficit de vivienda, la protección del uso de suelo agrícola siempre y cuando sea de alta productividad. Ahora bien, si dichas pautas eran adecuadas para la consolidación de ciudades medias al descentralizarse las actividades económicas y poblacionales en el centros del país hace más de tres décadas, en la actualidad, estas ya no se ajustan a las necesidades de la población en general, puesto que la institucionalidad en el proceso de determinación funcional de los usos de suelo margina la experiencia de la población para el reconocimiento de problemas urbanos, al igual que de sus posibles formas de mitigación, negando con ello el adecuado uso social del suelo en la ciudad de Cuautla.

En este sentido, se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo influyen los criterios de la doctrina neoliberal en la determinación funcional de los usos de suelo en la ciudad de Cuautla Morelos, durante el periodo de 1990 hasta 2018?

Se considera como hipótesis que: En México, los criterios neoliberales condicionaron la política urbana para determinar funcionalmente los usos de suelo desde la institucionalidad del Estado, impulsando a sectores que facilitan una mayor extracción de beneficios económicos. Este proceso se entiende al comparar los objetivos de la política urbana de los tres niveles de gobierno, que, en el caso de la ciudad de Cuautla, Morelos, además, es posible contrastar con información documental en materia social, económica, territorial, y con la experiencia ciudadana a través de guías de observación. Esto permite identificar problemas susceptibles de ser incorporados en un esquema de planeación colaborativa a favor de una reestructuración de interés social en los usos de suelo.

En este contexto, el objetivo principal de este trabajo es comparar la instrumentación de la política urbana estatal y municipal determinante para la asignación de los usos de suelo sobre el territorio de la ciudad de Cuautla Morelos, evidenciando la forma en que los criterios neoliberales marginan los requerimientos sociales de suelo, y la necesidad de transitar a una planeación urbana colaborativa en beneficio de la población.

Los objetivos particulares son:

- Identificar la influencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la política y la legislación urbana nacional, para entender su papel en la instrumentación del ordenamiento urbano nacional, por medio del análisis de la Constitución Política Mexicana, y la comparación de los objetivos de los Planes de Desarrollo Nacional.
- Evidenciar las características generales de la legislación y la política urbana implementadas en el ordenamiento del territorio nacional, para comprender su influencia en la elaboración e implementación de los instrumentos reguladores del territorio, a través del estudio y contrastación de la Legislación y la Política Urbana Mexicana.
- Analizar la finalidad de la legislación y la política urbana del Estado del Morelos, al igual que de la Ciudad de Cuautla, para así vislumbrar los efectos de la normatividad nacional sobre la local, estudiando el contenido de su legislación fundamental, y llevando a cabo una comparativa entre los objetivos de los planes de ordenamiento urbano-territorial implementados en Cuautla.
- Reconocer la actividad socioeconómica actualmente ejercida sobre territorio Cuautlense, evidenciando criterios económicos en la determinación de los usos de suelo en la ciudad, por medio de la revisión de información estadística y documental procedente de instituciones de gobierno federal estatal y municipal.
- Valorar la experiencia de la población Cuautlense en torno a los requerimientos sociales de suelo urbano en el centro histórico de la ciudad, contrastando la definición institucional de su uso de suelo con el planteado por la actividad diaria de los usuarios, a través de una guía de observación derivada de la aplicación de encuestas basadas en entrevistas a personajes relevantes del sector público, comercial y habitacional.

Comprender el enfoque actual de los usos del suelo y sus repercusiones socio espaciales requiere del análisis de la política económica internacional, así como su influencia en la organización de las instituciones del Estado, en las políticas e instrumentos de planeación urbana en Cuautla, Morelos; consolidando su dimensión económica e incrementando el número de proyectos urbano-arquitectónicos e infraestructura urbana. Para abordar el tema, es necesario la contrastación de conocimiento a través del método de política comparativa; la apreciación de características

territoriales por medio del acopio y clasificación de información documental; y la valoración de expresiones sociales en la ciudad a partir de guías de observación de los usos de suelo.

Para lo cual se plantea la siguiente metodología:

- En el primer objetivo, analizar los objetivos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés), el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), y el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC); estudiar los artículos 1, 2, 4, 5, 25, 26, 27, 28, 42, 46, 73, 74, 79, 90, 115, 117, 123, 131, 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que inciden en el entorno urbano; contrastar los objetivos de la política económica contenida en los Planes de Desarrollo Nacional de los presidentes José López portillo, Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto.
- En el segundo objetivo, comparar el enfoque en México de la Ley de General de Asentamientos Humanos de 1976 y su versión actualizada en 2016; cotejar los objetivos de los Planes de Desarrollo Urbano Nacional desde el gobierno de Miguel de la Madrid, hasta el de Enrique Peña Nieto; y equiparar la finalidad del contenido del Manual para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población de 1981, y en la Guía Metodológica para la Elaboración y Actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano, formulado por la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano.
- En el tercer objetivo, diferenciar el contenido de la Ley de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos del Estado de Morelos aprobada en el año 2000, con la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable vigente desde 2009; contrastar los objetivos de los Planes de Ordenación Territorial de la Zona Metropolitana de Cuautla, Ayala, Yecapixtla y Atlatlahucan, publicados en 2000 y 2007; reflexionar sobre el contenido del Plan de Desarrollo urbano de Centro de Población de Cuautla, Morelos.
- En el cuarto objetivo, establecer las principales características económicas, sociales y físicas del municipio de Cuautla, a través de información documental recabada de instituciones como la Secretaria de Economía Federal, de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), Consejo Nacional de Población (Conapo), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Programas de ordenación de zona conurbada intermunicipal en su modalidad de Centro de Población de Cuautla, Ayala, Yecapixtla y Atlatlahucan (CAYA), Secretaria de Hacienda Morelos, Gobierno del Estado de Morelos.
- En el quinto objetivo, elaborar una guía de observación sobre los usos de suelo en el centro histórico de la ciudad de Cuautla, basada en tres entrevistas semiestructuradas realizadas a

personajes clave del gobierno municipal, la economía local y habitantes, sobre las características del uso que se le da al suelo en el centro histórico de la ciudad y del resultado de un cuestionario de 20 preguntas, aplicado de manera aleatoria a los usuarios del sitio, para conocer las actividades que realizan en el lugar, de donde se desplazan, cuál es su sentir al efectuar tales acciones, su percepción del funcionamiento del espacio urbano, y su opinión entorno a la relación entre el gobierno y la ciudadanía.

En este sentido, el marco teórico del trabajo permite explicar como la lógica económica capitalista a través de la doctrina neoliberal, e intrínseca a los tratados internacionales comerciales, se inserta en la política de los Estados Nacionales supeditando la lógica urbano-territorial a criterios que desregulan el accionar de sus administraciones de gobierno, incidiendo en el enfoque de los instrumentos normativos del territorio a diferentes escalas, e imponiendo la asignación de los usos de suelo según sus requerimientos y no con la finalidad de resarcir necesidades sociales. Esto evidencia la necesaria transición de una política de planeación de participación convencional, a una de tipo colaborativa, en donde la experiencia de la población se integre en la formulación del diagnóstico urbano y sus estrategias de mitigación, entre ellas, la utilidad del suelo.

Por lo que en el segundo capítulo se analiza el tratado de libre comercio y su influencia sobre la legislación mexicana, principalmente sobre la Constitución Política Nacional, la cual permite que los criterios presentes en este convenio se trasladen a la legislación general de ella emanada, y que son respaldadas por la política de desarrollo propuesta por el ejecutivo vigente.

En el tercer capítulo, se lleva a cabo la diferenciación entre los intereses propuestos en la Legislación Federal en materia urbano-territorial formulada en la década de los setenta como resultado de la primera conferencia ONU-Habitat en Vancouver Canadá y su versión actualizada con miras a la Conferencia ONU-Habitat de Quito Ecuador, las cuales transitan en escenarios conformados por políticas territoriales diferente de acuerdo con la administración de gobierno en el poder, y de las cuales surgen las guías metodológicas para elaborar los programas urbanos implementados en las diferentes escalas urbanas, incluida la ciudad de Cuautla Morelos.

En el capítulo cuatro, se estudia el enfoque de la legislación urbana del Estado de Morelos presente en el contenido de aquella publicada a principios de la década del año 2000 y la vigente expedida en 2009, las cuales dieron origen a instrumentos de ordenación regional del territorio bajo un esquema legislativo impregnado por los principios de la economía neoliberal y en las que privan las estrategias productivas que permiten la continuidad de determinados usos de suelo, condiciones que son reproducidas gracias a la obsolescencia de más de tres décadas del programa de desarrollo urbano de la ciudad de Cuautla, el cual, en lugar de ser actualizado, fue incorporado al esquema

operativo de los programas regionales, facilitando la obtención de beneficios económicos con el suelo.

En el quinto capítulo, se contextualizan las condiciones socioeconómicas y territoriales de la ciudad de Cuautla, Morelos, las cuales promovieron una ocupación de los usos de suelo asociada a la terciarización de las actividades locales, así como la exportación e importación de materias primas y mercancías con otras naciones; expresándose territorialmente en el incremento de unidades económicas, vialidades, infraestructura, vivienda y en consecuencia del área urbana de la localidad, aunque en detrimento de espacios de uso social como los equipamientos. Con ello se perfila el contexto en que se desarrollan las políticas e instrumentos legales implementados en la ciudad.

En el capítulo seis, se esquematiza la perspectiva social del uso del suelo en el centro histórico de la ciudad de Cuautla, partiendo de conocimiento generado por personajes clave de la economía, el gobierno, de quienes habitan en la zona, así como de la población usuaria que acude con regularidad a realizar sus actividades cotidianas sobre ese espacio físico; con esto es posible valorar el sentir de la población respecto a la utilidad que tiene el suelo para ellos, al igual que su percepción sobre la planeación urbana, la política y su cercanía con las necesidades de quienes hacen uso del sitio. Además, dicha información permite contrastar los requerimientos básicos de la sociedad, respecto a aquellos impuestos por medio de la determinación institucional planteada desde los programas de ordenación territorial y desarrollo urbano.

Con todo esto, se es capaz de dilucidar el proceso general de introducción de la doctrina neoliberal en el sistema político y económico mexicano durante las últimas dos décadas del siglo XX, cuyo principal impulso es dado por la homologación jurídica del tratado de libre comercio con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y del enfoque netamente económico de la política de desarrollo sexenal, impregnando tanto leyes como planes generales con esa misma orientación. A nivel local, a pesar de ser entidades jurídicas autónomas, estas no escapan de cumplir con las disposiciones planteadas desde la protección del sistema federado al cual pertenecen, de ahí que la legislación emanada de su ley primaria este centrada en la exaltación de los factores de producción económica y aprovechamiento de su territorio, como ocurre en el Estado de Morelos, particularmente en sus localidades más urbanizadas. Es el caso de la ciudad de Cuautla, cuyo marco normativo territorial se basa en la determinación productiva de todo el suelo que sea susceptible de ser aprovechado, y que al ajustarse a programa de desarrollo urbano de centro de población con más de tres décadas de obsolescencia, facilita legalmente la extracción de renta urbana, y aunque aquellos que lo aplican están obligados a incorporar la participación de la ciudadanía para validar sus objetivos, la realidad es diferente, pues tienden a desconocer las necesidades básicas y el sentir sobre su territorio por parte de la población cuautlense.

Capítulo I. De la imposición del pensamiento al condicionamiento territorial, un proceso de persuasión social

1.1 Consenso Social, Origen de la Filosofía Política

En la dinámica social, la evolución física del ser humano tuvo un papel determinante para la división de las actividades productivas, el perfeccionamiento de la corteza cerebral y del aparato fónico desarrollaron sus capacidades lingüísticas permitiendo que grupos de individuos se organizaran con la finalidad de incrementar sus posibilidades de sobrevivencia. A la par se instauraron las primeras instituciones garantes del orden social, sancionando conductas como el incesto, asesinato y el canibalismo, replicándose posteriormente en actividades como la agricultura y ganadería (Dussel, 2007:17). Pero es hasta el neolítico con la sedentarización de la vida y el nacimiento de las ciudades que se requirió de nuevos consensos, los cuales reestructuraron las relaciones de poder entre la población, motivando principios sociales enfocados a brindar estabilidad a largo plazo (Dussel, 2007:19,20); dando origen a los primeros reyes, las repúblicas y las estructuras militares, estas últimas facilitaron la organización interna de las representaciones administrativas, pero también fuera de ellas, conquistando territorios que ampliaron las redes de intercambio, influyendo en el crecimiento de imperios y ciudades (Dussel, 2007:21). La consolidación de dichos consensos se dio con la escritura, a través de ciertas reglas o códigos legales coercitivos en cierta forma, universalizando reglas sociales y políticas que dieron origen al espacio público (Dussel, 2007:23).

En este contexto, la experiencia del ser humano resulta fundamental para la construcción de la estructura social, pues el conocimiento es el origen de diversas perspectivas de la realidad, todas ellas distintas entre sí. Aunque en la actualidad se impone una visión occidental cimentada en la civilización griega, en algún momento de la historia Oriente fue la región que concentró la élite científico-filosófica e ideológica del mundo (García, 2006: 114); de hecho, 30 siglos antes del cristianismo en Egipto la reflexión política llevó a la institucionalización del primer Estado Nación, legitimado por una voluntad divina que introdujo en la conciencia de los individuos su juicio en todo momento si no cumplían con las normas tradicionales, las leyes del reino y la obediencia a las élites del sistema faraónico. En China, filosofías políticas como la Confuciana (Dussel, 2007:38) proponían normativas anticorrupción, basadas en la disciplina de los sujetos a las estructuras políticas municipales, regionales y del imperio; la escuela Chi-hsia tenía como finalidad enseñar a la clase dominante la rectitud humana y la responsabilidad por los otros; por el contrario, la Moista se oponía a las prácticas de la clase alta, enalteciendo un federalismo populista autoritario cimentado en los guerreros (Dussel, 2007:39). No obstante, ninguna tuvo el alcance de la filosofía política legalista, que estudia el uso de la ley con el propósito de organizar al estado a partir de su sistematización, instaurando códigos de castigo, una economía tributaria, una administración burocrática militarizada,

policía e incluso un servicio de inteligencia (Dussel, 2007:40). Otro referente importante es India, nación que formuló una ética ligada a la salvación del ser incluso anteponiéndola a su estructura política, al menos hasta la aparición del Brahmanismo hindú donde se planteó un orden político a partir del Dharma o la conducta recta de los individuos, el cual determina desde la ganancia material hasta el goce de los placeres sensuales. Bajo esta lógica, la política es útil en todos los aspectos para dar estabilidad a la sociedad humana, pero que requiere del castigo como la forma de afrontar la culpa de actos indebidos sin recurrir a la exclusión del individuo de la estructura social, evitando con ello el regreso a un estado primitivo (Dussel, 2007:50).

La diversidad en la ideología política de las culturas orientales influyó significativamente en la conformación de importantes civilizaciones de Europa central, especialmente en Grecia, considerada el lugar de nacimiento de la filosofía y la razón que dieron origen a la civilización moderna. El pensamiento griego es uno de los pilares de la política actual, sin embargo, es poco difundido que su estructuración socio política tiene sus orígenes en el imperio egipcio y las ciudades Fenicias. De hecho, escuelas filosóficas griegas como la pitagórica tuvieron una fuerte conexión con Oriente, evidenciándose al tratar de explicar la realidad partiendo de las matemáticas y la geometría al igual que los egipcios (Dussel, 2007:58). Sin embargo, es relevante comprender que la filosofía clásica griega centra su objetivo en el desarrollo de la práctica política en las ciudades esclavistas y puertos mercantiles, debido a que el crecimiento económico de su organización social estaba ligada a un régimen basado en la mano de obra esclava y al uso diestro de las armas para la conquista de territorios, por ambas razones el ejército fue fundamental para la sobrevivencia de las polis griegas. A su vez, el requerimiento constante de soldados abrió espacios de participación para el pueblo, pues recompensaba con la ciudadanía a todo individuo que combatía por la ciudad, democratizando en cierta forma el espacio político del territorio. (Dussel, 2007:60). La participación ciudadana se convirtió en el elemento representativo de la democracia griega, aunque está desestimaba los cambios sociales bajo el argumento de que la justicia es un proceso innato, pues ciertos hombres nacen libres y otros esclavos, no obstante es una doctrina política que según Aristóteles justifica su existencia al permitir mayor estabilidad, permanencia y continuidad al orden político existente; por el contrario, a Platón le resultaba una doctrina contradictoria, pues tiende a convertirse en una condición tiránica (Dussel, 2007:62).

Con la incursión de conocimientos orientales en Europa, la revolución agrícola y la expansión del comercio, se produjo una renovación intelectual que transformó los procesos sociales, económicos e incluso religiosos durante los siglos XV y XVI, originando un cambio epistémico asentado en la filosofía Newtoniana que introdujo las leyes de la naturaleza como hechos que rigen al mundo físico, pero que pueden ser esclarecidas por el ser humano. Esto trajo consigo un rompimiento con la

teología medieval, así como el surgimiento de una filosofía en tácito acuerdo con la ciencia, las cual explica las leyes de la naturaleza y el significado de las teorías científicas (García, 2006: 115). De ahí se desprendieron diferentes sistemas filosóficos, destacándose el de Kant, que establece como problema central para la construcción del conocimiento la importancia de la relación entre sujeto-objeto, fueron los pensadores alemanes quienes además antepusieron la condición teórica a la explicación de los problemas científicos, dando paso al desarrollo del concepto de epistemología como la teoría de la ciencia (García, 2006: 117). Pasar de la práctica a la teoría se ha intentado explicar a través de la experiencia, la cual solo da sentido a la realidad cuando se integra al análisis de la interacción humana, es decir que toda sociedad define sus actividades cognoscitivas bajo un contexto social y temporalmente determinado, dando paso a la construcción de relaciones sociales desde las que se origina conocimiento (García, 2006: 118). Sin embargo, la contraposición dialéctica entre la propuesta occidental de conocimiento y la originada por cada civilización, ha facilitado la construcción de una realidad homogenizada, donde los problemas sociales se agudizaron gracias a la incomprensión de las tradiciones o de sus usos y costumbres (García, 2006: 120); reflejándose actualmente en la organización de una estructura social regida por diversas relaciones políticas y de poder, las cuales favorecen la consolidación de un fundamentalismo de mercado que en la actualidad ha resignificado dichas relaciones con base en el individualismo, a pesar de que estas provienen de un proceso socioeconómico donde el pueblo y su historia son quienes deciden la forma de como conducirse en su cotidianidad, determinando así su vida política. Por tanto, el análisis de la política debe ir más allá de lo planteado por la filosofía del heleno centrismo y el colonialismo teórico de los países geopolíticamente más influyentes en el planeta, e incluir en el proceso los logros alcanzados por culturas establecidas fuera de Europa central, así podría evitarse que se erosione la idea central de la política como proceso (Dussel, 2007; 12).

La comprensión de la política como concepto, implica su entendimiento desde una perspectiva amplia, donde se establezca como un oficio ferviente y comunitario, pero también corrompida por figuras o elites políticas que buscan satisfacer sus intereses; esto puede darse a través del uso de la fuerza como hace 500 años se colonizaban territorios, o sometiendo poblaciones por medio de medidas económicas. La combinación entre colonialismo y capitalismo ha dejado como legado una distorsión en la concepción e interpretación de la política, reduciéndola a una actividad burocrática, al mismo tiempo que consolidó la idea de poder como un ejercicio de dominación (Dussel, 2006: 7). Bajo este panorama, se debe dejar en claro la diferencia entre lo político y la actividad política, el primero es un concepto que engloba desde sus actores hasta sus momentos más relevantes, mientras la segunda, es una dinámica susceptible de ser corrompida cuando sus representantes en la figura de presidentes, jueces, o policías aplican el poder bajo su propia percepción

de las cosas (Dussel, 2006: 11 13). Incluso puede evidenciarse cuando un Estado se proclama soberano, condición que parte de la autoridad individual ejercida por cualquiera de las sedes del poder político, dejando de lado a la comunidad o el pueblo como su idea principal, y desviando del interés público a los representantes políticos; aunque la disgregación del término no solo se da cuando se aísla e individualiza su significado, también al ser aceptado como un hecho por la comunidad (Dussel, 2006: 14). En parte, esto puede explicarse por la coexistencia del espacio político con otros, entre ellos el económico, cuya interacción entre acciones y actores influye en la definición de sus relaciones, las cuales incluyen expresiones simbólicas o imaginarias que se materializan a través del funcionamiento de las instituciones dentro de un sistema, en nuestro caso el capitalista (Dussel, 2006: 15,16,18). En un sistema productivo donde predominan las actividades privadas, es decir, todas aquellas en las que los sujetos están protegidos de la presencia de otros, lo político se practica dentro de la esfera pública, ahí donde los actores y sus acciones se encuentran a la vista de todos los miembros del sistema, por tanto, la política es sinónimo de lo público (Dussel, 2006: 20). Partiendo de esto, la determinación material del poder político deriva del consenso entre miembros de una comunidad, motivados por mejorar su bienestar general, el cual es organizado y promovido por la actividad política (Dussel, 2006: 23); además de la voluntad general de una comunidad, se requiere de mediaciones teórico-instrumentales o estrategias factibles compuestas centralmente por los propósitos de la población, muchos de los cuales seguramente estarán fuera de los límites del sistema e incluso de sus instituciones, lo cual no significa que por eso deban olvidarse (Dussel, 2006: 25,26). Si se utiliza a la democracia como el medio para la formulación de una política de Estado, se debe tener en cuenta que es una construcción política asociada a una forma de gobierno que tiene como finalidad la continuidad funcional de sus instituciones con las relaciones de producción, actualmente capitalistas.

1.1.1 Conformación Espacial, Construcción Social

En la actualidad, la aprehensión de conceptos filosóficos como el de la producción por parte de la ideología política dominante, ha trasladado su significado social a uno meramente económico en términos del consumo de productos que satisfacen más que solo las necesidades básicas para la sobrevivencia del ser humano. Dejando de lado que el humano como ser social produce sus formas políticas, jurídicas, religiosas, filosóficas e ideológicas, influyendo tanto en la vida como la conciencia (Lefebvre, 1974:125). Bajo este contexto, el ser humano produce incluso su propio espacio, a partir de la interacción entre individuos y sus diferentes relaciones sociales las cuales coexisten simultáneamente en un determinado orden que prohíbe o permite acciones como la producción y el consumo, quedando así, envuelto entre una serie de cosas producidas (Lefebvre, 1974:129). Entonces el espacio no es una cosa, sino la relación entre estas, pero que requiere del ser

social para generar estructuras como el Estado y sus diferentes instituciones para establecer conexiones (Lefebvre, 1974:139,141). El espacio social no podría entenderse, sin antes comprender que su origen se da en contacto con la fuerza y las relaciones de producción; es decir, con la naturaleza, el trabajo, su organización, los instrumentos empleados, las técnicas, y el conocimiento, este último es el que establece el orden de dichas relaciones (Lefebvre, 1974:126,128,134).

La diversidad de elementos que lo conforman, permite observar la existencia de diferentes espacios sociales, definidos por sus particularidades físicas e históricas, los cuales pueden yuxtaponerse, intercalarse, combinarse e incluso superponerse. Cuando estos se unen por medio de redes de comunicación e información, constituyen mercados de escala local, regional, nacional o internacional, sin que pierdan en su totalidad las formas básicas primigenias, aunque si se reemplaza la relación espacio naturaleza por una de tipo espacio producción que se consolida con el tiempo y que se ve materializado en las ciudades (Lefebvre, 1974:143). Por tanto, las ciudades son espacios creados, moldeados y ocupado por actividades sociales que se afianzan en el curso de un tiempo histórico (Lefebvre, 1974:130). Las cuales bajo las características adquiridas por el modo de producción capitalista han convertido al espacio urbano en un producto reproducible, resultado de actos repetitivos que las homologan, permitiendo que ese espacio pueda ser intercambiado, comprados y vendidos, diferenciándose solamente en términos cuantitativos y abstractos como el dinero (Lefebvre, 1974:132). Dentro de ellas, la primacía de una filosofía política basada en el mercado tiene como objeto imponerse como realidad absoluta, en donde el espacio económico subordina, la esfera política e incluso al tiempo, haciéndole perder su forma social como un bien que no es visible pero que se consume y agota abstrayendo solamente la parte relacionada con el trabajo (Lefebvre, 1974:151). La complejidad de dicha práctica se arraiga incluso en el pensamiento, de tal manera que se desarrolla hasta alcanzar la forma de intercambio entre el dinero-trabajo o plusvalía, como eje rector de la práctica social (Lefebvre, 1974:155). Entonces, mientras el espacio social concentra todo lo producido por la naturaleza y la sociedad, el urbano reúne las masas, los productos, el mercados, los actos y los símbolos; se convierte en una centralidad que muestra las funciones sociales, las relaciones con el trabajo, con la producción y su reproducción histórica (Lefebvre, 1974:157). Sin embargo, bajo el análisis de una visión reduccionistas o formal, la modificación del espacio se limita a intervenciones sectorizadas que se remiten a especialistas y especialidades, cada una de las cuales proponen interpretaciones asociadas a la manipulación de la conciencia por parte del capitalismo, promoviendo así la idea de que la ciudad moderna deriva de patologías sociales y no del modo de producción predominante (Lefebvre, 1974:150,198,154); es precisamente la comprensión parcial del espacio social lo que ocasiona la repetición continua de los conflictos dentro de este.

Un panorama más amplio ofrecido por el pensamiento crítico plantea al reduccionismo del espacio como una estrategia y práctica política implementadas desde el estado, el cual cumple con la función de estar al servicio del poder en turno (Lefebvre, 1974:161). En este sentido, cabe destacar que la conformación histórica de las instituciones modernas se fundamenta bajo el concepto de nación, una construcción burguesa, ideológica y ficticia basada en sus condiciones históricas, pero que le permite crea un vínculo de solidaridad con el obrero, ocultando así las contradicciones de clase. Lo anterior explica la abstracción espacial de la realidad a solo la comprensión de dos condiciones que en conjunto forman el espacio nación: el primero es el mercado, que existe a diversos niveles, todos jerarquizados; y la violencia del estado militar, una clase de poder político que utiliza los recursos del mercado para mantener el poder, es decir lo que se puede o no hacer (Lefebvre, 1974:166,193).

La introducción y consolidación de estructuras socioeconómicas, se han dado en el marco de un espacio social producido por el poder político con un objetivo económico, a través de estrategias espaciales que violentan las ya existentes; apropiándose de un espacio natural modificándolo para servir a sus necesidades, es ahí en donde el concepto de apropiación se transforma a una condición de posesión (Lefebvre, 1974:201, 215).

1.2 La estructuración política del sistema capitalista

Identificar las características de cada sociedad, requiere tener presente el hecho de que esta existe dentro de una realidad general, difícil de percibir a simple vista, y que para entenderla se necesita identificarla como una totalidad con diversas leyes que permiten su interacción entre elementos. De esta manera, se desentraña la realidad con todas las relaciones que permiten su existencia, eso es el conocimiento, intrínsecamente asociado a nuestro entorno social, a lo político, y por tanto, su reproducción resulta peligrosa para aquellos que ostentan el poder en turno (Sartelli, 2013: 37).

Toda sociedad es una realidad estructurada por relaciones jerárquicas difíciles de percibir, a diferencia de los elementos que la estructuran, lo cual ha sido aprovechado por el proceso capitalista para individualizar los problemas sociales, fragmentando sus relaciones, e incluso llevando al anonimato la vida cotidiana de miles de personas (Sartelli, 2013: 38,39,40,44). Dicha tendencia plantea ideas acorde a sus criterios, incluso cuando se trata del conocimiento, apropiándose a pesar de ser una experiencia social resultado de la acumulación de milenios de trabajo humano, durante los cuales ha sido detonante de disputas entre clases sociales; evidenciando la dominación de una sobre otra, y consolidando la idea de que ninguna sociedad es homogénea (Sartelli, 2013: 42,43). Sí, el conocimiento es peligroso para la imposición del sistema productivo moderno, por tal motivo, este produce un elemento contrario que permite el desconocimiento de su funcionamiento, así es como la ignorancia no deja que se conciba una totalidad no su relación con cada una de sus partes, dotando de poder a objetos superfluos como el dinero. El desconocimiento desde una perspectiva social tiene

repercusiones políticas, que intentan plantear las condiciones negativas de la vida cotidiana como un mal personal y no en el modo social (Sartelli, 2013: 44,45), a pesar de que es la totalidad o sistema capitalista la que por su grado de organización e interconexión produce crisis con efectos globales, modificando el entorno (Sartelli, 2013: 46). Entonces, la realidad está en constante movimiento, transformándose permanentemente, dicho cambio se ve representado a través del tiempo, y este a su vez por la historia, la cual solo adquiere significado cuando la dialéctica explica la unidad o la lucha entre pares opuestos que componen a la sociedad (Sartelli, 2013: 47,48).

De esa manera, se entiende que toda organización entre individuos supone acatar ciertos consensos, los cuales otorgan libertades y obligaciones, estas últimas tienen su origen en las potencialidades humanas como la ciencia y la tecnología, materializándose con la construcción de herramientas; además de las condiciones de producción, suelo y fuerza de trabajo. Así se pueden realizar actividades que antes eran imposibles, permitiendo el desarrollo de las sociedades, pero a la vez estableciendo una realidad material donde se dicta lo que se puede o no hacer (Sartelli, 2013: 52). Uno de los primeros ejemplos en la historia humana, se originó al establecer como un consenso o política social, la prohibición del incesto, a la vez que subordinó a la mujer ante el objetivo de la mayoría, en este caso el establecer alianzas con diferentes tribus, para así aumentar su capacidad productiva y de defensa (Sartelli, 2013: 51). En la actualidad, la organización de una sociedad capitalista parece rendir mayores beneficios con la superficialidad de sus actividades que con el conocimiento social, por esa razón se imponen límites a la voluntad de las personas, utilizando como instrumento a la misma sociedad para inhibir ciertas acciones en favor de otras, pero que indistintamente tiene por resultado algún tipo de sometimiento, impidiendo así la libertad de los individuos (Sartelli, 2013: 49,50). Ahí se denotan los intereses de una clase dominante que se beneficia con la explotación del hombre, el cual por supuesto, pertenece a una organización de individuos con metas diferentes, es decir, existe una separación de clase social entre explotador y explotado. No obstante, se asocian para generar relaciones de producción e intercambio que les permitan la continuidad de la vida, es un proceso lleno de altibajos, donde la lucha es un elemento característico (Sartelli, 2013: 53). El conjunto de relaciones mencionadas son la base económica de la organización social, donde el intercambio con la naturaleza se da de manera diferenciada según el proceso histórico de producción (Sartelli, 2013: 54). Sin embargo, en esta dinámica uno de los riesgos es la monopolización de los medios de producción, quedando en manos de unos cuantos el suelo o las fábricas, dejando a la mayoría de la población como subordinados. Esto es posible gracias a la imposición de la violencia física o simbólica, para garantizar las reglas establecidas, aunque nada de esto sería posible sin la organización de una estructura social compuesta por: Estado, familia, ideología, arte, religión (superestructura); relaciones sociales de producción (estructura económica);

ciencia, tecnología, herramientas, población (fuerzas productivas) (Sartelli, 2013: 55). Aunque no siempre fue así, por ejemplo, en una comunidad primitiva al no existir excedentes y poca fuerza productiva, nadie podía dejar de trabajar, tampoco necesitaban instituciones como el estado, la religión o la ideología. Aunque existieron otras formas de organización social anteriores, fue la fundación del estado feudal, cuando se impide la compra y venta del suelo, condición contraria al momento histórico en el que nos encontramos, el cual busca maximizar libertad, flexibilidad laboral y la ausencia de los monopolios jurídicos, claro, siempre y cuando beneficie a la clase dominante (Sartelli, 2013: 58). La organización y división del trabajo logro superar obstáculos para la sobrevivencia del ser humano, originando unas de las características fundamentales de la sociedad moderna, el incremento en número su población, pero también lo hicieron las unidades productivas, causando un fenómeno de absorbiendo de las más pequeñas usualmente familiares y volviéndolas parte de la superestructura. De esta forma se evitaron crisis orgánicas en el sistema, o sea revoluciones, que fueron pacificadas a través de instrumentos ideológicos, donde se niega un límite a la realidad de aquellos que solo podemos trabajar para sobrevivir (Sartelli, 2013: 60).

Lo anterior no impide que el capitalismo se presente como el máximo representante de las libertades empresariales, incluso se le atribuyen propiedades sociales presentes en sociedades anteriores, de ahí que se considere la innovación humana una cualidad, pero si ser capitalista es cuestión de actitud, ¿por qué hay quienes se niegan a progresar? (Sartelli, 2013: 61,62) Por eso es necesario estudiar la operación de dicha organización social, comenzando por sus fundamentos económicos, donde se plantea que la mayoría de los individuos deben afrontar la reproducción de la vida solo con su capacidad de trabajar, por eso es que debe vender su fuerza de trabajo para intercambiarlo por bienes básicos (Sartelli, 2013: 64). Esa es la relación característica de este sistema, es una reciprocidad asalariada, en la cual, el trabajador produce más de lo que necesita para sobrevivir, lo restante o plusvalía, se la apropia el empleador, que muchas veces es el dueño de los medios de producción (Sartelli, 2013: 65).

Pero por sí solo, el empresario capitalista no puede sobrevivir, debe cuadrarse a una filosofía donde la eficiencia es igual a ganancias, por eso debe contar con el derecho individual a la propiedad, para poder competir dentro del mercado, un espacio elaborado con ese fin. Sin embargo, la competencia como elemento regulador tiene efectos en la tasa de ganancia para aquellos que participan en el funcionamiento capitalista, obligándoles a disminuir costos para seguir participando, son condiciones que cíclicamente llevan a la crisis del sistema. Aunque suele no aceptarse la responsabilidad del modelo en los fallos sistémicos, atribuyéndoselos al ser humano, aludiendo al argumento de que es egoísta por naturaleza con lo que se desvirtuaría el funcionamiento de la realidad capitalista (Sartelli, 2013: 66). Pero la historia parece no estar de acuerdo con esto, en 200 mil años

desde la aparición del homo sapiens sobre la tierra, solo durante los últimos 300 años, más o menos a partir del siglo XVIII ha privado el individualismo por sobre la comunidad tal como la conocemos actualmente. Es posible que el devenir de los hechos históricos en la memoria humana, hayan sido influidos por la abstracción del tiempo, imponiéndose solo el registro de los días con el calendario, o de las horas, minutos y segundos por medio del reloj, es una forma de establecer cierto dominio del hombre sobre la naturaleza, dejando así, de regirse por sus tiempos (Sartelli, 2013: 68). La consecuencia fue la extinción de diferentes civilizaciones, y su homogenización en una que tiene su origen en la Inglaterra del siglo XVII, partiendo del proceso de acumulación originaria en la que se separa al productor de los medios de producción a través del estado, quien expropio al campesinado violentamente la tierra, convirtiéndolos en proletarios, o artesanos si eran habitantes de una ciudad, consolidando una dualidad en la sociedad, personificada por burgueses y obreros (Sartelli, 2013: 69,72,73). La dualidad trae el conflicto, importante dentro de esta forma social, no solo por sus contradicciones entre intereses internos, también porque fue fundamental para establecer relaciones económicas entre civilizaciones con la internacionalización del mercado, aunque la reciprocidad se dio de manera diferenciada; aquellas que contaban con un grado de desarrollo similar tenían una relación casi de iguales, pero otras se caracterizaron por la disparidad, incluso hoy en día aún no se pueden recuperar de las externalidades generadas. Una muestra más del progreso contradictorio del capitalismo, riqueza construida a base del sufrimiento inútil de la mayoría de la población mundial (Sartelli, 2013: 73,75).

Nos encontramos dentro de un sistema de relaciones donde alguien compra y otro vende, puede ser una mercancía desde lo más elemental para sobrevivir hasta algo superfluo (Sartelli, 2013: 83), siempre y cuando cubra directa o indirectamente una necesidad, socialmente a eso se le denominan valor de uso, pero también cuentan con un valor de cambio, este es la proporción en que un bien puede cambiarse por otro (Sartelli, 2013: 84). Pero para que el intercambio entre mercancías sea posible, requiere de un elemento en común, el trabajo humano; su incorporación puede medirse en tiempo y así, determinar su valor. Aunque es necesario comprender que el valor de la mercancía es la suma del trabajo humano indirecto representado por el esfuerzo del trabajador, y el indirecto, que considera la materia prima además de la maquinaria (Sartelli, 2013: 86). Sin embargo, una noción subjetiva del valor de los objetos apela a su abundancia o escases, así como a la importancia que estos tienen para el ser humano, generando un precio relativo. A través de la demanda, la económica burguesa marginaliza el valor de los objetos en el mercado, para asignarles un precio. Si bien, toda mercancía conlleva trabajo humano, esta solo contempla lo abstracto, es decir, la cantidad de energía humana utilizada para su confección, reconociendo una diferenciación entre lo simple y lo complejo, por eso, más difícil de producir es igual a mayor valor. Pero ya que existen gran cantidad de productos

y productores la sociedad no reconoce la individualidad del trabajo, en su lugar, toma el promedio de las diferentes productividades para elaborar una mercancía, lo que conceptualmente se explica como trabajo socialmente necesario (Sartelli, 2013: 85,86).

En el sistema capitalista, todo valor de uso tiene una expresión universal para su intercambio, a la vez que indica su precio monetariamente, incluso una mercancía puede actuar como el equivalente general de todas las mercancías, entonces hablamos de dinero (Sartelli, 2013: 87). Dicha configuración se plantea en la conversión de metales preciosos como el oro y la plata en dinero, dado que su obtención requiere de gran cantidad de trabajo, acumulan también igual cantidad de valor, además cuentan con la cualidad de dividirse infinitamente sin perder características materiales, o sea valor. Para que la moneda metálica no sea adulterada y pueda circular más fácilmente, se raciona por medio de papel moneda, el cual indica solo determinada cantidad de trabajo, sin embargo, no significa nada sino está respaldado por alguna institución estatal que garantice su valor correspondiente, almacenando metales preciosos o divisas universales como el dólar y la libra esterlina, en algunas de las bóvedas de los bancos más grandes del mundo; aun así, existe un respaldo con mayor peso, ese es el grado de desarrollo de las fuerzas productivas, en otras palabras, una economía capaz de producir sin detenerse (Sartelli, 2013: 89).

Así, el dinero se convirtió en el regulador de la vida humana, gracias a que el capitalismo transformo la fuerza vital del ser humano, el trabajo, en una mercancía al alcance de cualquiera que pudiera pagar su precio, de esta manera se incorporó a un mercado al cual no le importa la libertad, ni la igualdad de los individuos (Sartelli, 2013: 90).

En este contexto, aparece la empresa capitalista, una asociación de personas con el único objetivo de obtener ganancias, basándose en el poder que les otorga la propiedad de los medios de producción, también son la base material de las mercancías, el lugar donde se financian, producen y comercializan. Dentro de ellas, se pueden identificar dos tipos de personas: los compradores de trabajo o capitalistas, y los que venden su fuerza de trabajo, los obreros (Sartelli, 2013: 90,91).

Toda sociedad capitalista puede clasificarse según el rubro al que se dedique, producción, finanzas, rentas, entre otras. El caso es que todas deben poner en circulación sus mercancías, pero a que existen algunas que producen poco y consumen parte del valor producido por otras, requieren el uso de créditos financieros para su funcionamiento (Sartelli, 2013: 92); eso es una promesa de producción de plusvalía futura, mejor conocido como interés (Sartelli, 2013: 93). Esta es la razón, por la que actualmente adquiere importancia el sector financiero, son los proveedores de los créditos necesarios para la actividad empresarial, básicamente su función consiste en reciclar plusvalías, tomando a quienes les sobra y entregando a quienes les falta, pero en medio de ese proceso, quien presta, usualmente el banco, promete regresarle un plus (interés bajo) al primero, mientras que, al

segundo, le cobra un interés alto por el préstamo. En un esquema similar se desenvuelven los rentistas, quienes obtienen beneficios con base en su derecho de propiedad al recibir un pago por otorgar su permiso para que otros utilicen algo que les pertenece, durante una temporalidad limitada, aunque a su vez ocasiona una contradicción entre la acumulación capitalista y la propiedad privada (Sartelli, 2013: 94). Ambos son propietarios de todo lo que sea monopolizable y no reproducible, pero el capitalista entrega parte de lo producido a alguien que no produce nada, el rentista. Aunque existen empresas dedicadas a la generación, distribución y apropiación parcial del valor sin producirlo, algunas de ellas son las inmobiliarias, e hipermercados (Sartelli, 2013: 95).

El poder acumulado por las empresas capitalistas a nivel mundial, las han llevado a estar dentro de las 100 mayores economías del mundo, de las cuales 51 son corporaciones y 49 países (Sartelli, 2013: 97). Precisamente por su tamaño, sus problemas se convierten en complejidades geoestratégicas, altamente burocratizadas en su interior, generando un sistema despótico que se extiende socialmente cuando subordinan los horarios, días de descanso y en general las actividades relacionadas con la reproducción social de sus trabajadores (Sartelli, 2013: 102,105).

La conformación de multinacionales se ha convertido en la consolidación del soporte material de la cúpula dominante, la llamada burguesía es la única elite con los medios necesarios para ser los ciudadanos del mundo, pues son los pocos que tienen capacidad de decisión sobre problemas reales, sin ser reprendidos por cual sea su decisión (Sartelli, 2013: 107). Es una clase social originada durante el siglo XVIII, derivada de la prosperidad del comercio y las finanzas en los burgos o ciudades, la cual aniquilo al modo de producción feudal al prohibir la propiedad privada de la tierra. Su origen urbano, le permitió obtener beneficios al controlar el gremio artesanal, los precios, la producción y los medios para su la producción, incluso en mercados distantes (Sartelli, 2013: 108). Obtuvieron tanto dinero, que llegaron a convertirse en el principal prestamista del estado, sin embargo, las leyes, reglamentos y costumbres feudales no les permitieron convertir el dinero en poder socio-político. Pero con la eliminación de todas las regulaciones sociales durante la revolución burguesa del siglo XVI-XVII, se abrió paso a la transformación del modo de producción feudal al capitalismo (Sartelli, 2013: 109). Con ello se liberó a los siervos, quienes se apropiaron de la tierra, para más tarde terminar expulsados y empobrecido al no poder competir contra el mercado (Sartelli, 2013: 110). Los campesinos y artesanos fueron expropiados, cambiando su estatus a una especie de esclavos asalariados o proletariado; con la revolución industrial se hicieron de la tierra del campesinado, así como del dominio de la producción de los artesanos, construyendo una sociedad a imagen y semejanza de la burguesía. Ahora, la vida es violentada no por las armas como en la época feudal, sino por su mercantilización ante el poder del dinero (Sartelli, 2013: 111, 112). De hecho, es el dinero el que les permite acceder a la propiedad privada, transformándolos en burgueses o clase explotadora

al hacerse con los medios de producción (Sartelli, 2013: 114). No obstante, una de las tendencias del capitalismo es la polarización burguesa, sin importar la clasificación de su actividad sea comercial, industrial o financiera, reduce su número, pero incrementa su poder (Sartelli, 2013: 119,120).

Por eso, necesitan de una construcción ideológica que justifique su hegemonía, imponiendo el derecho de los dominantes como idea principal en la conceptualización del poder, para lo cual se valieron de prácticas sociales, instituciones y creencias (Sartelli, 2013: 120). Eso lo diferencio del feudalismo, que se sustenta en la fundamentación religiosa del poder, dividiendo al universo en una escala jerárquica entre los que pelean o feudales, los que oran y los que trabajan; por eso el señor feudal vivían de su derecho al trabajo gratuito, peajes, partes de la cosecha, etc., en pocas palabras vivía de su renta (Sartelli, 2013: 122).

En resumen, el burgués vive de la monopolización de la capacidad o virtudes de un invento, lo cual resulta en una contradicción, pues la innovación deriva de la sistematización del conocimiento acumulado, es trabajo social transmitido por medio de la educación (Sartelli, 2013: 126, 136). Esto se contrapone cuando se hace evidente que solo entre 5 a 10% de la población mundial tiene el tiempo, los recursos y la cultura para alcanzar la libertad que ofrece el capitalismo, un espejismo que muchos añoran, pero pocos logran, si no es a costa del trabajo y sufrimiento del resto de los habitantes del planeta (Sartelli, 2013: 146, 147).

Los cambios derivados de la normalidad capitalista difícilmente se vislumbran desde una visión nacionalista, la cual distorsiona la percepción de su funcionamiento a nivel global, debido a que los procesos de acumulación se generan en diferente escala y contextos geográficos (Harvey, 2012: 121,122). Todos estos, son resultado de una realidad en donde el territorio y las relaciones de producción interactúan para reorganizar las formas en que se estructuran los asentamientos humanos, expandiéndolos al límite de desequilibrar hasta al ambiental. Los cambios se hicieron más evidentes, cuando el crecimiento exponencial de la población asociado al proceso de acumulación capitalista incorporó bastos territorios, homogenizándolos a través de la expansión urbanas, en dicho proceso la población se transformó en un potencial ejército de reserva utilizado al mismo tiempo por su fuerza de trabajo y de consumo (Harvey, 2012: 123). Desde ese momento el desarrollo capitalista necesita de las ciudades, con todas las interacciones humanas que esta representa, incluso de los sectores marginados, a los cuales ha prometido sacarlos de la pobreza a través de diferentes proyectos, destacando principalmente los inmobiliarios, aunque tal emprendimiento solo ha completado la tarea de empobrecerlos y endeudarlos más (Harvey, 2012: 124). En este contexto, las ciudades de regiones asiáticas y Latinoamérica han incrementado su población, aumentando también los requerimientos de residencia, e impactando directamente en el uso y apropiación del suelo. Ahora, la vivienda sin importar sus características se ha convertido en la mercancía adecuada para la producción y absorción

de excedentes por todo el mundo, sean creado intrincadas redes entre el territorio y la acumulación de capital, diseminando efectos financieros que agudizan las diferencias sociales, al mismo tiempo que fragmenta su relación con las instituciones y la naturaleza (Harvey, 2012: 124,125). Mientras el ser humano intenta adaptarse a las nuevas circunstancias, las leyes de este sistema continúan evolucionando, complicando la comprensión de los acontecimientos e impidiendo la acción consiente, la cual solo puede emanar de un análisis integrado por las diferentes disciplinas que integran el conocimiento, aunque algunas continúan empeñadas en enfocar su atención solo en puntos específicos de la realidad (Harvey, 2012: 130,131). Parecen negar algunos de los principios fundamentales del capitalismo, por ejemplo, la necesidad de superar los límites geográficos para continuar la expansión del mercado, sin importar el alto costo por pagar de los territorios y poblaciones donde se imponga (Harvey, 2012: 131). La falsa percepción (masculina) de dominio sobre cualquier problema, le ha llevado a impulsar soluciones tecnológicas o socio-espaciales a cualquier tipo de conflicto (Harvey, 2012: 132, 134). Otro principio, es la tendencia de concentrar geográficamente la producción, debido a que necesita una economía monetaria con la cual reclutar fuerza de trabajo asalariada, así como para adquirir materias primas; bajo estas circunstancias, la libertad del ser humano se limita a decidir para quien trabajar. No así para las empresas capitalistas, las cuales son libres de resolver en donde emplazarse, claro, siempre que sea un lugar donde sus costos de operación le resulten benéficos, ese es el motivo de la concentración de actividades y la construcción de distritos de producción industrial en diferentes localizaciones geográficas, principalmente sobre territorios subdesarrollados (Harvey, 2012: 135,136). En estos sitios se crean redes de conexión para el mercado, utilizadas por varias compañías, reduciendo gastos de producción y servicios, no obstante, se genera un tipo especial de competencia por la monopolización del espacio, es decir, por volverse dueños de la mejor ubicación (Harvey, 2012: 137,138,139).

Por tal motivo, las ciudades en el capitalismo resultan espacios fundamentales para la producción, consumo y administración de sus actividades, e incluso, su consolidación sobre el territorio resulta ser un gran negocio para absorber excedentes generados en todo el mundo por dicho sistema. Desde su concepción, las ciudades han dependido de la disponibilidad de alimento y mano de obra, mientras que su control recae sobre unas cuantas personas, las cuales buscan en todo momento generar las condiciones necesarias para la urbanización (Harvey, 2012: 140). Las primeras soluciones llegaron de la mano de personajes como el barón de Haussman, quien mejoró la infraestructura urbana de París, financiándola a través de la deuda y empleando el excedente de mano de obra; la guerra fue otra modalidad para movilizar mano de obra y capital (Harvey, 2012: 141, 142). Fue tan rentable la expansión de lo urbano, que esta amplió sus límites fuera de la ciudad central; en la periferia se comercializaron proyectos suburbanos, así como nuevos productos

suntuarios, adquiridos a través de deuda, pero respaldada por la capacidad de pago de la clase media trabajadora. No obstante, dicho comportamiento conlleva consecuencias, la principal es la alteración de la relación con la naturaleza, sobre todo por la sobre explotación de recursos empleados en el funcionamiento de la ciudad, aunque al interior también se presentaron disrupciones importantes, provocadas por la destrucción del espacio público a causa de los grandes proyectos de urbanización y gentrificación (Harvey, 2012: 143,144).

Así fue como el descontento social, aunado a la crisis generada por la caída de acuerdos económicos internacionales, del dólar, el excesivo endeudamiento y repudio a las políticas intervencionista o regulatorias sobre el bienestar en Estado Unidos, que se comenzó a gestar una nueva condición ideológica, la cual encontró cabida durante la crisis presupuestaria de 1975 en la ciudad de Nueva York. La estrategia se basó en dar un giro político e ideológico a la población y sus instituciones, estableciendo alianzas con las instituciones financieras, desarmando las organizaciones sociales, reduciendo salarios, y supeditando el poder estatal al sector financieros a través de cuantiosos préstamos (Harvey, 2012: 145). Por supuesto, se reestructuraron las condiciones urbanas, cambiando el paisaje geográfico, al consolidar lo urbano como el espacio predilecto del capital para su reproducción. Las transformaciones se dieron en localidades, naciones, e incluso regiones enteras, cuando estas aumentaron sus relaciones comerciales, o de producción de materias primas como el petróleo, incentivando la construcción de proyectos urbano-arquitectónicos de niveles absurdos. Aunque resulta aún más ilógico, la mercantilización de toda actividad asociada a la calidad de vida de las personas, organizándolas en diferentes nichos de mercado (Harvey, 2012: 146,147); al mismo tiempo, introyectaba en las personas la falsa libertad de elección por medio del consumo, es decir, cuentas con muchas opciones para satisfacer una necesidad, claro, siempre y cuando tengas dinero. Muchos de esos cambios, específicamente la transición de lo público a manos privadas se justificó a través del bienestar público, ya fuera la salud, el embellecimiento de la ciudad, vialidad, vivienda, etc., (Harvey, 2012: 148,149).

Bajo estas condiciones, se reconstruyeron diversas áreas dentro y fuera del centro de las ciudades, con el propósito de aumentando la renta al especular con el suelo, dinamizar la actividad inmobiliaria, flexibilizar la normatividad, e indirectamente en un principio influir en los fallos legislativos, o judiciales, para favorecerse de instrumentos estatales como la expropiación (Harvey, 2012: 150,151).

Aun así, se han dado expresiones de resistencia por todo el mundo, en los cuales se pugna por un urbanismo diferente, donde se integren aspectos sociales, ambientales, así como económicos, ¿y por qué no? tal vez obtener un poco de justicia en el proceso (Harvey, 2012: 152). No es una tarea fácil, ya que los gobiernos apuntalan sus economías en la creación de nuevos proyectos de

infraestructura urbana; es el mercado, en sociedad con terratenientes, promotores inmobiliarios, constructores y financieros, quienes moldean el espacio físico y por tanto las características de la vida urbana de quienes habitan el planeta 153. En términos conceptuales, comprender la renta generada por la tierra, al igual que precio del suelo, permiten entender el funcionamiento y las consecuencias del capitalismo (Harvey, 2012: 154).

La conformación del espacio social asentada en un proyecto político con base económica, ha condicionado la dinámica de la sociedad moderna a un sistema de mercado que se autorregula, en el que se incorpora al hombre a través del salario y a la naturaleza con la renta; cambiando así, la interacción entre estos, generando nuevos procesos de producción (Polanyi, 2012:185,186). Tales cambios condujeron a un capitalismo liberal, donde uno de sus principios se centró en la protección social, utilizando la legislación e incluso asociaciones como los sindicatos. La razón no fue humanitaria, ni moral, fue porque la clase media era la portadora de la economía de mercado, aquella cuyo interés general equilibraba empleo y producción en beneficio del sector industrial 187, 189. A su vez, ha traído consideraciones adversas como la explotación física y la destrucción de la familia, degradando así, tanto la vida pública como privada (Polanyi, 2012:189).

El proceso económico moderno tiene su base en *laissez faire* en el dejar ser del mercado, sin embargo, los estados establecieron una serie de aranceles protectores para subsidio de las exportaciones y salarios, aumentando con esto su actividad administrativa, que más tarde derivaría en una burocracia que impulsaría al liberalismo económico como un proyecto social (Polanyi, 2012:194). El cual se consolidó contradictoriamente a sus principios de libertad, a través de intervenciones organizadas desde un gobierno centralizado encabezado por ministros pertenecientes a la elite económica, propiciando una dualidad indivisible entre Estado-Mercado (Polanyi, 2012:195). En este contexto, los requerimientos de mano de obra, dinero y flujo de bienes, fueron facilitados por algunas legislaciones como la ley de pobres (1834) que favoreció a los fabricantes con fuerza de trabajo barata, además los subsidios otorgados por el gobierno al desempleo, permitía que las empresas se deshicieran de empleados sin la necesidad de compensarlos (Polanyi, 2012:190); también, alteró la estratificación social de Inglaterra, aparece el trabajador desempleado, que al no estar impedido físicamente no debe ser subsidiado (Polanyi, 2012:284). Otro ejemplo fue la ley anti-granos, el cual tasaba los salarios según el precio de estos, en el fondo esta ley obligó a los trabajadores a esforzarse físicamente al máximo bajo la amenaza del hambre o el desempleo, lo cual era equivalente puesto que los subsidios habían sido eliminados al ser considerados una forma de intervención del estado (Polanyi, 2012:192,193), puesto que, según los defensores del libre mercado, todos los males derivaban de la interferencia con empleo, el comercio o la moneda, interrumpiendo con ello las libertades de los individuos (Polanyi, 2012:198).

Sin embargo la economía liberal no se pudo haber desarrollado sin el intervencionismo del estado, el cual promovió condiciones para bajar los salario e incrementar el precio de los productos, a través de los sindicatos y la ley antimonopolio, estrategias de regulación y restricción que se desprendieron del denominado colectivismo; una forma de intervención que nació desde la cúpula parlamentaria a finales del siglo XIX, con el objetivo de mantener la dinámica económica. Bajo el discurso de la protección social, es decir del obrero y sus intereses, fue avalado por la clase trabajadora por medio del voto, aunque el poder político al igual que el poder de decisión lo mantenía las elites comerciales que se mantenían dentro del gobierno (Polanyi, 2012:204, 189). Sin embargo, el proceso socioeconómico a largo plazo solo se puede explicar, comprendiendo que es resultado de la interacción entre las clases sociales, aunque son los interese de la clase dominante la que determina los objetivos a seguir, con el propósito de mantener su posición privilegiada (Polanyi, 2012:210). Por tal motivo, la sociedad moderna está condicionada a una racionalidad económica motivada por la satisfacción de las necesidades materiales de los individuos, en este sentido, las leyes colectivistas respondieron a las necesidades de una civilización industrial que no eran cubiertas por el mercado, eso significó protección social, laboral, vivienda, salud, e incluso se introdujeron tarifas arancelarias a favor de la seguridad del Estado (Polanyi, 2012:213,214). El costo de mantener el equilibrio de dicha dinámica económica, se evidencio con la degradación del ámbito cultural y por ende de la comunidad social, esto conllevó espacialmente a la fragmentación de territorios, identificados entre sí por las redes de interacción entre comunidades; de esta manera, el libre comercio amenazaba a la mayor industria dependiente de la naturaleza y el conocimiento cultural, la agricultura (Polanyi, 2012:215, 220).

El crecimiento de los mercados, también requirió de su homogenización, sin embargo, la separación del trabajo real de las actividades de la vida, hizo que el intercambio entre mercancías se llevara a cabo ya no por su equivalente valor de uso, sino por el de cambio, representado por el dinero. La consecuencia fue la desintegración e individualización del trabajo social, al separar su organización por parentesco, vecindad o profesión, permitiendo así, una aparente libertad de contrato; incrementándose la cantidad de población empleada y de sus horas de trabajo, más por los riesgos de inanición que por el salario recibido (Polanyi, 2012:214,217). Frente a este panorama apreciaron algunas alternativas ante la explotación, algunas en forma de ley y otras de organizaciones civiles; como el Owenismo en Inglaterra, caracterizado por la búsqueda de la estabilidad laboral del trabajador, al igual que por su organización social en cooperativas, este movimiento es la base del socialismo y el sindicalismo moderno, este último, tan solo en el sector de la construcción logro agremiar a más de 1 millón de trabajadores (Polanyi, 2012:227,229). Otro ejemplo fue el Cartismo, corriente política que proponía al obrero unirse con la burguesía en contra de la aristocracia, ganando

con ello conciencia de clase. La unión de estas dos fuerzas planteaba la formulación de instrumentos considerados de alta política, aunque la dirección de las estrategias nacionales debía quedar en manos de la élite, mientras los obreros colaboraban solo con su fuerza de trabajo y su voto electoral. No obstante, aportaron seguridad social por medio de ciertas legislaciones, haciéndola obligatoria o voluntaria a través del sindicalismo. Su influencia se evidencio en Inglaterra donde los sindicatos crean al partido político, así como en Norte América, pero con una lógica de organización política inversa (Polanyi, 2012:232, 234, 235).

En general la conformación del sistema económico capitalista necesita de tres elementos: el capital aportado por los burgueses, la fuerza de trabajo por los obreros y los medios de producción. La viabilidad del régimen político-económico moderno requirió incorporar tanto a la mano de obra como a los medios de producción dentro del mercado a través de su abstracción, que son el salario y la renta respectivamente. Esto significo su comercialización, en donde el Estado jugo un papel importante particularmente en la desarticulación del suelo de aquellos que la acaparaban, ejerciendo así la libertad individual para manejar la propiedad, convirtiéndola en un bien comerciable. Su importancia radica en el usufructo del mismo, en lo producido por el suelo, ejemplo de ello es el comercio de los granos, donde la ciudad es el principal mercado (Polanyi, 2012:240). Con el libre comercio la escala de lo producido debió incrementar su escala, tanto que se creó una interdependencia planetaria, por lo cual las naciones tuvieron que proteger a su campesinado (Polanyi, 2012:241). Sin embargo, la sinergia del mercado pudo más, calificando al campesino como reaccionario del sistema liberal, idea que fue apoyada por la clase media trabajadora inglesa; puesto que en las ciudades, el libre comercio abarataba el precio de los alimentos (Polanyi, 2012:243).

Diversos eventos geopolíticos ocasionaron que las naciones cedieran poder a los trabajadores e incluso al campesinado, pero ante el enfrentamiento de estos con las reglas del mercado y eventual abandono de la mismas, se creó la moderna banca central; su objetivo, proteger a las empresas ante la baja de los precios de los productos (Polanyi, 2012:243, 248, 252). Para tal disyuntiva, se adoptó el patrón oro como medida para establecer el valor de la moneda, era una medida confiable por su estabilidad, su variación no era mayúscula gracias a que se requiere de grandes reservas de este mineral para desestabilizar a la banca. Además, funcionaba amortiguando los impactos de la economía externa con la interna y repartía la deflación entre las empresas, liquidando solo a las menos afianzadas (Polanyi, 2012:253, 255). La internacionalización del mercado, provoco que la rentabilidad dependiera internamente de la estabilidad de los empleos con la producción, pero también de la estabilidad externa de la moneda, las tasas de cambio y las condiciones crediticias sanas, estas últimas quedaron bajo el resguardo de los banqueros (Polanyi, 2012:259). De esta manera el sistema monetario se convirtió en la fuerza integradora de la nación a través de la creación de instituciones

para las cuales la moneda facilitó el intercambio a escala mundial, e incluso permitió la corrección de desequilibrios económicos por medio de préstamos financieros, en diferentes naciones del planeta; los cuales al no poder cubrir sus deudas tuvieron que aceptar intervenciones políticas o armadas extranjeras para mantener el equilibrio económico, mejor dicho la hegemonía económica (Polanyi, 2012:264, 266, 267, 268). Esto significó la expansión de un mercado que partiendo de estrategias planteadas por el liberalismo económico y respaldado por el uso del patrón oro, intento mantenerse independiente de cualquier autoridad nacional, manteniendo una condición contradictoria, pues la implementación de una economía de mercado no es posible sin el proteccionismo del Estado (Polanyi, 2012:276, 277); pero que al mismo tiempo transformo la competitividad en monopolio. La búsqueda por obtener ganancias obligó a extender las redes comerciales sobre regiones políticamente desprotegidas, llevando intrínsecamente asociadas las tensiones del mercado a la esfera política y social, dado que prácticamente todas las instituciones tienen como propósito el incremento del bienestar material por sobre el social (Polanyi, 2012:278,279).

La premisa de salvaguardar el sistema monetario para mantener el comercio internacional, se consolido con la salida de los representantes de los trabajadores de ciertos puestos de importancia en el gobierno, reduciendo con ello la resistencia de los sindicatos y afectando a las políticas populares (Polanyi, 2012:289). Con eso debilitaron la tendencia socialista de una organización política democrática, a pesar de que los partidos políticos que apoyaban esta organización estaban decididos a no intervenir con la propiedad privada, nunca pudieron reformar los principios de la economía capitalista (Polanyi, 2012:294, 295). Por el contrario, el apoyo de los liberales al intervencionismo autoritario diezmó las fuerzas democráticas presentes en los partidos laboristas. Ese momento, se aprovechó para introducir al fascismo como la opción al estancamiento institucional, dicha posición, anuló las instituciones socioeconómicas y la capacidad de organización política de los individuos, negando la idea de hermandad a través de la reeducación de sus creencias, basándose en filosofías irracionales, estéticas racistas, demagogia anticapitalista, posiciones monetarias heterodoxas, critica al sistema de partidos, el nacionalismo, entre otras. El apoyo de personajes importantes de la elite económica a los líderes fascistas, tuvo gran influencia en dicha estructura sociopolítica para que nunca rompiera su relación productiva con la economía de mercado (Polanyi, 2012:299, 300).

La evolución del libre comercio se ha caracterizado por el condicionamiento de los aspectos cotidianos de la vida diaria, creado así, una serie de sociedades nuevas, cada una con características diferentes, aunque todas coinciden en una comprensión homogénea de un concepto fundamental para el ser humano, la libertad; su conceptualización moderna tiene como base las instituciones, que no son más que la materialización de significados y propósitos humanos producidos por el poder moral, estrechamente ligado tanto a los beneficio como al bienestar del mercado, no a la paz ni la libertad de

los individuos (Polanyi, 2012:312, 314). En este contexto, la libertad debería ser entendida como el derecho a la disidencia, la oportunidad seguir a nuestra conciencia sin temer al poder de la represión en cualquier campo de la vida social. Bajo este enfoque, el principio básico de la planeación o la regulación de toda sociedad deben comprender en primera instancia el fortalecimiento de los derechos de los individuos que la componen (Polanyi, 2012:315, 316, 319).

1.3 Modernidad capitalista, neoliberalización del pensamiento

Mantener la estructura hegemónica del actual sistema productivo requiere de adaptaciones sistemáticas que en muchos casos se han gestado desde el interior de sus instituciones, pero también lo han hecho aquellas de carácter social, enfocadas a la creación y difusión del conocimiento. Durante la segunda mitad del siglo XX, los centros educativos jugaron un papel relevante no solo en la generación de conocimiento, también porque dieron origen a una serie de personajes que cobraron relevancia gracias a sus ideas, cada uno de ellos innovando en sus correspondientes disciplinas. En aquellas que afectan la estructuración social, como es la economía, surgieron ideas radicales a favor de la consolidación y purificación del mercado, bajo esa perspectiva, el estado resulta ser una entidad destinada solo a proteger las libertades individuales de la población contra los enemigos del exterior. Sería una especie de maquinaria policial y militar, básicamente funciona para defender la ley, el orden, garantizar los contratos privados, así como legitimar un mercado competitivo; abarcar más de esas funciones significaría una intervención con las leyes naturales del mercado (Klein, 2007: 25,26).

Pero ¿cómo alcanzar la liberación del mercado en una sociedad que abrazaba políticas gubernamentales intervencionista en favor de un estado de bienestar? Ante la complejidad del cuestionamiento, la respuesta no lo fue menos, era necesario acabar con las instituciones y bienes públicos, estrategia que se facilitaba si se implementaba después de que la población sufriera un acontecimiento catastrófico, no importaba si su origen era natural o artificial. Así fue, como los defensores del mercado crearon una receta para instaurar cambios permanentes, que consistía en aprovechar una crisis de primer orden o estado de shock, y mientras la población intenta recuperarse, las piezas de la red estatal serían mal baratadas al mejor postor, dando paso al capitalismo del desastre (Klein, 2007: 27). Aquellas primeras naciones donde se instrumentó un shock, se caracterizaron por el cambio de régimen y una hiperinflación, a pesar de la reducción de impuestos; liberación del mercado; privatización de bienes y servicios; recorte en el gasto social; en general, el paquete de medidas económicas recomendadas, promovían la desregularización de todos los sectores, entre ellos la educación. El tratamiento de choque económico, está relacionado directamente con el empobrecimiento de la población y el castigo de quienes creen en otro tipo de sociedad, imponiendo el miedo y desorden con la finalidad de liquidar los restos de la edificación comunitaria, haciendo más fácil el obligar a las naciones acatar políticas a favor de multinacionales (Klein, 2007: 28). Por

si no fuera suficiente, en algunos países de América latina y África, además de negar préstamos bancarios para su reconstrucción, echaron mano de intervenciones armadas para implantar la privatización, debido a que este modelo se desarrolla completamente bajo condiciones autoritarias (Klein, 2007: 31,32,33). En este contexto, los gobiernos pasaron de gestores a inversionistas, con lo cual iniciaban la construcción del complejo de redes comerciales, una vez dadas las condiciones se convierten en los principales clientes de las grandes empresas (Klein, 2007: 35).

Para los defensores de este modelo, sus actos eran parte de un verdadero liberalismo económico, a pesar de que su propuesta de alianza entre multinacionales y la clase política creó un sistema corporativista con inmenso poder, originado por la transferencia de la riqueza pública a las arcas privadas. El neoliberalismo, como se le conoce en todo el mundo a este sistema, es la evolución de los principios de la acumulación capitalista, más agresivo, polarizante, marginalista (Klein, 2007: 38,39).

Para entenderlo, primero se debe interiorizar como un instrumento ideológico, surgido del fundamentalismo capitalista, el cual se niega a coexistir con otras culturas, de ahí su propósito por dismantlar visiones donde el mercado sea regulado y mixto. Por eso, no resulta ilógico colocar en el origen de la doctrina a las universidades, especialmente la de Chicago, que desde 1950 se convirtió en la escuela del pensamiento académico económico conservador por excelencia (Klein, 2007: 44,45,79). Bajo la figura del economista Milton Friedman, se consideraban una forma de pensamiento revolucionaria, cuya implementación a través de shocks políticos, regresaría al capitalismo a una forma pura, sin intervención estatal ni social. Para esta idea, el mercado era perfecto y las fuerzas económicas representadas por la oferta, demanda, inflación y desempleo, inmutables al coexistir en equilibrio. Para Friedman y sus seguidores, dejar ser al mercado crearía el número preciso de empleos, productos e incluso salarios, convirtiéndolo en un modelo ideal, cerrado y fundamentalista, pero que ofrece la mayor de las libertades por medio de la democracia participativa, la individual; prometía una utópica abundancia a todas aquellas personas que se atrevieran a ser emprendedores (Klein, 2007: 80,81,82,84). Sin embargo, existía una complicación para la diseminación de estas ideas, y eran precisamente otras formas de pensamiento que ya tenían lugar en la realidad, las cuales además cobraron fuerza después de la crisis de 1929, terminando con la libertad del mercado para autorregularse; las ideas Keynesinas en Estados Unidos, los sociales demócratas en Europa y los desarrollistas en las regiones del tercer mundo, plantearon nuevos escenarios (Klein, 2007: 84,86). Particularmente en América latina, se vislumbró un estrepitoso periodo de expansión cuando se planteó como idea central del desarrollo invertir el dinero público en infraestructura y subsidios a productores. La implementación de políticas agresivas, prácticas e inteligentes, permitieron bajar las tasas de analfabetismo, construcción de universidades, formación de sindicatos,

en general, cerraban la brecha entre el norte Keynesiano y el sur desarrollista (Klein, 2007: 87). Quienes sufrían las consecuencias eran las grandes empresas, obligadas a pagar altas cantidades en impuestos y salarios, por lo que iniciaron un movimiento contrarrevolucionario, el primer paso fue donar dinero a Universidades con ideas afines, para hacer pasar sus intereses como posiciones académicas. Chicago fue de las primeras en recibir fondos para crear nuevos pensadores de derecha, ahí nació el manual del libre mercado del movimiento económico neoconservador. Su fundamentación eran tres elementos: desregularización, el gobierno debe eliminar toda reglamentación opuesta a las practicas privadas; privatización, vender todos los activos públicos que generen beneficios; y recortes, reducción de fondos a todo tipo de programa social. Debían existir condiciones igualitarias, por tanto, las empresas deben poder comerciar en todo el mundo, no existirá protección gubernamental de ningún tipo, los precios incluidos los del trabajo serán impuestos por el mercado, no habrá salario mínimo, tampoco impuesto, en caso contrario, estos deberán tener la misma tasa fija para pobres y ricos. Pero el planteamiento más peligroso, era la propuesta de expropiación de todo lo logrado por el Estado y la sociedad, básicamente es la privatización de derechos como la educación, salud, pensiones e inclusive el espacio público (Klein, 2007: 88,89).

Fuera de los Estado Unidos también se inició una férrea lucha contra el desarrollismo, en América latina los detractores de esta corriente querían conservar el estatus quo que les permitía obtener beneficios de la extracción de recursos naturales y de la explotación de mano de obra campesina. Empresarios principalmente extranjeros, así como terratenientes, argumentaban que la nacionalización de los recursos e instituciones financieras eran el primer paso hacia un comunismo totalitario, apoyándose del discurso capitalista surgido en Estado unidos e Inglaterra (Klein, 2007: 90). La solución era clara, tendrían que desarraigar el pensamiento desarrollista, creando combatientes ideológicos de derecha; la estrategia consistía en llevar estudiantes Latinoamericanos a las mejores universidades de Estado Unidos, las cuales centraban su formación intelectualmente en los defectos del desarrollismo y el desprecio a las políticas de mitigación de la pobreza (Klein, 2007: 91,92,93). La evidente contradicción ideológica de un modelo idealizado con respecto a la realidad de los países subdesarrollados de américa, llevaron al rechazo por parte de las universidades públicas de cuantiosos apoyos económicos ofertados por el gobierno estadounidense (Klein, 2007: 94). La dignidad comenzaba su lucha contra un fiero rival que la región latinoamericana bautizaría como neoliberalismo.

La inercia de la dinámica productiva trajo consigo una serie de cambios que tuvieron como base el equilibrio de los procesos económicos, surgidos por la interrelación del estado y las fuerzas productivas, con la finalidad de mantener un mercado sano que permitiera el libre comercio. Para mantener viable este modelo, fue necesario que la elites económico políticas cedieran ciertas

condiciones de bienestar general para los trabajadores, conscientes de que estos representaban tanto a la fuerza de trabajo como la demanda efectiva, empoderando hasta cierto grado a la clase media. Dicho estado de bienestar, generó un equilibrio que el modo de producción capitalista interpreto como estancamiento económico, una contradicción que debía ser resulta para continuar así con su fin último, la reproducción y acumulación de bienes.

Es así que, a finales de la década de 1970 se efectuó un cambio paradigmático e ideológico, que reconfiguró el sistema económico global, implementando nuevas estrategias que permitieron librar el estancamiento económico, pero cuya lógica promotora del bienestar humano individual, está intrínsecamente asociado al desequilibrio ambiental y social (Harvey, 2007:5,6). La doctrina neoliberal, cambió la forma en que se interpretaba, vivía y se entendía al mundo, penetro en el pensamiento, alterando el concepto de libertad, dándole un nuevo sentido al asociarlo con las capacidades e independencia empresarial, desvinculando toda forma tradicional e intercambiándola por una valoración de mercado (Harvey, 2007:6,7). Se ha convertido en el pensamiento dominante a través de la conformación de un aparato conceptual que entrama instituciones, instintos al igual que valores, cimentándolos en el sentido común y volviéndolos incuestionables, encubriendo su razonamiento bajo prejuicios culturales, construidos por las prácticas humanas a través del tiempo; la infiltración del sentido común, se convierte en una práctica necesaria para regular el orden social, y para los cuales la intervención del Estado representa una amenaza a sus libertades (Harvey, 2007:11, 12, 47,49). Produce una condición contradictoria, porque está, al ser una forma política también requiere de la participación del aparato estatal para asegurar el adecuado funcionamiento del mercado, incluso, por medio de la violencia si es necesario (Harvey, 2007:14, 6). Nacen así los Estados Neoliberales, como el chileno, sin embargo, es relevante no perder de vista que son producto de un proceso iniciado después de imponerse un nuevo orden mundial resultado de la segunda guerra, que en un comienzo tuvo como objetivo estabilizar las relaciones internacionales. En ese momento surgen instituciones de control internacional como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI), y una unidad de medida homologada para todas las naciones del planeta, el Producto Interno Bruto (PIB) (Harvey, 2007:15,17). La resolución tomada por dichas instituciones dio fuerza el proteccionismo estatal tras consolidar un sistema de cambios fijos sujetos a la convertibilidad de dinero a oro a un precio fijo, dichas medidas de control favorecieron al bienestar y la redistribución económica de la población (Harvey, 2007:18). Aunque no duró mucho tiempo, para la década de 1960 los altos números de desempleo, la inflación y los salarios condujeron la economía a una fase de Estanflación que requirió de la intensificación del control estatal, la diferencia estribó en el uso de estrategias corporativistas como medidas de austeridad, política de ingresos, control de precios y salarios entre otros (Harvey, 2007:19,20). Tales

decisiones provocaron un momento coyuntural que se evidencio con la ruptura del equilibrio entre el estado y la población, lo cual fue el instante propicio para incubar el proyecto político neoliberal, impuesto además por las elites económicas con la intención no solo de acumular capital, sino de restaurar el poder de clase dominante, esto explica que uno de sus rasgos estructurales más importantes sea la desigualdad social (Harvey, 2007:20,23,26). Para esta doctrina, toda decisión estatal ya sea de inversión o acumulación que rivalice con las señales del mercado son consideradas una afrenta a la libertad individual, principio que sirvió de base para revertir las políticas keynesianas de bienestar por unas soluciones monetarias que actúan sobre la oferta (Harvey, 2007:27,28). Incluso el mismo mercado fue transformado, dejo de caracterizarse por ser el medio que fomentaba la innovación y la competencia para ser el vehículo de consolidación monopolista-clasista (Harvey, 2007:30). Su adaptación al mercado requirió de un proceso de homogenización que traspasara las fronteras nacionales, la globalización; las oportunidad de dinamizar la economía fuera de los países desarrollados, les llevo a proporcionar ayuda militar o financiera para que naciones más desprotegidas se abrieran a inversiones extranjeras. Ejemplos de esto son: Chile con su régimen militar; y México, cuya deuda para ser refinanciada tuvo que implementar ajustes estructurales (Harvey, 2007:34,36). Ahora, las grandes instituciones financieras del mundo no estaban dispuestos a asumir los errores de sus inversiones, por lo que obligaron a todas las naciones prestatarias a reembolsar las deudas completas, sin importar las consecuencias que esto tuviera en la sociedad (Harvey, 2007:39). En su continua búsqueda por la extracción de excedentes, dejó de lado el trabajo real, abriendo mercados financieros intangibles, ficticios, convirtiéndose en el poder prioritario en los gobiernos neoliberales. Los beneficios generados se han repartido entre un selecto grupo de personajes, lo que les permite ejercer el poder político en las naciones donde se encuentren adscritos, dejando claro que toman una nacionalidad no por identificación, sino por apropiación, deciden cual es el Estado que procura más sus intereses (Harvey, 2007:40, 42, 45).

La doctrina neoliberal, es sin duda la evolución más violenta del capitalismo, ha transformado e intensificado la extracción de recursos naturales, financiarizado los mercados y en consecuencia agudizado todos aquellos problemas relacionados con la sociedad, así como de los lugares donde se materializan todas sus acciones, la ciudad. A pesar de que los centros urbanos, continúan siendo los sitios adecuados para la reproducción y acumulación de capital, ahora su la viabilidad requiere del financiamiento bancario, obligando a sus administradores a implementar estrategias como la congelación salarial, recortes de empleados públicos, retribución matricular en universidades, e incluso a transferir el pago de impuestos de los ciudadanos directamente para solventar los préstamos (Harvey, 2007:53). Iniciando así, una reestructuración urbana, donde los servicios financieros acoplados a las modernas tecnologías de comunicación alcanzaron una comprensión espaciotemporal

diferenciada por el uso de un modelo empresarial, que asoció al sector público con el privado para la solución de sus problemas, pero que solo ha sido de provecho para la construcción de infraestructura (Harvey, 2007:8,56). La falta de iniciativas sociales entre las fracciones más desprotegidas de la población, conllevaron una redistribución de la riqueza caracterizada por la violencia; estigmatizando y criminalizando a los pobres, culpándolos inclusive de los desequilibrios generados por el sistema (Harvey, 2007:56,72). En este contexto, la corporativización de prácticamente todos los niveles de la vida diaria, se dieron por medio de un conflicto entre diferentes fuerzas físicas e ideológicas instauradas desde el sector educativo, específicamente en las universidades y en la vida diaria con las prácticas culturales (Harvey, 2007:72,49, 55).

1.3.1 Desestructuración Cultural, Apropiación y Capitalización del Conocimiento

De esta manera, el sistema económico capitalista también ha influido en la connotación moderna de todos los tipos de arte, convirtiéndolos en mercancías, productos culturales que tienen el único propósito de generar un tipo de renta; específicamente, una de monopolio (Harvey, 2007:417). Esta se destaca, porque los propietarios en su mayoría particulares, generan más ingresos que los actores sociales durante un extenso periodo de tiempo. Es decir, que tienen el control comercial de un artículo directa o indirectamente, por lo cual pueden imponer el precio para su venta basándose en la singularidad de lo producido (Harvey, 2007:418,419).

Bajo este esquema, aparecen una serie de contradicciones para el capitalismo competitivo, como el hecho de que ninguna mercancía puede ser tan única para queda fuera del cálculo monetario, eso significa, que entre más singulares menos comercializables; o que un mercado local protegido, tienda a convertir la competencia en monopolio u oligopolios (Harvey, 2007:420,421). Las condiciones anteriores permitieron que las rentas de monopolio concibieran ingresos en grandes cantidades, los cuales solo se vieron disminuidos con el proceso de globalización, pero lograron restablecerse al concentrar capital en megaempresas que fijaron sus derechos de monopolio con leyes comerciales internacionales, como las patentes o los derechos de propiedad intelectual, entre otras (Harvey, 2007:422).

En la actualidad, tanto la cultura como el territorio, intentan ser reivindicados por el mercado con base en su singularidad, espacialidad, originalidad y autenticidad; lo anterior, aunado a diferentes discursos políticos, lograron calificarlas como mercancías incomparables (Harvey, 2007:423,425). En estos casos, para su reproducción, la renta de monopolio se ha valido de la interacción territorial generada por los patrones de actividad y las relaciones capitalistas en el planeta, determinadas particularmente por la competencia entre áreas urbanas de diferentes escalas. Esto implica, un condicionamiento del espacio socioeconómico por parte de las fuerzas políticas y sociales locales, donde los poderes del estado, la sociedad civil, además de intereses privados, instauran el régimen

urbano bajo el cual debieran establecerse iniciativas que incentiven el desarrollo (Harvey, 2007:426). Sin embargo, han prevalecido intereses particulares consolidados a través de políticas integradoras del capital extranjero, incorporando los espacios locales dentro de una articulación geográfica que brinda ventajas productivas y apropiación de plus valores fácilmente explotables.

Ejemplo de esto, son las políticas de desarrollo urbano, con las cuales se han dinamizado los procesos de inversión público-privada a largo plazo, abriendo camino a la especulación y consolidación del capital inmobiliario (Harvey, 2007:426,427). El mismo Estado participa de la extracción de las rentas de monopolio urbano, al llevar a cabo proyectos de infraestructura tanto física como social, propiciando patrones de inversión, que se pueden incrementar por el capital simbólico colectivo de una ciudad; ahí se insertan elementos culturales como la arquitectura, aunque, si se plantean desde una perspectiva no local puede perder su marca distintiva, complicando su comercialización (Harvey, 2007:428,429,432). Bajo esta lógica, el capital debe intervenir en todos los componentes culturales significativos de la sociedad, convirtiéndolos en objetos de deseo que pueda comercializar con la finalidad de obtener una renta. Pero al mismo tiempo, plantea la importancia que tienen las características históricas locales de cualquier sitio en el proceso mundial de comercialización, dejando resquicios por donde pueden filtrarse acciones políticas concretas para cada espacio, favoreciendo alternativas cimentadas en el pensamiento crítico, que permitan tener como eje articulador en la conceptualización del desarrollo, a la cultura (Harvey, 2007:432, 434).

1.4 La Posibilidad de Política Pública en la Ciudad. Ajustando los Criterios de la Política Urbana

La actual dinámica socioeconómica ha reconfigurado los patrones de vida de la mayoría de la población en el planeta, su influencia dentro de los procesos sociales se consolidó con la introyección de una doctrina económica que tiene como objetivo mantener la viabilidad del modelo productivo predominante. En este contexto, se han implementado una serie de estrategias que han generado un cambio ideológico y paradigmático que se fortaleció durante la segunda mitad del siglo XX, imponiendo una lógica donde se promueve la libertad, si, pero la empresarial, y el bienestar humano individual, ambos asociados directamente con desequilibrios ambientales y sociales. La evolución de este proceso incluso ha rebasado las fronteras delimitadas entre naciones, con la finalidad de satisfacer su demanda de recursos naturales y fuerza de trabajo a bajo costo, sin importar que durante la marcha se fragmenten grandes cantidades de áreas naturales y se promueva la expansión urbana, así como todas las actividades relacionadas con ella (Sassen, 2007:18-27). En este contexto, resulta relevante señalar la responsabilidad del sistema capitalista y particularmente de su doctrina neoliberal

como principal catalizador de las transformaciones socioeconómicas de las últimas décadas, derivadas de la construcción de un aparato conceptual conformado por instintos y valores arraigados en el sentido común, los cuales se materializaron en diversas instituciones sociales, ayudando a posicionar a este sistema como la forma de pensamiento dominante. Caracterizándose principalmente por tres elementos: desregularización, el gobierno debe eliminar toda reglamentación opuesta a las prácticas privadas; privatización, transferir todos los activos públicos que generen beneficios; y recortes, esto es la reducción de fondos estatales a todo tipo de programa social. Esto se implementa bajo la idea de que deben existir condiciones iguales para todos, las cuales pueden ser provistas por el mercado al minimizar o desaparecer la protección gubernamental a pobres y ricos. Pero dicha desregularización general, solo ha exacerbado la extracción de recursos naturales, la financiarización del mercado y de las económicas nacionales, la desvaloración del trabajo y la transformación de las formas de socialización (Klein, 2007: 88,89). Todo lo anterior implica tanto expropiar como privatizar lo logrado por el Estado y la sociedad, incluso los derechos como la educación, salud, pensiones o el espacio público, justificándose siempre en nombre del bienestar general. La realidad es que se mercantilizó toda actividad asociada a la calidad de vida de las personas, organizándolas en diferentes nichos de mercado, al mismo tiempo que les interiorizo una falsa libertad de elección por medio del consumo, es decir, cuentas con muchas opciones para satisfacer una necesidad, claro, siempre y cuando tengas dinero para acceder a ellas (Lucarelli, 2009: 132 135), (Harvey, 2012: 146-149).

Bajo esta perspectiva se equiparó el crecimiento económico con desarrollo, utilizándose dicho parámetro para determinar el nivel de progreso de regiones, naciones e incluso de las localidades, en este sentido, se otorgó gran importancia al emplazamiento de actividades productivas en todo territorio que presente las condiciones físicas, laborales, políticas o económicas adecuadas para su expansión. No obstante, situaciones de esta índole son especialmente adversas en regiones institucionalmente frágiles, con serios problemas en su organización política-económica, lo cual propicia poblaciones vulnerables en amplios sectores de la sociedad representados por la ausencia de elementos materiales esenciales para su sobrevivencia (Ramírez, 2003: 60). En estos lugares, la pobreza y la desigualdad son evidentes en la población al igual que en el territorio, convirtiéndose en una constante en el

incremento de la polarización y la brecha social a diferentes escalas, causada por unos cuantos en la búsqueda de mayor riqueza.

Gran parte de los estragos ocasionados por el neoliberalismo son resultado de la desarticulación entre componentes de la estructura social, así como de los instrumentos que permitían o garantizaban en cierto grado su funcionamiento, incluso de aquellas implementadas desde dentro del sistema capitalista décadas atrás. Esto ocurrió con el Estado de bienestar, una serie de acciones implementadas por diferentes gobiernos nacionales para regular el funcionamiento del mercado, algunas de ellas tuvieron como máximo acierto la reivindicación de ciertos derechos fundamentales de la población trabajadora. Sin embargo, la puesta en marcha de la doctrina neoliberal implicó cambios en la relación Estado, mercado y población, relegando el componente social a un segundo plano e incluso reduciendo el desarrollo o bienestar social al debilitar sus prácticas (Cruz Parceró, 2017:199); lo cual no significó su eliminación por completo, pero sí, la merma de capacidades para influir en la realidad que enfrentan los Estados modernos. Aunque también debe considerarse las diferencias entre modelos para proveer bienestar a la población, como son: el liberal, caracterizado por una austera provisión de recursos y planes de seguridad social, minimizando los efectos de la mercantilización a través del subsidio a esquemas privados de bienestar; corporativista, plantea como principal proveedor al Estado, dadas las limitaciones del mercado para reconocer derechos sociales, aunque tiende a ser excluyente y consolidar la diferencia de clases; socialdemócrata, promueve un alto estándar de vida e igualdad al incorporar a todas las personas en un mismo sistema de seguridad, socializando los costos de la protección, priorizando las acciones preventivas sobre las compensatorias (Cruz Parceró, 2017:201). Sin embargo, son las características de cada sociedad las que determinan el tipo de modelo de bienestar en que se insertan, debido a que son resultado de procesos históricos donde intervienen factores políticos, tecnológicos, económicos, además de los culturales. A su vez, esto define los valores o derechos sociales que deben ser protegidos a través del diseño y ejecución de las políticas públicas adoptadas por cada gobierno, además de estar garantizadas por normativas jurídicas y sus procesos (Cruz Parceró, 2017:207).

A pesar de lo pactado en cada sociedad existen sectores excluidos del resguardo del Estado o el mercado, provocando la organización de ciertos grupos en instituciones o actividades consideradas ilícitas, ejemplo de ello es la economía informal. En este sentido,

es fundamental la formación de políticas e instituciones públicas que se adaptan temporalmente a las transformaciones sociales, fortaleciendo a la vez sus derechos, con ello podría mitigarse una parte de la tendencia a la estratificación entre personas de primer y segundo nivel (Cruz Parceró, 2017:209,212).

Cabe resaltar que la importancia de una política pública va más allá de lo planteado en su definición formal, pues a través de ella se expresan valores, virtudes y actitudes fundamentales de las relaciones humanas en sociedad, además, facilita la generación de proyectos alternativos ante una crisis de capacidades Estatales cada vez más intensa. Esto en parte puede explicarse por la discrecionalidad manejada dentro de las grandes estructuras burocráticas, y porque los representantes del poder público inmersos en un contexto internacional influenciado por el mercado buscan mayores rentas financieras, confundiendo las diferencia entre el interés público y privado; eso también deriva en el inadecuado planteamiento e intervención de planes, programas así como de proyectos públicos (Bazán, 2009:346-350). En este sentido, abordar problemas sociales solo desde la perspectiva económica conlleva en la mayoría de los casos a la estigmatización de condiciones como la pobreza (Wacquant, 2011:9,10), dificultando la construcción de empatía, ciudadanía e incluso de democracia, pero si estas ideas se complementaran entre ellas originarían un Estado democrático con un objetivo principal, el de resolver problemas en torno a la pobreza, la miseria o el empleo, convirtiéndose en el soporte económico y político de la sociedad, (Bazán, 2009:351). Por lo contrario, se ha reducido la credibilidad de los Estados como promotores sociales y articuladores de la política gubernamental, suscitando la pérdida de autonomía y soberanía, las cuales en el contexto actual solo podrán recuperarse a través de estrategias de cooperación regional, es decir que se requiere establecer mecanismo de colaboración entre gobiernos donde se planteen nuevos espacios de participación política sustentada en lo social (Bazán, 2009:354,357).

Sin embargo, la primacía de un panorama donde la dinámica global favorece el intercambio entre naciones, la internacionalización de las actividades productivas, la consolidación de los servicios financieros y la innovación tecnológica, han privilegiado la formulación de estrategias locales e internacionales de corte económico, pero que también influyen en la forma como se relaciona la sociedad (Ramírez, 2003:24). Frente a dicho escenario, es importante que las administraciones nacionales conceptualicen con claridad a

la política pública, debido a que su funcionamiento tiende a cambiar en medida a que el Estado justifica su razonamiento, es decir, que su carácter está determinado por la administración política en turno y el momento en que está se implementa (Parsons, 2012:47). Si bien existen diversas definiciones sobre lo que es una política, en general esta puede plantearse como una propuesta o estrategia que se vale de la comprensión de un problema para darle solución, partiendo de un enfoque multidisciplinario, desde el cual se justifique el cómo, por qué y para qué se adoptan determinadas medidas de intervención (Parsons, 2012:32,49), (Ziccardi, 2018:53); si le agregamos la categoría de lo público, entonces deben considerarse acciones relativamente autónomas al mercado o la comunidad, con la finalidad de regular múltiples conflictos y contradicciones que enfrenta la realidad social. Debido a que los bienes públicos son resguardados por la sociedad, pero jurídicamente por el Estado, este último tiene un papel relevante en la mitigación de sus problemas, pues a través de las instituciones que la conforman es responsable de formular e implementar estrategias, al igual que los mecanismos de asignación de recursos entre los grupos en conflicto (Subirats y Gomà, 1999:13), (Méndez, 2016:71).

La formulación de una política pública se enmarca dentro de un proceso que consiste primero en identificar la legitimidad y claridad de un problema; seguido de la elaboración de un diagnóstico donde se defina su origen; la solución encontrada por parte de los involucrados; la presentación del tipo de acción estratégica; la cantidad y tipo de recursos con que se cuenta; así como la ejecución y evaluación de las acciones programadas (Méndez, 2016:86-87). El resultado puede catalogarse de acuerdo a sus características en una política activa, las cuales requieren atención inmediata derivada de la alta legitimidad otorgada por los actores implicados, entre ellos los funcionarios públicos; la semiactiva, donde el problema no está del todo claro, ni es de conveniencia para todos los involucrados; y la pasiva, caracterizada por contar con poca justificación entre actores (Méndez, 2016:92,95,96).

Aunque lo planteado anteriormente esquematiza el proceso de elaboración de una política pública, esta se acerca más a una estrategia gubernamental enfocada a cumplir metas planteadas por la administración en turno, de tal manera que la legitimidad de la problemática cualquiera que esta sea, incluso la social requiere la aprobación de los funcionarios estatales. Al dejar la atención de los conflictos públicos en manos de la burocracia, estos corren el

riesgo de convertirse en acciones superfluas con la única intención de justificar los objetivos proyectados por el Estado, reforzando su credibilidad ante la población al abordar, no necesariamente a profundidad, diferentes temas de la agenda pública (Méndez, 2016:71,83). Aunque también pueden incentivar conflictos de intereses entre el bienestar de la mayoría y el de unos cuantos, al flexibilizar las políticas para así propiciar las condiciones necesarias enfocadas en la reproducción de actividades productivas claves para el capitalismo.

Es necesario democratizar los espacios de actuación política dentro del Estado, integrando a la población como un actor principal con lo cual equilibrar las relaciones de poder al interior de la administración pública, además permitiría reconocer un espectro más amplio sobre las demandas sociales, e incluso identificar aquellos conflictos marginados por los objetivos gubernamentales (Subirats y Gomà, 1999:13), (Cejudo, 2016:49); facilitando el análisis de sus efectos y como es que estos varían temporal o espacialmente. Institucionalmente las políticas son públicas cuando tienen su origen en las prioridades del Estado, por eso se espera que todo gobierno democrático cuente con una; pero cualitativamente, adquiere la denominación en el momento que la sociedad expone el problema, lo legitima e incluso les encuentra solución (Parsons, 2012:59). Integrar ambos elementos en el proceso de elaboración de una política, posibilita la interacción entre actores e instituciones, la socialización de los problemas y la democratización de las estrategias a seguir, a pesar de que cada uno de los involucrados tenga una imagen diferente de la realidad que desea transformar (Subirats y Gomà, 1999: 26). El entramado resultante de las actividades e intereses de población, sector privado y gobierno, suponen una serie de discusiones y acuerdos innovadores, bajo los cuales se puedan generar reflexiones en torno a los instrumentos, dado que no existe uno ideal o atemporal (Subirats y Gomà, 1999:24) (Méndez, 2016:82), se requiere de una transformación constante para lograr su adaptación a las condiciones históricamente heredadas en el espacio donde se pretendan implementar, mitigando así los problemas existentes.

Las políticas públicas son trascendentales en el proceso de recuperación de autonomía estatal, pero sobre todo de la soberanía popular, que en muchas ocasiones ha sido menospreciada por un sector de la estructura social que ostenta el poder económico y político (Pérez, 2009:22). De ahí, que una gran cantidad de las decisiones tomadas por la elite de la administración pública no coincidan con las identificadas como propias por parte de la

población, ocasionando desconfianza en la representatividad institucional, lo cual significa un desafío a la legitimidad de los gobiernos democráticos (Cejudo, 2016:49). Por esa razón se requiere ampliar la idea convencional sobre el poder y su utilización, enfocada primordialmente en las relaciones de dominación, imponiéndose como idea principal el control de unos sobre otros, para lo cual se valen de actividades sociales, instituciones y creencias (Sartelli, 2013: 120). Incluso, dicha práctica puede manifestarse cuando un Estado se proclama soberano partiendo de la autoridad individual ejercida por cualquiera de las sedes del poder político, relegando de su esencia, que es la comunidad o el pueblo. La alteración del término no solo se da cuando se aísla e individualiza su significado, sino cuando esto es aceptado como un hecho por la comunidad, lo cual termina por desviar la atención del objetivo principal de los representantes políticos, que es el atender las necesidades del pueblo (Dussel, 2006: 14). Para que esto ocurra, se deben abrir los gobiernos a la continua participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, y al escrutinio de sus instituciones en búsqueda de transparencia dentro de sus procesos, no sin antes empoderar a las organizaciones sociales a través de normatividad que establezca nuevas obligaciones a los gobiernos (Cejudo, 2016:50); ahí corresponde insertar el aporte de la población en el diagnóstico, diseño, ejecución y seguimiento de los planes o programas. En un gobierno que se considere democrático el ejercicio del poder no está separado de la participación ciudadana, por ello, sus decisiones estarán orientadas a las preferencias, valores y propósitos de la población. En este esquema, la burocracia compuesta por servidores públicos profesionales, honestos y competentes tiene un papel relevante como equilibrio del principio democrático, pues la definición, ejercicio y control del poder lo concretan los ciudadanos a través de los procesos e instituciones correspondientes (Cejudo, 2016:55).

Sin embargo, la complejidad de las actuales condiciones sociales ocasionadas por la preferencia otorgada desde las instituciones públicas a los intereses económicos, mantienen la construcción de estrategias orientadas a la disposición de recursos y la acumulación de capital. Las cuales encuentran en el territorio, especialmente el de las ciudades su principal sitio de expresión, pues en ellas confluyen diversidad de relaciones económicas, políticas, culturales e incluso ambientales, convirtiéndola en el espacio representativo de las prácticas sociales (Parsons, 2012:50), (Pradilla, 1984:37). Para el capitalismo resultan espacios fundamentales en la producción, consumo y administración de sus actividades, reuniendo las

condiciones necesarias para su reproducción, en general, concentran actividades económicas y de población, aunque esta última es relegada a tomar el papel de mano de obra para la elaboración de mercancías o prestación de servicios (Gasca, 2008:26,29). En el contexto actual, las características físicas y socioeconómicas han permitido su especialización dentro del proceso de producción, consumo e intercambio entre ciudades, a partir de lo cual se insertan en el orden jerárquico de un sistema urbano global. Estas son algunas razones por las que además se le considera un instrumento de dominio territorial que influye directamente en el desarrollo tanto regional como local (Fernández, 2006:13), pese a su importancia, históricamente su control ha recaído sobre unas cuantas personas, las cuales buscan en todo momento generar las condiciones necesarias para garantizar su existencia material, incluso su consolidación sobre el territorio es un gran negocio para absorber excedentes generados en todo el mundo por el sistema capitalista (Harvey, 2012: 140).

La integración de las actividades productivas a un sistema financierizado, individualista, polarizante y globalizador, esta neoliberalizando las estructuras urbanas, incluidas las del hemisferio sur; reorganizándolas localmente bajo una lógica de mercado que impulsa su expansión sobre el territorio, la apropiación de los recursos, y al mismo tiempo la reconfiguración de las ciudades. El funcionamiento de este escenario bajo los principios del capitalismo neoliberal y su enfoque en las ciudades, ha permitido la formulación de estrategias públicas articuladas entre el sector financiero, representantes empresariales locales o globales, y las elites gubernamentales, vinculando las economías locales con la dinámica global, a la vez que garantizan la acumulación de ganancias privatizando los excedentes de los procesos urbanos (Ziccardi, 2018:52). Dichas políticas urbanas tienen como uno de los temas centrales el suelo urbano, al que cada vez es más fácil su acceso por parte del capital inmobiliario para la promoción y edificación de megaproyectos urbanos, los cuales se caracterizan por su necesidad de redensificar las áreas centrales, adaptar los servicios públicos y expandir la ciudad. Actualmente, son los desarrolladores inmobiliarios en conjunto con la industria de la construcción los grandes beneficiados con la transición campo-ciudad, debido a que se apropian de los excedentes generados por la adquisición de suelo barato o la producción de elementos urbano-arquitectónicos, tales acciones son resultado de la reestructuración normativa en los usos de suelo y la gestión urbana (Ziccardi, 2019:65) (Ziccardi, 2018:55), (López y Meneses,

2018:108). Estos dos actores han cobrado tanta importancia en la productividad de las naciones, que una gran cantidad de gobiernos optaron por apuntalar sus economías con la creación o remodelación de proyectos de infraestructura urbana; la creación de una vasta oferta de productos urbanos, convirtieron al mercado en el principal modelador del espacio físico y de las características de la vida de quienes habitan la ciudad. En términos generales, comprender la renta generada por el suelo, al igual que su precio, permiten entender el funcionamiento y las consecuencias del neoliberalismo (Harvey, 2012: 154).

En la búsqueda por conservar sus privilegios, diversos actores económicos han tratado de influir en la elaboración e implementación de las políticas urbanas, con la finalidad de justificar desde la perspectiva del Estado sus formas de intervención sobre el espacio físico; cuando no lo consiguen, su estrategia se basa en debilitar la legitimidad de las acciones planteadas, al influenciar en los representantes políticos o grupos técnicos encargados de tales procesos (Ziccardi, 2018:56). Sus efectos se extienden más allá de la transformación de la estructura urbana, repercuten en las condiciones de vida, pues emplea a buena parte de la población ocupada, aunque la mayoría son trabajos con poca estabilidad salarial o protección social, contribuyendo a la fragmentación del tejido urbano; también impacta en la situación financiera del Estado (Ziccardi, 2018:55), al demandar grandes costos en la construcción de infraestructura para satisfacer las necesidades urbanas derivadas de la expansión de la ciudad hacia la periferia; e incluso ha desequilibrado las condiciones ambientales, cuando el territorio queda marginado de toda actividad que no implique la generación de plusvalía. No obstante, se mantiene una tendencia definida por grupos económicos encauzados hacia la construcción de políticas urbanas pragmáticas, que ejercen acciones regulatorias para continuar con el proceso de acumulación del alto valor monetario generado por la producción y consumo de los bienes de la ciudad, lo cual implica la elección sistemática de quien será afectado o beneficiado a corto plazo, incluso en la atención a conflictos cuya resolución pertenece a los ciudadanos (Ziccardi, 2019:64).

En este sentido, el funcionamiento de dicho modelo se enfoca en la consolidación de condiciones necesarias para que determinados grupos ligados al poder político o económico capitalicen los recursos de la ciudad, mientras el resto de la población debe enfrentarse a la desposesión, desigualdad, pobreza, o corrupción, en pocas palabras acostumbrarse a sobrevivir. Un cambio en la imposición de los patrones de vida modernos requiere

modificaciones en las regulaciones urbanas que promuevan la cohesión social y la vida en comunidad como ejes centrales, pero también necesita un cambio en la forma que se concibe a la ciudad, entenderla bajo una idea de colectividad que recupere el valor social de los elementos que la integran (Ziccardi, 2018:56). Esta perspectiva se asocia directamente al reclamo de derechos y justicia social más allá de su condición jurídica, lo cual brinda la posibilidad de mitigar desigualdades sociales, económicas y territoriales cuando se incorpora a la ciudadanía y sus respectivos movimientos en los procesos de gestión urbana (Ziccardi, 2018:58); la participación entre población-Estado debe ser el criterio básico en la toma de decisiones que lleven a la elaboración de políticas urbanas a favor de la recuperación del espacio público.

Es importante contextualizar la política urbana dentro del amplio esquema de la política pública, debido a que su relevancia social se consolida cuando pasa por las instituciones del Estado en ese sentido (Castells, 1999:294), deben caracterizarse por solucionar eficazmente un problema que afecte el bienestar colectivo, sujetándose a un marco normativo y legal sustentado por un gobierno democrático en sus diferentes niveles. En un marco general, donde las contradicciones socioeconómicas son parte inseparable de la ciudad moderna, se concibe en la política el principal articulador de los procesos urbanos, al servir como mediador entre los diferentes intereses sociales, incluso de aquellos que en ocasiones resultan contradictorios (Castells, 1999:290,294). En la búsqueda constante por cambiar su realidad, los actores sociales necesitan de procesos innovadores que involucren diferentes dimensiones, las cuales incrementen la participación entre la sociedad y sus instituciones, faciliten la inversión adecuada de los recursos públicos, que integren a los actores públicos con los privados para gestionar la realización de obra pública y servicios, además de plantear la recuperación de excedentes urbanos para ser utilizados en la transformación del espacio físico-social, creando estrategias con base en las características del territorio (Fariña, 2007:214,223).

En el escenario urbano las políticas deben ser atendidas desde la perspectiva social y gubernamental para recuperar su esencia distributiva, así alcanzará a cubrir la demanda de recursos materiales, humanos y financieros necesarios durante las diferentes etapas del proceso de atenuación de un problema (Ziccardi, 2019:63), eso implica desde la elaboración de instrumentos o estrategias, hasta la puesta en práctica de las acciones de mitigación.

Entonces, la apolítica urbana debe concebirse como una forma de intervención del Estado sobre el espacio, con la finalidad de crear las condiciones materiales que soporten los servicios públicos, manteniendo el funcionamiento de los bienes de consumo colectivo (Castells en Ziccardi, 2018:54); por medio de ellas se pueda redistribuir inversión financiera hacia proyectos de infraestructura, al igual que en programas o acciones de reivindicación para los sectores populares más desprotegidos. La demanda de mayores recursos monetarios requiere la participación de actores relevantes dentro del aparato gubernamental, como es el caso del legislativo, responsable de la aprobación del presupuesto público, aunque la heterogeneidad ideológica de los representantes que conforman las diferentes estructuras del gobierno ocasiona conflictos al contraponerse sus intereses, algunos de ellos bosquejados por el poder económico (Ziccardi, 2018:54). La racionalidad y la cantidad de los recursos dirigidos a las políticas urbanas son un factor determinante en la definición su contenido, al cual le incumbe primordialmente la atención de demandas populares; a través de acciones que recuperen los procesos de planeación no convencional, sino participativa; implementación de ejercicios de colaboración ciudadana como el presupuesto participativo; ayudas subvencionadas en actividades de interés general o subsidiadas a personas con menores recursos; aplicación de tarifas diferenciadas en la prestación de servicios públicos, igual que en el pago de impuestos; facilitar el acceso al suelo y vivienda para quienes lo necesitan, entre otras. Para hacer esto posible, se debe consolidar un esquema colaborativo entre ciudadanía y Estado que reconozca la importancia de las actividades sociales, dotando a la población de una mayor capacidad de intervención en la confección de políticas urbanas (Ziccardi, 2019:64) (Ziccardi, 2018:60). El uso de estrategias con este enfoque, ayudara con el desarraigo de la idea convencional de territorio, en la que solo es un componente físico del cual se puede obtener beneficios aprovechando sus características naturales o su localización geográfica (Cortez y Delgadillo, s.f:47); e instaurar una concepción más amplia que combine sus atributos físicos con los culturales, donde el conocimiento local y la interacción social e institucional sean los artífices de procesos de apropiación del espacio social, así como de la organización colectiva.

La adopción de los principios neoliberales a nivel global obligó a reformar estructuralmente el funcionamiento de los Estados nacionales, favoreciendo prácticas económicas que se han caracterizado por la desregularización normativa, la privatización de

bienes públicos y los recortes a la protección social de la población, gracias a que se fundamentan en la libertad individual, empresarial, pero sobre todo en la del mercado. La desarticulación de instrumentos que garantizaban el bienestar social, también disminuyó la capacidad del Estado para afrontar la realidad planteada por la modernidad económica. Estas transformaciones han sido tan profundas, que se interiorizaron en el sentido común de la población, normalizando la desposesión, privatización y mercantilización de bienes públicos, e incluso de algunos de sus derechos básicos como la salud o la educación, aspectos primordiales para el desarrollo de los individuos. Es evidente en las condiciones de vida de la población, la necesidad de recuperar espacios para la toma de decisiones, al igual que en todas las etapas de este proceso, equilibrando con ello las relaciones de poder presentes en la estructura gubernamental, y contrarrestando la incapacidad o la inacción del Estado. Por tal propósito, se debe incidir en el contenido de las políticas públicas a través de la constante participación social, lo cual, a su vez garantiza la continua modificación de estrategias para que se adapten temporal y espacialmente a los problemas propios del interés público. Muchos de estos intereses coinciden sobre el territorio, particularmente en las ciudades, espacios donde se concentran actividades económicas, poblacionales, políticas, e incluso ambientales. Son sitios con una gran dualidad, por un lado, tienen un alto valor de uso social, y por el otro, uno monetario, características que bajo la perspectiva económica dominante intentan privatizar sus beneficios y socializar efectos dañinos que incrementan la pobreza, la marginación, así como la fragmentación del territorio. En cualquier caso, es prioritario mitigar las desigualdades echando mano de la legislación, la normatividad, pero sobre todo de la participación ciudadana en la construcción de políticas urbanas que faciliten el acceso a servicios urbanos, al suelo, la vivienda, a equipamientos de salud, educación, recreación e infraestructura de soporte para servicios públicos, por supuesto a favor de quien más los necesita, no de quien los mercantiliza. En ese sentido, se deben preparar esquemas de vinculación democrática entre población y gobierno Federal, Estatal o Local, con la finalidad de reconocer los problemas desde su origen, de comprender la realidad de quienes la viven día a día, y porque no, en el proceso encontrar una forma de mitigar las condiciones adversas. Lo público debe recuperar su esencia, proteger y garantizar la vida.

1.5 Planeación y ciudad; La importancia de una visión jurídica en el urbanismo

La concepción de desarrollo, actualmente a nivel mundial parece estar determinada predominantemente por lo económico, incrementando así, una brecha social que agudiza la polarización entre la población y su territorio a diferentes escalas, generando una expresión constante en prácticamente todas las naciones modernas, la desigualdad. En este contexto, se plantea la integración global de las naciones, como una táctica necesaria para reajustar el equilibrio socioeconómico, implantando condiciones equitativas, con la finalidad de crear bienestar general, la pregunta sería ¿hacia qué tipo de bienestar? o ¿para quién?; ¿no resulta extraño que son los países subdesarrollados los que presentan las estrategias más rigurosas, y las consecuencias más polarizantes?

Esto cobra sentido, gracias a que el Estado moderno ha adoptado actores y prácticas desterritorializadoras, incentivadas por la creación de un mercado mundial de trabajo, pero también de suelo, favoreciendo la transición del predominio de las actividades primarias a las terciarias, permitiendo que actividades como el comercio y las inversiones internacionales se lleven a cabo desde diferentes ubicaciones; la razón, la constante búsqueda de recursos naturales o fuerza de trabajo a bajo costo, condiciones particularmente implícitas en el mundo subdesarrollado (Asuad, 2001:16), (Sassen, 2007:15), (Sassen, 2007:18-27). El emplazamiento de dichas actividades sobre el territorio, lo ha fragmentado, al priorizar la expansión urbana incluso sobre áreas de gran valía, las cuales concentran recursos naturales como flora, fauna, minerales, agua, e incluso, suelo productivo apto para la agricultura, causando la desarticulación entre el territorio y quienes lo habitan.

Dichas condiciones, se han agudizado durante las últimas décadas en regiones frágiles como lo es Latinoamérica, a pesar de que los indicadores planteados por sus mismos gobiernos proyectan un panorama favorecedor, la realidad es que la apertura de sus fronteras ha contribuido al debilitamiento de sus instituciones, y la flexibilización de las políticas a favor del sector económico, transformando las características de la región. Estos cambios, deben comprenderse dentro de un marco histórico general, donde el intercambio de mercancías juega un rol primordial en el crecimiento de los mercados y su homologación a través del dinero, pues ahora, este elemento abstracto permite la adquisición de cualquier producto, prácticamente en cualquier lugar del planeta. Pero a la vez, significó la separación del trabajo real que daban forma a las actividades de la vida cotidiana, es decir, se sustituyó el valor de uso, por su equivalente valor de cambio (Polanyi, 2012: 214, 217). La consecuencia fue en primera instancia, una evolución hacia el comercio liberal, donde la libertad, ese principio fundamental para el ser humano, se conceptualizó y se interiorizó en la población a través de las instituciones gubernamentales, aquellas en las cuales se concentraba tanto el poder moral como económico de la época, condiciones estrechamente ligadas al bienestar del mercado, muy lejos de la

paz y la libertad social (Polanyi, 2012: 312, 314). No obstante, la continuidad de este modelo requería dotar de ciertas condiciones de bienestar general a la mano de obra, pues son vitales para la producción y el consumo, así que en cierto sentido empoderaron a la clase media trabajadora con el discurso de la protección social; donde el obrero y sus intereses, como la protección social, laboral, vivienda, o de salud, fueron abordados desde el interior del gobierno al implementar estrategias avaladas por la clase media-trabajadora a través del voto. Pero al mismo tiempo, se pusieron en marcha una serie de normas orientadas a la protección de la producción, estas políticas se englobaron dentro de la corriente denominada colectivismo, pero a pesar de su nombre, tenían intrínsecamente incorporado el hecho de que el poder político, al igual que el poder de decisión lo mantenía las elites comerciales que permanecían dentro del gobierno (Polanyi, 2012:204, 189).

Por supuesto, se requirió de un instrumento que permitiera llevar a cabo las estrategias programadas, de los diversos existentes, fue la planeación la que se convirtió en el predilecto durante la etapa del liberalismo económico, particularmente a finales del siglo XIX, aunque por sus características en ese momento, es posible que difiera con la que conocemos actualmente. Primero se utilizó, con el objetivo de mantener las condiciones socioeconómicas existentes, sin embargo, traspaso más allá, pues toda expresión social y sus actividades están asociadas indisolublemente a una realidad territorial, por lo que este, también fue objeto de planes donde se regularía su funcionamiento. En algunos casos, dichos planes establecieron acciones tan ingeniosas que incluso perduran en la instrumentación actual a nivel mundial. Uno de los principales ejemplos utilizados en el ámbito urbano, fue el zoning o la zonificación, como un plan general para reducir el desorden imperante en las ciudades, teniendo como base los usos de suelo, pero destacándose, por la idea de promocionar el bienestar social a través de la toma de decisiones conjuntas entre propietarios, funcionarios y especialistas, con el objetivo de hacer destacar la acción colectiva sobre la individual (Revell, 2016). En Nueva York, la primera ciudad donde se implementó tal reglamentación, determinó el crecimiento urbano y las características arquitectónicas de las edificaciones, justificándose bajo argumentos asociados con la seguridad y la salud pública; la higiene de las ciudades tuvo un lugar importante, pues fue el catalizador para la construcción de obras de infraestructura, principalmente para la distribución de agua y drenaje.

Es relevante comprender, que esto solo fue posible gracias a un cambio en el paradigma del razonamiento jurídico, para el cual las acciones sobre lo urbano dependían de la interpretación personal de un juez, haciendo que muchas decisiones se tomaran de manera discrecional e incluso arbitraria. Con la zonificación, ahora lo jurídico tiene un punto de partida, un razonamiento al cual se llamó integral, pues tenía como elemento cohesionador un plan urbanístico, elaborado por una serie de especialistas en la materia, consejeros y gobierno; la confección de dicho documento, se

convirtió en responsabilidad de la administración local, ampliando su límites como autoridad regulatoria, consolidándose así, el uso legítimo del poder gubernamental. En este contexto, todo efecto planteado por la zonificación, era sometido al consenso de la planeación de los ayuntamientos, quienes decidían sobre los usos de suelo. No obstante, la dinámica económica encontró la manera de infiltrarse en el proceso de formulación de esta estrategia, permitiendo que los intereses privados la utilizaran para establecer una planeación legal y represiva, de la que se excluyeron a ciertos sectores de la sociedad. Si bien, aún quedaban los tribunales como una última especie de defensa ante la consolidación de los prejuicios de clase, la verdad es que el actuar de estos, también había quedado inscrito dentro de los parámetros de la planeación y la zonificación vigente (Revell, 2016).

En ese momento, México se encontraba en una etapa de reivindicación con los principios fundamentales que maquinaron su movimiento revolucionario a principios del siglo XX, eso propició el surgimiento de un nuevo régimen político, e incluso novedoso, por su propuesta de socializar la propiedad a favor de aquellos que menos tienen; la materialización de este ideal, se dio con la promulgación de la constitución política de los Estado Unidos Mexicanos, en 1917. Bajo este panorama, es comprensible que el tema que ocupara mayor relevancia y recursos, fuera el reparto de las tierras que durante generaciones estuvieron acaparadas por las elites económicas, dejando relegada una realidad muy cercana, la urbana. Sin embargo, eso fue precisamente lo que caracterizó la dinámica posrevolucionaria, el paso de los sectores poblacionales rurales a la ciudad en busca de mejorar sus condiciones de vida, con tal intensidad que origino una primera crisis, la de la vivienda (Meneses, 2020). A pesar de que la nueva constitución la reconocía como un derecho, en la práctica, el estado solo participó aportando suelo barato, para que fueran los desarrolladores inmobiliarios los que resolvieran problemas propios del proceso urbano, de hecho, el artículo 123 de la constitución política, planteaba que la urbanización era tarea de empresarios coordinada por el estado. El proceso trajo disputas, que tenían como fondo una inconformidad centrada en que el derecho y su postura socializadora impusieron obligaciones a ciertos sectores de la elite nacional, discrepancia en la que tuvo que intervenir la suprema corte de justicia de la nación para emitir resoluciones, pero también sirvió para que las legislaturas locales propusieran soluciones propias para sus territorios. No obstante, dichas condiciones ya habían estructurado en cierta forma la planeación urbana del momento, caracterizada por el crecimiento poblacional y su migración hacia las áreas más rentables, la relevancia económica que adquirieron las ciudades, requirió de una modernidad comprendida dentro del marco de una urbanización higienista, en el cual, la provisión de infraestructura para el servicio de agua, alcantarillado y estructura vial eran fundamentales (Meneses, 2020).

Así fue, que la nueva planeación urbana centró sus obras más importantes en cubrir necesidades físicas, entrando en una etapa donde la asesoría técnica y conceptual de personajes como

Carlos Contreras o Miguel Ángel de Quevedo, introdujeron innovaciones en la ciudad de México, que se extendieron por toda la nación; entre las más destacadas, están la conservación patrimonial, de áreas verdes, construcción de parques y monumentos, así como grandes pavimentaciones que interconectaron la ciudad en su interior, pero también con el resto del país. Dichos elementos, resolvieron problemas ligados directamente al bienestar público, aunque también acentuaron el carácter funcionalista y clasista de la planeación, pues la mayoría de las necesidades a resolver se determinaban por comités, conformados por banqueros, industriales, cámaras de comercio, entre otros, quienes se manifestaban afectados por proyectos programados para el mejoramiento de la ciudad. En este contexto, la planeación urbana tenía un carácter polarizador, debido a su operación puntual y específica, desligada de los problemas sociales que afectaba al grueso de la población, de ahí que la participación del estado fuera prácticamente nula, condición que cambió con la modificación de la ley de planeación en 1936, ahora la contribución del estado era tan relevante que incluso tomaba parte en las finanzas (Escudero, 2018).

Priorizar la construcción de infraestructura como solución a los problemas de la ciudad, ha sido la tendencia dominante en la planeación urbana de nuestro país, si bien, se ha transformado con el paso del tiempo, esta ha adaptado sus criterios en cierta forma a las condiciones materiales heredadas de un contexto histórico, el cual tiene su origen en la dinámica socioeconómica mundial. Existe particularmente un punto de inflexión, durante la década de 1970, cuando la relativa estabilidad proporcionada por el estado de bienestar, es interpretada como un estancamiento por parte del sistema económico, llevando a la implementación de un cambio paradigmático e ideológico dentro del capitalismo, y cuya lógica promotora del bienestar humano individual, está intrínsecamente asociado al desequilibrio ambiental y social (Harvey, 2007: 5,6). Desde entonces, el denominado neoliberalismo, se ha convertido en el pensamiento dominante, conformando un aparato conceptual que entrama instituciones, instintos y valores, cimentados en el sentido común, para los cuales la intervención del Estado en términos de la socialización del derecho, representa una amenaza a las libertades individuales, que básicamente simbolizan la facultad del ser humano para ejercer la libre empresa; quedando en segundo plano los problemas socioterritoriales, cambiando las formas de socialización dentro y fuera de la ciudad (Harvey, 2007: 11, 12, 47,49), (Theodore, Peck, Brenner, 2009: 2) (Lucarelli, 2009: 132 135). Aunque son los centros urbanos, los sitios donde se agudizan las condiciones asociadas con la reproducción del sistema económico, debido a que ahora, su funcionamiento integra el financiamiento bancario, una nueva variable que ha obligado a sus administradores a implementar estrategias de restructuración urbana, de las cuales desatacan: la transferencia de recursos estatales, principalmente impuestos, a instituciones bancarias para solventar el pago de préstamos o en su caso el refinanciamiento de deuda; también, adoptó el uso de un modelo

empresarial, asociando al sector público con el privado para la solución de problemas relacionados con lo urbano, aunque esta es una estrategia implementada desde el siglo XIX en Estados Unidos y Canadá. (Harvey, 2007: 8,53,56).

A pesar de un cambio en el paradigma global, en América Latina y particularmente en nuestro país, la planeación continua siendo una constante, es la herramienta articuladora de condiciones técnicas con los aparatos de poder político, aunque ha sido enfocada especialmente como una estrategia productiva; en la cual predomina el discurso urbano, donde la ciudad, región, o espacios industriales nacionales e internacionales, son prioridad, a la par de las innovaciones productivas, procesos de competitividad, incremento de infraestructura, y los mecanismos de gobernanza (Sevilla, 2010). Creando en la mayoría de los casos, espacios urbanos individualizados que van acorde con la racionalidad de mercado, conflictuándose en cierta medida con el bien común, de esta manera la planeación presenta una dualidad desde la cual puede transformar la realidad a voluntad, aunque lo hace principalmente en beneficio de grupos ligados al poder político o económico (Valenzuela, 2014:26). Su indivisible relación con el estado, le ha permitido sincronizar la meta del desarrollo en términos de productividad, no de bienestar, para lo que incluso, creó instituciones que facilitan la coordinación con el mercado, aunque esto signifique el detrimento de su entorno, y por supuesto de sus principales unidades socio-espaciales, las ciudades (Dickens en Rózga, 2004:115).

Conceptualmente, la planeación va más allá de una serie de procedimientos técnicos, es una práctica política, una acción cargada de intencionalidad asociada a la organización del poder en turno, por tanto, tiene una proyección social que influye en la realidad de aquellos a quienes se dirige (Montemayor, 1983:21), En este contexto, es el estado quien debiera llevarla a cabo, pues en él se reconoce a la instancia que salvaguarda los intereses públicos y la administración de los recursos disponibles. No de manera unilateral, porque debe abrir espacios donde los diferentes actores sociales participen de la formulación, instrumentación, control y evaluación de planes que aborden los asuntos públicos (Montemayor, 1983:21).

Sin embargo, nada de lo mencionado hasta ahora cobra sentido, sino integramos a la discusión los eventos acontecidos localmente, sería una explicación demasiado simple atribuirle el origen de todos los efectos negativos al proceso neoliberal, aunque tampoco es posible negar que en esta etapa se han agudizado. Para el caso de la planeación en nuestro país, es necesario comprender que su importancia se configuró por la necesidad enfrentar los requerimientos básicos de los asentamientos humanos, de ahí que el estado deba normalos jurídicamente para afrontarlos. Todo esto conlleva diferentes acciones como la imposición de límites a la propiedad privada, la distribución de atribuciones federales, estatales y municipales, el fortalecimiento municipal, así como la concurrencia entre niveles de gobierno, conceptos introducidos en la constitución con la reforma de los artículos

27, 73, 115. Con los cuales, se dio mayor relevancia al orden local para que este llevarse a cabo el ordenamiento de su territorio, incluyendo, elaboración de planes de desarrollo, emitiendo licencias de construcción y usos de suelo etc.; mientras que orden estatal e incluso federal quedaron relegados, al menos en el papel, dado que son quienes manejan las partidas presupuestarias, así que en la práctica influyen de manera importante en las decisiones municipales (Azuela, Cancino, 2007), (Azuela, 2010).

De esto se puede entender, que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el marco general donde se encuadra la planeación y su relevancia estratégica, pero que no puede materializarse sino se remite básicamente a la elaboración y puesta en marcha de la Ley General de Asentamientos humanos, ahí se especifica como la principal herramienta de ordenamiento urbano. Aunque su consolidación como elemento homogeneizador, no se ha dado en la práctica por diversos factores, entre ellos, la fragmentada conceptualización de lo urbano a nivel normativo entre lo ambiental, lo económico y lo agrario; en este contexto, la planeación no es una herramienta de ordenamiento si no se establecen parámetros que le permitan operar horizontalmente, en lugar de sectorialmente (Azuela, 2010). Entre las discrepancias normativas y las transformaciones socioeconómicas, la planeación a nivel urbano, abordó los diferentes aspectos de la vida diaria y sus expresiones territoriales desde un enfoque orientado a la comprensión e integración de los diversos problemas de la ciudad. Sin embargo, factores externos como el proceso de globalización y el emplazamiento de nuevos procesos financieros, influyeron en la implementación de estrategias específicas de intervención urbana; favoreciendo el crecimiento de sectores económicos, como el inmobiliario. La dicotomía entre ambas posturas, aumentó por las atribuciones que las asambleas o congresos locales tienen para intervenir lo urbano, emitiendo diferentes leyes con ambiguos lineamientos de operación; pero también, por la implementación de instrumentos de intervención como los programas parciales o los polígonos de actuación, entre otros, que dejan de lado los procesos legislativos e incluso de participación social. Este es un esquema, que parece reproducirse en casi todas las ciudades del país, el cual abre la puerta a proyectos de gran envergadura e inversión, que complejizan las relaciones socio territoriales, al igual que la estructura jerárquica de la normatividad en sus diferentes ámbitos (González-Malagón, 2018).

Sin lugar a dudas, conceptualizar estrategias como la planeación, requiere de una mirada que integre diferentes factores, debido a que su comprensión está enmarcada dentro de un proceso histórico, que hereda condiciones bajo las cuales se estructura su funcionamiento e incluso su adaptación en el tiempo. Es decir, las características que le definen no aparecen simplemente de la nada, son resultado de una serie de condiciones sociales y económicas diferenciadas en el tiempo, pero que en ese mismo panorama parecen dejar relegados aspectos como el derecho, a pesar de ser un elemento fundamental

en la estructuración de la sociedad. De ahí, que no pueda comprenderse la planeación sin la visión jurídica que le fundamenta desde nuestra Constitución política como una actividad estratégica, y su implementación bajo la figura de la Ley general de asentamiento humanos; si no se consideran estos elementos, la planeación y su función normativa no existen. En este sentido, resulta pertinente la consolidación de una doctrina urbanística horizontal, donde la representación social determine parámetros de acción para el beneficio común, haciendo evidente la socialización del derecho como el elemento de acompañamiento para la elaboración de políticas, leyes e instrumentos que permita llevar a cabo transformaciones de fondo a través de la planeación de lo urbano.

Capítulo II. La Neoliberalización Global del Enfoque Político

A nivel mundial, la dimensión económica, social, e incluso ambiental se han transformado debido a una condición histórica heredada por las diversas formas en que la sociedad humana ha organizado a su población, así como a la manera en que se producen y distribuyen los diferentes bienes materiales en cada una de estas etapas. Actualmente la acumulación de riquezas mantiene un patrón característico, en el cual unos pocos individuos se benefician del trabajo y de lo producido por una mayoría que apenas reciben lo suficiente para cubrir algunas de las necesidades básicas para su sobrevivencia, tal grado de polarización en la distribución de los recursos al igual que de sus beneficios han impactado toda forma de vida en el planeta. Se ha planteado desde diferentes perspectivas que la acción humana es la principal razón de la agudización de los problemas socio espaciales, como si toda labor humana fuera homogénea en su causa y efecto, concepto aprovechado por el sistema imperante para responsabilizar en igualdad de circunstancias a todos los individuos de una sociedad, cuando al menos durante los últimos dos siglos han sido la intensificación de los procesos de producción de mercancías y su comercialización el principal motivo de los efectos adversos en general.

En este momento, mantener la racionalidad de mercado es posible gracias al acelerado progreso en las tecnologías, especialmente de telecomunicación (Pérez, 2009: 64), las cuales ampliaron la estructura de redes de comunicación convencionales por las cuales se trasladan mercancías, mano de obra, la producción industrial e incluso el mismo capital, quienes incorporaron medios intangibles caracterizados por facilitar la conexión entre localizaciones relevantes en el planeta con el objeto de identificar el emplazamiento más benéfico.

Es a partir de la década de los setenta que con la aparición del fenómeno de la globalización las distancias físicas se acortaron, preparando el camino para la consolidación del sector financiero, a través de la integración espacio temporal del territorio y del incremento en la cantidad y velocidad de los flujos de capital (Pérez, 2009: 87). El neoliberalismo se convirtió en un nuevo paradigma mundial, sustentado en un modelo para el cual es primordial el crecimiento de las exportaciones, de tal manera que las grandes disparidades por el ocasionadas se afrontan con crecimiento económico y estabilidad tanto fiscal como monetaria, pues el Estado sólo representa una garantía para la estabilidad macroeconómica.

En este sentido, las corporaciones transnacionales son las encargadas de la reestructuración territorial de las actividades productivas globales, relocalizando las manufacturas, facilitando el flujo de capital en países desarrollados, transformando los Estados nacionales en Estados de competencia constante para atraer inversión extranjera directa, la cual configura el espacio para materializar dicho proceso (Pérez, 2009: 59). Los gobiernos tradicionales han cedido su capacidad de plantear políticas

y estrategias ante actores e instituciones internacionales, modelando Estados modernos con limitada representación democrática a pesar de tener el monopolio de lo político y lo público, pero que se insertan funcionalmente en la hegemonía económica del mercado global. Dicha dinámica les impide a sí mismos mantener una relación estable entre sus actores internos, obligándoles a ir en la búsqueda de ayuda internacional con la finalidad de alcanzar la estabilidad necesaria, iniciando así procesos de integración supranacional por medio de tratados de colaboración económica o política, aunque esto implique el menoscabo de su soberanía nacional (Pérez, 2009: 66).

Las consecuencias por la toma de esta decisión pueden observarse territorialmente en la actual configuración espacial, que tiende a conformar un único territorio; socialmente, en la concentración de la pobreza con todos sus efectos; y político-económicamente en la disminución del aporte económico de los Estados a su Producto Interno Bruto (PIB). En el caso de los países considerados como desarrollados este alcanza alrededor de 44% del PIB nacional, mientras que en Latinoamérica su participación promedio corresponde aproximadamente a 23% (Pérez, 2009: 16). Todas estas implicaciones en su conjunto han derivado en la conformación de un circuito global que prioriza la comercialización de mercancías de todo tipo, pero sobre todo del flujo de capitales, incluso a costa de la estabilidad social y soberanía nacional de cualquier Estado, lo cual redundará en la conducción del territorio en términos de dicho propósito.

2.1 Integración Mexicana al Contexto Regional, el Tratado de Libre Comercio (TLC)

En México, el aporte Estatal al Producto Interno Bruto nacional es de 13%, en gran parte gracias a la desnacionalización de la banca y al traspaso de empresas paraestatales a manos de privados, tales acciones fueron promovidas por instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional, que desde la década de los ochenta en nuestro país apostaban por el desfase tecnológico y un debilitamiento financiero (Pérez, 2009: 16). Con la finalidad de mejorar sus capacidades competitivas, y aprovechando las condiciones de igualdad de circunstancias planteadas por el fenómeno de la globalización, el gobierno mexicano en turno que ya para entonces había adoptado al neoliberalismo como eje rector de su política de Estado, sentó las bases para participar de la vinculación económica regional constituida por los Estados Unidos de Norteamérica (EUA), y Canadá, a través de la elaboración y ejecución de un acuerdo comercial entre los tres países. Convenio desde el que se plantean los parámetros para las transacciones comerciales, al reducir o eliminar aranceles de bienes, y llegar a acuerdos sobre la prestación de servicios entre los países que lo conforman, permitiendo con ello ampliar sus mercados.

El denominado Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entró en vigor el 1 de enero de 1994, durante el mandato presidencial del ciudadano Carlos Salinas de Gortari y bajo la supervisión del entonces subsecretario de relaciones exteriores Marcelo Ebrard Casaubon. El

contexto de este documento está centrado en la decisión de EUA, Canadá y México por consolidar su relación de amistad, claro, siempre y cuando exista la disposición de cooperar para reducir las perturbaciones en las actividades comerciales. Por este motivo, consideran necesario establecer los respectivos derechos y obligaciones derivados del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, dejando reglas claras en beneficio de los intercambios internacionales, dado que un mercado más extenso y seguro para los bienes y servicios producidos en sus territorios facilita la expansión del comercio mundial, incidiendo en el desarrollo de las naciones. En este sentido, es prioritario fortalecer la competencia de sus empresas alentando la creatividad e innovación que fomenten la producción de nuevas mercancías protegidas por las leyes internacionales de propiedad intelectual. Pero alcanzar un desarrollo sostenible solo es posible siendo congruentes con la salvaguarda del interés público, la mejora en las condiciones de vida de la población, sus condiciones laborales, así como con la defensa de los derechos laborales de los trabajadores; pero también conservando y protegiendo el ambiente desde las instituciones al elaborar y aplicar leyes en esta materia (TLCAN, 1994).

Operativizar todos estos intereses requirió llegar a acuerdos que quedaron plasmados en los objetivos del tratado, estos nos permiten evidenciar las verdaderas pretensiones de aquellos quienes lo redactaron y del documento en sí mismo. Por lo tanto, dicho acuerdo comercial tiene como finalidad eliminar obstáculos al comercio dentro de una zona delimitada para ejercer libremente esta actividad, facilitando la circulación de bienes y servicios, promoviendo la competitividad entre empresas, e incrementando las oportunidades de inversión en la región. Estas acciones solo pueden garantizarse concibiendo procedimientos eficaces para su aplicación, cumplimiento, su administración conjunta entre naciones, así como en la resolución de controversias; por lo cual debe tenerse en cuenta la protección efectiva de los derechos de propiedad intelectual (TLCAN, 1994). Además, aspiran a consolidar la integración regional planteando nuevos lineamientos de cooperación trilateral, regional y multilateral que mejoren o amplíen las atribuciones del tratado. Resulta interesante hacer constar que el mismo documento deja claro que las partes pueden aplicar e interpretar las disposiciones del tratado, pero sujetándose obligatoriamente a las metas planteadas por sus objetivos y ateniéndose a lo dispuesto por el derecho internacional. En este sentido, en caso de que exista algún tipo de incompatibilidad con otros convenios internacionales, en general este tratado prevalecerá en la medida de lo posible, a menos de que disponga otra cosa; por ejemplo, en materia ambiental prevalecerán las obligaciones comprometidas con el TLCAN, pero eligiendo de entre todas sus opciones para resolver una controversia, la que tenga un menor grado de incompatibilidad. Y aunque pueden introducirse modificaciones de mutuo acuerdo en esta situación, e incluso asentarlas de manera escrita, terminan imponiéndose los intereses comerciales siempre y cuando así lo considere

el convenio (TLCAN, 1994). En general, las naciones participantes de este bloque supranacional tienen la capacidad de adoptar las medidas que consideren necesarias para eficientar la implementación de los objetivos del documento; influyendo particularmente a escala local en los gobiernos Estatales y Provinciales para que observen el cumplimiento exacto de lo estipulado por el TLCAN sobre sus territorios.

2.1.1 Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAA)

Dentro del marco de colaboración entre los actores principales del TLCAN, se propuso un acuerdo en materia de conservación y protección al ambiente, que entró en vigor sincrónicamente con el Tratado comercial, de hecho, forma parte de la estructura conceptual del documento. Este acuerdo en materia ambiental establece como referente trascendental la interrelación territorial entre las naciones, aspirando a alcanzar un desarrollo sustentable, basándose en la conservación y protección ambiental, donde los estados juegan un papel relevante para garantizar el aprovechamiento de sus recursos de manera responsable de acuerdo a sus respectivas condiciones climáticas, geográficas, económicas, de infraestructura, o tecnología, elementos que deben ser considerados dentro de sus políticas tanto ambientales como de desarrollo. Aunque los vínculos socioeconómicos son cada vez más cercanos entre los Estados, estos reconocen la importancia de incorporar elementos de participación social en la conservación territorial, para que en conjunto con una comisión trilateral se asegure la cooperación efectiva para lograr objetivos y metas en pro de mayores niveles de protección ambiental que puedan beneficiar a las generaciones futuras en esta región (ACAAN, 1993).

Lo anterior se tradujo en una serie de objetivos encaminados a promocionar el desarrollo sustentable, por medio de la protección y mejora de nuestro entorno, de la cooperación mutua en la elaboración de políticas económicas o ambientales, siempre y cuando sean acorde a lo programado en TLCAN con la finalidad de que el comercio no se vea afectado. Por lo tanto es necesario elaborar leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales, donde la participación de la sociedad promueva la transparencia en la aplicación de las normativas existentes; aunque en caso de requerir se propondrán nuevos esquemas de normatividad que se ajusten a la prevención de la contaminación, pero sobre todo a la eficacia económica de la protección ambiental.

Cabe resaltar que la salvaguarda del entorno físico está intrínsecamente relacionada con el territorio al igual que con las actividades llevadas a cabo en él, por ende, es un compromiso general según este acuerdo la formulación periódica de informes, y evaluaciones de impacto ambiental cuando procedan. Por otra parte, incita a la instauración de instrumentos económicos que faciliten conseguir sus objetivos, entre algunas de las medidas planteadas para afrontar las contingencias está la inversión en ciencia, tecnología, educación, e incluso en legislación ambiental (ACAAN, 1993).

Es responsabilidad de cada uno de los Estados garantizar que su propia legislación provea sobre su territorio un nivel adecuado de protección en esta materia, y aludiendo a su soberanía, el convenio dispone como parte de la cooperación trinacional la entrega voluntaria de información que no obstaculicen la aplicación de su ley ambiental, información empresarial, comercial, la privacidad personal o la toma de decisiones de gobierno. Sin embargo, están supeditados a notificación a cualquiera de los interesados toda medida vigente que pudiera afectar sustancialmente el funcionamiento del acuerdo o de sus propios intereses. Además, los participante de este acuerdo a través de la conformación de un consejo pueden emitir recomendaciones acerca de técnicas o estrategias para mitigar la contaminación; indicadores para informar el estado del ambiente; instrumentos económicos a utilizar; los asuntos relacionados con el desarrollo económico; procesos para aumentar la compatibilidad entre normativas e instrumentos de evaluación, congruentes con el TLCAN; recibir información confidencial de una de las partes para poder darla a conocer a otra; e incluso colaborar con la comisión de libre comercio en la resolución y prevención de controversias económico-ambientales, la cuales, dicho sea de paso se resuelven con el pago de retribuciones económicas entre los demandantes (ACAAN, 1993).

2.1.2 La Nueva Cara de un Viejo Acuerdo, el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)

Después de veinticinco años en funcionamiento y de estructurar una de las zonas de libre comercio más grande en el mundo, el TLCAN sufrió una actualización relevante, impulsada en gran medida por el discurso nacionalista-proteccionista del recién elegido presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, C. Donald J. Trump, en 2017. Bajo la latente amenaza de los EUA de cancelar el tratado sino se realizaba una profunda renegociación de condiciones entre las partes, nace el denominado Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) (Instituto Mexicano para la Competitividad [IMCO], 2022). La nueva propuesta de este viejo tratado comercial le valió una ampliación capitular sustancial, bajo la conocida premisa de consolidación de la amistad entre gobiernos, que ahora incluye a los pueblos de la región; siendo el fortalecimiento de las relaciones económicas el eje rector de la cooperación en pro del comercio e inversiones de capital.

Con la entrada en vigor de este nuevo convenio se pretende alcanzar un mercado libre y justo, el crecimiento de la región, del comercio, así como del abastecimiento de mercancías o de materias primas. En este contexto tiene un lugar importante la promoción de las exportaciones, al igual que la competitividad entre las empresas sin importar su escala; reconociendo en las Pequeñas, medianas y microempresas a un contribuyente trascendental para el crecimiento económico, del empleo, así como en el desarrollo de la comunidad, por lo cual deben ser consideradas en las oportunidades propuestas en el tratado (T- MEC, 2019). Estableciendo un marco legal en beneficio de los negocios, que facilite

las exportaciones e importaciones construyendo procesos aduaneros eficientes y de bajo costo, pero reconociendo en cada nación la facultad de emitir medidas regulatorias, prioridades legislativas, así como de la protección de sus objetivos de bienestar público entre los cuales debiera figurar la defensa de la vida de individuos, flora y fauna, claro que todo esto en conformidad con los derechos y obligaciones adquiridos con el tratado. En este sentido, las leyes de protección ambiental juegan un papel relevante para la toma de decisiones, en la elaboración de políticas o de prácticas que ayuden en la eliminación de restricciones u obstáculos técnicos innecesariamente restrictivos para el comercio internacional, aunque a su vez deberán estar en congruencia con los objetivos del desarrollo sustentable. Paralelamente a la protección del entorno físico, el T-MEC por vez primera dentro de sus metas aborda la estabilidad social, pero priorizando ciertos aspectos como el buen gobierno, permanencia del estado de derecho, eliminación de la corrupción, al igual que la atención a los derechos laborales, el mejoramiento de las condiciones de trabajo, la integración participativa de las comunidades indígenas, y de la incorporación en igualdad de circunstancias de las mujeres, en la dinámica de los procesos comerciales e inversión nacional, regional e internacional (T- MEC, 2019).

2.1.3 Consideraciones Medioambientales del T-MEC

A diferencia de su antecesor para el cual se celebró su propio tratado en materia ambiental, el T-MEC incorpora solo un capítulo sobre esta materia dentro de su estructura principal, la explicación probable se enmarca en la negativa de aceptar la existencia de afectaciones ambientales producto de la intensa actividad económica presente en la política adoptada por la administración del entonces presidente Trump. No obstante, dicho convenio promueve por medio de sus objetivos la mejora de las capacidades de los participantes para abordar asuntos ambientales, a través de la formulación de políticas, leyes y prácticas de protección ambiental, para el uso de sus recursos, o el fortalecimiento de la gobernanza ambiental. Reconociendo en un ambiente sano el elemento central del desarrollo sostenible y del bienestar económico social y cultural, por estas razones es necesaria la cooperación entre la regulación normativa del entorno con los asuntos comerciales, la implementación de acuerdos internacionales, e incluso la integración de comunidades indígenas; el conjunto de estas medidas pretende conservar el entorno físico sin la necesidad de leyes que constituyan una restricción encubierta al comercio o la inversión, situación considerada como inaceptable en este contrato (T-MEC, 2019).

En cuanto al contenido general del convenio, existen algunos apartados interesantes que reafirman cada que pueden los compromisos adquiridos y lo inapropiado que son los obstáculos al comercio, por ejemplo, están de acuerdo con la aplicación de leyes ambientales soberanas únicas para cada territorio, siempre y cuando no afecten las transacciones de compraventa o el flujo financiero; pero también concuerdan en no delimitar los marcos normativos locales al fomentar la

actividad económica, situaciones que resultan contradictorias en un sistema soportado por la extracción de recursos naturales. Deja en claro que las decisiones sobre medio ambiente se consensuarán en acuerdos multilaterales, donde se comprometen a intercambiar información sobre diferentes resoluciones en las que participen los integrantes del T-MEC y cuya consulta sea relevante al interés mutuo de las negociaciones entre las partes; en el fondo tal disposición parece vulnerar la tan ensalzada soberanía de las naciones (T- MEC, 2019).

Bajo dicho contexto, la cooperación multinacional abre camino a la liberalización del comercio mundial de bienes y servicios ambientales, dentro de los que destaca la inversión para el desarrollo de tecnologías limpias que incentiven el crecimiento verde y el desarrollo sustentable (T-MEC, 2019). Existe un cierto grado de ambigüedad en la idea de desarrollo, así como de crecimiento, pero pueden entenderse si se integran en el entendido de una dinámica de apertura a nuevas áreas de mercado para la transacción de mercancías potencialmente rentables, en un sistema económico que tiende a mitigar la sobreexplotación de recursos naturales, por medio de la extracción o explotación de otros recursos, así pues, impulsa el denominado capitalismo verde.

2.2 Integración Económica de las Reformas Constitucionales y el Territorio Mexicano

La evolución de los procesos sociales a través del tiempo ha modelado las condiciones socioeconómicas heredadas hasta nuestros días; de ellas destaca el intercambio comercial entre las naciones, como una de las razones fundamentales del crecimiento económico de las mismas, en el caso de algunas civilizaciones dicha dinámica se remonta intrínsecamente a sus orígenes, debido a que no pueden disociarse las actividades productivas de las sociales. Actualmente bajo las condicionantes planteadas por la hegemonía del sistema financiero y el acelerado flujo de capitales, se han diseminado por todo el planeta una serie de actividades comerciales que exigen para su adecuado funcionamiento y consolidación de disposiciones diversas en las cuales juegan un papel fundamental los estados nacionales y su incorporación en grandes bloques económicos, donde se permita el libre tránsito de las mercancías, al mismo tiempo que les facilita insertarse al circuito global de mercado. No obstante, una integración regional requiere en primera instancia de la aceptación interna de cada una de las naciones para participar de los derechos y obligaciones previstos en los convenios supranacionales.

En nuestro país, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) le corresponde al Ejecutivo de la Unión la facultad expresa para proponer la adopción, modificación o denuncia de cualquier tratado, mientras que al legislativo lo faculta únicamente a través de la cámara de Senadores para ratificar los acuerdos internacionales y convenciones diplomáticas concertadas por el Ejecutivo nacional. México cuenta con una larga tradición en materia de tratados internacionales, la cual se remonta a la Constitución de 1824 que

autoriza al congreso a arreglar e incluso reglamentar el comercio con naciones extranjeras; a la Constitución de 1857, donde se refrendó la capacidad del Congreso para aprobar tratados internacionales; y al restablecimiento en 1874 del Congreso bicameral, autorizando exclusivamente a la cámara de senadores para aprobar convenios internacionales celebrados por el Ejecutivo de la Unión, facultad que se mantuvo con la Constitución de 1917 (Cámara de Diputados, 1991). En lo antes mencionado, se comprende el interés por mantener la primacía de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos por sobre cualquier tipo de convenio internacional, por ello en 1934 al artículo 133 constitucional que trata la supremacía de la Constitución, la jerarquía del orden jurídico y la jurisdicción constitucional, se le agregó inmediatamente después de la palabra “tratado” la frase: “que estén de acuerdo con la misma” (Cámara de Diputados, 1991). Situando a la constitución en la cima del orden jurídico, al equiparar sus efectos a los de leyes y tratados que para ser válidos deben adecuarse a lo que en ella se prescribe; porque la primera se deriva de una norma fundamental de orden obligatorio (la Constitución), mientras el segundo está en acuerdo con ella. Por tal motivo, las disposiciones que emanen de la Constitución no pueden suprimirla, caso contrario ocurre con las leyes o tratados vigentes en el país, que sí pueden ser cancelados utilizando el principio de supremacía constitucional pero entendido no en términos de orden jerárquico, sino por la relevancia de su contenido como lo establece la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) planteada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014), cuyo estudio identifica en los derechos humanos contenidos en el artículo 1o de la Constitución, y en los tratados internacionales el parámetro de control de regularidad constitucional; es decir, en un conflicto entre la Constitución y un Tratado prevalecerá la protección más amplia a los derechos humanos, siempre y cuando no exista alguna reserva expresa por parte del Estado mexicano al suscribir el convenio (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014).

Por último, se debe tener presente que las reformas constitucionales pueden ser iniciadas por el Presidente, legisladores federales o locales, así como por los ciudadanos; las leyes, no son programas o comandos ineludibles, están sujetas a cumplirse en la medida de lo posible; mientras que los Tratados, son adoptados por el presidente en colaboración con el senado de la república, manteniendo un carácter técnico y diplomático en donde la participación social es inexistente; esto parece indicar una contradicción en la idea de que son normas equivalentes, pues en el fondo cada una de ellas tienen un origen y función diferenciada.

2.2.1 La Inserción de la Política Mexicana a un Tratado Neoliberal, la Apertura Constitucional al TLCAN

Con la adopción de una dinámica socioeconómica global a partir de la década de 1980, el gobierno mexicano plantó las bases para el ingreso de nuestro país al acuerdo comercial más importante del continente, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Sin embargo, su ingreso presentaba

una serie de obstáculos que debían resolverse para legitimar su entrada en funcionamiento sobre el territorio nacional, el primero de ellos fue mitigar las dudas que se produjeron en torno a las posibles afectaciones en materia constitucional que podría causar en los poderes de la unión, principalmente a las facultades consagradas como exclusivas del congreso. Los temores se fundaron en la idea de que el tratado iba más allá de ser un simple acuerdo comercial, sino un convenio global donde se entrelazan los procesos socioeconómicos de tres naciones con idiosincrasias distintas entre sí, pues a diferencias de negociaciones pasadas, esta tiende a influenciar numerosos aspectos que confluyen en la vida nacional, como son las cuestiones mercantiles, contribuciones económicas, aranceles, inversión de capital, servicios financieros, salarios, transporte, producción de alimentos, servicios administrativos, propiedad o uso de recursos, y actividades reservadas al Estado o a los mexicanos, afectando así la libre determinación para tomar decisiones en el momento de elaborar políticas de desarrollo, o planeaciones fiscales, económicas, ambientales, sociales, e incluso urbanas; aunque también podría cooptar la capacidad del congreso para establecer contribuciones laborales, ambientales, migratorias, al comercio exterior, la expedición de leyes, la concertación y ejecución de acciones referentes al abasto, producción de bienes, transferencia de tecnología o el desarrollo de conocimiento científico necesario para el desarrollo del país, limitando con ello la soberanía nacional (Cámara de Diputados, 1991).

Nuestra constitución no estaba prevista para hacer frente a un tratado comercial con tantas implicaciones en la vida cotidiana, ni en la normativa, por tales razones y para evitar que contravenga las disposiciones constitucionales, el legislativo asumió la encomienda de realizar las reformas constitucionales necesarias para enfrentar las negociaciones comerciales en condiciones que beneficien al país; este proceso originó en primera instancia la ratificación de la cámara de senadores como la instancia aprobatoria de tratados y convenciones diplomáticas, la capacidad del ejecutivo para celebrar convenios internacionales, y establecer la supremacía constitucional sobre cualquier tipo de negociación internacional al reformarse los artículos 76, 89, y 133 respectivamente (Cámara de Diputados, 1991), abriendo camino al tratado comercial.

La enmienda realizada a principios de la década de 1990 a los tres artículos mencionados solo fue el comienzo de una serie de reformas constitucionales a lo largo de diferentes administraciones de gobierno, cada una de ellas con una ideología y objetivos propios, ajustando los artículos de la constitución necesarios para alcanzar sus metas. Aunque en sexenios presidenciales pasados también se llevaron a cabo modificaciones constitucionales, es a partir del periodo presidencial de Miguel de la Madrid que se presenta un momento coyuntural al suplir los principios de la política socioeconómica de un agotado sistema de sustitución de importaciones, por unos nuevos cimentados en la desregulación normativa, privatización, desprotección social y sobre todo en la libertad de

empresa, esos son los denominados criterios neoliberales. En este periodo presidencial acontecido de diciembre de 1982 a noviembre de 1988 se reformaron un total de 66 artículos constitucionales, 26 más que durante la presidencia de Luis Echeverría Álvarez, y 32 más que en la de José López Portillo, ambos sexenios enmarcados en el modelo de sustitución de importaciones. Posteriormente sólo puede observarse un incremento en la cantidad de reformas a la constitución, por ejemplo, en la etapa presidencial de Carlos Salinas de Gortari se llevaron a cabo 55 cambios, en la de Ernesto Zedillo Ponce de León 78, la excepción fue Vicente Fox Quesada con 31, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa retomó la dinámica modificando 110, y finalmente Enrique Peña Nieto excusándose en la reestructuración de sectores estratégicos transformó un total de 155 artículos constitucionales (Cámara de Diputados, 2023) .

En este contexto, se han reformado artículos de la Constitución que se relacionan con la facultad de expedir leyes, reglamentos, e incluso influir en el presupuesto y las actividades sociales, económicas, políticas ambientales y urbanas sobre el territorio nacional, ajustándose a condicionantes externas planteadas en tratados, convenios e incluso por representantes de grandes corporaciones internacionales en confabulación con representantes de la población en alguno de los tres poderes de la unión.

Entre los preceptos modificados están:

El 4o Constitucional, cuyo contenido versa sobre el derecho de toda persona a contar con una alimentación suficiente y de calidad; a la protección de la salud; a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar; al acceso, disposición, y saneamiento del agua para consumo en forma suficiente como asequible; a disfrutar de una vivienda digna; al acceso a la cultura; y a la movilidad en condiciones de seguridad. Todos ellos garantizados por el Estado (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [Constitución] 1917).

El artículo 25, donde se establece que la rectoría del desarrollo nacional corresponde al Estado, el cual, mediante el fomento al crecimiento económico, competitividad, empleo, y una justa distribución tanto de la riqueza como del ingreso, asegure la libertad de los individuos al mismo tiempo que la soberanía nacional. Planeando una política económica que fomente las actividades de interés general, en las cuales participen responsablemente el sector público, social y privado, protegiendo así la estabilidad financiera nacional y sus finanzas públicas. Precizando que el sector público tendrá a su cargo exclusivamente áreas estratégicas o sea, prioritarias para el desarrollo del país, como la planeación y control del sistema eléctrico nacional, la distribución de energía eléctrica, la extracción de hidrocarburos incluyendo al petróleo, las comunicaciones y ferrocarriles; el estado ejercerá su rectoría sobre ellos, y en caso de otorgar concesiones mantendrá el dominio de las vías de comunicación; aunque en esta área puede asociarse con el sector privado para impulsar el desarrollo

de las actividades prioritarias de la nación. Además, dispone que la ley deberá proteger la actividad económica de los particulares, proveyendo las condiciones para el desenvolvimiento del sector privado, y así contribuir al desarrollo económico nacional (Constitución, 1917).

En el artículo 26, se autoriza al Estado a organizar un sistema de planeación democrática que dé solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para con ello democratizar e independizar política, social y cultural de la nación. La constitución determinará los objetivos de la planeación, tomando en cuenta las demandas de la sociedad al incorporarlas a los planes o programas de desarrollo mediante mecanismos de participación ciudadana, los cuales estarán sujetos obligatoriamente al Plan Nacional de Desarrollo. Además contará con un órgano autónomo a cargo de la medición de la pobreza y evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social en coordinación con autoridades de los tres niveles de gobierno; también debe contar con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía, que entre sus funciones este calcular la Unidad de Medida y actualización de referencia para determinar el pago de obligaciones en la leyes federales (Constitución, 1917).

El artículo 27 constitucional, dispone que la propiedad de tierras y aguas dentro de los límites del territorio nacional corresponden a la nación, por tanto tiene el derecho de transmitir su dominio a los particulares, constituyendo así la propiedad privada, a la cual puede imponer las modalidades que dicte el interés público; incluso, puede transferir la propiedad de determinados bienes de particulares por medio de la expropiación, siempre y cuando sea por causa de utilidad pública. Igualmente, puede regular en beneficio social el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, con la finalidad de conservar y distribuir equitativamente la riqueza del país, mejorando así las condiciones de vida de la población rural y urbana. Para cumplir lo anterior, se dictarán las medidas necesarias para el ordenamiento de los asentamientos humanos, donde se establezcan las provisiones, usos, reservas, destinos, de tierras y aguas a efecto de ejecutar obras públicas, planeación, fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Pero también para el adecuado fraccionamiento de los latifundios, la explotación colectiva de los ejidos, desarrollo de la pequeña propiedad rural, fomento a la agricultura, ganadería, de otras actividades del medio rural, y de la preservación del medio ambiente; con lo que se pretende evitar daños a la naturaleza o a la propiedad privada en perjuicio de la sociedad. En general, dispone el dominio directo de los recursos naturales, petróleo e hidrocarburos sólidos, la propiedad de los mares, lagunas, lagos, ríos, afluentes, aguas del subsuelo; estas últimas pueden ser apropiadas por un particular, el interés público reglamentará su extracción y utilización. Aunque se puede adquirir el dominio de tierras o aguas de la nación si se cumple con las siguientes prescripciones: ser mexicano, o extranjeros siempre y cuando no invoquen la protección de sus gobiernos en este tema; las asociaciones religiosas que

cumplan con la ley; instituciones de beneficencia pública o privada, podrán adquirir sólo los bienes raíces indispensables para su objeto; sociedades mercantiles podrán ser propietarios de terrenos en extensión necesaria para sus actividades, pero no para actividad agrícola, ganadera o forestal en extensión mayor a lo señalado en la constitución; bancos debidamente autorizados podrán tener capitales sobre propiedades urbanas y rústicas según la ley; Entidades Federativas y municipios tendrán capacidad para adquirir los bienes necesarios; reconocer jurídicamente a los núcleos de población ejidales, comunales, de grupos indígenas para proteger su tierras, asentamientos humanos al igual que actividades productivas (Constitución, 1917).

En este contexto, cabe mencionar que la propiedad de tierras y aguas corresponde originalmente a la Nación, pero esta puede cederlas a particulares, aunque no necesariamente su dominio que es inalienable e imprescriptible, pues sólo la Nación puede disponer de sus recursos de manera directa, por lo que el aprovechamiento de estos a través de particulares solo puede realizarse mediante concesiones que no perjudiquen al Estado, y otorgadas por las leyes correspondientes, según la tesis 2a. LXXVIII/2010 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2010).

En el precepto constitucional número 73 se estipulan las facultades del congreso, por ejemplo, en materia de deuda pública debe sentar las bases para celebrar préstamos o pagos del crédito nacional, dando prioridad a aquellos orientados a ejecución de obras que incrementen los ingresos públicos, la regulación de la moneda, reestructuración de la deuda, o contratados para abordar alguna emergencia nacional. A nivel local, puede proponer la estrategia de ajuste a las finanzas públicas de las entidades y establecer leyes generales para que estas y sus Municipios puedan contratar deuda, así como las condicionantes para cubrir préstamos u obligaciones de pago; otras leyes que puede dictar se dirigen a las vías generales de comunicación, telecomunicación, información, internet, la distribución de competencias entre órdenes de gobierno, sobre hidrocarburos, el uso de aguas de jurisdicción federal, para ejecución de acciones de orden económico, promoción de la inversión mexicana y regulación de la extranjera, en materia de turismo, medio ambiente, ciencia, sobre iniciativas ciudadanas y consultas populares, de responsabilidad hacendaria, para planear el desarrollo nacional e impedir las restricciones al comercio, también puede fijar cuotas sobre comercio exterior, instituciones de crédito, servicios públicos, energía eléctrica, los derivados del petróleo, en general sobre explotación y aprovechamiento de los recursos naturales. En el año 2016, se le proporciona atribuciones para expedir leyes en materia de Asentamientos Humanos, Protección al Ambiente, así como de Equilibrio Ecológico, donde se establece la colaboración según sus respectivas competencias entre Gobierno Federal, Entidades Federativas y Municipios (Constitución, 1917).

En este contexto, algunas de las atribuciones exclusivas de la cámara de Diputados según el artículo 74 son la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo en el plazo de tiempo que dispone la

ley, además de evaluar resultados de la gestión financiera verificando la cuenta pública anual y el alcance de sus objetivos; la existencia de discrepancias emitirá sanciones en concordancia con la ley.

Para el caso de los municipios, el artículo 115 constitucional plantea que la base de la división territorial, político y administrativa de los estados es el municipio libre, investidos de personalidad jurídica propia pueden aprobar reglamentos o disposiciones administrativas de observancia general, con la finalidad de organizar la administración pública y regular tanto los servicios públicos como la participación ciudadana. Bajo esta condición, tienen a su cargo el servicio público del agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento del agua residual, alumbrado público, manejo y disposición final de los residuos, las seguridad pública, policía preventiva y tránsito municipal, al igual que de equipamientos como mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques, jardines, además de los que la legislatura local determine. Para realizar o mejorar dichas funciones, los municipios previo acuerdo entre ayuntamiento podrán asociarse para la prestación de servicios públicos, en caso de ser municipios de otros estados, deberá tener la aprobación de sus legislaturas; también, será capaz de celebrar convenios con su Entidad Federativa para que a través del organismo correspondiente se haga cargo de algunas funciones o servicios de manera temporal o coordinada. Además, administra su hacienda, proveniente de las contribuciones establecidas por el Estado sobre la propiedad inmobiliaria, participaciones federales, ingresos por prestación de servicios públicos. Territorialmente están facultados para realizar la zonificación, planes de desarrollo urbano, movilidad; participar de planes de desarrollo regional, en la creación y administración de sus reservas territoriales, al igual que de zonas de reserva y planes de ordenamiento ecológico; controlar la utilización del suelo e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias de construcción; y para convenir tanto la administración como la custodia de las zonas federales. Solo en casos donde tienda a existir continuidad demográfica entre dos o más centros urbanos de igual número de entidades federativas, será la Federación, Entidades Federativas y Municipios en su competencia planear conjuntamente el desarrollo de estos centros de población. Por otra parte, existe una serie de acciones que no puede llevar a cabo el municipio, el artículo 117 constitucional menciona entre otras, el celebrar alianzas y contraer deudas u obligaciones con Estados extranjeros, prohibir o gravar el tránsito de personas o mercancías por su territorio; sólo podrán contraer obligaciones cuando se destinen a inversiones públicas productivas (Constitución, 1917).

Como se observa en la tabla 1, estos ocho artículos de la constitución en conjunto suman un total de 86 reformas promulgadas desde el año de 1982, las facultades del congreso abordadas en el precepto constitucional 73 son las que más transformaciones sufrieron, particularmente en los sexenios presidenciales de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto; seguido por los artículos 4o y 74o, donde se estipulan diversos derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, así como las

facultades exclusivas de la cámara de diputados, respectivamente. En ambos casos se observa 11 cambios realizados para cada uno, en su mayoría realizadas durante el periodo de Calderón y Peña Nieto; seguido por las modificaciones en las facultades de los municipios (art. 115), sobre el suelo (art. 27), la rectoría del desarrollo económico (art. 25), y la planeación democrática del desarrollo nacional contenido en el artículo 26. Como puede evidenciarse en la tabla 1, la dinámica reformadora fue especialmente intensa durante los reajustes estructurales de Peña Nieto, que consolidaron la inversión de empresas extranjeras en algunos sectores considerados exclusivo del estado por su importancia para el desarrollo Nacional.

Tabla 1

Número de Reformas Constitucionales por artículo

Periodo Presidencial	Reforma Constitucionales								Total
	Art. 4	Art. 25	Art. 26	Art.27	Art. 73	Art. 74	Art. 115	Art. 117	
Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1988	1	1	1	1	3	2	2	0	11
Carlos Salinas de Gortari 1988-1994	1	0	0	2	2	2	0	0	7
Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000	2	1	0	0	6	2	1	0	12
Vicente Fox Quezada 2000-2006	1	0	0	0	3	1	1	0	6
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 2006-2012	5	0	0	1	12	2	2	0	22
Enrique Peña Nieto 2012-2018	1	4	4	3	10	2	2	2	28
	11	6	5	7	36	11	8	2	86

Fuente: Elaboración propia con base en Cámara de diputados LXV legislatura

2.3 El Desarrollo Nacional como Política de Aprovechamiento Espacial

Como parte de una de las principales funciones del Estado mexicano está el definir los valores o derechos sociales que representará, no obstante, es relevante comprender que este se encuentra conformado por tres elementos: el territorio, la población y el gobierno (Porrúa, 2008: 269, 277, 300). El último, es el responsable de guiar los valores, virtudes y actitudes fundamentales de las relaciones humanas en sociedad y por su puesto sobre su territorio, garantizando su protección a través del diseño de normativas jurídicas al igual que de todos sus procesos, con lo cual se facilite la generación de diversos proyectos que hagan frente a las crisis derivadas del momento histórico en que se presenten, esto es una Política. Por lo tanto, bajo lo complejo de las condiciones actuales derivadas de las disparidades socioeconómicas que encuentra su expresión material sobre el territorio, se espera que todo Estado considerado democrático cuente con una Política de representación gubernamental, aunque toda función política cambia según las características de la administración en turno. En este sentido, corresponde precisamente al Estado nacional la rectoría del desarrollo tanto

económico como del bienestar general de su población, facultado por medio del artículo 25 Constitucional al Ejecutivo Federal para establecer criterios de participación, consulta popular, y los criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan de desarrollo nacional; cuyo contenido, además de proyectar la política o posición en la toma de decisiones por parte de gobierno federal, presenta un diagnóstico sobre los problemas nacionales y sus posible solución (Constitución, 1917). En general es un documento sexenal de carácter obligatorio, que actualmente tiende a la generación de consensos orientados a la construcción de los objetivos que se propone alcanzar, al igual que los medios necesarios para alcanzarlos (Cruz Parcero, 2017:207). Cada periodo presidencial cuenta con un Plan nacional de Desarrollo (PND), al menos desde el sexenio del General Lázaro Cárdenas hasta la administración del actual presidente de la República, son los instrumentos canalizadores del actuar gubernamental, en los cuales es posible identificar sus prioridades por medio de la identificación de sus objetivos generales y del contexto en que se desarrollan (PND, 2019).

Un momento coyuntural en la historia de nuestro país es la década de 1980, debido a que en él se pueden identificar instrumentos de transición del modelo de sustitución de importaciones hacia los criterios neoliberales. Como ejemplo está el Plan Global de Desarrollo (PGD) de José López Portillo, el cual al menos discursivamente plantea un modelo político basado en una filosofía política de bienestar que toma los principios de la revolución mexicana y de la Constitución política de 1917, así como un esquema económico asentado en algunas propuestas del movimiento obrero, en la productividad creada por el empleo, la justicia, y en un medio de vida digno. Pero al mismo tiempo refiere que el plan es parte de un esfuerzo globalizador, en donde la política económica al igual que la social estarían dirigidas a transformar el crecimiento económico en desarrollo social, por tanto, para dignificar al individuo, su responsabilidad social y desarrollo personal, es indispensable propiciar el bienestar económico mínimo de la población. Incluso conceptualiza a la democracia como una estructura jurídica enmarcada en un régimen político y sistema de vida asentado en el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, para lo cual, ya no parece suficiente el modelo de sustitución de importaciones. Con el incremento de la inflación y la recesión en este sexenio se tomó la decisión de estimular producción, inversión, empleo, al igual que el saneamiento de finanzas públicas, reconstrucción del sistema financiero, incrementar el perfil de deuda y disminuir el esquema proteccionista. En este contexto, plantea objetivos generales que se pueden abreviar al reafirmar a México como nación democrática, justa y libre en lo económico, político y en lo cultural, promoviendo un alto crecimiento económico que permita una distribución adecuada del ingreso a través del empleo, con lo cual se pueda cubrir necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda (PGD, 1980).

La continuidad de una superioridad supranacional por parte de países económicamente hegemónicos, aunado a la constante búsqueda de la mayoría de las naciones por una posición privilegiada en la nueva configuración internacional que les permita desarrollarse socioeconómicamente, llevaron a nuestro país hacia reformas constitucionales reflejadas por ejemplo en la actualización de la ley de planeación. Al integrarse el Sistema de Planeación Democrática en la vida nacional, se generaron nuevos términos de referencia y plazos de entrega a los cuales el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de Miguel de la Madrid debió ajustarse, sin embargo, su contenido mantiene una serie de ideas sobre la generación de oportunidades ante los momentos de crisis. Por tal razón, la planeación del desarrollo cobra relevancia como instrumento rector del proyecto nacional, pues organiza el esfuerzo colectivo y los recursos escasos, creando condiciones materiales, sociales, así como políticas. Por eso propone fundamentalmente reforzar la independencia nacional bajo los principios de un Estado de Derecho que garanticen libertades individuales, colectivas, y un sistema integral democrático; pues en un marco de justicia social en conjunto con el perfeccionamiento del régimen democrático, se generarán más empleos, un medio de vida digno y una mejor distribución del ingreso, fortaleciendo la economía nacional. De este se derivaron cuatro propósitos más, orientados a fortalecer las instituciones democráticas, vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento, realizar cambios cualitativos en el país (PND, 1983).

A finales de la década de 1980, en casi todo el mundo se afianzaron las políticas neoliberales, en México se aseguró la transición hacia este modelo con la llegada a la presidencia de la República del C. Carlos Salinas de Gortari, quien en su Plan Nacional de Desarrollo (PND) dejó en claro la necesidad de llevar al país hacia la modernidad del siglo XXI, y así cumplir con los compromisos políticos adquiridos, al parecer asociados con el fortalecimiento de la soberanía nacional. Bajo este nuevo panorama se hace presente la imperiosa necesidad de un cambio de paradigma socioeconómico en la vida política de la nación, condición impulsada con el ánimo de ampliar los límites de la libertad individual y colectiva de la población. Para coadyuvar en esta tarea, se creó el Consejo Nacional de Concertación Económica con la intención de promocionar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, cambiando con ello la relación entre Estado, sociedad, y los sectores productivos. Las actividades económicas también se transformaron, ahora se caracterizaban por el acelerado incremento en la actividad comercial y flujos de capital a nivel global, por la intensificación de la competencia de mercado, creación de nuevos centros financieros o comerciales, así como por la creación de conocimiento e innovación tecnológica, ante lo cual, principalmente naciones consideradas subdesarrolladas abrieron sus economías al sector terciario, flexibilizando su política de Estado con el propósito de eliminar obstáculos al emplazamiento territorial de las inversiones internacionales. Para cumplir con la visión del gobierno liderado por Salinas de Gortari, se planteó

como objetivo general la modernización del Estado mexicano y su relación con otras naciones, sectores económicos, y con la sociedad, eliminando elementos innecesarios para cumplir con sus obligaciones constitucionales. Potenciando sus condiciones económicas al crear las condiciones para un desarrollo efectivo que articule todos los intereses de los diferentes sectores, asentándose permanentemente en la creación de empleos, el mejoramiento de las condiciones de vida y la justa distribución del ingreso. En general, dicha administración busca que se ejerza la actividad económica en libertad, incluso dentro de nuevos espacios de integración regional, siempre y cuando se ajuste dentro de los límites que marca la ley (PND, 1989).

El siguiente sexenio presidencial, presidido por Ernesto Zedillo Ponce de León fue consecuente con lo planteado años atrás por su antecesor Carlos Salinas de Gortari, enmarcando su propuesta de Plan Nacional de Desarrollo (PND) en un contexto de consolidación de las bases para su elaboración, al igual que en la participación coordinada del congreso de la unión, los ejecutivos Estatales, Municipales, representantes de Instituciones políticas y de organizaciones sociales. Afianzando un instrumento de carácter obligatorio a través del cual normar programas institucionales y vislumbrar la corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno. Cabe destacar que para dicho plan es relevante defender la soberanía nacional al impulsar la visión de nuestro país en el ámbito internacional, sobre temas como el libre comercio, la estabilidad financiera regional, migración, y medio ambiente entre otros; mientras que al interior se propone fortalecer el desarrollo regional teniendo como punto de partida las administraciones locales. Además, con la finalidad de modernizar las administraciones públicas, en materia ambiental se propone la adopción de políticas enfocadas a implementar el principio el que contamina paga, a estimular la inversión en infraestructura, tecnologías limpias, así como al uso eficiente y aprovechamiento productivo de los recursos naturales, a pesar de que eso implique una profunda desregulación en diferentes sectores (PND, 1995).

Por ello, establece objetivos principales que pueden enunciarse de manera concentrada en la idea de un ejercicio pleno de la soberanía nacional y del desarrollo democrático, con lo cual se consolide un sistema de convivencia social regido por el derecho, donde la ley se aplique de igual forma que la justicia; además, se espera que al intensificarse la participación ciudadana a la par del desarrollo social como del crecimiento económico se propicien oportunidades de superación individual y comunitaria (PND, 1995).

En el año 2000, después de instaurarse durante 71 años en el poder presidencial, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) por fin cedió ante el voto popular que optó por la alternancia, al menos partidista, pues llegó a instalarse en el Ejecutivo nacional el C. Vicente Fox Quezada de la mano de una organización política conservadora y de derecha, el Partido Acción Nacional (PAN). No

obstante, el discurso era muy similar al de su antecesor como lo demuestra su Plan Nacional de Desarrollo (PND), donde plantea resolver disparidades regionales utilizando un nuevo marco de relaciones intergubernamentales que incorpore a la sociedad civil y sector privado a un sistema de planeación del desarrollo regional, a pesar de proponer a la educación así como a la participación ciudadana como elementos centrales del Plan; es decir, pretende dar solución a problemas sociales con planteamientos económicos. Para vislumbrar su objetivo principal, es necesario integrar metas y estrategias que en general manifiestan el propósito de mejorar las condiciones de bienestar de la población originando oportunidades por las cuales desarrollen sus capacidades, la cohesión del capital social, al igual que la respuesta gubernamental, de este modo se podrá elevar la competitividad económica país, así como la promoción del desarrollo regional sustentable. Todo esto enmarcado dentro de la gobernabilidad política o soberanía derivada de la adecuada relación entre los tres poderes de la unión (PND, 2001).

Irrumpiendo la alternancia partidista, en el sexenio posterior al C. Vicente Fox llegó nuevamente al poder el Partido Acción Nacional, instaurando en la presidencia de la república al C. Felipe Calderón Hinojosa, quien mantuvo una visión de gobierno semejante a su antecesor, pero haciendo énfasis en fortalecer equitativamente las relaciones con América del Norte, y en cumplir la visión 2030 expuesta en la agenda de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), probablemente es la razón por la cual plantea una política exterior activa que aproveche las ventajas del mundo globalizado. Al interior del país, como lo refiere su Programa Nacional de Desarrollo (PND), se centra en la idea de consolidar un Estado de Derecho y seguridad que genere el ambiente propicio para las inversiones, e incrementen la competitividad y la creación de empleo, al mismo tiempo que eleven los niveles de bienestar económico, salud y educativos, consolidando con ello, la competitividad económica nacional; esto permitirá a la población participar plenamente de todas aquellas actividades productivas que le permitan acceder a mejores condiciones de vida. En este sentido, al examinar los objetivos nacionales del PND es posible discernir su propósito principal, el cual se construye alrededor de un Estado de derecho pleno, garantizado por la soberanía y la seguridad nacional, a través de los cuales se propicie un acelerado crecimiento económico e incluso competitivo a nivel internacional. En otras palabras, el documento pretende alcanzar una economía competitiva basada en la oferta de bienes y servicios, para lo cual se requiere estabilizar el país, esto se logrará al facilitar el acceso a una mejor calidad de vida, así como dando certeza jurídica a la integridad física de los mexicanos, al igual que de su patrimonio (PND, 2007).

Pero después de 12 años de gobierno Panista, en 2012 regresó al poder el Partido Revolucionario Institucional (PRI), asumiendo la presidencia el C. Enrique Peña Nieto, quien en su Plan Nacional de Desarrollo (PND) reconoce las nuevas dinámicas económicas mundiales y el

cambio en las políticas de naciones desarrolladas generan oportunidades para países emergentes, para aprovechar dicha coyuntura propone identificar las fortalezas de nuestro país y convertirlo en una potencia económica. Para lograrlo, se ajusta la planeación del desarrollo al contexto internacional, permitiendo así mayores flujos de inversión público-privada, que necesitan la eliminación de barreras regulatorias contrarias al crecimiento empresarial, pues elevan los costos de operación y reducen la inversión en proyectos productivos. Ante este panorama, México precisa una política de fomento económico donde los gobiernos tengan la capacidad de eliminar obstáculos a la economía, impulsar el enfoque hacia mercados o sectores estratégicos, de igual manera que garanticen el acceso a insumos estratégicos, dado que el actual modelo intervencionista del Estado merma la dinámica económica al ocasionar distorsiones en los mercados. Se requiere entonces una serie de reformas estratégicas que reviertan dicho esquema, con la finalidad de disminuir costos de producción e integrar a individuos o empresas al mercado global; esto cobra sentido, cuando uno de los objetivos nacionales se centra en reafirmar los compromisos adquiridos con el Tratado de Libre Comercio, la movilidad de capitales, de personas, y la atracción de inversiones a nuestro territorio (PND, 2013). En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo de este sexenio permite construir a través de sus diversos planteamientos la visión general de un México que necesita recobrar el orden, la seguridad, la justicia y la paz, por medio de estrategias que inciden en la mitigación del hambre, la pobreza, la igualdad de género, la inclusión social; además de en la promoción de Pequeñas y medianas empresas (PyME), así como en la inversión y desarrollo de infraestructura; todas ellas permitirán aumentar la velocidad de crecimiento a la par de la competitividad económica nacional. No obstante, su objetivo general resulta ser un tanto abstracto, pues solo propone llevar a México a su máximo potencial, a través de cinco metas nacionales, que son: México en paz, incluyente, con educación de calidad, próspero, y con responsabilidad global. Este documento resulta ser el que cambia el paradigma discursivo de entre los planes revisados, pues si bien para todos es importante la cuestión económica, este en particular hace énfasis en la desregulación normativa, el flujo financiero, en la eliminación de la intervención estatal, y en la implementación de reformas estratégicas; lo cual significa una transformación de las facultades otorgadas en exclusividad al Estado, pues inciden directamente en los derechos humanos, garantías individuales, así como en los niveles de bienestar de toda la población (PND, 2013).

2.4 Reflexión Capitular

La transformación de condiciones, planteada por el sistema capitalista a nivel mundial, muestran su capacidad de cambio y adaptación temporal a las condiciones físico espaciales, según lo requiera; todo ello con el objetivo de mantener una dinámica que le permita acumular bienes de forma creciente. No obstante, dicha situación es interrumpida por una

disminución en la capacidad de soporte de los recursos materiales, ocasionando crisis socioeconómicas que son a la vez aprovechadas por el sistema para replantear sus criterios operativos, como ocurrió en la segunda mitad del siglo XX; en este periodo, el fenómeno de la globalización sienta las bases de un nuevo paradigma mundial caracterizado por la creación de Estados nacionales competitivos económicamente a nivel global.

Este es posible gracias a bloques supranacionales conformados por tratados o convenios mercantiles y de flujos de capital que obligan a los estados nacionales a ceder capacidad operativa en materia de políticas públicas a actores internacionales. En México, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte fue el encargado de integrar regionalmente a nuestro país con Estados Unidos y Canadá, estableciendo los derechos y obligaciones de cada nación en beneficio de un territorio libre de obstáculos para el flujo de mercancías, sin importar si estos son justos o equitativos con las necesidades de la población cada país, en particular del nuestro.

Es evidente la disparidad con que se maneja el tratado, al proteger en primera instancia bajo leyes de propiedad intelectual, la actividad empresarial, así como la innovación en los diferentes términos en que esta se presente, anteponiendo los intereses comerciales a diferentes escalas e influenciando la organización administrativa regional, estatal y municipal. Incluso la protección al ambiente tiene tintes productivos promoviendo la eficacia económica de su conservación a través de políticas, tecnología y leyes aplicadas al desarrollo sustentable siempre y cuando sean acorde al tratado, es decir, que generen un mercado de servicios ambientales donde insertar un capitalismo pintado de verde.

No obstante, y a pesar de las condiciones desiguales planteadas por el Tratado de Libre Comercio para nuestra nación, este fue aceptado por el Ejecutivo mexicano y ratificado por el Senado de la república, tal y como establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero sin consulta alguna sobre la conveniencia o implicaciones para la vida social, política y económica de su población. La protección del Estado frente a los inconvenientes derivados de las obligaciones contraídas con la adopción del tratado se ciñeron a la primacía constitucional, por su jerarquía como norma suprema de nuestro país; esta situación es compleja porque, al mismo tiempo, acepta la homologación del convenio comercial con las leyes nacionales, aceptando su concordancia constitucional. En otras palabras, no existe prioridad normativa sobre el convenio, al menos hasta 2015, a más de

veinte años de haber comenzado a operar fue el poder Judicial quien estableció la prioridad de los instrumentos nacionales al considerar fundamental la protección de los derechos humanos de los mexicanos; pareciera que en ese periodo de tiempo tanto al ejecutivo como al legislativo federal convenia la indeterminación frente a dicho tratado.

Dichos criterios alcanzaron a la constitución política mexicana pues se reformaron artículos asociados a la determinación de los objetivos de la planeación nacional, la propiedad de tierras y aguas, las facultades del congreso de la unión, las atribuciones de los municipios, entre otros. Las reformas se llevaron a cabo bajo la premisa del desarrollo nacional e incidieron directamente en la expedición de leyes, reglamentos y presupuestos sobre temas sociales, económicos y por supuesto, territoriales. Entre ellos se encuentran los Planes de Desarrollo Nacional, cuyo objetivo proyecta la posición política de la administración de gobierno encargada de establecer prioridades y tomar las grandes decisiones para el desarrollo del país, características que con el paso de los años y la consolidación de los criterios neoliberales sobre territorio nacional pasaron de incentivar el crecimiento económico con miras a mejorar el desarrollo social en la década de los ochenta, a priorizar la modernización del estado mexicano para relacionar a nuestro país con naciones extranjeras potenciando las condiciones económicas de los años noventa. Aunque los cambios más explícitos se realizaron a partir del año dos mil, cuando se incorporó en el sistema de planeación del desarrollo regional al sector privado, al igual que a una parte de la población civil; lo interesante seria conocer a quien llama sociedad civil un gobierno de derecha vinculado directamente con el sector empresarial.

La cúspide de este proceso se dio con las reformas estructurales y el ajuste de la planeación nacional al contexto internacional, facilitando el flujo de inversiones limitadas por un modelo estatal considerado intervencionista por el gobierno de Enrique Peña Nieto, que con estas medidas esperaba reafirmar los compromisos adquiridos con el TLCAN. En general se puede vislumbrar una conexión entre la adopción de un convenio internacional y la protección de sus intereses por parte del Estado mexicano dado que su aprobación e implementación solo es posible si la representación del poder ejecutivo y legislativo están de acuerdo con los objetivos del mismo, de tal manera que es requisito la introducción de sus criterios generales en la política de Estado, así como en la elaboración e implantación de la legislación, particularmente, de la planeación socioeconómica de su territorio en los diferentes niveles de gobierno.

Capítulo III. El enfoque neoliberal de la política Urbana en México

3.1 La Transformación de las Políticas y su Enfoque en el Sector Urbano Nacional

Los diferentes cambios en los procesos sociales por los que ha atravesado México a lo largo de su historia, además de transformar las estructuras socioeconómicas del poder en turno, le confirieron una identidad propia garantizada por un marco jurídico político conformado a partir de la justicia social, uno de los principales ideales de la revolución mexicana y asentado jurídicamente en la Constitución de 1917. Teniendo presente que la interacción entre la dinámica social de la población y las condiciones productivas nacionales se materializan en el contexto físico, realizando cambios sobre él, es que en nuestro país de acuerdo con el artículo 26 de la Constitución Política la responsabilidad de guiar el desarrollo social, económico y territorial de la nación corresponde exclusivamente al Estado, al igual que la elaboración de sus diferentes leyes o instrumentos normativos (Constitución, 1917).

No obstante, al comienzo de la etapa posrevolucionaria se centraron los grandes conflictos del país en las zonas rurales protegiéndolos jurídicamente, pero dejando en segundo término un creciente proceso de urbanización del territorio caracterizado por una masiva migración interna desde las áreas rurales hacia las zonas urbanas (Meneses, 2020); proceso incentivado principalmente por una política de desarrollo orientado a la sustitución de importaciones, protección comercial, atención al mercado interno e inversión pública federal aplicada a este propósito. El resultado fue la consolidación, crecimiento e incluso la creación de nuevos centros de población que favorecieron la concentración no sólo de individuos, sino de actividades económicas, sociales, culturales y políticas, con las cuales la población pudiera satisfacer necesidades básicas para una vida digna. A pesar de su trascendencia, no fue hasta la segunda mitad del siglo XX cuando en nuestro país se legisló sobre el tema, el cual cobró relevancia gracias a la dinámica internacional intrínseca al funcionamiento del Estado mexicano, particularmente después de la segunda guerra mundial con su incorporación como uno de los 51 miembros fundadores de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), esta nueva forma de organización mundial tiene un carácter singular dado que puede expresar opiniones y en determinados casos elaborar normas internacionales aplicables entre sus miembros (ONU, 2022).

En este escenario, la ONU creó en el año 1975 la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos, cuya tarea principal consistió en apoyar con capital o asistencia técnica los programas urbanos de los países en vías de desarrollo, y al año siguiente en Vancouver, Canadá, llevó a cabo la primera conferencia sobre los desafíos de la urbanización en el planeta (ONU-HABITAT, 2022). Esto influyó de tal manera que en México se hicieron reformas constitucionales al artículo 27, facultando al Estado para ordenar los asentamientos humanos, estableciendo previsiones territoriales, la planeación de centros de población e incluso la ejecución

de ciertas obras públicas; al 73, habilitando al Congreso de la Unión para legislar en materia de asentamientos humanos; y al 115, otorgando atribuciones a los Estados y Municipios de la federación para expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas sobre centros de población, además en caso de existir continuidad geográfica entre ellos, ambos órdenes de gobierno podrán participar conjuntamente en su planeación (Constitución, 1917), (Hernández, 2022). Fue así como el 26 de mayo de 1976, bajo el mandato presidencial del C. Luis Echeverría Álvarez se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la primera Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) en México, que, aunque ya ha sido derogada, continúa siendo después de 30 años la base estructural de la legislación urbana moderna en nuestro país.

3.1.1 Primera Legislación Urbana en México, la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)

La publicación de la primera Ley con injerencia directa en los asentamientos urbanos de nuestro país trajo consigo una serie de garantías legislativas y constitucionales que si bien salvaguardaban los bienes materiales de la población, también pretendían mejorar el nivel de bienestar en las ciudades, transformando su contexto físico espacial.

Ahora bien, para comprender la finalidad principal de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 se requiere la exploración de sus disposiciones generales, las cuales establecen como de interés público la emisión de normas básicas en colaboración conjunta de los tres niveles de gobierno, para planear la fundación, conservación, mejoramiento, y crecimiento de los centros de población, así como de sus atribuciones en la determinación de usos de suelo, reservas, destinos de áreas, al igual que de los predios. Para esto, propone en primera instancia conceptualizar un asentamiento humano como una determinada aglomeración de población y sus sistemas de convivencia, asentados en un área física de la cual obtienen su sustento material; mientras los centros de población son considerados áreas urbanas equipadas con las instalaciones necesarias para sus actividades cotidianas, incluidos aquellos elementos naturales que contribuyan a su preservación ecológica, además de otras características definidas por las autoridades competentes, dejando abierto el concepto a futuras modificaciones (LGAH, 1976). Dejando en claro que la ordenación y regulación de ambos elementos se llevará a cabo a través de planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo urbano, o de ordenamiento de zonas conurbadas, en todos los casos, estos deberán promover la participación de los diferentes grupos sociales con la finalidad de que entre el Estado y la ciudadanía centren dichos instrumentos en mejorar las condiciones de vida tanto del medio rural como del urbano.

En este sentido, el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación sólo se dará en beneficio del desarrollo social, del adecuado equilibrio de las cargas del proceso urbano y de una apropiada relación socioeconómica entre las ciudades (LGAH, 1976). El contenido de dichos

planes debe ser publicado de forma abreviada en el Diario Oficial de la Federación o de la Entidad Federativa correspondiente, lo que quiere decir han sido aprobados por sus respectivos congresos, bajo dicha condición y lo estipulado en el artículo 5 de esta ley, las autoridades de los Municipios, Entidades Federativas y la Federación deberán informar cuando alguna dependencia falte a su cumplimiento (LGAH, 1976). Esta LGAH se expide como una primera regulación a los centros de población, estructurada a partir de cuatro capítulos, el primero trata las disposiciones obligatorias generales, el segundo aborda la concurrencia y coordinación entre autoridades, el tercero toca el tema de las conurbaciones, y el cuarto plantea las regulaciones a la propiedad en los centros de población. Con ello se esperaba como lo expone la misma ley, crear condiciones favorables para la industria y sus trabajadores, promocionar la participación ciudadana, regular el mercado de terrenos, de la vivienda, así como fomentar la consolidación de las ciudades medias (LGAH, 1976).

3.1.2 Camino a Hábitat III, la Nueva Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial (LGAHOT)

La adopción de nuevos criterios en las políticas de desarrollo a nivel internacional durante la década de los ochenta, configuraron un panorama global que incidió de manera relevante en la conformación de los actuales patrones socioeconómicos de nuestro país, algunas de las consecuencias se reflejaron en la agudización de una serie de conflictos que a su vez cambiaron la forma de entender el territorio y con ello el crecimiento urbano de sus ciudades; en atención a este tema, en junio de 1993, coincidiendo con el cambio de modelo económico, se expide una actualización de la Ley de Asentamientos, que entre otras temáticas agrega aspectos más concretos de protección al ambiente y desarrollo ecológico (Hernández, 2022).

Veintidós años después, esta Ley sufrió modificaciones en consideración a los diversos compromisos internacionales adquiridos por nuestro país; principalmente con la Organización de las Naciones Unidas cuyos miembros estaban obligados a impulsar una nueva agenda urbana orientada a la vivienda y al desarrollo sostenible, como lo planteaba la conferencia ONU-Habitat III próxima a realizarse en la ciudad de Quito, Ecuador. De ahí que las ciudades sean consideradas sitios centrales para alcanzar los objetivos de la agenda 2030, del desarrollo sostenible, así como del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático firmado en el 2015 (ONU, 2015). Para alcanzar las metas propuestas por la nueva agenda, el Gobierno Mexicano propuso cinco ejes transversales basados en el derecho a la ciudad, igualdad de género, accesibilidad universal, e inclusión urbana. Aunado a lo anterior, en enero de 2016 el Estado mexicano llevó a cabo la reforma constitucional del artículo 73, estableciendo como una facultad del congreso la emisión leyes en materia de Asentamientos Humanos, Protección al Ambiente así como de Equilibrio Ecológico que establecen la cooperación entre Gobierno Federal, Estatal, y Municipal según se los permita sus atribuciones legales, con ello pretende compaginar las

facultades de los tres niveles de gobierno en todas las fases del proceso de planeación, contrario a la disposición anterior donde las acciones de gobierno se ejercen de manera aislada por ser competencia exclusiva de la federación (Constitución, 1917), (Hernández, 2022).

Como resultado, el 28 de noviembre de 2016 bajo el mandato presidencial del C. Enrique Peña Nieto se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. La renovación de dicho marco legal tiene por objeto fijar las normas e instrumentos de gestión para ordenar el territorio y sus asentamientos humanos, estableciendo a su vez la forma de cooperación de los tres órdenes de gobierno en el proceso de planeación, regulación y ordenamiento de los mismos; además de los principios para definir reservas territoriales, usos de suelo, destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población (LGAHOT, 2016). A diferencia de sus antecesoras, propone establecer criterios de protección al igual que de acceso al espacio público, e incentivar la participación ciudadana, principalmente de mujeres y personas vulnerables. Todo esto, dentro de un marco de respeto a los derechos humanos que deriven en instrumentos de evaluación, seguimiento de planes o programas, e incluso en la formulación de políticas públicas. En general, estipula que todo ordenamiento territorial, así como planeación, regulación, y gestión de los Asentamientos Humanos o de centros de población deben conducirse según la política pública vigente, la cual debe estar acorde a los principios de productividad, eficiencia, equidad, inclusión, participación democrática, transparencia, sustentabilidad ambiental, racionalidad territorial, resiliencia urbana, protección del espacio público, accesibilidad universal y la prerrogativa a la propiedad urbana. Resulta interesante resaltar su concepción del derecho a la ciudad, centrado en la provisión de elementos materiales como vivienda, infraestructura, equipamiento además de los servicios, todo esto por separado de su también planteado derecho a disfrutar de la ciudad, en condiciones saludables pero productivas (LGAHOT, 2016).

Formalmente esta LGAHOT (2016), se compone de 119 artículos, agrupados en once títulos que abordan las disposiciones generales, cooperación entre órdenes de gobierno, órganos deliberativos, sistema de planeación del crecimiento territorial, regulaciones de la propiedad en los centros de población, resiliencia urbana, movilidad, instrumentos normativos, gestión e instrumentación del suelo, financiamiento del desarrollo urbano, participación democrática, instrumentos de fomento, y sobre denuncia ciudadana y sanciones, en ese orden respectivamente.

3.2 Del milagro al desencanto, el enfoque de la Política de Desarrollo Urbano en México

La realización en 1976 de la primera conferencia ONU-Hábitat en la ciudad de Vancouver, Canadá, visibilizó las consecuencias urbanas más importantes de la gran migración de personas que dejaban el campo para asentarse en las ciudades, especialmente en los países subdesarrollados económicamente. En este momento, los gobiernos se enfrentaban a una creciente desigualdad

socioeconómica, segregación, discriminación racial, desempleo, analfabetismo, morbilidad, ruptura de valores sociales y culturales, así como a conflictos ambientales derivados de su deterioro; ante lo cual, la comunidad internacional llegó a la conclusión de que estaban obligados a abordar los problemas de la ciudad, primero garantizando el acceso a la vivienda digna, pues es un derecho fundamental de todos los individuos (ONU, 2022).

Para cumplir con ese compromiso, en México durante el periodo presidencial del C. José López Portillo se realizaron las reformas constitucionales necesarias que permitieron la elaboración y publicación en 1976 del primer instrumentos normativo de lo urbano, la Ley General de Asentamientos Humanos, dos años después creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas a través de la cual se impulsó la elaboración de diversos planes, entre los que destacan el Plan Agropecuario Forestal y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, ambos publicados entre mayo y abril de 1978 (Sánchez, 1996). Desde entonces, este último se convirtió en el instrumento de planeación establecido por la Ley general de asentamientos humanos para cumplir con lo dispuesto en la Constitución Política en materia urbana y ordenamiento territorial.

En este sentido, el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano tenía como finalidad explícita una distribución racional de las actividades económicas-poblacionales según la potencialidad de la zona, propiciando condiciones favorables para que la población cubra sus necesidades de suelo urbano, vivienda, equipamiento, infraestructura, y servicios públicos; también, propone preservar el ambiente para alcanzar un desarrollo urbano equilibrado. Además, dicho documento plantea intrínsecamente la política de ordenamiento territorial del gobierno en turno, en este caso dirigida a desalentar el crecimiento de las zonas metropolitanas, fomentando el crecimiento de las ciudades medias con potencial económico, desconcentrando la industria, los servicios públicos, y las actividades a cargo del sector privado, para lo cual se requiere promover las comunicaciones interurbana (Sánchez, 1996).

Posteriormente, el Programa de Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología (PDUVE) publicado en el sexenio presidencial de Miguel de la Madrid, presenta un marco conceptual donde lo urbano es más que solo la atención de los requerimientos físicos del territorio es una convivencia en la cual concurren los diversos fenómenos socioeconómicos. Innovando al introducir criterios de control y prevención del deterioro ambiental, partiendo del uso racional y equilibrado de los recursos naturales; a pesar de esto, ofrece esquemas similares a su antecesor para abordar problemas urbanos basados en la declaración Hábitat I, como la distribución poblacional para evitar el crecimiento de zonas metropolitanas, impulso al crecimiento de las ciudades medias, cooperación gubernamental, y fomento a la construcción de vivienda en apoyo a la actividad económica (PDUVE, 1984). Resulta interesante su planteamiento acerca de que las demandas sociales son atendidas por el programa al

determinar la política urbana y sus estrategias de acción, las cuales giran en torno a su principal objetivo, el instaurar un ambiente adecuado para el desarrollo social e individual, a través de la descentralización nacional, el combate a la inflación, y el desempleo, coadyuvando al mejorar la calidad de vida e igualar las condiciones sociales del país. de manera particular, espera intervenir transformando los patrones de ocupación territorial, impulsando el crecimiento y regulación del territorio, atendiendo las necesidades básicas de suelo, equipamiento e infraestructura, y evitando el deterioro de espacio público, así como de las redes de dotación de servicios (PDUVE, 1984). Formalmente el documento consta de un diagnóstico de la situación nacional, objetivos, metas, prioridades, e instrumentos de políticas para el sector; además de definir responsabilidades de quienes intervienen en el proceso de planeación.

Seis años después, en 1990 publicó su Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) el C. Carlos Salinas de Gortari Presidente de la República, el cual consideró que este era el instrumento adecuado para modernizar al país utilizando dos aspectos importantes, la ampliación de la vida democrática y el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población. Pero al mismo tiempo, destaca los conflictos socioeconómicos ocasionados por el patrón territorial centralizado y disperso, provocando dificultades en la dotación de agua potable, drenaje, equipamiento, deterioro del patrimonio, deficiencias tanto administrativas como operativas de los centros de población, e incluso escasez de recursos para inversión pública (PNDU, 1990). En este sentido, el desarrollo urbano es considerado el medio para la consolidación productiva de la ciudad y por ende de la satisfacción material de sus necesidades en forma eficiente, por tal motivo, el documento se estructura con base en la descentralización de los asentamientos humanos, la adecuación de los servicios urbanos, el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población, y el fortalecimiento de las capacidades municipales. Aunque para discernir su objetivo principal es necesario integrar sus metas generales, en las cuales se propone ordenar el territorio dotándolo de mejor infraestructura y servicios urbanos para encauzar las actividades económicas que generen empleo, elevando a la vez la calidad de vida de la población, y erradicando con ello los desequilibrios regionales; además, lo local cobra relevancia en la integración regional de sus actividades, ante lo que es necesario fortalecer el ejercicio de las atribuciones municipales y de los centros de población (PNDU, 1990).

En el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) publicado por la administración del Presidente C. Ernesto Zedillo Ponce de León en 1996, el Estado ratificó que el ordenamiento territorial y la organización de la ciudades corresponde al interés público, debido a que es el lugar donde se conjuntan las competencias jurisdiccionales de los tres órdenes de gobierno con la ciudadanía. Se vuelve necesaria la coordinación entre instancias de gobierno y sociedad, que determinen lineamientos equitativos para organizar las acciones a ejecutar por los diferentes

participantes del desarrollo urbano, en un momento histórico coyuntural donde la inserción de México a la economía global es indispensable (PNDU, 1996). Porque considera al desarrollo urbano una expresión de la dinámica económica, política y social de las ciudades, la cual está siendo condicionada por la especialización regional interna del país enfocada a la reactivación económica de los encadenamientos productivos; el resultado es una mayor competitividad entre ciudades que debe ser regulada por el Estado pues incluso es más dinámica que la nacional. Por dichas razones la generalidad de su objeto final se entiende a partir de dos metas que establecen el ordenamiento de las actividades económicas y poblacionales según la potencialidad de las ciudades asentadas en la región, a partir de esto, inducir su crecimiento de manera ordenada de acuerdo con la normatividad vigente en la materia y bajo el principio de equilibrio ambiental (PNDU, 1996). Alcanzar su objetivo depende de estrategias basadas en el desarrollo urbano de 100 ciudades medias, la consolidación de metrópolis principales, el reordenamiento territorial, al igual que la promoción del equilibrio ambiental de los centros de población (PNDU, 1996). Formalmente el documento se compone de cuatro capítulos, el primero contiene el panorama general del proceso de urbanización en México e implicaciones económicas, el segundo presenta los objetivos, el tercero expone los aspectos prioritarios para el desarrollo urbano nacional, el cuarto hace referencia a políticas y estrategias, finalmente el quinto plantea programas estratégicos o principales instrumentos.

A comienzos del siglo XXI en nuestro país se genera una alternancia política que lleva a la presidencia de la república al C. Vicente Fox, para cuyo Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (PNDUOT) es imperativa la formulación de una política territorial que incremente la competitividad económica de las ciudades asentadas en las diferentes regiones del país, así como de su capital social, reflejándose a su vez en una mayor soberanía nacional asentada en la equidad e igualdad de oportunidades para la población. Bajo tales argumentos, centra su objetivo en la creación de una estrategia que potencie la competitividad internacional del sistema urbano nacional, e incorpore el país al desarrollo (PNDUOT, 2002). La propuesta del programa es adecuar las ciudades a las necesidades de la población y de las empresas, estimulando las cadenas productivas, construcción de infraestructura de alta tecnología, elaboración de planes económico-urbanísticos, formulación de políticas de reserva al igual de precios bajos de la tierra, diseño de esquemas administrativos, de normatividad urbana, capacitación de recursos humanos, y promover la investigación rigurosa sobre la ciudad. Facultando con esto a SEDESOL para generar una visión amplia que consiste en la maximización de la eficiencia económica del territorio garantizando la cohesión social; la integración del sistema urbano nacional congruente con el desarrollo regional en condiciones de sustentabilidad; y la integración de suelo en condiciones urbanizables para el crecimiento urbano, principalmente orientado a la construcción de vivienda (PNDUOT, 2002).

Al asumir la presidencia de México en 2006, el C. Felipe Calderón no publicó para su sexenio un nuevo Programa de Desarrollo, y por lo tanto tampoco existe una política urbana clara, es posible que la intención fuera mantener los criterios de su antecesor. Lo cierto es, que su periodo presidencial carece de un Programa oficial en la materia, el cual permita explicar, por ejemplo, por qué se mantuvo en aproximadamente \$27,000 millones el presupuesto para protección al ambiente, pero, sobre todo, la razón para reducir de \$217,100 a \$208,356 millones de pesos los fondos etiquetados a la construcción de vivienda y servicios a la comunidad, a pesar de haberse incrementado en este sexenio la inversión total para lo social (Universidad Autónoma Metropolitana [UAM], 2020).

Con el retorno a la presidencia del PRI en 2012, el ahora representante del Ejecutivo Federal C. Enrique Peña Nieto emitió un nuevo Plan Nacional de Desarrollo urbano (PNDU), el cual en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) intentaron promover el ordenamiento territorial por medio de políticas con criterios urbanos unificados que permitieran la planeación del desarrollo regional, centros de población, ciudades o zonas metropolitanas; por ejemplo, uno de los criterios planteados con mayor relevancia es la modernización de los registros públicos de la propiedad al igual que los catastrales. Lo anterior, pretende ser un modelo de desarrollo sustentable, que aproveche al máximo las ventajas de la urbanización, donde las distancias no representen una barrera para los ciudadanos y así puedan ejercer libremente todos sus derechos, permitiéndoles alcanzar la cúspide de su potencial (PNDU, 2014). En un esquema general derivado de sus objetivos, este documento propone controlar la expansión urbana al tiempo que mejora la calidad de vida de la población al consolidar el aspecto físico de las ciudades, aunque para ello sea necesario reformar la legislación urbana, implementar instrumentos normativos fiscales, administrativos, de control para la gestión del suelo, diseñar políticas de movilidad, evitar el emplazamiento en zonas de riesgo, e incluso supeditar los intereses del sector privado a la función social del suelo, transitando así a un desarrollo urbano sustentable económica, social y ambientalmente, sin dejar de lado el afianzamiento del desarrollo regional a partir de la vocación y potencialidades económicas locales. Todo lo anterior se enmarca en tres grandes estrategias, que son: la democratización de la productividad, la consolidación de un gobierno moderno, y la incorporación de políticas con perspectiva de género (PNDU, 2014).

3.3 Estructuración y Enfoque General del Proceso de Planeación Urbana en México

El acelerado proceso de transformación territorial a nivel mundial, trajo consigo una serie de propuestas por parte de la comunidad internacional para resolver problemas en materia de asentamientos humanos, las acciones se consolidaron durante la primera conferencia ONU-Hábitat celebrada en 1976, en la cual los países miembros de la ONU se comprometieron a reducir disparidades socioeconómica, ordenar el territorio, pero sobre todo a afrontar la falta de vivienda

digna en los países poco desarrollados económicamente (ONU, 2022). La influencia de dichos compromisos en nuestro país, sentaron las bases de los procesos e instrumentos de ordenamiento urbano territorial en la década de 1970, primero incidiendo en las reformas constitucionales necesarias para incorporar como una obligación de Estado el dictar las medidas indispensables para ordenar los asentamiento humanos, de ella se desprende en 1976 la primera Ley General de Asentamientos Humanos, pero también se crean instituciones en la materia, como lo fue la Secretaria de Asentamientos Humano y Obras Públicas (SAHOP) en 1978, en ese mismo año, dicho Instituto impulsó en concordancia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo la formulación e implementación del primer Plan de Desarrollo Urbano (Sánchez, 1996), que a la postre serían denominados programas.

A principios de la década de 1980 la planeación del desarrollo urbano era una actividad innovadora y un tanto desconocida, más aún cuando de ella participaban los tres órdenes de gobierno, por tal motivo la SAHOP consideró necesario incentivar a Estados y Municipios en la realización de Planes urbanos a través del Manual para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población, expedido en enero de 1981. Es un instrumento dirigido a equipos locales de planeación, con la finalidad de ser una guía metodológica que describa los requerimientos técnicos básicos, indique la información requerida de la realidad, y determine parámetros de interpretación de datos cuantitativos o cualitativos, facilitando llegar a conclusiones que le permitan al planificador entre otras cosas proponer estrategias o formular políticas en este sentido; en otras palabras, comprender la interrelación de los problemas urbanos abordados por la planificación, requiere la sistematización de sus elementos (SAHOP, 1981). Además, expone claramente, que el origen político de la planificación sustenta su vocación por transformar la realidad física del territorio, sin perder de vista sus objetivos, pues estos son una definición explícita del enfoque de las tareas de gobierno y de la forma en que pretende obtener la participación de la sociedad, por tales razones es importante la colaboración constante de la población en general. Bajo estas precisiones, el manual dispone que no debe utilizarse como un instructivo centrado en resolver problemas específicos, sino un instrumento metodológico con indicaciones generales para desarrollar Planes Nacionales, Regionales, Estatales, Municipales, y de Centros de Población, pues la estructura del documento es semejante (SAHOP, 1981). La formulación de todo plan requiere imaginación, sentido común, al igual que conocimiento de la realidad, a pesar de organizarse generalmente por un apartado de Antecedentes, conformado por un diagnóstico urbano lo más completo posible, o sea un análisis histórico de las condiciones físicas, económicas, financieras, sociales y políticas; de un nivel normativo, caracterizado por disposiciones o condicionantes legales orientadas a la definición de objetivos; del estratégico, en el cual se establecen las principales disposiciones para alcanzar las metas del plan; programático o de

corresponsabilidades, aquí se especifica hacia donde se va, que se va a hacer, dónde, con qué prioridad, cuando, a qué costo y los responsables; y finalmente el nivel instrumental, contiene los mecanismos propuestos para lograr el desarrollo urbano. Ahora bien, como instrumento metodológico pretende dar a entender la elaboración de planes como un proceso dinámico e incluso dialéctico, donde se utilice una terminología homologada que le facilite ajustarse a la realidad por medio de la participación ciudadana, la práctica y la integración de avances técnicos en la materia (SAHOP, 1981). Además de sistematizar el proceso para su elaboración, diferenciándolo de su presentación como documento final, para con todo esto, contribuir a la toma de decisiones cada vez más racionales y fundamentadas.

Desde la década de 1980 en nuestro país se han formulado al menos cuatro guías para la elaboración de planes de desarrollo urbano, cada una de ellas aporta los diferentes enfoques y visiones desde la institucionalidad sobre el concepto de Desarrollo Urbano. La más reciente, denominada oficialmente Guía Metodológica para la Elaboración y Actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano, fue proyectada por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), en colaboración con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), y la empresa paraestatal Alemana para el Desarrollo Sustentable (GIZ), publicada en mayo de 2017. Esta es una propuesta fuertemente influenciada por los compromisos adquiridos externa e internamente, pues los planes y programas derivadas de ella deberán garantizar el cumplimiento de preceptos establecidos por la nueva agenda urbana Hábitat III, la Ley General de Asentamientos Humanos, así como por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, estos últimos elaborados durante el periodo presidencial del C. Enrique Peña Nieto. En esencia, la guía se considera una metodología útil para transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable, donde autoridades municipales o tomadores de decisiones urbanas tengan un referente conceptual y técnico para la implementación de su programa de Desarrollo Urbano (SEDATU, 2017). Replantear la estructura urbana nacional declarando al suelo recurso limitado, al ordenamiento territorial el instrumento rector del desarrollo sostenible, y requiriendo el uso de nuevas tecnologías, con ello se propiciará la construcción de un documento perfectible según lo amerite la situación, así la planeación dejaría de ser considerada un proceso administrativo al margen de la realidad, convirtiéndose por fin en el instrumento estratégico municipal garante de la territorialización del desarrollo. En este contexto, la implementación de herramientas eficientes para controlar la expansión urbana debiera contar en parte con inversión privada que permita descargar de esa obligación a los municipio, de igual forma las intervenciones urbanas requieren ser viables económicamente con la finalidad de ser lo suficientemente atractivas para invertir en su desarrollo, asumiendo los gastos derivados de la urbanización y la cesión de suelo necesario para la construcción de equipamientos, áreas verdes o

vivienda social. Para instituir dicha dinámica en el proceso de planeación, la guía se dividió en dos apartados, el primero de ellos establece lineamientos conceptuales o marco teórico, mientras el segundo trata los diferentes aspectos metodológicos y técnicos del documento (SEDATU, 2017); por su complejidad, la elaboración de planes y programas requiere de especialistas que ayuden en la toma de decisiones políticas o de gobierno, dejando en segundo término, e incluso tal vez solo como elemento complementario para su funcionamiento a la población, cuando en este momento se le considera el aspecto central de la discusión urbana.

3.4 Reflexión Capitular

Los procesos históricos de interacción entre dinámicas socioeconómicas y territoriales, llevan a que las naciones del planeta forjen una identidad propia; si bien, en su mayoría son resultado de pujas internas, han sido las condiciones externas, particularmente económicas, las que matizan funcionalmente sus procesos político-administrativos, a la par de los productivos.

En el caso de nuestro país, sus rasgos propios además de los sociales, están representados en una constitución política nacional investida jurídicamente por la justicia social, de ella emana la responsabilidad del Estado para guiar adecuadamente el desarrollo social y aprovechamiento territorial del país. La protección jurídica data de una lucha histórica por la tenencia del suelo agrícola a principios del siglo XX, dejando en segundo término los temas relacionados con la creación o la consolidación de los centros de población en todo el país, aun cuando en ese momento los procesos urbanos eran una condición intrínseca a la evolución de los procesos productivos derivados de la revolución industrial a nivel global.

Fue hasta que la Organización de las Naciones Unidas manifestó su preocupación por la condiciones de la vivienda en países considerados por ella como subdesarrollados, que México abordó lo urbano desde una perspectiva jurídica, reformando la constitución para permitir al Estado planear los asentamientos humanos, al congreso legislar en la materia, y a los municipios expedir leyes y reglamentos; con ello se abrió paso a la promulgación de la primera ley de asentamientos humanos, cuyo enfoque se concentró en la importancia territorial de los centros de población, por eso propone la formulación e implementación de normas de planeación urbana y para la determinación de los usos de suelo, dado que inciden directamente en la transformación del espacio.

Esta ley adopta una postura económica en favor de la industria, la consolidación de las ciudades medias, la regularización del mercado del suelo, entre otras, esperando que en conjunto el desarrollo de las ciudades también mejore las condiciones de vida de las personas, pues identifica en la estabilidad socioeconómica un aspecto determinante para la viabilidad urbana. Han pasado cuarenta años y existe una nueva ley, la cual conserva su esencia normativa al igual que su enfoque resumido en crecimiento económico igual a desarrollo social; también integra aspectos asociados al

desarrollo sustentable, así como la colaboración entre los diferentes niveles de gobierno en materia de la planeación urbana regional. Ambos son elementos relevantes para el cumplimiento de la agenda planteada por ONU HABITAT, al igual que por el mercado internacional, pues la innovación en temas de sustentabilidad son un nicho en desarrollo.

Ahora bien, la legislación se vincula directamente con la planeación, en este caso con el plan nacional de desarrollo urbano, instrumento facultado por la constitución para abordar los asuntos relacionados con las ciudades mexicanas; en este contexto, es relevante reconocer que las política, planes e incluso los programas, están asociados a la ideología del gobierno en turno, evidenciando que desde los años ochenta se ha dado prioridad a la comunicación interurbana para facilitar la descentralización de las actividades productivas, la especialización regional, e incluso la competitividad de lo local a nivel internacional, con esto, se incrementó en número y tamaño tanto las zonas metropolitanas como las ciudades medias, siendo actualmente el objeto a potencializar con la finalidad de aprovechar sus ventajas comparativas.

La regulación de las ciudades se convirtió en una condición necesaria para la estabilidad social y económica no solo de lo urbano, sino del país en general. Ante este escenario, el Estado como responsable de las estrategias implementadas sobre su territorio incentivó el uso de la planeación bajo los criterios de la política urbana del gobierno en turno, transmitida operativamente a los instrumentos sobre la materia a través de una guía metodológica que en sus primeras ediciones sostiene que el origen político de la planeación tiende a transformar a modo la realidad social y de su territorio. La forma en que se elaboran los programas de desarrollo urbano muestra la prioridades operativas y técnicas en la toma de decisiones, las cuales, durante el sexenio de las reformas estructurales, se modelaron para que especialistas urbanos formulen herramientas que permitan la inversión privada en los proyectos públicos que le parezcan atractivos. Si bien las autoridades locales tienen la capacidad de realizar su propios planes y programas, al menos los urbanos tienen como base una guía planteada por agencias internacionales con el objetivo de reforzar las propuestas del Tratado de libre comercio, marginando con ello los requerimientos de su población.

Capítulo 4. Criterios Generales del Ordenamiento Urbano Territorial en el Estado de Morelos

4.1 Modelo institucional y constitucionalidad en México

Los instrumentos emitidos por un gobierno central y su vinculación con cada una de las entidades territoriales que lo conforman requieren en primera instancia comprender la forma de organización político-jurídica en la cual se inscriben sus relaciones sociales, económicas, y políticas. En el caso del Estado mexicano el modelo institucional elegido desde principios del siglo pasado es el denominado Federalismo, caracterizado por ser una alianza de diferentes estados soberanos, entre los cuales el poder se distribuye tanto funcional como territorialmente, originando un gobierno federal compartido y uno local por cada Estado miembro del sistema, esto, con la finalidad de mantener la diversidad intrínseca de tales espacios. Debido a que sus integrantes transfieren a la federación determinadas facultades atribuidas a su soberanía, estas solo pueden legislar de manera autónoma sobre aspectos preestablecidos en un instrumento general de orden social, el cual rige a los mandos del poder central y local, manifestándose en un contrato social mejor conocido como Constitución Política (Enríquez, 2008:121a), (Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública [CESOP], 2022).

En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se consolida como ley fundamental de la nación, instaurando un sistema jurídico por medio del cual se determinan las garantías y derechos de los individuos bajo su régimen. Con ello, asegura al menos en el papel, la organización social y del Estado, así como el ámbito de sus competencias, originando un equilibrio sistémico asentado en la protección de la población ante los actos infundados del poder en turno. En la actualidad, no se puede comprender un Estado y sociedad modernos separados de una ley suprema o Constitución a la cual se apege todo mandato jurídico, aunque debe quedar claro que las leyes se expiden en virtud de quien lo requiere, incluidos los gobiernos en turno (Enríquez, 2010:225, 227, 229).

En nuestro país coexisten diferentes órdenes jurídicos y de gobierno, aun así, en el sistema Federal quedan centralizadas las facultades políticas, económicas e incluso jurídicas, basándose en un instrumento general que dota de cierta autonomía a cada una de las entidades participantes de la alianza, pues el concepto de soberanía corresponde únicamente al Estado Federal (Martí, 2002:661). Según la doctrina constitucionalista empleada en México, la

soberanía se representa con una constitución política y la constitución política representa soberanía, pues el cuerpo legislativo que la fórmula ejerce un poder originario, a diferencia de las administraciones locales cuya estructura institucional ejerce funciones derivadas de la Ley suprema de nuestro país ; por tal motivo existe sólo una Constitución Política, la de los Estados Unidos Mexicanos (Martí, 2002:659), (Enríquez, 2010:225). No obstante, las instancias locales han mantenido una inercia conceptual centrada en sus propias Constituciones Estatales, aunque en estricto sentido no lo son, en realidad son leyes reglamentarias de algunas derivadas de ciertos apartados de la Constitución general, que tienen la finalidad de organizar el régimen interior de las entidades y sus instituciones, es decir, que estructuran su administración (Enríquez, 2010:235).

Dicha normativa guarda un puesto prioritario jerárquicamente respecto a las leyes secundarias u ordinarias enfocadas literalmente a la organización de los poderes estatales (Martí, 2002:658). Bajo esta perspectiva, la ley estatal primaria, o también denominada por ellos mismos como constitución, reproduce un esquema funcional asociado a las atribuciones, garantías, o derechos amparados por la constitución federal, dejando de lado obligaciones imprescindibles para su población como son los instrumentos de control constitucional que protejan derechos fundamentales modernos, producto de las nuevas formas de interacción social. Debiera entonces incentivar el uso de mecanismo de participación social que recojan temas prioritarios, pero poco atendidos en la realidad (Enríquez, 2010:241,244). De esta manera, las leyes primarias de cada estado tienen el reto de convertirse en instrumentos normativos, cuya precisión en su contenido faciliten el desarrollo institucional y la prevención o solución de problemas sociales, económicos e incluso ambientales presente en los ámbitos locales.

4.1.1 Características de la Legislación Primaria en Morelos

Como cada una de las treinta y dos entidades federativas que componen al Estado Mexicano, Morelos también se rige por la idea de una constitución política propia promulgada en 1930, posterior a uno de los eventos sociales más relevantes de la historia moderna de nuestro país, la Revolución Mexicana. A pesar de la fuerte influencia social que representó dicho acontecimiento, las constituciones locales adoptaron principios jurídicos de observancia no obligatoria, condición similar a la de las constituciones europeas del siglo XIX (Enríquez, 2010:222).

En lo correspondiente al Estado de Morelos, esta es una norma jurídica de bajo impacto, probablemente porque omite mencionar que debe considerarse como ley suprema en toda la entidad, una omisión grave vigente desde 1862 (González, 2010:21). No obstante, detenta consideraciones sociales relevantes, como el reconocimiento de las garantías y los derechos individuales al igual que la constitución federal; también los llamados derechos sociales, derivados de la posición social y condiciones materiales de sus gobernados; o algunos prestacionales, formulados para atender las carencias generadas por las desigualdades sociales (González, 2010:76), (Martí, 2002:659). Tales consideraciones se comprenden al revisar artículos como el 19 Bis, donde se toma en cuenta de manera relevante la participación social y sus diferentes formas de expresión para la consolidación de la democracia participativa, al igual que en la construcción de instrumentos garantes de la participación ciudadana, en la planeación del desarrollo local y en la formulación de políticas en la materia (Constitución política Morelos,1930). Entre otras atribuciones, otorga al estado la facultad de legislar a través de su congreso sobre sus limitantes en la contratación de obligaciones entre municipios e iniciativa privada; autoriza el tipo de gravamen sobre propiedades del Estado; revisa y remite al ejecutivo estatal el Plan de Desarrollo; crear organismos descentralizados; expedir leyes estatales o municipales; y en general, puede legislar sobre aquello que no le sea encomendado por la Constitución al Congreso nacional (Constitución política Morelos,1930:art. 40, 70).

La importancia de los instrumentos normativos estatales puede remontarse al origen de la administración política y territorial de los gobiernos locales en nuestro país, los cuales proclaman al municipio libre como el elemento principal de su división territorial. En Nuestro país se han llevado a cabo diferentes reformas constitucionales como la del artículo 115, con el objeto de fortalecer las capacidades municipales determinando sus facultades en materia de contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, los servicios públicos a su cargo, en el establecimiento de las contribuciones federales al municipio, las facultades de los congresos locales para aprobar la cuenta pública municipal y la ley de ingresos, y en las capacidades del ayuntamiento para hacerse cargo de la planeación del desarrollo, entre otras (González, 2010:97,99), (Constitución, 1917: art.115).

En Morelos la ley suprema o constitución, plantea la sujeción del municipio y de sus actividades a las etapas del proceso de la administración pública, representadas en las tareas

de planeación, organización, programación, presupuestación, ejecución, y control. En ese sentido, le corresponde formular una Planeación Municipal del Desarrollo acorde a los objetivos, políticas y estrategias, tanto del Plan de Desarrollo Estatal como Nacional, el instrumento resultante será producto de un comité especializado que lo someterá a consulta popular para su aprobación, según lo dispuesto por el Sistema de Planeación Democrática (González, 2010:101), (Constitución política Morelos,1930: art.119). Los programas de ahí originados deberán presupuestarse adecuadamente con la finalidad de valorar el tipo de financiamiento, e incluso la posibilidad de contratar algún tipo de deuda pública para su ejecución. Aunque es responsabilidad de los municipios administrar su hacienda pública, que incluye entre otros la ejecución presupuestal para obras, servicios o gastos corrientes de la administración, primero es necesario la observación y aprobación de su cuenta pública anual, lo mismo ocurre en los casos donde sea necesario adquirir deuda, o la venta de bienes para solventar sus compromisos (González, 2010:101), (Constitución política Morelos,1930: art.32).

La imagen actual de un Estado con todos sus municipios en constante crisis, sienta sus bases en la dependencia financiera de casi 95% en las participaciones Federales y Estatales (González, 2010:102), condicionándolos a transferir a los órdenes gubernamentales que más le aportan monetariamente parte importante de su autoridad en la toma de decisiones sobre diferentes asuntos de la localidad, supeditado así, la formulación de políticas públicas. Probablemente, esta sea una de las razones que, aunado a la búsqueda de mayores ingresos locales, o la influencia del libre mercado en la región, llevaron a incorporar en el año 2007 a nuestra ley primaria una nueva modalidad en la prestación de servicios estatales o municipales. Ahora permite a las empresas particulares hacerse cargo de uno o varios servicios públicos, facultando al congreso para aprobar presupuestos de egresos con partidas presupuestales enfocadas al finiquito de dichos compromisos, quedando en garantía de pago los ingresos municipales o el derecho de cobro a los mismos. Posteriormente, en 2008 se publicó una ley secundaria avalando los contratos de colaboración público privada en el Estado de Morelos, especificando que los servicios convenidos pueden ser casi de cualquier tipo, desde diseño, construcción, operación, administración, mantenimiento, arrendamiento, transmisión o explotación de activos tangible o intangibles, y tener incluso una duración de hasta treinta años (González, 2010:103), (Constitución política Morelos,1930:

art.70). Tantos beneficios a la colaboración desinteresada de la iniciativa privada son justificados en esta ley sólo bajo el supuesto de un ahorro financiero para las administraciones locales contratantes.

4.1.2 La legislación primaria y algunas referencias en torno a lo urbano

Entre los diferentes temas abordados en la ley suprema del estado de Morelos, aquellos relacionados con los asentamientos humanos y centros de población pueden consultarse en el capítulo cinco, donde se establece que el desarrollo urbano y la ecología estatal se sujetarán a las disposiciones del párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a las leyes federales sobre la materia (Constitución política Morelos,1930: art.85-A). Pero en caso de que los asentamientos formen parte de una conurbación entre una o más entidades federativas, establece la posibilidad de una participación conjunta de los tres niveles de gobierno en beneficio de los centros urbanos (Constitución política Morelos,1930: art.85-B). El desarrollo integral del espacio urbano debe tener presente en todo momento el derecho de la población a un medio ambiente adecuado que le permita progresar en los diferentes ámbitos socioeconómicos necesarios para su bienestar, por tal motivo, el ejecutivo estatal está comprometido con la conservación ambiental, del patrimonio natural, así como con la protección y restauración del equilibrio ecológico (Constitución política Morelos,1930: art.85-E, 85-D).

El cumplimiento de dicha tarea requiere ineludiblemente de la organización municipal, dado que tiene su cargo las funciones y servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento de agua residual, alumbrado, limpia, recolección, disposición final de residuos, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques, jardines, al igual que la seguridad pública, todos ellos fundamentales en el funcionamiento de las áreas urbanas estatales (Constitución política Morelos,1930:art.110, 114-Bis). Además, al gozar de una investidura jurídica propia representada por el presidente municipal junto con su cabildo, son capaces de administrar su concerniente hacienda pública y extensión territorial, así mismo, están facultados para formular y aprobar zonificación del suelo, planes de desarrollo municipal, creación de reservas territoriales, puede participar en la elaboración de planes de desarrollo regional, y le corresponde explícitamente autorizar, controlar, así como vigilar la utilización del suelo municipal (Constitución política Morelos,1930:art.110, 113, 116). En términos de administración urbana, tiene la capacidad

de intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, expedir licencias de construcción, al igual que de participar en la elaboración de programas de transporte público, además, los ayuntamientos están obligados a mejorar, conservar y construir los caminos carreteros correspondientes, además de otorgar los medios legales para la inscripción de propiedad privada al Instituto de servicios registrales y catastrales. En materia ecológica, le atañe participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica, al igual que de sus respectivos programas de ordenamiento (Constitución política Morelos, 1930: art. 116, 126, 132). En general, tiene el compromiso de planear el desarrollo local de los centros de población, ya sea de manera individual, o en conjunto con los diferentes niveles de gobierno, incluso, de ser necesario a través de contratos para la administración de zonas pertenecientes a la federación.

4.2 Consideraciones en torno a la agenda urbana Constitucional en el Estado de Morelos

En la reciente historia legislativa de nuestro estado, se identifican dos instrumentos fundamentales para la construcción de sus instituciones al igual que de sus respectivas administraciones, estas son la Constitución de 1870 y su reemplazo aún vigente, expedida en 1930. No obstante, la relevancia de contar con un instrumento de esta jerarquía en la entidad palidece ante la inercia legislativa que no le permite reconocer en ella una legislación de primer orden derivada de su condición de autonomía, mas no de soberanía al remitirse a lo pactado con la federación.

Bajo dicha dinámica, la entidad queda supeditada a condiciones político-económico centralizadas, dificultando la identificación de problemáticas modernas, mucho menos, en caso de ser necesario establecer elementos para la mitigación de conflictos sociales, económicos, políticos o ambientales. De hecho, las modificaciones realizadas durante las últimas décadas son generalidades enfocadas a la organización operativa de su estructura institucional, lo cual se hace evidente al revisar varios de sus artículos e identificar la importancia dada a aspectos de orden electoral en el Estado, que van desde la postulación de los partidos políticos, hasta la forma de financiamiento de estos (Constitución política Morelos, 1930). Otro más, es el relacionado con la celebración de contratos de colaboración público-privada, donde los ayuntamientos a través del congreso local son facultados para ofrecer al mero estilo del libre mercado la oportunidad a cualquier empresa de hacerse cargo

de alguno de sus servicios públicos, sin embargo es una atribución que de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo corresponde a los municipios, entidades federativas y la federación (González, 2010:103), (Constitución política Morelos,1930:art.40, 115).

Es necesario hacer notar, que en lo correspondiente a los asentamiento humanos y el desarrollo rural, falta el reconocimiento de diversos problemas tanto urbanos como rurales que atañen a nuestra actualidad, algunos de ellos asociados al acceso al suelo, la certeza jurídica del mismo, o la disponibilidad de agua para la población, de la salud, e incluso, en temas relativos a la modernización no solo de los instrumentos de planeación y planificación (Constitución política Morelos,1930), si no de la transformación en los esquemas para su elaboración; una instrumentación urbana, donde el objetivo principal sea el acompañamiento de la población por parte del Estado para la resolución de conflictos, lograr una relación horizontal de las instituciones con la ciudadanía.

Nuestra cotidianidad, necesita imperiosamente la protección de nuevos derechos derivados de una interacción social moderna, producto de la realidad vivida diariamente en cada una de las localidades Morelenses, en este contexto, la principal ley estatal requiere incorporar mecanismos de control para la integración, eliminación o transformación de cualquiera de sus artículos; además de instrumentos jurídicos de participación ciudadana; para la regulación de la relación entre poderes estatales y entidades declaradas autónomas en el Estado, entre otras. Todo esto, en un marco general de aceptación a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, y otro local, donde los tribunales estatales están facultados para resolver controversias sobre la constitucionalidad de sus leyes, o que puedan declarar omisiones en la formulación de las mismas (González, 2010:113). Sin lugar a duda, la Ley fundamental del estado también llamada Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, es una herramienta básica en la búsqueda de soluciones a diversos conflictos, así como para garantizar la protección de las diferentes formas de acompañamiento por parte del Estado, que a través de sus gobiernos serán los encargados de formular planes, programas o políticas que aborden la realidad de la población local.

4.3 Ordenamiento Territorial y Legislación en Morelos

El orden institucional derivado de la alianza entre los diferentes Estados soberanos que conforman el pacto federal en nuestro país les asigna facultades a estas entidades a través de la Constitución Política Mexicana para ser autónomas en la toma de decisiones orientadas a la administración de su territorio e instituciones. Es decir, le permite expedir leyes a través de su propio poder legislativo siempre y cuando se sujeten a lo estipulado en la Carta Magna mexicana. Si retomamos la idea de que las constituciones estatales incluida la del Estado de Morelos son en realidad Leyes primarias locales, entonces todas las demás leyes expedidas desde su propio cuerpo legislativo toman la figura de una legislación secundaria, dado que esta debe ceñirse a lo propuesto por la primera, en caso de no hacerlo, cometería un acto violatorio de la norma general, aunque la consecuencia solo puede ser judicializada según lo establecido en la norma violentada; de ahí la relevancia de contar con una constitución estatal normativa, operativa, pero sobre todo acorde a la realidad. Toda esta legislación, funciona como una estructura operativa que jerarquiza el conjunto de las leyes estatales, incluidas aquellas donde se plantean temas sobre los asentamientos humanos.

Sin embargo, entender la finalidad de dichas legislaciones requiere de una lectura reflexiva de sus lineamientos generales, lo cual permite visualizar el enfoque y el objetivo para lo que fueron elaboradas, teniendo presente que las leyes se expiden siempre en virtud de quien las requiere, es decir, del gobierno en turno. En este contexto, La Ley de ordenamiento territorial y asentamientos humanos del estado, se sitúa como una legislación de orden secundario, en Morelos se han expedido tres de este tipo, la primera en 1980, la segunda en el año 2000, y la última que continúa vigente hasta la fecha se publicó en 2009. Las dos últimas cobran relevancia al coincidir en temporalidad con la consolidación de la etapa neoliberal del proceso capitalista sobre el territorio nacional, lo cual implicó a la vez una respuesta de tipo local en la entidad.

Desde lo urbano, la ley expedida en el año 2000 dispone en su contenido que la planeación y administración del desarrollo urbano son disposiciones de orden público e interés social, por ello, establece normas para regular la participación del gobierno estatal y municipal tanto de la planeación como en la regulación de los asentamientos humanos y centros de población, de mecanismos para regular la tenencia de la tierra, en general, norma dicha dinámica a través de esta ley, de reglamentos o programas (Ley de Ordenamiento

Territorial y Asentamientos Humanos del Estado de Morelos [Ley Ordenamiento Territorial], 2000; art.1). Pero también, define los principios para que los gobiernos locales puedan zonificar el suelo, determinar sus provisiones, reservas, usos, y destinos de acuerdo con su programa, así como de la organización del desarrollo urbano sustentable; de vincular estos criterios con los de conservación ambiental y de participación social con la finalidad formular estrategias de desarrollo urbano ambiental (Ley Ordenamiento Territorial, 2000; art.1).

En este sentido, estipula que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos al igual que de sus centros de población, debe anteponer el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes en cualquiera de sus formas de actuación, incluido el aprovechamiento de los recursos naturales disponibles. Esto implica la distribución equitativa de la riqueza pública, haciendo necesario el progreso de los asentamientos estatales, su distribución sobre el territorio, el impulso a las ciudades de tamaño medio, la regulación del suelo urbano y el mercado inmobiliario, o la construcción de equipamiento e infraestructura adecuadas para servicios urbanos que garanticen el libre tránsito de los individuos (Ley Ordenamiento Territorial, 2000; art.2). Además de estar obligado a guiar adecuadamente la interacción entre los diferentes grupos sociales e instancias gubernamentales, a través del incremento en la participación ciudadana, con la finalidad de mitigar problemas en los ámbitos rurales y urbanos. Le corresponde también, coordinar acciones de índole socioeconómico con las entidades que integran la Región Centro del País, al igual que con sus diferentes órdenes de gobierno, de igual manera le concierne crear instrumentos financieros para constituir reservas territoriales, e impulsar la inversión pública y privada orientada a la vivienda (Ley Ordenamiento Territorial, 2000; art.2).

Para su ejecución, al igual que otras leyes cuenta con una serie de preceptos que otorgan atribuciones a una persona o institución con el objeto de llevar a cabo actos válidos legalmente, lo cual lleva implícitos efectos jurídicos previamente regulados (Berlín, 1997; 310). En el caso de esta Ley de ordenamiento territorial, la expedición de su reglamento corresponde al ejecutivo estatal, el cual, debe delimitar la materia que regula, definir los sujetos obligados por la misma, el objeto regulado, el fin que se pretende alcanzar, derechos y obligaciones, autoridades responsables, facultades, atribuciones, y limitaciones de las autoridades, sanciones, y los recursos jurídicos con que cuentan las administraciones (Ley Ordenamiento Territorial, 2000; art.3).

Posteriormente, en 2009 se publica la nueva Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado, a diferencia de su antecesora esta tiene un orden estructurado en apartados que abordan temas sobre el ordenamiento territorial de los centros de población, planeación urbana regional, elementos de la administración urbana y apoyos en su funcionamiento, reservas territoriales, desarrollo urbano sustentable, división del suelo urbano, y sanciones administrativas (Ley Ordenamiento Territorial, 2009).

Además de ajustar su nombre y dar una estructura a sus apartados, ahora plantea un objetivo, el normar la Planeación urbana de la entidad por medio del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo urbano sustentable, el cual, en virtud de su congruencia debe priorizar el análisis de los aspectos sociales, económicos, y ambientales, así como de los elementos necesarios para obtener su cancelación según sea el caso (Ley Ordenamiento Territorial, 2009). Bajo esta misma lógica, sus disposiciones generales establecen que la administración de la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano sustentable es de orden público, por tanto, deben ser acatadas por todo individuo, pues tienen por objeto mejorar su calidad de vida, al mismo tiempo que incrementar la productividad, proteger los recursos naturales y conservar el medio ambiente (Ley Ordenamiento Territorial, 2000; art.1,2). Hace énfasis en apoyar a los ayuntamientos en la conformación de un órgano de gobierno encargado de la distribución de sus recursos financieros o humanos, participando de las funciones de apoyo técnico y operativo en materia tanto de planeación como en la administración urbana (Ley Ordenamiento Territorial, 2000; art.3).

Aunque en su justificación se encuentran matices interesantes relacionados con el mejoramiento de las condiciones urbanas y rurales, como son la reactivación de espacios públicos, la atención a la demanda de equipamiento e infraestructura urbana, o la priorización en la obtención de los recursos para el financiamiento de proyectos, esto lo bosqueja desde la convencionalidad operativa de los programas de gobierno, es decir, desde la incorporación de la inversión privada a la problemática urbana ante la falta de presupuesto por parte de los gobiernos locales, e incluso propone la idea de ofrecer en subasta pública las reservas territoriales, eso sí, bajo previa autorización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y la junta de gobierno de la Comisión Estatal de Reservas Territoriales (Ley Ordenamiento Territorial, 2009).

4.4 Planes y Programas, la Instrumentación del Ordenamiento Territorial y Urbano en Morelos

La organización funcional de un sistema urbano, al menos en términos económicos e institucionales, requiere la caracterización socio-territorial de sus asentamientos; en dicho proceso, se ha otorgado particular relevancia a los aspectos económicos y demográficos, lo cual conlleva intrínsecamente la jerarquización de los espacios urbanos existentes sobre el territorio nacional. La consolidación del ámbito urbano es cada vez más evidente, por ejemplo, el número de ciudades en el año 2012 pasó de 384 a 401 para 2018, las cuales albergaron aproximadamente 74.2 por ciento de la población nacional, equivalente a 92.7 millones de personas, 12 por ciento más que en 2010 (Consejo Nacional de Población [CONAPO], 2018; 27); en el estado de Morelos, se reconoce que aproximadamente 82 por ciento de su población se asientan en una ciudad (Cuéntame INEGI, 2022), conformando estructuras territoriales que incluso rebasan los límites administrativos de un solo municipio.

Ante las implicaciones que supone el incremento en número y tamaño de las áreas urbanas para el Estado, estas son incorporadas dentro de un marco normativo de corte nacional al igual que estatal en materia de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano. Dicho proceso tiene su origen en la Constitución Política nacional, donde se establece como una facultad prioritaria del Estado la planeación del desarrollo, particularmente el económico, razón por la cual se expiden una serie de leyes secundarias, pero de cumplimiento obligatorio en todo el territorio nacional. Entre estas se encuentra la Ley de Planeación, cuyo planteamiento general determina los elementos e incluso los apartados que el Plan Nacional de Desarrollo debe considerar durante su elaboración, en ella también se establece la formulación de programas como uno de los aspectos centrales para la operatividad de la planeación. En este sentido, los programas derivados de esta ley, y por tanto, elaborados bajo las directrices del Sistema Nacional de Planeación Democrática, deberán al menos contar con un diagnóstico sobre la problemática a abordar, objetivos específicos del programa, estrategias para ejecutar acciones, líneas de acción que apoyen la implementación de las estrategias planteadas, indicadores estratégicos que permitan dar seguimiento al logro de los objetivos, y aquellos establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables, en este caso, la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano (Ley de Planeación, 2018; art.26 Bis).

Aunque en el caso del Estado de Morelos se reproduce un esquema similar debido a que se supedita a las leyes federal, este ha incorporado su propia perspectiva a los componentes básicos de los programas locales, a través de la ley Estatal de Planeación en conjunto con el Sistema Estatal de Planeación Democrática, obligándolos a precisar sus objetivos, prioridades y políticas, también, debe contar con una estimación de recursos e instrumentos necesarios, señalar a los responsables de su ejecución, así como de incluir un mecanismo de evaluación. Por medio de dicha ley, tanto planes como programas se transforman en instrumentos legales de observancia obligatoria una vez publicados en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, judicializando con ello las acciones que los transgreden (Ley de Planeación Morelos, 1983; art. 36, 39, 43, 44, 45)

4.5 Del Ordenamiento Territorial al Desarrollo Urbano en Cuautla

La incorporación al marco jurídico tanto nacional como estatal de los planes y programas enfocados en la actividad urbana sienta sus bases en la Ley de Planeación, el Sistema de Planeación Democrática y la Ley de asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, respectivamente para cada nivel de gobierno. Desde la segunda mitad del siglo pasado, la complejidad del fenómeno urbano ha demostrado la imperiosa necesidad de su regulación, a partir de ese momento, cobran relevancia los planes como eje rector de las políticas urbanas, pero sobre todo los programas, ya que son las herramientas por medio de las cuales se llevan a cabo acciones puntuales sobre el territorio, intentando normar con ello la dinámica social, demográfica, económica, productiva, e incluso ambiental; aunque sería importante preguntarse con qué objeto, pues las herramientas funcionan según quien las expide y la administración del gobierno que las utiliza.

4.5.1 El Ordenamiento Territorial en la Zona Oriente de Morelos

En el estado de Morelos, particularmente para la región oriente, donde se localiza el municipio de Cuautla, se elaboró desde el año de 1982 un Programa de Ordenación de Zona Conurbada Intermunicipal, el cual fue reemplazado diecinueve años después, en marzo de 2001 por el Programa de Ordenación de Zona Conurbada Intermunicipal en su Modalidad de Centro de Población de Cuautla, Ayala, Yecapixtla, y Atlatlahucan, también denominado CAYA. Fue un programa expedido con vigencia indefinida, cuyas modificaciones e incluso su cancelación competen únicamente a los lineamientos expuestos en la Ley de

Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos del Estado (Programa de Ordenación Intermunicipal [CAYA], 2001).

Entre sus obligaciones está el definir los objetivos de planeación, ordenación, y regulación de los asentamientos humanos, las políticas de inversión por parte de las dependencias de la administración pública en esta materia; los programas de ejecución prioritaria de gobiernos locales; las bases para la coordinación de acciones entre los niveles de gobierno e incluso del sector social con el privado. Al revisar sus objetivos se puede vislumbrar la orientación del instrumento, en primera instancia asociado a la protección de los derechos humanos en los centros de población, el uso equilibrado del territorio, el mejoramiento de la calidad de vida de la población, impulsando a su vez la economía local por medio de la creación de empleos, la protección de áreas con mayor rendimiento agrícola, y la revitalización de zonas agrícolas poco rentables, metas que en conjunto incrementan la productividad comunitaria (CAYA, 2001). Para ello es necesario aplicar políticas de preservación en zonas productivas, de control o no urbanización, y de mejoramiento, sobre todo de centros históricos; además de la elaboración de programas sobre vialidad y transporte, estructura urbana, áreas naturales protegidas, tratamiento de aguas, económicos, tenencia de la tierra, tecnologías de construcción para viviendas. Debido a que es un programa obligatorio para el sector público, social y privado, todo proyecto a realizarse en la zona conurbada debe contar con autorización tanto de autoridades Estatales como municipales para la emisión de licencias de construcción. Es a partir de su inscripción al registro público de la propiedad y comercio que las secretarías de desarrollo urbano y obras correspondientes pueden realizar acciones de planeación, construcción, subdivisión, lotificación, fraccionamientos, en los 375,324 km comprendidos por el CAYA. Para coordinar la vigilancia de la ejecución, evaluación y cumplimiento del programa, existe una Comisión de Conurbación que también es la encargada de elaborar un programa operativo anual con sus normas y procedimientos, además de las acciones e inversiones públicas (CAYA, 2001).

4.5.2 Programa de Ordenación Zona conurbada Intermunicipal 2004

El reconocimiento de nuevos problemas territoriales producto del crecimiento urbano y de los asentamientos irregulares presente especialmente a lo largo de las vialidades que comunican los municipios del CAYA, de la multiplicación de mezcla de usos de suelo, las

dificultades viales, el incremento de la migración, la deficiencia en la dotación de servicios públicos y equipamientos, de los riesgos naturales, o en la disminución de las actividades económicas primarias, llevó a la actualización en 2004 del Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal en su Modalidad de Centro de Población Cuautla, Ayala, Yecapixtla y Atlatlahucan. Como a su antecesor, se le otorga un carácter obligatorio y vigencia indefinida, cuyo contenido solo puede ser modificado o cancelado por la ley de ordenamiento territorial correspondiente, en este sentido, se ha orientado a la coordinación de acciones público-privada, igual que al ordenamiento del desarrollo urbano, el cual debe incorporar opiniones de las comunidades involucradas, siempre y cuando hayan sido evaluados por una Comisión de Conurbación. Además, debe plantear objetivos y políticas de las acciones en la planeación del ordenamiento urbano, a corto, mediano, e incluso a largo plazo, del mismo modo que aborda la corresponsabilidad sectorial de los tres niveles de gobierno sobre el tema (Programa de Ordenación Intermunicipal [CAYA], 2004).

En general, su objeto es establecer un instrumento normativo que regule los usos y destinos del suelo, de las reservas naturales, e incida en la inversión pública y privada. Sin embargo, al considerar todos sus objetivos, se puede dilucidar la meta principal del programa, la cual está enfocada particularmente en lo económico y urbano. Dando una mayor relevancia al impulso de la economía regional, incentivando las actividades primarias e industriales, sin dejar de lado el sector servicios, pues promueve la vocación turística del acervo histórico y cultural de los municipios, mientras en lo urbano, sólo pretende guiar adecuadamente el crecimiento de los asentamientos sobre suelo apto para dicho propósito, e incrementar su infraestructura vial. Sujetando sus acciones sobre agua, suelo, equipamiento e infraestructura a una política de consolidación, el funcionamiento de la estructura urbana a la de mejoramiento, el crecimiento de centros de población a la de regulación y control, el equilibrio ecológico y la preservación de zonas históricas o culturales a la conservación, y la planificación del centro de población en la de Crecimiento; todos ellos son lineamientos generales definidos por la Ley de asentamientos Estatal, a los que deben alinearse las estrategias propias de este y todos los programas de la entidad. Por ello se promueven una serie de proyectos orientados al equipamiento urbano, infraestructura básica y de servicios urbanos, reservas territoriales, vivienda, protección ecológica, planeación urbana, y prevención de riesgos (CAYA, 2004).

Con la finalidad de incidir en el ordenamiento territorial de la Zona Conurbada Intermunicipal CAYA, el programa propone particularmente para este caso una política urbano-ambiental enfocada en el desarrollo sustentablemente en las actividades de la población, e influir así su la calidad de vida, lo cual implica detener la contaminación del suelo, aire y agua, al mismo tiempo que proteger áreas naturales y tierras de alta productividad agrícola, incluso incorporando nuevas tecnologías de producción. Mientras que sus objetivos urbanos tienden al desarrollo por medio de la ampliación de los servicios y el número de equipamientos en la materia (CAYA, 2004). Implementando estrategias de modernización del sistema vial, de respeto a tierras de cultivo donde se emplace la agroindustria, de la identificación de reservas territoriales y la zonificación secundaria con su normatividad correspondiente. En lo económico, estos se centran en la productividad regional, incentivando las actividades agropecuarias, industriales, y turísticas, haciendo necesaria la mejora de vialidades que comunican las localidades; en lo referente al ambiente, propone la recuperación de los cauces y cuerpos de agua, dejando de lado temas igual de relevantes como son flora o fauna de la región (CAYA, 2004). En todos los casos, desde la política hasta las estrategias es posible observar la ambigüedad de dichas disposiciones, pues ninguna de ellas especifica con qué recurso o la razón para su implementación, ni tampoco la cantidad de población a beneficiar, aspectos fundamentales para que este esquema sea viable al aplicarlo sobre el territorio.

4.5.3 Programa de Ordenación Zona Conurbada Intermunicipal 2009

El crecimiento constante de la dinámica urbana en las conurbaciones del CAYA, aunado al de los subsectores económicos del turismo y la agricultura, incentivaron el aprovechamiento de la riqueza natural y sociocultural de la zona, así como de sus ventajas competitivas basadas en su localización geográfica, agudizando los problemas asociados a la falta de mecanismos, instrumentos, recursos financieros, humanos, e incluso de políticas públicas en favor del bien de su población o el ambiente. Esta fue la principal justificación para que en el año 2009 se llevará a cabo la actualización del Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal, en su Modalidad de Centros de Población de Cuautla, Ayala, Yecapixtla y Atlatlahucan, el cual tienen como principal objetivo establecer las disposiciones de planeación y regulación de la zona conurbada, de manera coordinada entre los tres órdenes de gobierno. Para así, contar con ciudades autosuficientes, y altamente competitivas con

otras similares en la región centro del país, impulsando con ello el auge de la zona metropolitana al igual que de su estabilidad económica, social e incluso ambiental, mejorando la calidad de vida de sus habitantes o para el disfrute de los visitantes (Programa de Ordenación Intermunicipal [CAYA], 2009).

No obstante, su principal finalidad queda revelada al estudiar aquellas necesidades considera primordiales o de carácter estratégico al momento de su elaboración, dichas causas se enfocan en evitar la urbanización sobre áreas de valor ambiental o que representen algún riesgo a la vida, maximizando el aprovechamiento del área urbana consolidada, e impulsando el uso de suelo comercial y mixto, convirtiendo la zona en un polo de desarrollo creador de empleo. Al mismo tiempo, pretende por medio de la actuación coordinada de los tres órdenes de gobierno, administración pública y sociedad, la resolución de problemas socioambientales, incidiendo en la mejora de la calidad de vida de la población urbana, y afianzado un uso de suelo habitacional caracterizado por barrios o colonias dotados de servicios, equipamientos e infraestructura (CAYA, 2009).

Todo esto, sujeto a las políticas generales de consolidación, mejoramiento, regulación, control, conservación, y crecimiento, definidas en la Ley de Asentamientos del Estado, con base en ellas el programa generó estrategias urbanas propias orientadas a la consolidación de proyectos regionales, dotándola de instrumentos de planeación, servicios, equipamiento e infraestructura; en términos económicos, propone atraer inversiones que incentiven actividades turísticas, industriales, e inmobiliarias; en lo ambiental, procura la conservación de zonas agrícolas de alta productividad, y la elaboración de programas sobre preservación ambiental, aunque el primero facilita la construcción de infraestructura, mientras la segunda implica lo contrario. En el caso de las políticas, al igual que su antecesor plantea esquemas poco precisos en su contenido y expresados en lo general por las estrategias, pero de los cuales puede abstraerse la idea central, que para lo urbano es la consolidación de suelo urbanizable; en lo económico, la atracción de inversiones que incentiven las actividades productivas; y de las ambientales, es proteger las áreas productivas, así como los recursos naturales, ambas son condiciones contradictorias en su finalidad (CAYA, 2009).

4.5.4 Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Cuautla Morelos 1990

Desde que se promulgó la primera ley sobre asentamientos humanos en el país tanto la planeación como la planificación del fenómeno urbano se convirtió en una de las prioridades del Estado, concentrando su elaboración en instituciones correspondientes a la federación, sin embargo, con las reformas constitucionales llevadas a cabo durante la década de los noventa se otorgó mayores facultades a los gobiernos locales, consolidando su capacidad para tomar decisiones sobre su territorio e incluso sobre la sociedad asentada en él. Bajo este contexto, se promulgó en septiembre de 1990 en el periódico oficial “Tierra y Libertad” del Estado de Morelos, el Programa Municipal de Desarrollo Urbano del H. Ayuntamiento de Cuautla. Instrumento que continúa vigente, a pesar de desprenderse de un Plan de Desarrollo Municipal planteado para el periodo de gobierno 1988-1991, e incluso, aún se vincula con el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada CAYA de 2009, para la toma de decisiones sobre ese espacio.

Este programa de desarrollo urbano se formuló en un contexto donde el municipio de Cuautla transitaba de la agricultura, una actividad primaria, a unas terciarias como el comercio, los servicios y el turismo, además, era considerado un centro importante para la prestación de servicios en la región oriente del estado, sobre todo por su vinculación con las localidades de Atlatlahucan, Tetela y Axochiapan. Ahora bien, el incremento de la actividad económica estuvo asociado al aumento en la cantidad de población Cuautlense, complicando así, la adecuada dotación de servicios, equipamiento, e infraestructura, particularmente hace referencia a vialidades que permitan mitigar los conflictos de tránsito vehicular, transporte público, usos de suelo, e incluso de deterioro de la imagen urbana en las áreas consolidadas de la ciudad; dichas características en su estructura impiden el desarrollo equitativo de la localidad (Programa Municipal de Desarrollo Urbano del H. Ayuntamiento de Cuautla [PMDUC], 1990). En este sentido, el programa pretende aportar elementos para el diseño de estrategias de desarrollo urbano, vivienda, y medio ambiente vigentes por lo menos hasta el año 2000, las cuales se formularon con base en un diagnóstico derivado de la realidad socio cultural del municipio y del consenso entre los implicados en dicho proceso. Por ello se entiende que su finalidad general sea guiar el desarrollo urbano, sobre todo la dotación de vivienda, y de servicios públicos, de acuerdo con las políticas de descentralización, de desarrollo económico, y en atención a los grupos sociales más necesitados, además, de

ordenar y regular su territorio para fortalecer la capacidad municipal en materia de asentamientos humanos, medio ambiente, y patrimonio cultura e histórico municipal; en síntesis, propone la regularización del funcionamiento del esquema urbano en vistas de mejorar las condiciones de vida. No obstante, esto se pretende alcanzar fortaleciendo el papel de la ciudad como principal centro prestador de servicios de la región oriente, al mejorar el acceso a la vivienda, consolidando los servicios públicos y la conectividad entre las colonias populares de la ciudad, al igual que con la recuperación de las condiciones naturales de ríos, manantiales, y las áreas agrícolas de alta productividad (PMDUC, 1990).

En materia de ordenamiento territorial, la estrategia principal propone priorizar el mantenimiento de equipamientos e infraestructuras orientadas a un enlace carretero intermunicipal que afiance la prestación de servicios, como lo plantea la política de desarrollo urbano; mientras que en el centro histórico, zonas agrícolas productivas, manantiales y ríos aplica la política de preservación; la de mejoramiento se concentra en la regeneración integral de áreas urbanas sujetas a regularización, reubicación de asentamientos localizados en zonas de alto riesgo, y a la conservación de la estructura vial; mientras la de crecimiento, comprende a los programas de construcción de vivienda, la creación de reservas territoriales a largo plazo, la reducción del déficit de equipamiento e infraestructura en colonias populares, entre ellas, la construcción de instalaciones especiales como plantas de tratamiento de aguas residuales (PMDUC, 1990).

Derivado de dichas políticas, establece programas de acción concertada en materia de redensificación urbana con la finalidad de amortiguar el crecimiento de la localidad, impulsar la revitalización del centro histórico, y así fortalecer la autoridad municipal en lo relacionado a la expedición de permisos de obra basados en las especificaciones dadas por la carta urbana. Exponen la necesidad de la elaboración de algunos otros en torno a temas de equipamiento urbano, el cual pretende dotar a los centros urbanos y de barrio, consolidando su función como centro de servicio; infraestructura básica, para continuar con la materialización de proyectos del sistema de agua y alcantarillado; preservación del medio ambiente y patrimonio cultural e histórico, enfocado a la conservación de edificaciones representativas de alguno de estos elementos; reservas territoriales, pues la dinámica del municipio requiere garantizar el área para las funciones urbanas de los sectores público privado; preservación de áreas de reserva ecológica y agrícola, dado la relevancia del

proceso agrícola en la década de los noventa, es relevante proteger del crecimiento urbano y encauzar inversión económica a las áreas agrícolas de alta productividad tanto de riego como de temporal, además de emitir declaratorias de los polígonos correspondientes a parques urbanos o de zonas sujetas a conservación ambiental (PMDUC, 1990).

En cuanto a las acciones específicas sobre la actividad urbana, este recomienda mantener los usos de suelo existentes, pero tendiendo a la consolidación del tipo mixto y las zonas de servicios de los centros de barrio, desincentivando el asentamiento de la población en zonas de alta densidad, equivalente a 300 Hab/ha, e impulsarla en donde la densidad sea menor a 40 Hab/ha. Por tanto, el crecimiento de la localidad corresponde a suelos de baja productividad, protegiendo a los considerados de alta productividad, a acuíferos, o aquellos que crean relevantes para el equilibrio ecológico municipal. Para esto, la actuación municipal se apoya en la emisión de declaratorias con base en la carta urbana o en la de ordenamiento territorial, al igual que en las obligaciones contraídas por los ciudadanos, particularmente en la tributación predial y el catastral. Espera abatir el déficit de agua potable, drenaje y pavimentación para el año 2005, también el de equipamiento de salud, comercio, abasto, transporte, recreación, y seguridad pública, pero a partir de prever necesidades futuras. En cuestiones de movilidad, la primera acción es la reestructuración de la infraestructura vial, de transporte, y la construcción de una nueva central camionera, mejorando así la conexión entre localidades, pues Cuautla es un importante centro proveedor de servicios regionales (PMDUC, 1990). La dinámica urbana tiene intrínsecamente asociado un incremento en la cantidad de población, cuyo principal requerimiento entre otros más, es el acceso a la vivienda, por ello, a principios de la década de los noventa el programa solidaridad solicitó a las instancias pertinentes de gobierno federal extender créditos a la palabra, por su parte gobierno estatales y ayuntamientos aportaron nuevos recursos financieros, además de la recuperación de créditos revolventes, es decir, que estén disponibles para ser utilizados cuantas veces sea necesario. Al mismo tiempo, el programa solidaridad, a través del Estado Mexicano, determinó proveer de reservas territoriales, y promover la construcción de vivienda digna para arrendamiento a cargo del sector privado, facilitando la autorización de fraccionamientos, condominios, e incluso de conjuntos habitacionales con este tipo de inversión, y además protegido por el marco legal vigente. En este contexto, el municipio de Cuautla destinó como reserva territorial una superficie aproximada de 943 hectáreas,

divididas en tres zonas localizadas al norte, este y sureste de la ciudad, capaces de albergar 94,300 habitantes con una densidad promedio de 100 Hab/ha (PMDUC, 1990).

En cuanto a las características de la ciudad de Cuautla, hace más de treinta años el programa describe que contaba con 58 localidades, en una superficie aproximada de 153.651 km², equivalente a 3.1% de la superficie estatal, la cantidad de población rondaba los 120,301 individuos, con una tasa de crecimiento de 2.48% y una densidad promedio de 782.94 Hab/km². Su economía evidenciaba el predominio de las actividades terciarias, ocupando al 39% de su población, seguido por el 17% del sector primario y 14% del secundario, aunque el desarrollo de la ciudad está vinculada directamente con labores agrícolas, en parte porque tiene un 41.54% de superficie productiva, la cual en su mayoría requiere de técnicas de riego, así como a la construcción de infraestructura para el aprovechamiento de las condiciones climáticas, hídricas, comerciales, culturales e históricas por parte de las actividades turísticas. De acuerdo con el Programa de desarrollo urbano y vivienda de 1989, Cuautla junto con su área conurbada, es considerada un centro de población de nivel intermedio, por tal motivo cuenta con equipamiento urbano particularizado en 129 planteles educativos que atienden desde educación preescolar hasta media superior, aunque hay un déficit en los niveles preescolar y primaria en 10 colonias; en materia de salud, cuenta con equipamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Estado (ISSSTE), sanatorios, centros de salud, pero falta mejorar o la construcción de al menos cuatro unidades en colonias como Gabriel Tepepa, Eusebio Jauregui y Benito Juárez; para el comercio de mercancías a escala regional tiene un Centro de abasto, cuatro mercados y diversos tianguis, en este rubro, reconoce la falta de un rastro municipal, a pesar de que ya cuenta con uno; en el caso del transporte, una central camionera fuera del centro de la ciudad, además de dos paraderos, uno al norte con rumbo a la actual Ciudad de México, y otro al oriente, hacia Puebla; mientras en el equipamiento de panteones, existen quince, pero el principal, localizado en el centro de la ciudad está casi al límite de su capacidad (PMDUC, 1990).

En el tema de la vivienda, identifica 27,915, de las cuales 59% son rentadas, y 26% del total están en condiciones precarias para ser habitadas, 54% tienen un servicio regular de agua potable, 80% carecen de drenaje, 50% son de reciente creación pero casi en su totalidad son consideradas de baja calidad, y se ubican en colonias poco consolidadas; también, estima

que el déficit es cercano a las 16,500 viviendas, ya sean nuevas, o con algún grado de deterioro el cual pueda corregirse para su adecuado funcionamiento (PMDUC, 1990). Con respecto a los usos de suelo en el municipio, es evidente la preponderancia por extensión territorial del utilizado para la agricultura de temporal, ocupando 23.8% de las 15,365 Ha de la extensión territorial del municipio, seguido por el de riego 18.8%, pecuario 17.1%, urbano 16.6%, selva baja o forestal 16.4%, vialidades 7%, y el usado para la acuicultura. Particularizando lo urbano, su crecimiento acelerado es una de las razones que explican la pérdida de áreas agrícolas ejidales, además expone la irregularidad en la tenencia de la tierra del 71% equivalente a 41 colonias o 67.6% del total de las viviendas en Cuautla. Al ser en su mayoría una municipalidad con tenencia de suelo ejidal, presenta conflictos en la regularización de las colonias Miguel Hidalgo, Plan de Ayala, Ejido Cuautlixco, e incluso en el centro histórico, pero también influye por ejemplo, en la construcción o rehabilitación de una red desabastecimiento con más de cuarenta años de servicio, de tanques elevados, 26 pozos profundos, y de elementos para el aprovechamiento manantiales como el de los Sabinos, Santa Rosa, Casa Blanca, el Ojito, Agua Dulce, San Cristóbal, el Amate, la Huancha, Ojo de Bosque, entre otros; aunado a ello, existen grupos en lucha por la administración del sistema, afectando en casi 90% la eficiencia del servicio, pues no hay mantenimiento constante del equipo o las redes de distribución (PMDUC, 1990).

En cuanto al drenaje, la mayoría de las colonias carece de colectores, solo el centro histórico, algunos fraccionamientos y unidades habitacionales cuentan con dicha red, pero descargan sus efluentes residuales al río Cuautla o sobre las barras. Otros conflictos están asociados al congestionamiento vial del centro histórico, al igual que en la avenida Insurgentes, referente del eje norte-sur, lo mismo ocurre en dirección oriente-poniente, en gran medida es el resultado de una amplia cobertura del sistema de transporte colectivo local, regional, sitios de taxis, y centrales camioneras convergentes en el centro de la ciudad, además de la pavimentación selectiva aplicada en la avenida Reforma, Insurgentes, Centro Histórico, ocho fraccionamientos, y cinco unidades habitacionales. Esto también complejiza la recolección de 24 toneladas de residuos, o sea el 20% de un total de 120 toneladas recolectadas en Cuautla, así como su traslado a un tiradero a cielo abierto 7 km al oriente de la ciudad; para tal servicio el municipio cuenta con 10 camiones recolectores, 10

contenedores, y 50 trabajadores que llevan a cabo la recolección además del barrido de 20 km de forma manual (PMDUC, 1990).

Una más de las infraestructuras pendientes de atención, es el alumbrado público, pues de las 4.620 luminarias, solo operan del 60 al 70% de estas, asimismo, se estima la necesidad de instalar otras 1,874 lámparas. Es importante de mencionar la consideración del ámbito urbano como la fuente primaria de contaminación ambiental, derivada de las descargas directas de aguas residuales en ríos o barrancas, aunada al incremento en la generación de residuos sólidos urbanos depositados de manera irregular en sitios donde no se cumple con la normatividad en la materia.

En lo referente al patrimonio cultural construido, el municipio es uno de los principales referentes histórico de la entidad, por eso preserva el valor cultural de 9 ex-haciendas, 3 acueductos, 11 templos, 2 ex-conventos, el palacio municipal, 2 escuelas, 3 fábricas; su patrimonio natural, es representado por 12 manantiales, 7 balnearios, 26 pozos, además de los cauces y riberas del río Cuautla, que deben ser protegidos por medio de declaratoria de reserva ecológica, garantizando así la disponibilidad de agua a la población (PMDUC, 1990), aunque también lo hacen para asegurar la actividad turísticas de la zona.

4.6 Reflexión Capitular

La influencia de los criterios económicos internacionales en nuestro país, no puede entenderse sin su integración en su marco jurídico; primero en el general y consecuentemente, en cada uno de los contextos locales. Esto debido a la conformación político administrativo del Estado Mexicano, donde la alianza entre diferentes estados soberanos instaura un sistema federalizado que centraliza las facultades políticas, económicas, y jurídicas, como lo plantea la constitución política nacional, que además dispone la organización de las entidades federativas a través de una ley primaria a la cual se le denomina Constitución política estatal, a pesar de no serlo, pues esta representa soberanía la cual solo le corresponde al gobierno central, por tanto estos pueden ser hasta cierto grado autónomos en la toma de sus decisiones.

En el estado de Morelos, la ley primaria es un instrumento de bajo impacto regida por principios jurídicos que no son de observancia obligatoria desde su expedición en el siglo XIX, orientando su contenido hacia la organización de la administración pública, así como en la protección de derechos y garantías individuales, lo cual no es necesario porque ya están

garantizados por la Constitución federal; dejando en la desprotección normativa aspectos sociales, económicos, ambientales, e institucionales, prioritarias para el desarrollo de la población. Por lo contrario, permite legislar sobre la creación de organismo descentralizados o la contratación municipal de servicios públicos al sector privado. Por ello, integra en su marco jurídico una modalidad para que particulares se hagan cargo de servicios públicos estatales o municipales hasta por 30 años, quedando en garantía de pago los ingresos financieros locales, dicha acción está justificada en un supuesto ahorro económico en este rubro para los gobiernos locales, cuyo funcionamiento se sustenta financieramente en más de 90% en las aportaciones Estatales y Federales, no obstante, dicha solución es una condición violatoria a la ley suprema de nuestro país, la cual prohíbe suscribir este tipo de convenios. Ahora bien, los gobiernos locales son autónomos y están investidos con personalidad jurídica propia para tomar decisiones en torno a su hacienda pública, servicios, planeación urbana, zonificación territorial e incluso para la creación de instrumentos orientados a la vigilancia del uso del suelo; sin embargo no son soberanos debido a que sus políticas tienden a abordar los intereses políticos de las administraciones facilitadoras del presupuesto público, e incluso de personajes cercanos al poder económico.

En otras palabras, la ley primaria morelense acepta proteger derechos humanos y respetar tratados internacionales como el TLCAN, pero olvida dar reconocimiento a los problemas de la ciudad. No obstante, de ella emanan leyes de orden secundario como la Ley de Ordenamiento territorial, cuya finalidad es el establecimiento de normas para la regulación de los asentamientos humanos, definiendo los principios de la planes y programas urbanos, los cuales deben anteponer el bienestar de la población o el ambiente, lo que es contradictorio pues al mismo tiempo impulsan la productividad y las inversiones en el sector inmobiliario; otro aspecto discordante se evidencia al presentarse como una ley secundaria de cumplimiento forzoso, pero que surge de una legislación superior que no plantea su observancia obligatoria, generando una percepción de ambigüedad bajo la cual tomar decisiones, impugnables desde una postura jurídica formal, lamentablemente la solución a tal controversia puede tardar meses o años, debido a que el estado de Morelos no cuenta con un tribunal constitucional, por tanto es la suprema corte de justicia de la nación la encargada de la resolución.

Entre las disposiciones antes mencionadas aunadas a las de orden federal e incluso el plan de desarrollo nacional se establece un esquema de la planeación urbana para el cual la elaboración de programas es determinante en términos operativos, por tal motivo están obligados a presentar un diagnóstico urbano para así determinar su objetivo, estrategias e incluso parámetros de evaluación. Particularmente, para la ciudad de Cuautla desde los años ochenta se formularon programas de ordenación territorial en su modalidad de zona conurbada para abordar la dinámica urbana, pero que a pesar de tener como finalidad incrementar las condiciones de bienestar de sus población, concentran sus acciones potencializar económicamente a las ciudades, atrayendo inversiones financieras a nivel regional o la protección de áreas productivas, para con ello crear empleos y mejorar la calidad de vida; como política y estrategia no explica cómo, con qué o para qué del instrumento, pues para quien lo diseña es suficiente generar crecimiento económico para alcanzar el desarrollo social. Dicho documento está ligado con el programa de desarrollo urbano de centro de población de Cuautla, aunque entre ellos existe una diferencia temporal de casi veinte años, este instrumento elaborado en 1990 tiene un contenido similar a lo planteado por el programa de ordenamiento, enfocándose en el crecimiento económico, la dotación adecuada de vivienda, servicios e infraestructura, para así convertir a Cuautla en el centro prestador de servicios más importante de la región oriente.

En este contexto, la viabilidad urbana Cuautlense requiere del ordenamiento de su territorio municipal y sus usos de suelo, ante lo cual propone fortalecer la autoridad urbana municipal, revitalizar el centro histórico, y densificar el suelo urbano consolidando el uso de suelo habitacional y mixto. Cabe recordar que son estrategias formuladas para una realidad de hace treinta años, acorde a la política de consolidación de ciudades medias, pero que, al proteger la construcción de vivienda, fraccionamientos, condominios, conjuntos habitacionales y al existir un alto porcentaje de irregularidad en la tenencia de la tierra, en la actualidad ha permitido el asentamiento de grandes proyectos inmobiliarios de vivienda o comercio.

En general, el marco normativo del estado de Morelos cuenta con elementos concretos, al menos administrativamente, dejando al margen la protección de condiciones urbanas socio ambientales, que se transmiten a las consecuentes leyes y programas en la materia, abriendo paso a interpretaciones legales que permitan rebatir políticas concretas en

favor de la población. Aunado a esto, no hay una conceptualización clara de lo que es la planeación y la planificación, o en el uso diferenciado entre plan o programa, por ello se evidencian incongruencias normativas derivadas de las leyes, sus instrumentos y de los objetivos que estas pretenden alcanzar, es decir, todas estas se formulan bajo principios sociales que en el camino se convierten en criterios económicos, proceso en el cual los representantes del poder ejecutivo y legislativo estatal son determinantes.

Capítulo 5. Condiciones Espaciales en Morelos, una aproximación a las características territoriales de la ciudad de Cuautla

En México, la actual configuración territorial de su estructura urbana corresponde principalmente a una serie de procesos regionales, los cuales llegan a rebasar la imposición de límites administrativos municipales e incluso estatales, que ante la convencionalidad de una planeación urbana nacional y local basada en una lógica pragmática de lo considerado como desarrollo urbano-regional, consideran a dicho proceso un sistema metropolitano debido a las características de interrelación funcional de sus actividades demográficas, sociales y económicas sobre el territorio (González, 2015; 27).

La relevancia del Estado de Morelos dentro de este sistema se debe particularmente a la flexibilidad en el aprovechamiento de su territorio, además de la facilidad para interactuar entre sus propios municipios, con otras entidades, e incluso por su cercanía con la capital del país. Su ubicación geográfica la sitúa como parte de la Región Centro, que a pesar de cubrir solo el 5.08% del territorio nacional, concentra cerca de 31.2% de la población total y 34.7% del Producto Interno Bruto Nacional (PIB), lo cual responde a un esquema productivo nacional asentado en políticas económicas de corte neoliberal, haciendo de la entidad un espacio atractivo para la inversión extranjera directa (González, 2015; 28). Sin embargo, esto conlleva la transformación socioeconómica y por tanto territorial de la entidad Morelense, en este sentido, es que de su población compuesta por 1,971,520 personas, 82% se asienta en una de sus 105 localidades urbanas, mientras el restante 18% lo hace en una de las 1,473 de tipo rural, tal disposición de población, lo coloca como el tercer estado más densamente poblado con 404 personas/km², tomando en cuenta que la media nacional es de 64 (Cuéntame INEGI, 2023). No obstante, condiciones asociadas a asuntos familiares, conveniencias laborales, inseguridad, u oportunidades de estudio provocaron durante el periodo 2015 a 2020 la salida de la entidad de 66,170 personas, dirigiéndose principalmente a Ciudad de México, Estado de México, Guerrero, Puebla y Querétaro, aunque en ese mismo periodo arribaron a Morelos 78,624 individuos, incluidos 13, 453 provenientes de Estados Unidos de América (Cuéntame INEGI, 2023).

La mayor parte de las características mencionadas son preponderantes en la construcción del contexto urbano estatal, evidenciados en el grado de escolaridad promedio, correspondiente a primer año de bachillerato, por una tasa de analfabetismo de 4% en la

Población Económicamente Activa (PEA) mayor a 15 años; y por supuesto en el condicionamiento de las acciones productivas de su gente, pues del PIB estatal generado por los más de 96 mil establecimientos y sus 362 mil trabajadores, 64.7% deriva de bienes y servicios, 32.4% manufacturas, y sólo 3% de actividades primarias (Cuéntame INEGI, 2023). Para la consolidación del sector terciario fue determinante la inversión extranjera proveniente de Estados Unidos, España, Alemania, Francia y Japón, que incentivaron de manera importante la actividad comercial, los servicios de alojamiento, transporte, financieros, inmobiliarios, médicos, de educación, al igual que la preparación de alimentos o bebidas (González, 2015; 38). A pesar de contar con una importante cantidad de población ocupada en el sector terciario, han disminuido los trabajadores subordinados asalariados, e incrementado los empleados por cuenta propia al igual que los no remunerados, esto se traduce en un ingreso promedio de \$4,500 pesos, trabajos informales, bajos salarios, y menor protección social derivada de las pocas prestaciones sociales existentes, lo cual llevó a la pobreza a un 45.5% de la población estatal, acentuando la pérdida progresiva de acceso a programas de seguridad social, alimentaria, de salud, educación, e incluso a los servicios básicos (González, 2015; 45,47).

Aunque la información oficial construye un panorama diferente favorecedor en torno a 560 mil viviendas particulares habitadas, caracterizadas porque 64.9% tienen piso de cemento, 95% paredes de tabique, 83% techos de concreto, 66.1% disponen de agua entubada, 99.5% energía eléctrica y 66.6% drenaje (Cuéntame INEGI, 2023). Como principal consecuencia de esta dinámica, el área urbana se extendió sobre 257.75 km², siendo un factor relevante en la estimación de 56% de degradación física en el suelo morelense, ocasionando la eliminación de su productividad biológica, afectando principalmente la actividad agrícola, pecuaria o forestal, presente en 66.4% de la superficie estatal, o al 22.23% ocupado por la selva baja caducifolia-subcaducifolia, además de las áreas naturales protegidas (González, 2015; 31,35).

5.1 El contexto local, la ciudad de Cuautla, Morelos

El incremento progresivo en la dinámica regional del Estado de Morelos incentivó la reproducción de actividades socioeconómicas en su mayoría relacionadas con la satisfacción de necesidades para sus áreas urbanas, principalmente de aquellas que presenta una conformación funcional donde se agrupa más de un municipio, denominadas por la

planeación nacional como zonas metropolitanas. Actualmente, la entidad cuenta con dos de estas estructuras, la más representativa es la encabezada por la ciudad de Cuernavaca, integrada por los municipios de Emiliano Zapata, Huitzilac, Jiutepec, Temixco Tepoztlán, Tlaltizapán, y Xochitepec, porque además de incorporar a la capital estatal, es la de mayor extensión territorial; seguida por la de Cuautla, compuesta por Ayala, Yecapixtla, Atlatlahucan, Tlayacapan, Yautepec, los tres primeros municipios cumplen con el criterio de conurbación, mientras que el resto se incluyen como parte de las políticas urbanas para su integración funcional (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [Sedatu et al.], 2015: 165). En este contexto, la ciudad de Cuautla ha cobrado relevancia regional dadas sus características físico espaciales, pues se le considera una ciudad de tamaño medio, por sus indicadores económicos consolidados desde la década de los setenta en la industria manufacturera como antesala para su transición al sector terciario, pero también por la desprotección de programas, planes, políticas e incluso legislaciones que permita abordar de manera apropiada y acorde a su realidad los problemas de la agenda urbana Cuautlense.

Los cambios de la ciudad se enmarcan en un intenso panorama socioeconómico que en el año de 1940 alcanzó una tasa de crecimiento poblacional de 5.6%, la más alta de la cual se tiene registro. Aunque en 1970 disminuyó a 4.9%, la población bruta llegó a 69,020 individuos, con un 32.7% de Población Económicamente Activa (PEA), ocupada en la manufactura de alimentos, productos de madera, metálicos, editorial de impresión, y en la fabricación, ensamble o reparación de maquinaria, en ese orden respectivamente (González, 2015: 53). Esta distribución básicamente no cambió durante la década de los ochenta, pero sí lo hizo en los noventa, donde a la par de sus 120,315 pobladores, se incrementó la producción bruta total y las actividades del sector terciario; destacándose los subsectores de comercio al por menor, al por mayor, y la elaboración de productos alimenticios perteneciente al sector manufacturero, aunque al final de este lapso se intensificó la presencia de las comunicaciones y transportes, servicios privados hoteleros, restauranteros, profesionales o técnicos (González, 2015: 55,57,58). En el 2000, con una tasa de crecimiento de 2.45% y una población de 153,329 habitantes, 74% de ellos empleados en los subsectores comercio, servicios, y elaboración de alimentos, generaron un valor bruto cercano a 83% del total, expresando el rumbo a seguir por parte de las actividades productivas de la localidad (González, 2015: 60), las cuales en 2010 consolidaron el sector terciario de la localidad,

duplicando la producción bruta total de las manufacturas, y ocupando a 73% de la PEA, mientras solo 7.7% lo está en la agricultura. Pese a estimar que 96.3% de los habitantes cuentan con algún tipo de trabajo, en general, este se caracteriza por una serie de condiciones precarias, por ejemplo, 51.5% de los individuos percibe un ingreso inferior a la línea de bienestar, equivalente a \$2,586.26 pesos, conduciendo a 66.9% de las personas a la búsqueda de satisfactores básicos por medio de otras opciones, principalmente incorporándose en la informalidad laboral (González, 2015: 63); en consecuencia, estos sufren de alguna carencia social relacionada con la falta de mecanismo de protección ante eventualidades de la vida diaria, la escasez de los servicios de públicos o privados de salud, agua, drenaje, energía eléctrica, educación y alimentación, respectivamente.

5.2 La percepción institucional de la ciudad, una visión general de la Planeación territorial

Aunque el último instrumento urbano planteado específicamente para las condiciones de la ciudad de Cuautla tiene más de treinta años de haberse publicado, este se basa en un panorama general producto de los patrones de crecimiento social, económico y físico, observado durante la década de 1980; es decir que, en la actualidad la toma de decisiones entorno a sus requerimientos se sustenta en información discordante a su realidad, a pesar de que el Programa de Desarrollo Municipal 2022-2024 establece dentro de uno de sus ejes rectores la actualización del Programa de Desarrollo Urbano. Además, cuenta con un Programa de Ordenación de Zona Conurbada Intermunicipal en su Modalidad de Centro de Población, actualizado ya en dos ocasiones; el primero de ellos publicado en 2001, establece un marco general donde identifica 377,315 viviendas, las cuales albergan a un aproximado de 253,385 individuos, haciendo necesaria una reserva territorial de alrededor de 802 hectáreas, así como sus respectivas redes de infraestructura, especialmente agua y drenaje. En la búsqueda por mitigar dichas condiciones adversas, propone un modelo propio de desarrollo basado en el incremento de las actividades comerciales, de transporte y en servicios especializados, incentivando los enclaves turísticos, culturales e industriales. Además, trata de Consolidar acciones como la construcción de la autopista siglo XXI, una central camionera, el ferrocarril, preservación de áreas agrícolas, mantener activa la construcción urbana entre Cuautla y Ayala, asegurar la provisión de manantiales de agua, y la creación de reservas territoriales con una densidad neta de 555 Hab/Ha y bruta de 369

Hab/Ha, lo que deriva en el planteamiento de un lote básico de 90 m². Aunado a lo anterior, se continúa en proceso de construcción proyectos como la autopista siglo XXI, ampliación de autopista la pera, operación bimodal de la estación de ferrocarril en Cuautla, de equipamiento regional, propuestas viales en Oaxtepec-Cocoyoc, o la ampliación del Área Natural Protegida Santa Rosa, Los Sabinos, Río Cuautla (CAYA, 2001).

Durante la primera actualización de dicho programa en 2004, el documento presenta un amplio panorama del proceso territorial en la zona, pues este se desarrolla sobre una superficie aproximada de 380.85 km², de los cuales 153.61 km² corresponden a Cuautla, 147.65 km² a Yecapixtla, 62.54 km² a Ayala, y 17 km² a Atlatlahucan, incluyendo dentro de tales localidades 1.5 km² de la zona de conservación ecológica Santa Rosa-Los Sabinos-San Cristóbal. Dicha zona se conecta al norte con Ciudad de México, y Puebla, al este con Oaxaca, y al noroeste con la capital del estado, por medio de cinco vialidades regionales, dado que cruzan uno o más de los municipios. De igual manera, la intensa dinámica del sitio se refleja en los usos otorgados al suelo, donde predominan el agrícola de temporal (36.03%), de riego (24.07%), de utilidad especial (14.31%), el urbano (13.13%), y la selva baja caducifolia (11.16%). De los 50 km² que competen al ámbito urbano, Cuautla es la localidad con mayor superficie urbana 32.69 km², seguido de Yecapixtla con 9.88 km², Atlatlahucan 1.73 km², y Ayala 0.57 km²; aunado a ello, se considera apto para el desarrollo urbano 3 km² del uso de suelo de tipo especial. Otro aspecto importante de este proceso puede observarse en la caracterización demográfica de la zona, cuya tasa de crecimiento de 1990 al 2000 fue de 2.59%, con una población estimada en 274 mil habitantes, de los cuales 55.96% se asientan en la localidad de Cuautla. Su actividad económica se centró en el sector terciario, orientando a 13.53% de la Población Económicamente Activa en Cuautla a buscar trabajo ofreciendo algunos bienes o servicios, mientras en Atlatlahucan ese porcentaje se eleva a 21%, contrario a lo que ocurre en Ayala y Yecapixtla que no rebasa el 8% (CAYA, 2004). En este contexto, la viabilidad de las ciudades del CAYA depende también de los elementos construidos que permiten la ejecución de los servicios urbanos, no obstante, registran déficits en equipamientos culturales, recreación y deporte, así como de infraestructura para transporte, almacenamiento, e incluso para extracción de agua. En términos de movilidad, los conflictos se asociaron al tamaño promedio de 10 metros de ancho en las vialidades, y con la proporción de estas respecto a su área urbana, que para Cuautla es de 18.75%, Ayala

17.48%, Yecapixtla 17.03%, y Atlatlahucan 15%; de acuerdo con las normas de desarrollo urbano, las ciudades con un rango de población como la del CAYA varía del 17 al 22%, siendo Atlatlahucan la única localidad fuera de dicho criterio. Ahora bien, el crecimiento de la ciudades en forma lineal y extendida a lo largo de sus vialidades principales, al igual que alrededor de sus centros históricos, intensificó la densidad de población sobre suelo urbano, fijando el promedio para la zona en 46 Hab/Ha², mientras que en localidades como Ayala es de 62 Hab/Ha², en Cuautla de 47 Hab/Ha², Atlatlahucan de 45 Hab/Ha², y en Yecapixtla 33 Hab/Ha²; es de recalcar que la mayor densidad no se presentan necesariamente en las localidades con mayor población, sino en aquellas con un área urbana menor. A este panorama se le atribuyen efectos adversos al ambiente, ocasionados principalmente por la falta de infraestructura para drenaje, agua potable, de un adecuado sitio de disposición final de residuos, a la desregularización normativa de empresas como el ingenio de Casasano y las tabiqueras ubicadas en la carretera Cuautla-Yautepec. Aunque a su vez los datos contenidos en el programa indican por ejemplo que de las 35,406 viviendas en Cuautla, más del 90% cuentan con energía eléctrica, agua potable y drenaje; en Ayala (7,945 viviendas), arriba de 80%; Yecapixtla (7,432 viviendas), es superior a 70%; y en Atlatlahucan (1,597 viviendas), alrededor de 80% (CAYA, 2004). Finalmente, es interesante evidenciar que la idea central del programa al menos para explicar el origen de los problemas urbanos se cierne sobre dos aspectos de la cotidianidad en la dinámica urbana, esto son el incremento poblacional y la insuficiente asignación presupuestal por parte de los diferentes niveles de gobierno.

La última actualización por medio de la cual este programa de ordenación de la zona conurbada se mantiene vigente, fue publicada en el año 2009, enarbolando que del análisis de aptitud territorial, las políticas, así como de los criterios de ordenamiento ecológico planteados en dicho instrumento, se formuló una zonificación primaria donde el suelo no urbanizable ocupa cerca de 69.30%, el urbano consolidado 21.70%, y el urbanizable aproximadamente 9%. Mientras que su zonificación secundaria, es decir, aquella en la cual se determina los usos específicos de cada predio, se caracteriza por el predominio de los no urbanizables, abarcando alrededor de 68.72% del territorio ocupado por la zona conurbada intermunicipal, en esta clasificación destacan por su extensión física los utilizados para la producción rural y agroindustrial de temporada, ocupando 34.71% del territorio, seguido por el de riego, y el de conservación y restauración ecológica, con 14.51% y 14.05%

respectivamente (CAYA, 2009). Por otra parte, los considerados como de uso urbano se extiende sobre aproximadamente 30.88% del territorio total de la zona intermunicipal, de entre ellos sobresalen los de tipo habitacional mixto, pues ocupa 13.57% del territorio, seguido consecutivamente por el habitacional 7.34%, el ocupado por la infraestructura vial 3.10%, y el utilizado por la industria y servicios 2.30%. Cabe mencionar que el uso de suelo habitacional mixto se caracteriza por ser una zona donde se pueden combinar los uso de suelo habitacional, comercio, servicio, oficinas, equipamiento, talleres domésticos, o microindustria de bajo impacto; el habitacional, por ser unifamiliar o plurifamiliar; y el de industria y servicios, por permitir la instalación de equipamientos industriales para la extracción de materiales no metálicos, de industria no contaminante, e incluso la construcción de equipamiento complementario como bodegas o almacenes (CAYA, 2009).

A pesar de los numerosos planes y programas en los cuales se exponen desde objetivos, estrategias y políticas, que tienen la finalidad de dar continuidad a las condiciones funcionales de la ciudad, en la toma de decisiones existen criterios ambiguos, pues algunas de ellas se toman con base en un programa urbano de los años noventa, y otras en el programa de ordenación, creando confusión incluso en aquellos encargados de resolver sobre los usos de suelo e infraestructura; actualmente, a falta de un Programa de desarrollo urbano en Cuautla, dichas decisiones se basan en el programa de desarrollo municipal, creando más incertidumbre en torno a lo urbano.

5.3 El escenario de la modernidad en Cuautla

Los diversos proceso territoriales presentes en la ciudad, han mantenido una inercia demográfica similar a la de décadas pasadas, incrementando en números brutos su población total, alcanzando aproximadamente 187,118 individuos durante el decenio transcurrido hasta 2020, dicha cifra incluye los 769 migrantes provenientes de Estados Unidos, Venezuela y cuba, quienes emigraron de sus lugares de origen por causas relacionadas con actividades laborales, familiares, por la inseguridad, u oportunidades de estudio ofertadas en la ciudad (Data México, 2023), (Secretaría de Hacienda Morelos, 2020). Al mismo tiempo, dichos cambios empataron con una estructura socioeconómica local impactada por los US\$387 millones invertidos en Morelos durante 2020, por España, Reino Unido, Suecia, entre otros países, ocasionando un panorama comercial que genera en Cuautla utilidades por casi US\$66 millones por la ventas de artículos de plástico, por lo contrario, tiene un gasto cercano a

US\$61 millones para la compra de manufacturas de hierro o acero, al igual que en aparatos mecánicos para proyectar polvos o líquidos, en ambos casos el principal destino y origen respectivamente fueron los Estados Unidos (Data México, 2023).

Ante una dinámica de tales características, los procesos productivos locales incrementaron el número de unidades económicas a más de 13,770, enfocados en su mayoría a comercializar productos al por menor, dar alojamiento o preparar alimentos y bebidas, brindar servicios en general, de salud y asistencia social, comerciar al por mayor, y a ofrecer servicios profesionales científicos y técnicos, respectivamente. Dichos establecimientos generaron una producción bruta superior a los \$21,120.00 pesos, monto total tres veces mayor al producido en 2009, ocupando la mano de obra de 45,420 individuos, solo 6,265 personas más que en la década pasada (Data México, 2023), (INEGI, 2009). En este sentido, la ciudad presenta una tasa de participación laboral de 64.2%, empleando a 96,108 individuos, si se toma como base las cifras de representatividad laboral en el Estado de Morelos, se estima entonces una PEA ocupada en la informalidad laboral de 64.1%, mientras 35.1% reciben las prestaciones básicas derivadas de la formalidad, aunque ambos lo hacen recibiendo un salario promedio de \$2,670 pesos mensuales, la mayoría de ellos desempeñándose como despachadores, dependientes en comercios, trabajadores domésticos, o en venta de bienes y servicios (Secretaría de Hacienda Morelos, 2020), (Data México, 2023).

Las considerables cantidades antes mencionadas, son resultado del pragmatismo de un esquema funcional basado en la producción de mercancías, por tanto, su operatividad requiere además la atención de necesidades básicas para la sociedad, una de las más relevantes es la salud de su población; dicha consideración, tiene a un 70% de sus habitantes afiliados a una institución sanitaria, 46% de ellos inscritos al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), 37.4% al Instituto Nacional de Salud para el Bienestar (INSABI), 15% al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), 1.3% a Petróleos Mexicanos, Ejército o Marina, el resto se reparten entre IMSS bienestar e instituciones privadas (Panorama Sociodemográfico México, 2023). Sus actividades se llevan a cabo en 51 unidades médicas localizadas en el ámbito urbano y 22 en lo rural, orientadas principalmente a consulta externa y en menor medida a la hospitalización, por tanto, predominan los servicios a nivel de medicina general o familiar, y aunque de las 73

unidades médicas 49 pertenecen a un particular, el sector público participa con las cuatro unidades de hospitalización más grandes e importantes de la localidad (Data México, 2023).

En este contexto, otro aspecto importante es la educación, que en Cuautla se caracteriza por cubrir la instrucción básica de 45.9% de sus habitantes, la media superior de 26.6%, y un 22.4% de la superior, dejando solo a 4.9% de su población sin ningún tipo de escolaridad; para el caso del nivel básico, alcanzar ese porcentaje sólo fue posible a través de la operación de 34 escuelas de educación inicial, 129 preescolares, 110 primarias y 53 secundarias, a pesar de esto, se considera existe una condición de atraso a nivel primaria de 4.7% individuos, y de 8.9% en secundaria (Data México, 2023), (Gobierno Morelos, 2021). Aunque en promedio las tasas de alfabetización sobrepasan 90% en personas mayores a 15 años de edad, la educación superior, que es la encargada de desarrollar las capacidades de especialización profesional de los individuos, registra en licenciatura una matrícula de sólo 24 mil estudiantes, los cuales se concentran en el área de ingeniería, manufacturas y construcción, así como en la de administración y negocios, específicamente en los campos de formación referentes a la ingeniería industrial, la administración de empresas, y en la electrónica, automatización y aplicaciones de la mecánica eléctrica, quedando relegados ámbitos como la arquitectura o urbanismo al contar solamente con 87 estudiantes (Secretaría de Hacienda, 2020), (Data México, 2023); un dato importante a resaltar, es que de una población cercana a 190 mil habitantes, únicamente 1,960 tienen la posibilidad de cursar una maestría, y 202 un doctorado (Data México, 2023); respecto a la población Cuautlense total, este último representa nada más a 0.1% de la misma.

La cobertura parcial de necesidades sociales, aunado a la precariedad actual que caracteriza el empleo no solo en la localidad, sino en el estado e incluso en el país, han dado como resultado la agudización de las condiciones de pobreza en Cuautla, pues está presente en aproximadamente 51.2% de la población, y aunque solo el 8.4% no cuenta con un ingreso suficiente para satisfacer sus requerimientos nutrimentales, el resto de ellos sufre de una o más carencias relacionadas con la protección social, salud, educación, vivienda y sus servicios, e incluso de alimentación; dejando en una condición de vulnerabilidad a 36.6% de sus habitantes, 29.4% de ellas relacionadas con carencias sociales, y el restante a cuestiones de ingreso (Data México, 2023). A pesar de esto, el Estado reproducen una percepción derivada de diversos indicadores en agregado, que identifican un muy bajo grado de

desigualdad económica, marginación y rezago social; es decir, existe poca diferencia en la distribución del ingreso económico, así como de las carencias sociales sobre el territorio cuautlense (Secretaría de Hacienda, 2020), (Data México, 2023).

La dinámica socioeconómica de la localidad tienen una expresión directamente asociada a su crecimiento físico espacial, evidenciado por las casi 14 mil unidades económicas, además de las 52,369 viviendas de la ciudad, de las cuales 70.6% disponen de agua entubada, 99.4% de drenaje, 99.7% energía eléctrica, además, 3.6% se caracterizan por contar con piso de tierra, 48.5% por tener de 3 a 4 habitaciones, y estar ocupadas en promedio por 3.5 habitantes entre los que aún destaca en 68.2% de los casos un hombre como jefe de familia (Secretaría de Hacienda, 2020), (Data México, 2023). Tales indicadores son relevantes ya que una vivienda es el espacio es un espacio indispensable para el desarrollo social, brindándoles bienestar, por tanto, sus particularidades son determinantes en el desenvolvimiento armónico de las actividades de sus habitantes (Organización Panamericana de la Salud-Organización Mundial de la Salud [OPS-OMS], 2023), al igual que influyen en las condiciones de salud de la población, asimismo, ayudan a identificar algunas de sus carencias fundamentales.

5.4 Expansión territorial en Cuautla, la crónica de una modernidad anunciada

El crecimiento demográfico y la paulatina transición del predominio de las actividades productivas primarias a terciarias, requiere además la inherente satisfacción de necesidades como vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, claro que todo esto demanda un importante aprovisionamiento de suelo, por tanto, el crecimiento urbano de la ciudad, así como la transformación del territorio son el reflejo de la actividad social de los individuos que la habitan.

En Cuautla, dicho proceso se hace más evidente a finales de la década de 1970, época donde las características de la población estaban orientadas al sector agrícola, de tal manera que su extensión territorial ocupaba el 81.7%, mientras lo urbano solo el 12.39% de un total de 96.76 km² de área establecida para la municipalidad (González, 2015: 69). La información derivada de la década de los ochenta muestra un atencencia a los procesos manufactureros, primordialmente la elaboración de alimentos, siendo hasta la recta final de la década de los noventa cuando comienzan a imponerse los bienes y servicios como principal fuente de empleos para la población, pues el comercio al por menor o mayor, y la

consolidación de la industria restaurantera, transportes, al igual que las comunicaciones, esbozaron un incremento de 28.6% de lo urbano, en detrimento de lo agrícola y zonas protegidas en 19% y 3.8% respectivamente. Para 2010, se había concretado el afianzamiento de las actividades terciarias, su producción bruta total duplicaba ya la del manufacturero; las actividades productivas en este periodo se concentraron en los subsectores del comercio en sus dos acepciones, el alojamiento, transportación, comunicaciones, la preparación de alimentos y bebidas, en las manufacturas solo resalta la producción de alimentos. Ahora el panorama territorial está dominado por lo urbano ocupando 49% de la superficie municipal, seguido del 45.95% del suelo agrícola, tan solo en la década de 1990 a 2010, el primero aumentó en 71%, en contraste con la disminución en 46% del segundo (González, 2015: 71); no obstante, apoyado en datos obtenidos por INEGI, el Programa de Desarrollo Municipal 2022-2024 utiliza para la toma de decisiones urbanas un porcentaje 10.2% menor al resultado obtenido por una comparación del análisis e interpretación de ortofotos digitales del año 1970, 1990 y 2010, obtenidas del archivo digital del INEGI.

Sin duda, la intensidad de las actividades relacionadas con la ciudad de Cuautla requirieron una mayor demanda de servicios urbanos, debilitando al sector manufacturero, y derivando en el crecimiento de su área urbana, logrando que en un lapso de 40 años cuadruplicara sus dimensiones, es decir, que a partir del periodo de 1970 a 2010 incrementó su tamaño un 400% (González, 2015: 68), a costa del área ocupada para uso agrícola o de protección ambiental, esto evidencia la indivisible relación entre la consolidación de las actividades terciarias con la expansión física del municipio.

5.5 Reflexión Capitular

Todos los procesos regionales se caracterizan por contener una serie de interacciones socioeconómicas derivadas de las actividades diarias de la población, repercutiendo en cada una de sus expresiones territoriales, en México dichas manifestaciones están representadas por conurbaciones físicas que según la planeación convencional son consideradas como sistemas metropolitanos, o sea, ciudades cuyo funcionamiento va más allá de su delimitación administrativa. Una de las zonas donde predomina esta dinámica es la región centro del país, justo ahí se encuentra posicionado el Estado de Morelos, que además de su localización geográfica privilegiada, ofrece condiciones atractivas para la inversión de capitales nacionales y extranjeros, particularmente de los Estados Unidos, incentivando los sectores

económicos ligados directamente con las ciudades, este proceso concentra a 80% de la población en solo el 6% de las localidades de la entidad, empleando a más de la mitad de ellos en el sector terciario de la economía, sin que sea la respuesta para mejorar las condiciones de vida, pues se incrementó la desprotección social por parte del Estado, así como las ofrecidas por el trabajo formal, dejando esa responsabilidad al ingreso económico de los trabajadores, quienes en el mejor de los casos se refugió en labores informales.

En este contexto, se inscribe la zona metropolitana de Cuautla, cuyas características desde la década de los noventa destaca por el incremento de la producción bruta del sector terciario que duplicó para el año dos mil diez lo generado por la manufactura de alimentos, actividad preponderante en la zona desde la segunda mitad del siglo XX. A partir de entonces las condiciones socioeconómicas orientaron la transición de las actividades primarias hacia la prestación de bienes y servicios empleando a más del 70% de la población, pero con un ingreso que los mantiene por debajo de la línea de bienestar e incentiva su incorporación en la informalidad, en parte por la inacción del estado; con sus debidas diferencias, es una dinámica que se repite sobre las diversas escalas territorial. Para abordar dicha dinámica se elaboraron programas de ordenación territorial cuyas estrategias embonan adecuadamente en el contexto productivo de la región, con la finalidad de mantener la inercia comercial y de servicios, la consolidación urbana, al igual que de los usos de suelo predominantes de las localidades participantes, lo cual implica la construcción de más infraestructura de agua, drenaje, vialidades, y al menos en papel, también de equipamiento urbano; ante este escenario, las soluciones no necesariamente se aproximan a los requerimientos sociales de una la realidad producida por factores económicos, pues en lugar de regular el crecimiento urbano incrementan la cantidad de reservas territoriales, bajo la excusa de un déficit de vivienda que programa tras programa no logra disminuir; limita la producción de pequeñas empresas más no de los grandes fabricantes; algunos otros problemas quedan pendientes de abordarse como estrategia, pero la postura es asumir que gran parte de la contaminación está asociada a la falta de un sitio de disposición final, de presupuesto por parte del estado, o al incremento poblacional, dando a entender que los problemas son resultado de una desestructuración social, y no de la función sistémica del capital.

La desconexión de estrategias territorial a nivel regional, también lo están en temporalidad con las planteadas por el municipio de Cuautla en su Programa de desarrollo

urbano de centro de población, aunque su contenido es similar, básicamente porque los dos documentos analizan casi los mismos aspectos, creando un modelo de realidad, atendida por un programa diseñado en la década de los noventa con información de un instrumento fechado en 1980, por tanto no prevé las implicaciones asociadas a la internacionalización de la actividad económica cuautlenses a la cual se integró la compra-venta de materias primas o productos con los Estados Unidos, inversiones financieras europeas principalmente, ni que la mayorías de sus unidades económicas se dedicarían a ofertar servicios comerciales, de alojamiento, o profesionales de algún tipo, o sea, actividades con cierto grado de especialización; y que a pesar de tener a más de la mitad de su población empleada, muchos de ellos lo hacen como despachadores o trabajadores domésticos. En cuanto a la protección social, a pesar de ser el estado el que aporta los equipamientos más importantes en materia de salud, estos son de baja especialidad; o en el ámbito educativo, que brindan educación básica a casi la mitad de sus habitantes, sin embargo, mantiene al margen de la educación superior a gran parte de ella y prácticamente relegado de los estudios de posgrados.

En general, la ciudad actualmente se desarrolla en un esquema productivo donde su población tiene un nivel educativo suficiente para desarrollar actividades comerciales e industriales que ofrecen poca certidumbre laboral y de ingreso, llevando a la mitad de la gente a la pobreza, y a la saturación de los servicios de protección social, e incluso de la infraestructura pública, dado que el área urbana cuautlense creció alrededor de 400% en un par de décadas. A pesar de las condiciones de indefensión y vulnerabilidad generadas por un modelo de desarrollo que se enfoca en delegar responsabilidades gubernamentales a particulares, parece ser que los instrumentos territoriales fijan sus estrategias en aspectos sugeridos por los especialistas que elaboran dichos programas para crear o mantener activos nichos de mercado en temas de salud pública, educación, e incluso de recreación, coincidiendo casi siempre en una generalidad caracterizada por más suelo urbano, más infraestructura, más equipamiento, pero casi nada de proyectos que reconozcan la utilidad social de los usos de suelo, ni proyectos urbanos derivados de la identificación de una realidad construida por la cotidianidad de quienes ocupan esos espacios, los habitantes de Cuautla solo reciben la oportunidad de opinar, más no de aportar en forma equitativa o por lo menos representativa sobre el aprovechamiento de su territorio; el resultado es un deterioro crónico de la ciudad que socializa los conflictos del suelo, pero privatiza sus beneficios.

Capítulo 6. La otra percepción del suelo, una concepción no convencional del espacio

6.1 El recuento de los datos, la influencia Institucional en el Ordenamiento Territorial de Cuautla, Morelos

Sin lugar a duda, la dinámica socioeconómica imperante en la región centro del país ha modelado las condiciones de las actividades poblacionales y territoriales del estado de Morelos, las cuales, al menos durante las últimas cuatro décadas han sido orientadas a la consolidación productiva. Particularmente en la ciudad de Cuautla, desde los años noventa cuando se evidencia un fuerte crecimiento de los subsectores comerciales y de servicios, siendo una de las consecuencias el alza de la productividad bruta del sector terciario, incentivando la primacía de este tipo de acciones sobre la ciudad, de tal manera que para 2010 su producción bruta ya duplicaba a la de las manufacturas. Esto significó una mayor cantidad de población empleada en las ocupaciones correspondientes a dicho sector, pero también es un indicador para comprender las carencias de la población trabajadora, pues la mitad de ellos cuentan en promedio con un salario por debajo de la línea de bienestar, obligándoles a buscar opciones que permitan mitigar sus necesidades diarias. En la mayoría de los casos la solución ha sido enrolarse en las filas de la informalidad, la cual oferta desde la simple mano de obra de un individuo hasta los servicios profesionales altamente especializados de algunas empresas. En ese contexto económico creado por grandes capitales extranjeros, en su mayoría europeos y emplazados por todo el territorio morelense, es que la ciudad de Cuautla alcanzó utilidades cercanas a 6% con respecto a sus egresos, sólo en lo referente a las transacciones internacionales. Provocando no sólo la transformación de los patrones productivos de gran calado, sino también de aquellos cercanos a la población urbana, incrementando el número de unidades económicas asentadas en la ciudad, sobre todo de aquellas dedicadas al comercio de productos y la prestación de servicios profesionales ya sean técnicos o científicos. Por otro lado, la elevada participación laboral en el ámbito formal e informal contrasta con la baja remuneración salarial, que en la mayoría de los casos representa poco más de 40% del salario mínimo nacional establecido para 2023, condicionando a la mitad de su población a la pobreza o algún tipo de vulnerabilidad, a pesar del bajo grado de marginación, desigualdad o rezago social considerados institucionalmente para la ciudad. La carencia de satisfactores sociales complementarios para el bienestar de la población, son una realidad asociada a la falta de protección del Estado en sectores como el

de la salud o la educación, este último, por ejemplo, aunque cuenta con una tasa de alfabetización superior a 90%, no garantiza el acceso a la formación superior, muestra de ello es que solo 0.01% de la población cuautlense llega a cursar estudios de posgrado.

El resultado de dicha transformación socioeconómica se ve reflejado particularmente sobre territorio Cuautlense, que para 2010 ya se configuraba como primordialmente urbano, siendo los usos de suelo asociados con este tipo de crecimiento los que ocupan alrededor de 49% de la superficie municipal, en contraste con el 46 % de los utilizados para fines agrícolas, los cuales, tan solo cuatro décadas atrás abarcaban 82% del municipio. Bajo este esquema, la actividad productiva terciaria afianzó el comercio y la oferta de servicios a través de más de 13 mil unidades económicas y 53 mil viviendas, actualmente, ambos componentes son coyunturales para la estructuración e incluso la articulación del espacio físico de la ciudad, a tal grado que parecen ser los factores sobre los cuales se elabora la planeación y planificación urbana.

Frente a tal panorama, la respuesta de las autoridades municipales ha sido mantener en funcionamiento instrumentos territoriales de índole regional, elaborados en común acuerdo por autoridades locales y estatales. Desde 2001 los denominados programas de ordenación territorial de Cuautla, Ayala, Yecapixtla y Atlatlahucan, pretenden regular el crecimiento urbano de la zona, caracterizado por orientarse hacia las periferias de sus ciudades partiendo desde sus avenidas principales, otro de sus propósitos relevantes era abatir el déficit de equipamiento e infraestructura ante su creciente demanda en la región. Aunque, las estrategias principales giran en torno a una división o zonificación general del territorio donde se asignó para lo urbano 30.9% del territorio de la zona conurbada, del cual 67.3% tiene específicamente un uso habitacional o mixto. Mientras a lo no urbanizable, se le designó 68.7% de la superficie con el propósito principal de utilizar el suelo en labores productivas rurales o agroindustriales. Dichas acciones son congruentes con la finalidad principal de los programas, incentivar la economía de la zona conurbada por medio de actividades comerciales, de transporte, turismo e industria.

En el caso de Cuautla, este además cuenta con un programa de desarrollo urbano de centro de población cuyas administraciones gubernamentales han mantenido vigente por más de treinta años. Dicho instrumento data de 1990, pero se elaboró con información generada al menos cinco años antes, por ello analiza un escenario acorde a cambios planteados por una

terciarización económica recientemente impulsada por la internacionalización de las actividades productivas. En este sentido, propone un esquema de regulación enfocado en la recuperación del territorio, sobre todo del suelo usado para la agricultura o que tenga alguna vocación altamente productiva, pues resultaba necesario consolidar a la ciudad como el principal ofertante de servicios de la región oriente, con ambas propuestas pretende mejorar las condiciones de vida de la población y facilitarles el acceso a la vivienda, los servicios públicos, e incluso a la infraestructura, por lo cual era necesario continuar la consolidación de la ciudad, a través de los principales articuladores de su espacio físico, denominados en su momento por la planeación urbana como usos de suelo Habitacional y Habitacional Mixto, pues estos a su vez, permiten llevar a cabo otras actividades necesarias que hacen viable el esquema urbano neoliberal.

Con el objetivo de vincular estos dos instrumentos, tanto los programa de ordenación del territorio como el de desarrollo urbano, recibieron una serie de actualizaciones menores que les permitieron complementarse, al menos operativamente, pues aunque mantienen una misma línea discursiva, la diferencia temporal de elaboración entre uno y otro ha generado ambigüedad en su aplicación, dando paso a una discrecionalidad a conveniencia en la resolución de conflictos territoriales, pues en este caso dos programas representan también dos posturas ante un mismo cuestionamiento. Como puede observarse, la toma de decisiones sobre territorio cautilense está concentrada en dos componentes, los instrumentos regulatorios, ya sean leyes, planes, programas, o reglamentos, y en el gobierno en turno, representado por los miembros de la administración pública local. Por otra parte, el actor principal en el funcionamiento de la ciudad ha sido marginado para decidir sobre su entorno, lo cual se explica al remontarse a la formulación de estrategias incorporadas en los programas, pues solo se le permite participar como un aval de las estrategias elegidas por los especialistas, que dicho sea de paso son elegidos por el Estado; parece no ser importante si la población comprendió los planteamiento de la problemática urbana, es más, ni siquiera si las reconoce desde su experiencia más práctica, la vida diaria. Sin embargo, esa es una responsabilidad que no recae directamente en los funcionarios del gobierno en turno, pues es resultado de la influencia económica global sobre la dinámica de la política nacional, que al correr de los años se ha convertido en la inercia que engrana la legislación e instrumentación urbana de los tres niveles de gobierno, e incluso es evidente en la pautas operativas de la

planeación participativa utilizada en Cuautla, la cual considera la acción contemplativa de su población como una contribución.

6.2 El centro de la ciudad Cuautla, una percepción funcional a ras de suelo

Como ya se ha establecido con anterioridad, la tendencia urbana en la ciudad de Cuautla gira en torno a la búsqueda de condiciones que permitan consolidar las actividades productivas del sector terciario; los efectos de tales acciones modelaron los actuales patrones socioeconómicos de la población y del espacio físico de la ciudad, dándole su característica formal distribuida horizontalmente a lo largo de su vialidad principal, y ocupada en su mayoría por usos de suelo habitacional o mixto, cuyos principales requerimientos son abordados únicamente desde la perspectiva institucional a través de la planeación territorial-urbana. A pesar de que la interacción entre estos elementos genera una serie de condiciones tan dinámicas como complejas para los habitantes de la ciudad, la forma de abordarlos al menos desde 1990 no ha cambiado, siendo la administración de Gobierno en turno en conjunto con secretarías como la de Desarrollo Urbano, apoyados en la interpretación de los programas de Ordenamiento Territorial CAYA y el de Desarrollo Urbano de Cuautla, los que en conjunto deciden la forma cómo resolverán los conflictos territoriales de la ciudad, incluso de aquellos fenómenos con un origen social o económico; basándose en el planteamiento de la participación ciudadana para validar las propuestas de mitigación elaboradas desde la experiencia de especialistas en el tema, sin embargo, esta es una condición operativa de la planeación convencional que no permite integrar a la ciudadanía en la priorización de los problemas, ni en la toma de decisiones.

Ante tal esquema es necesario conocer una perspectiva cercana a la vida diaria de la población y por tanto de sus actividades cotidianas; por medio de ella sería posible distinguir las principales diferencias entre la definición institucional de los usos de suelo y los requerimientos funcionales identificados por los usuarios de ese mismo espacio. En este caso, y dadas las transformaciones que ha sufrido con el paso de los años, se decidió recuperar información sobre el sitio más representativo de la ciudad, el centro histórico de Cuautla. Para lo cual se llevó a cabo una guía de observación compuesta por tres entrevistas semiestructuradas, cada una de ellas responde a una perspectiva diferente de actores clave para el sector institucional, habitacional y comercial de la zona.

En dichas conversaciones se evidencia una política urbano-territorial obsoleta para abordar los problemas actuales de la localidad, en específico de los usos de suelo, los cuales precisan su reclasificación, puesto que el crecimiento de la ciudad se está dando fuera de los polígonos delimitados en la carta urbana propuesta por el Programa de Desarrollo Urbano, en la mayoría de los casos sobre suelo apto para la agricultura o áreas naturales protegidas, contaminado e incrementando los requerimientos de infraestructura y equipamiento urbano. Ahora, se han creado nuevas zonas urbanas, algunas de ellas gracias a permisos de construcción concedidos por instrucción directa del presidente municipal o de la corrupción de funcionarios públicos, siendo validadas jurídicamente al regularizarse posteriormente, tales acciones, favorecen el cambio de uso y la consolidación de suelo habitacional y habitacional mixto, incluso de los desarrollados por el sector inmobiliario. A pesar de que legalmente los cambios de uso de suelo no eran posibles, dado que la carta urbana es un precepto legal obligatorio desde la cual se determinan los usos de suelo, y haciendo de ello una acción netamente institucional, esta ha sido aprovechada por los intereses económicos de los administradores del gobierno en turno.

Bajo este escenario, la política implícita en el programa de desarrollo urbano ha desatendido aspectos esenciales para la ciudad, agudizando su deterioro físico, y cuyo proceso es particularmente visible en el centro histórico gracias al incremento de la inseguridad, tráfico vehicular privado y público, retiro de árboles de gran calado, y a la ocupación violenta del espacio público por parte de comerciantes ambulantes coludidos con el crimen organizado. Frente a dicha problemática, la autoridad municipal ha utilizado como estrategia de mitigación el mejoramiento de la imagen urbana del zócalo al igual que de la alameda de la ciudad, espacios representativos para el comercio y los peatones, es una solución estética que deja sin tratamiento las áreas aledañas, impulsando con ello la expulsión de los habitantes del centro para transformar la vivienda en almacenes o tiendas de conveniencia, asentándose en la zona de la ciudad donde la infraestructura y los servicios públicos están consolidados. Este, a pesar de ser considerado desde hace más de sesenta años como un espacio propicio para el comercio, no cuenta con ningún planteamiento social o económico en sus programa de desarrollo urbano, facilitando la transición física de un comercio de sobrevivencia basado en alimentos y productos básicos para el hogar, a uno donde tiendas de diferentes franquicias venden al por menor comida, ropa, zapatos, entre

otros productos, propiciando la competencia entre ellas mismas, pero también con los comerciantes locales que cada día ven disminuidas sus ganancias.

En general, aunque actualmente hay avances en el mejoramiento de vialidades, infraestructura y los servicios de la ciudad, también existe un retroceso en el disfrute del espacio público, la seguridad, e ingresos económicos de los cuautlenses, por lo que las conversaciones fueron enfáticas en la necesaria reestructuración del programa de Desarrollo Urbano Municipal, con la finalidad de reclasificar los usos de suelo, principalmente habitacional y habitacional mixto, así como del padrón catastral, con lo cual aumentaría la tributación urbana e incentivaría el acceso a la vivienda. Sin embargo, los entrevistados tienen claro que se requiere de la voluntad de los administradores gubernamentales en turno para desarrollar una estrategia en beneficio de la población, lamentablemente, desde 2017 las autoridades locales no se han acercado a los usuarios del centro histórico, por el contrario, llegan al poder tratando de imponer agendas e ideas que dejan fuera las preocupaciones de la población, creando una percepción de complicidad entre gobierno e informalidad, y por ende con el crimen organizado.

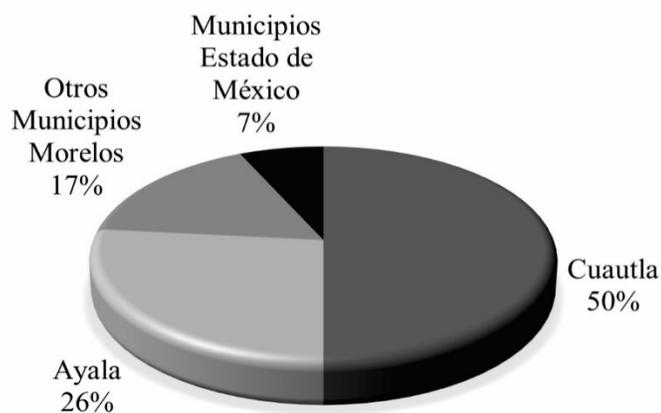
6.3 La utilidad del centro histórico de Cuautla, es una imposición o está siguiendo la función

Con la información recabada en cada una de las entrevistas realizadas a personajes clave ocupados en sectores representativos del centro de la ciudad, se elaboró el complemento de la guía de observación sobre los usos de suelo en Cuautla, este fue un cuestionario compuesto de 20 preguntas, todas ellas con la finalidad de conocer el tipo de actividades que realizan en este lugar, de donde se desplazan, cual es su sentir al efectuar tales acciones, su percepción del funcionamiento del espacio urbano, o su opinión entorno a la relación entre las autoridades de los tres niveles de gobierno y la ciudadanía. Las encuestas se llevaron a cabo en el centro histórico, como es considerado el primer cuadro de la ciudad, y fueron aplicadas de manera aleatorias a los usuarios, cabe mencionar la dificultad que implicó hacerlo, pues la población se comportó de manera reacia debido a la desconfianza generada por el cuestionamiento en sí mismo, pero, sobre todo, por el alto grado de inseguridad derivado de la criminalidad registrada en el municipio durante las recientes administraciones gubernamentales.

No obstante, hubo quienes participaron de este ejercicio, permitiendo con ello generar información que una vez sistematizada expone un panorama en donde 80 por ciento de los encuestados resultaron originarios del Estado de Morelos y poco más de 53% Cuautlenses, una proporción similar a esta última tienen su residencia en el mismo municipio, de las cuales 29% lleva viviendo ahí de 20 a 25 años, un 23% de 35 a 40, y casi 18% se asentó hace más de cinco décadas, en suma, casi 60% de ellos tiene más de 20 años habitando en Cuautla. También se identificó población originaria de algunas localidades del Estado de México, aunque en su mayoría los transeúntes fueron morelenses asentados en Yecapixtla, Yautepec, Tepalcingo, y Ayala, con este último, la ciudad de Cuautla parece tener una relación particular, pues 26 % de los consultados habitan en dicho municipio, como puede observarse en la gráfica 1.

Gráfica 1

Origen de los personajes entrevistados



■ Cuautla ■ Ayala ■ Otros Municipios Morelos ■ Municipios Estado de México

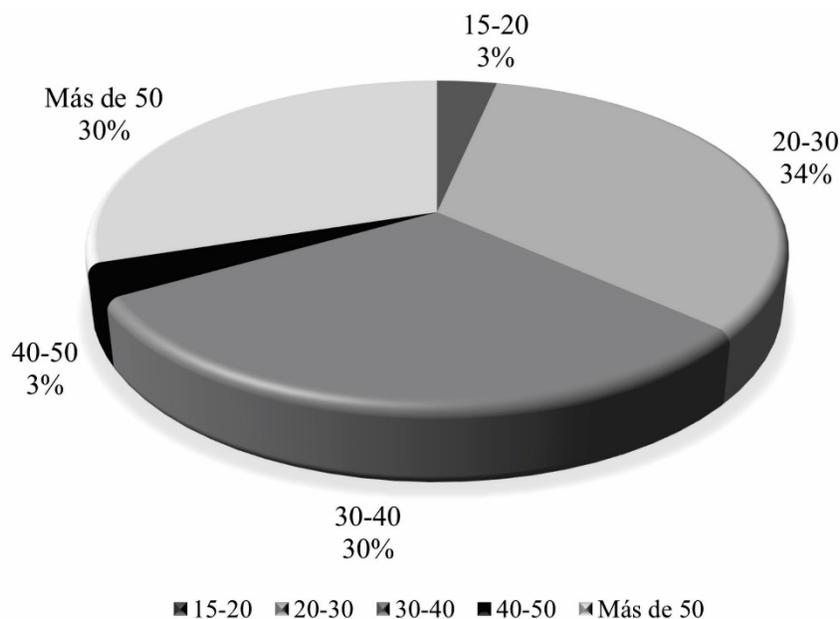
Fuente: Elaboración propia con base en información de encuesta sobre usos de suelo.

En general, las personas que accedieron a responder la encuesta se caracterizaron por estar dentro de un rango de edad que va desde los quince hasta los cincuenta años, e incluso se observó una cantidad representativa de individuos por arriba de cinco décadas. En este sentido, 34% de los participantes están dentro del rango de 20 a 30 años de edad, le siguen los de 30 a 40 y quienes rebasa los 50, las dos últimas categorías con una proporción de 30%,

(ver gráfica 2) todos ellos con escolaridad básica a nivel primaria, pero disminuyendo conforme avanza la edad, por ejemplo en la gráfica 3 se observa que a nivel bachillerato o preparatoria 57% tienen el grado, en licenciatura 47%, y solo 7% cuentan con algún posgrado; se observa que el grueso de los encuestados son adultos jóvenes con educación básica en edad productiva, por el contrario, la instrucción especializada representa alrededor de 47%.

Gráfica 2

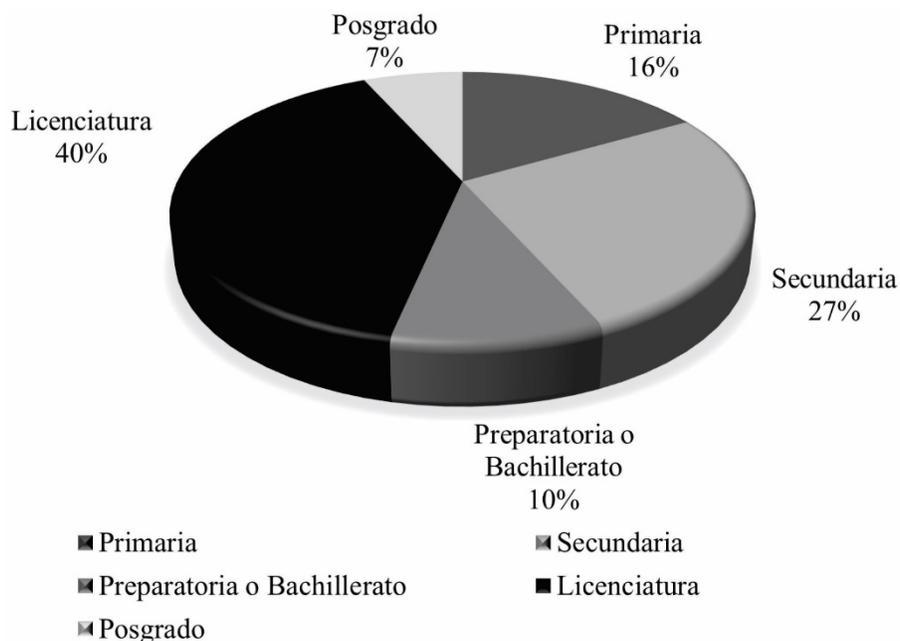
Porcentajes del rango de edad de los encuestados



Fuente: Elaboración propia con base en información de encuesta sobre usos de suelo.

Gráfica 3

Grado de escolaridad de los encuestados

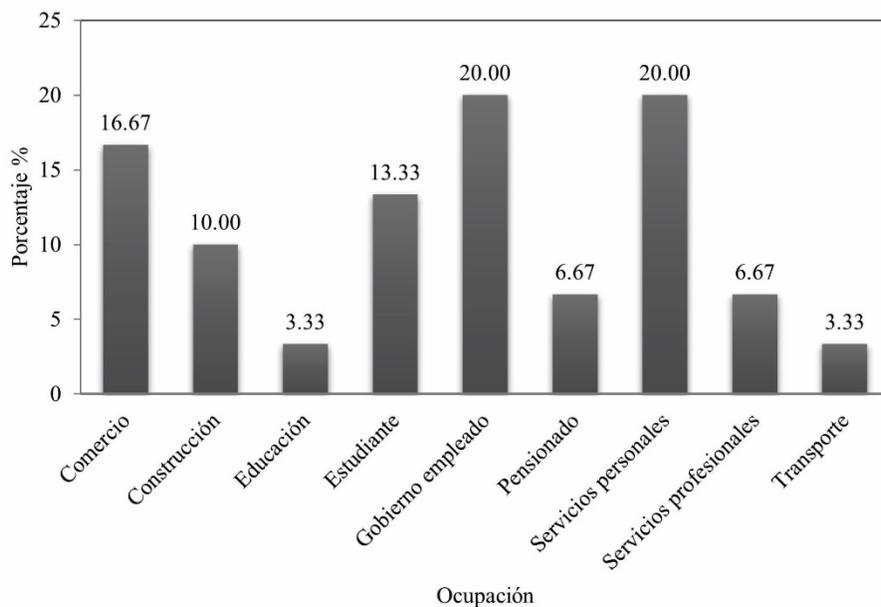


Fuente: Elaboración propia con base en información de encuesta sobre usos de suelo.

El panorama anterior es congruente con lo expuesto en la gráfica 4, en donde todos ellos, excepto estudiantes y pensionados, se encuentran ocupados en actividades económicas terciarias, ofreciendo sus servicios como empleados de gobierno, en servicios personales, comercio, construcción, servicios profesionales, educación y transporte, en ese orden respectivamente; poco más de 60% de estas actividades se ejercen dentro del primer cuadro de la ciudad. Probablemente eso explica que 47% de los encuestados se trasladen más de 5 veces por semana al centro, haciendo uso del servicios público como principal medio de transporte, también se desplazan aunque en menor medida en automóvil o recorren este trecho caminando (ver gráfica 5), dicha forma de traslado abarca también a 40% de los participantes que visitan la zona de 1 a 2 veces por semana; es relevante precisar que 37% los recorridos hacia esta zona de la ciudad están dentro de un rango de 10 a 20 minutos, de igual manera resalta el 26% que hacen de 20 a 30 minutos, y otro porcentaje similar que seguramente viven fueran de Cuautla, pues tardan más de 30 minutos en llegar a su destino.

Gráfica 4

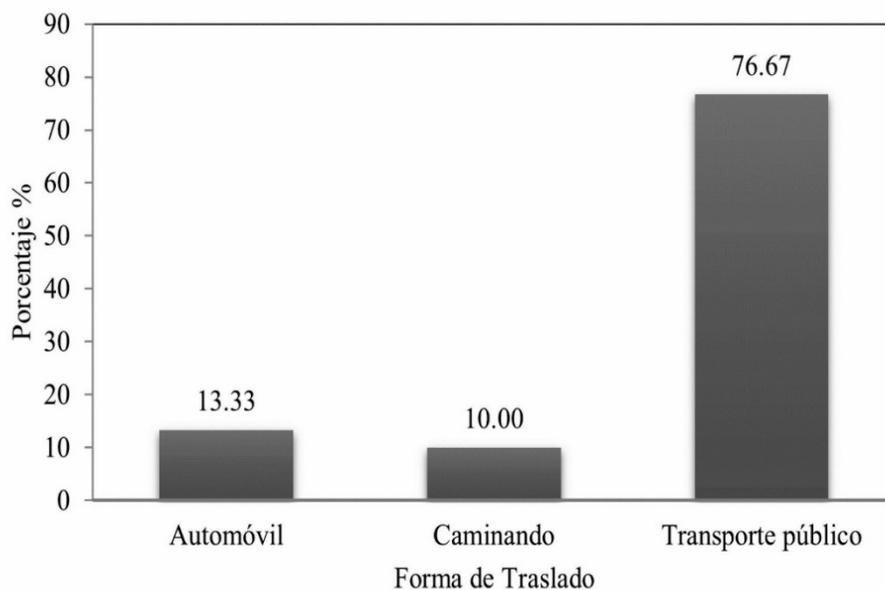
Ocupación de los encuestados



Fuente: Elaboración propia con base en información de encuesta sobre usos de suelo.

Gráfica 5

Principal forma de traslado al centro de la ciudad



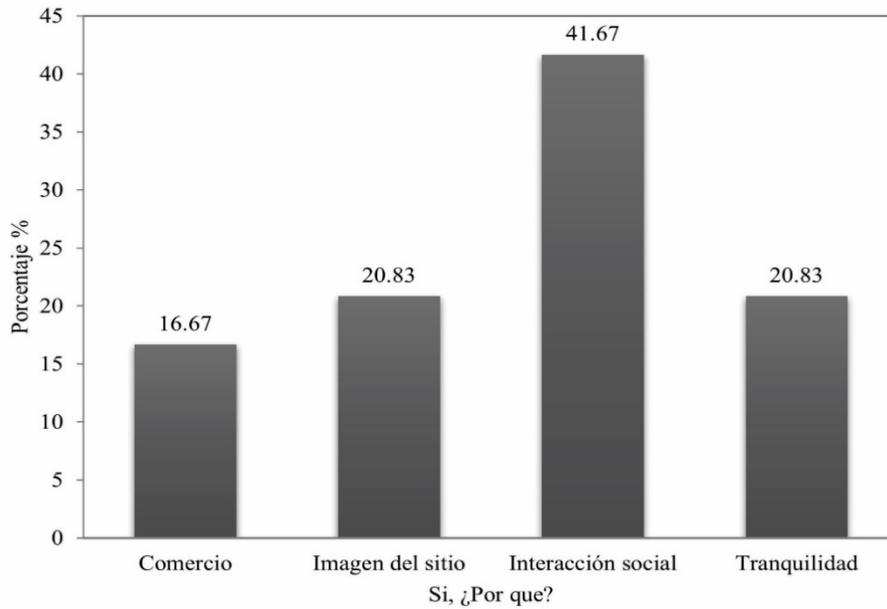
Fuente: Elaboración propia con base en información de encuesta sobre usos de suelo y la clasificación de actividades económicas de INEGI.

Todos hacen uso del espacio de una manera específica de acuerdo sus diferentes actividades diarias, permitiéndoles satisfacer alguna necesidad económica o social, por ello dichos personajes expresaron que además del trabajo, son las actividades recreativas y la compra de artículos varios las razones más comunes para acudir al sitio, en ese sentido, se identificó que 44% de las personas asocian directamente el espacio con actividades laborales, 43% lo ubican como una zona de tránsito para llegar al trabajo, escuela, sus hogares, o de abordaje para el transporte público, y solo 10% lo relacionan con un uso habitacional, eso es porque resultaron ser habitantes del centro histórico.

En cuanto a la percepción generada por las condiciones del sitio, 80% de ellos gozan del espacio mientras realiza sus actividades, el resto opina lo contrario, las razones de sus respuestas son variadas, en el caso de quienes respondieron afirmativamente, de acuerdo con la gráfica 6, 41.6% lo hicieron porque es de su agrado la interacción social generada por la población que ahí converge, seguido por la tranquilidad y el atractivo de su imagen física recién remodelada, cada uno con 20.8% de la opinión positiva. Según la gráfica 7, aquellos que no disfrutaron de realizar sus actividades ahí, lo sustentaron con base en la gran cantidad de vendedores ambulantes y tráfico vehicular presentes en las calles, así como en el hecho de ser una zona de transición para realizar tareas básicas en su vida diaria, y en menor medida, a las condiciones climáticas imperantes en la actualidad, al igual que a la inseguridad.

Gráfica 6

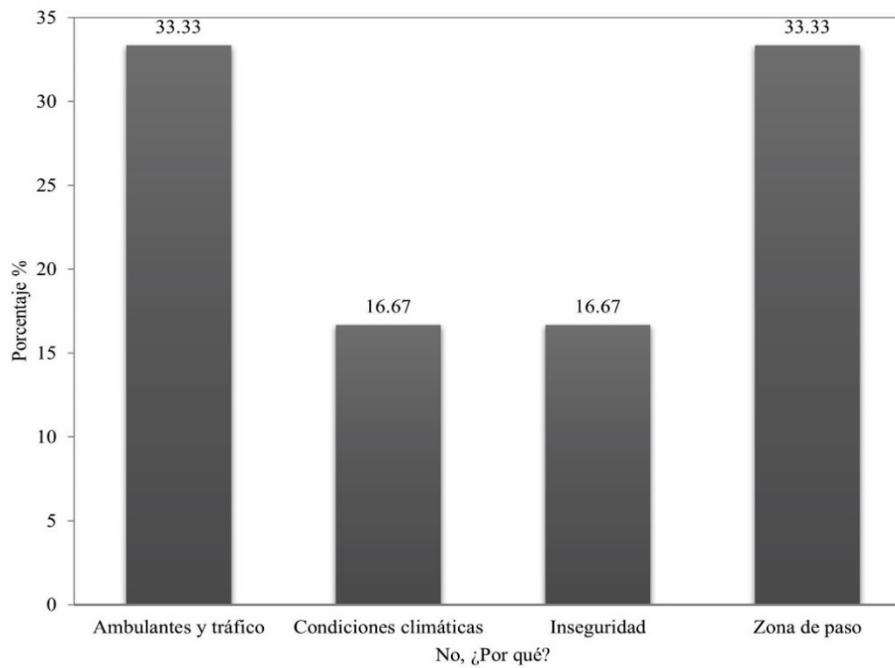
Encuestados que disfrutaron realizar actividades en el Centro de Cuautla



Fuente: Elaboración propia con base en información de encuesta sobre usos de suelo.

Gráfica 7

Encuestados que no disfrutaron realizar actividades en el Centro de Cuautla

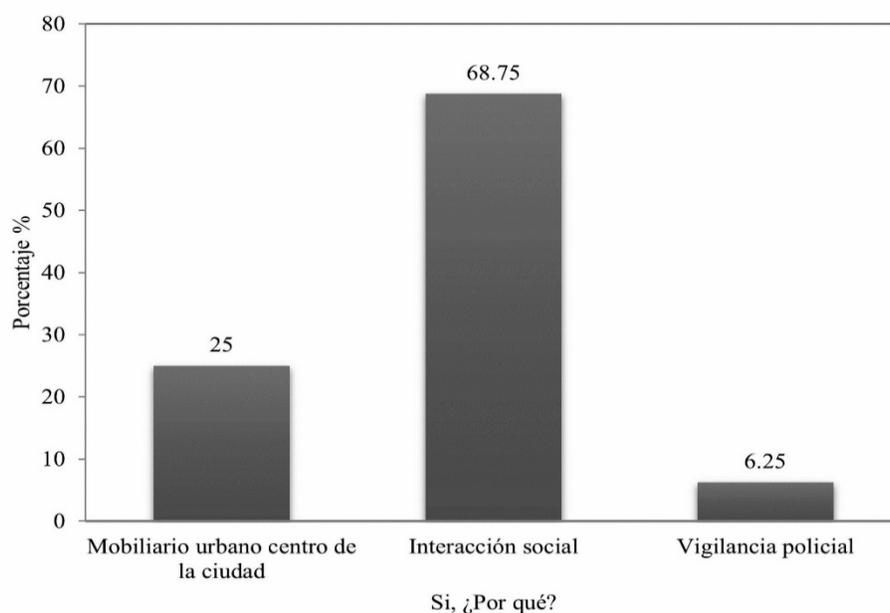


Fuente: Elaboración propia con base en información de encuesta sobre usos de suelo.

Al preguntarles si se sienten seguros realizando sus actividades, se presentó una dicotomía interesante, pues poco más de la mitad afirmaron sentirse seguros, no gracias a la vigilancia policial, sino a la interacción social producto de las actividades presentes en el sitio, sobre todo las consistentes en el disfrute de sus usuarios, ya sea caminando, sentados, platicando, leyendo el periódico o disfrutando de algún alimento en el zócalo, la alameda, y calles principales; seguido por la cantidad de mobiliario urbano implementado, específicamente de las luminarias renovadas e incrementadas en número al servicios público, ver gráfica 8. Por otra parte, de aquellos que dijeron sentirse inseguros, 92% lo consideran así por causa de la delincuencia en cualquiera de sus formas, incluyendo las faltas de respeto, seguido en menor medida, por los incidentes ocasionados por el tráfico vehicular.

Gráfica 8

Razones de los encuestados para sentirse seguros en el centro

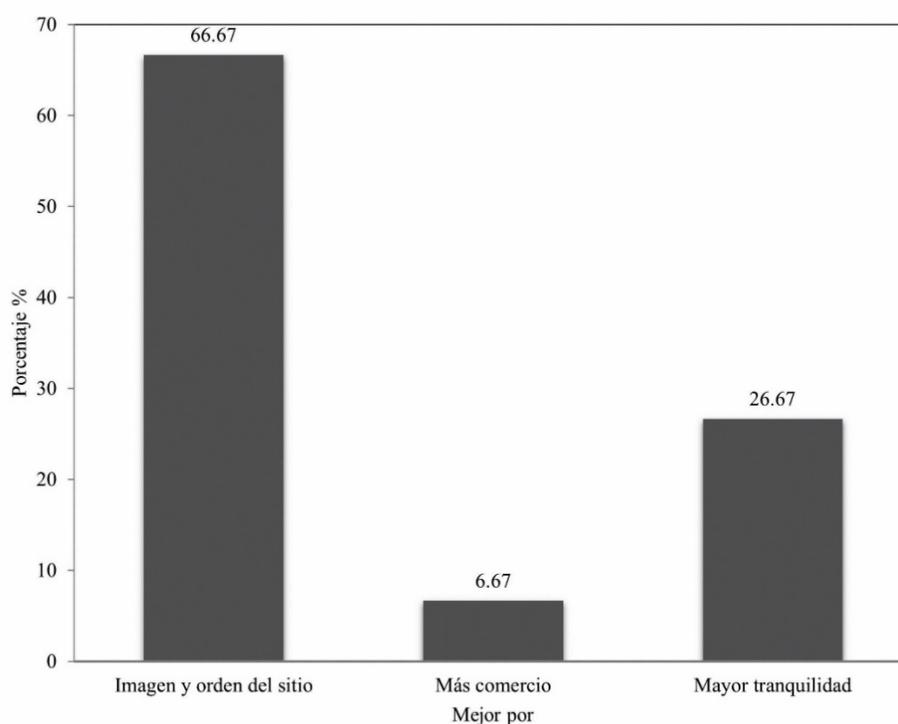


Fuente: Elaboración propia con base en información de encuesta sobre usos de suelo.

En este contexto, la mitad de los participantes opinaron según la gráfica 9, que el centro de Cuautla está en mejores condiciones debido al reordenamiento urbano y mejoramiento de su imagen, así como a la tranquilidad del sitio, al menos eso expresaron 93.4% de quienes respondieron positivamente. La otra mitad, consideró que las actuales cualidades del sitio no le hicieron prosperar, dada las crecientes condiciones de inseguridad, la disminución de la vegetación e infraestructura urbana, al igual que del ambulante en la zona.

Gráfica 9

Lo mejor del Centro de Cuautla según encuesta



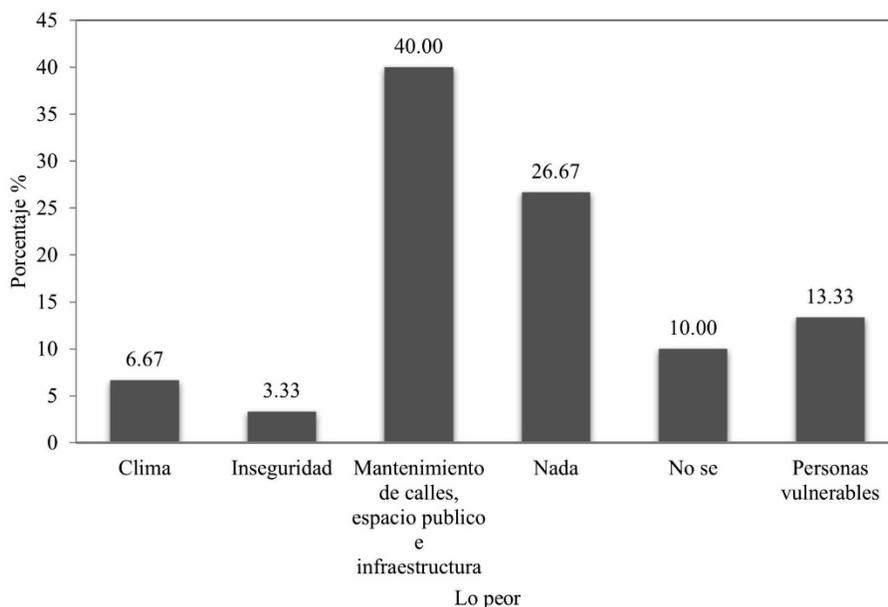
Fuente: Elaboración propia con base en información de encuesta sobre usos de suelo.

Lo cual coincide con los recuerdos de la gente sobre este sitio de la ciudad, en donde consideraban a la convivencia social como su principal cualidad, acompañada de la gran cantidad de vegetación que existía en el espacio público, probablemente eso incentivo a algunos para responder que el aspecto del sitio era más agradable años atrás, al igual que el nivel de seguridad, y a pesar de que un buen porcentaje de ciudadanos centraron sus remembranzas adversas en el simple mantenimiento de las calles, espacios públicos e incluso

en su infraestructura, 27% de participantes coincidieron en mencionar que nada era peor antes, frente a los sucesos de la modernidad, ver gráfica 10.

Gráfica 10

Lo peor del centro de Cuautla en el pasado según los encuestados

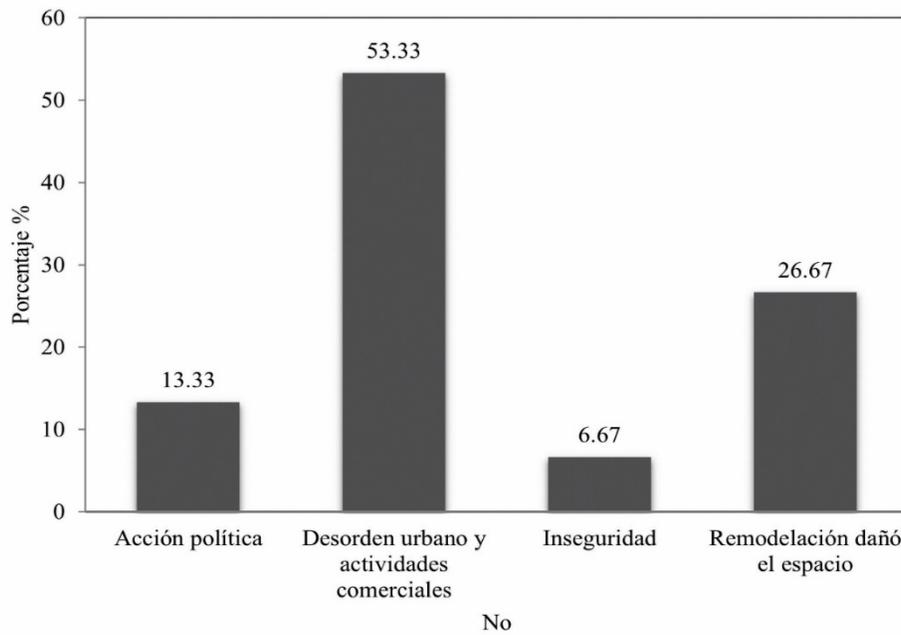


Fuente: Elaboración propia con base en información de encuesta sobre usos de suelo.

Frente a este panorama, la percepción de la población está dividida en igual porcentaje sobre si el centro histórico de la ciudad de Cuautla tiene implícito algún tipo de planeación, quienes lo negaron basaron su respuesta en el visible desorden urbano y de las actividades comerciales realizadas en el sitio, además plantearon que las acciones de remozamiento urbano efectuados en lugar de mejorar el espacio terminaron por dañarlo, e identificaron una cierta acción política en el hecho, más allá de un proceso organizado para beneficio público, lo cual puede observarse en la gráfica 11. Mientras la gráfica 12 refleja que quienes asintieron afirmativamente lo hicieron confirmando que la planeación del centro es evidente en el actual diseño de la imagen urbana e histórica del centro, así como en el orden de sus actividades e incremento de su infraestructura, permitiendo su adecuada operación.

Gráfica 11

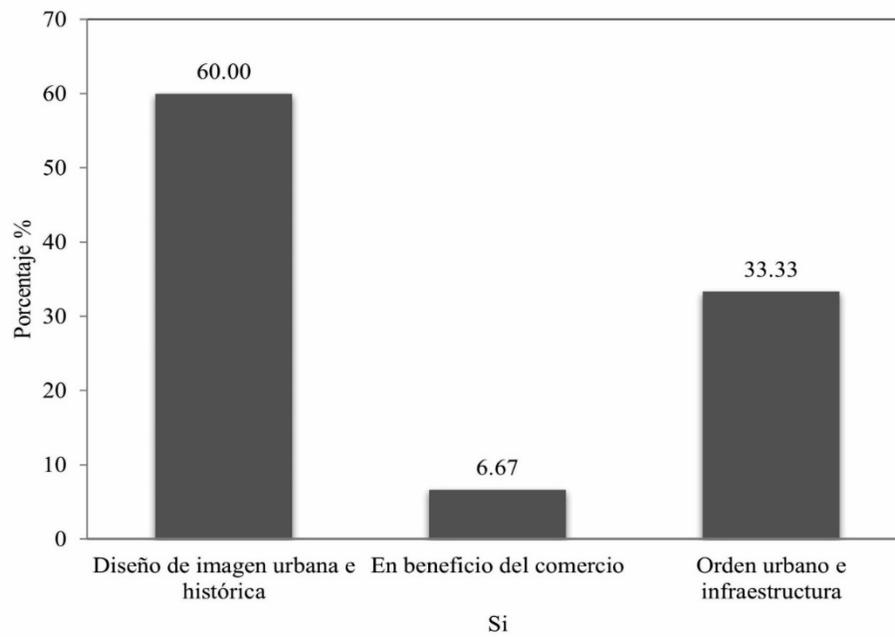
Motivos de los encuestados que no conciben un centro histórico planeado



Fuente: Elaboración propia con base en información de encuesta sobre usos de suelo.

Gráfica 12

Motivos de los encuestados que perciben en un centro histórico planeado



Fuente: Elaboración propia con base en información de encuesta sobre usos de suelo.

Independiente a su percepción sobre este tema, más de 70% no creen que gobierno municipal haya transformado el centro en colaboración con la ciudadanía, particularmente porque nunca se han acercado a consultarles cuáles son sus necesidades diarias, reconociendo en ello acciones de cambio asociadas a los intereses de gobierno, más no sociales, (ver Grafica 13) aun así, alrededor de 23% se identificaron con la idea del reconocimiento de ciertas necesidades de la población por parte de las autoridades.

Gráfica 13

Motivos para no reconocen colaboración del gobierno en la transformación del centro

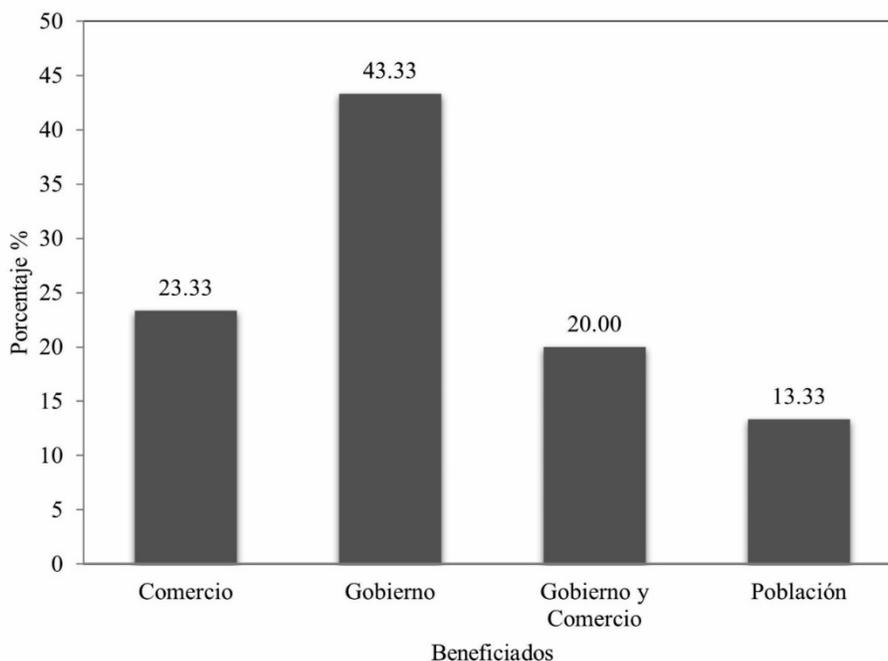


Fuente: Elaboración propia con base en información de encuesta sobre usos de suelo.

Si bien entre los encuestados existen discordancias en sus repuestas gracias a una percepción diferenciada derivada de factores como su edad, situación económica, educación, familia, entre otras, todos ellos tienen presente que en el funcionamiento operativo del centro de la ciudad existen tres beneficiarios, Gobierno municipal, Comercio y Población, como lo muestra la gráfica 14, pero son los dos primeros los que en opinión de 86.7% de los encuestados reciben mayores beneficios, pues ambos promocionan su imagen, a la vez que incentivan la obtención de ganancias económicas; a su parecer, de la asociación entre gobierno y economía, se genera un disfrute marginal del espacio por parte de la población.

Gráfica 14

Beneficiados con la transformación del centro histórico



Fuente: Elaboración propia con base en información de encuesta sobre usos de suelo.

6.4 Reflexión Capitular

La información generada por las diferentes instituciones e instrumentos oficiales, permite dilucidar un panorama histórico de las condiciones socioeconómicas de la ciudad de Cuautla, enmarcándola dentro de un esquema productivo conformado primordialmente por actividades terciarias, que han dejado a su población en condiciones de desprotección económica por parte del sector privado, y social en lo que respecta a las estrategias de Estado, ambas circunstancias llevaron a una importante cantidad de personas a emplearse en la informalidad laboral a diferentes niveles, desde el ambulante hasta en las grandes empresas. Esto ocasiono una reconfiguración territorial con base en lo agrícola, a una de tipo urbano que ocupa actualmente la mitad de la superficie de la localidad y cuyo crecimiento se dio con principal celeridad durante la segunda mitad del siglo XX, gracias a las más de 13 mil unidades económicas y 53 mil viviendas asentadas sobre los usos de suelo preponderantes en la ciudad, el habitacional y habitacional mixto, estos dos, son elementos coyunturales en la estructura territorial de la localidad, pues permiten el funcionamiento práctico de diversas actividades urbanas sin que estén necesariamente reguladas.

El destacado papel del ámbito urbano llevó a la implementación de estrategias de consolidación regional que pretendían posicionar a Cuautla como principal centro de servicios, creando nichos de mercado para consolidar al sector inmobiliario, comercial, e industrial, a través de la construcción de una vasta red de vialidades. Al analizar las condiciones socioeconómicas de la localidad, al igual que sus instrumentos territoriales, se puede observar ciertas dinámicas en la implementación de estrategias, la más evidente es que relegan la experiencia de vida de los habitantes de la ciudad y por tanto su conocimiento sobre los problemas o sus posibles soluciones; otra es, que existe una ambigüedad en su funcionamiento operativo, pues suele elegirse a conveniencia entre el programa de ordenación territorial y el de desarrollo urbano para decidir controversias de particulares; una más, es que desde la década de 1990 la manera de implementar estrategias territoriales, entre ellas la designación de los usos de suelo pasa primero por las diferentes secretarías y direcciones tanto Estatales como municipales, para posteriormente ser validadas en reuniones poco o nada representativas de la ciudadanía. La planeación urbano-territorial en la ciudad de Cuautla deriva de un proceso gubernamental donde la acción contemplativa de la población sobre los instrumentos en la materia, es considerada como la contribución de la participación ciudadana. Se necesita una perspectiva que incorpore aspectos identificados en la vida diaria, pues es relevante acercarse a la ciudadanía desde el inicio del proceso de planeación, no solo al final.

Este proceso en general es visible en el centro histórico de la Ciudad de Cuautla, cuyo funcionamiento está asociado al uso comercial que se le da al suelo, y desde una perspectiva cercana a quienes lo utilizan, se observa que es población en edad productiva empleada en actividades terciarias, ellos mismos reconocen en el sitio una dualidad como lugar de trabajo y recreación, interesante que la compra de ropa o zapatos entre otras cosas, son pensadas como actividades de esparcimiento. Además, es considerado por la mayoría un espacio seguro y tranquilo para su disfrute, gracias a la interacción entre vendedores, compradores y visitantes del lugar, parte de esta concepción se basa en que la mitad de su ocupantes creen que la mejoría de las condiciones físicas del centro aportan una adecuada imagen y orden urbano, aunque no por esto puede obviarse la pérdida de áreas verdes o la existencia de hechos delictivos que abonan a una perspectiva poca prospera e insegura del centro de la ciudad, una condición contrastante con las remembranzas de los personas adultas, para

quienes su mayor queja de Cuautla en el pasado era el estado de las calles y la cantidad de luminarias. A pesar del cambio en la imagen del centro, la impresión de la mitad de sus usuarios es de un espacio sin planeación, pues no existió colaboración con la población para identificar sus requerimientos de uso cotidiano, en cambio impusieron uno donde la actividad comercial genera desorden y afecta su imagen. Por eso, consideran la planeación al igual que la estrategia de mejoramiento urbano, actos de propaganda política en beneficio de la imagen e intereses del gobierno en turno, así como del comercio, generándoles grandes ganancias económicas, que marginalmente se asocian al disfrute del centro histórico por parte de la población.

En este sentido, la guía de observación aplicada en el centro de la ciudad de Cuautla, permitió recabar información de la experiencia institucional y ciudadana, facilitando la identificación de factores adversos, entre ellos destaca la obsolescencia de los programas territoriales, especialmente en lo referente a la determinación de los usos de suelo, la manera en que se conceden los permisos de construcción, la desaparición de grandes cantidades de áreas verdes, el deterioro del espacio público, el incremento en número de locales comerciales formales e informales; cuyo funcionamiento asociado al crimen organizado agudizó aún más la actual crisis de seguridad. Ante tales circunstancias, la principal acción de las autoridades ha sido el mejoramiento de la imagen urbana de zonas que considera relevantes como el zócalo o la alameda cuautlenses, una solución estética que solo funcionó para impulsar el comercio y la competencia entre locatarios, quienes incrementaron sus ventas, pero redujeron su margen de ganancia, además, propició la expulsión de los habitantes del centro. Este mismo panorama, reconoce la imperiosa necesidad de un acercamiento gubernamental con la población, a través de personal que permita la gestión de proyectos desde sus bases, pues la imposición de estos genera en las personas la idea de que gobierno, comercio y crimen, están vinculados con la finalidad de decidir sobre lo que se debe hacer o no en la ciudad de Cuautla.

Reflexión final

Un contexto global determinado históricamente por la producción de mercancías y la acumulación de riquezas, cuya distribución prioriza a ciertos grupos de la sociedad, le ha conferido un carácter de inequidad a nuestra realidad actual, originando en la población la organización dos grandes condiciones opuestas entre ellas, en una se concentra un pequeño grupo con gran capacidad económica y en el otro estamos aquellos quienes solo contamos con nuestro trabajo para solventar necesidades básicas. La distribución diferenciada de los beneficios conlleva diversas dificultades de índole socioeconómica, territorial y ambiental, impactando de sobre manera a quienes usualmente por sus condiciones materiales de vida cuentan con menor capacidad de resistencia a situaciones adversas; circunstancias ocasionadas por un sistema económico sustentado en el acaparamiento de los recursos naturales, financieros, mano de obra y los avances tecnológicos para la fabricación de objetos que cubran una necesidad real o creada para su consumo, en un espacio de intercambio que homologa lo local con lo internacional en un solo lugar, el mercado. Esta dinámica trajo consigo la globalización de un escenario productivo que requirió de estrategias de intervención económica más agresivas, con la finalidad de incrementar el ritmo de acumulación de la riqueza y disminuir el riesgo de las inversiones del sector privado. Fue así como en esta nueva etapa del capitalismo denominada neoliberalismo, se implementó un esquema de actuación basado en tres criterios fundamentales, la desregularización normativa, la privatización y la reducción de fondos al sector social, con la firme convicción de que la autorregulación del mercado sería suficiente para satisfacer las necesidades de la vida cotidiana.

Sin embargo, su adecuado funcionamiento requiere supeditar a los gobiernos y su población a una lógica de pensamiento que exacerba en ellos el individualismo, dando origen a Estados neoliberales; para la mayoría de naciones significó la financiarización de sus economías, la apertura de sus fronteras al flujo de mercancías, y la implementación de políticas económicas impuestas por instituciones crediticias internacionales. Lo cual, equivale a la pérdida de soberanía nacional, pues son presionados para tomar ciertas decisiones, a flexibilizar sus políticas sociales y territoriales, e incluso a ser parte de bloques supranacionales con la excusa de competir en igualdad de circunstancias, así como de fortalecer sus condiciones internas, aunque también representa ceñirse a estrictas regulaciones elaboradas por países hegemónicos de escala regional. Los efectos son notables particularmente sobre su territorio, pues de él se extraen materias primas necesarias para la fabricación de productos, al igual que permite obtener rentas asociadas a la concentración de actividades económicas en diferentes localizaciones geográficas, por ello se construyen extensas redes de conexión y equipamientos de transporte, que si bien son utilizados por la población en

general, su principal objetivo es la trasportación de componentes, además de la reducción de los costos de producción, entre ellos de la mano de obra.

En este contexto, las ciudades son la representación más plausible de la aglomeración de actividades, volviéndose parte importante de la dinámica territorial, por ser espacios de producción, consumo y administración fundamentales en el proceso capitalista, de tal forma que su misma expansión resulta rentable para algunos sectores sociales, provocando un tipo de competencia por monopolizarlo. Esto dio lugar a estrategias de aprovechamiento del suelo urbano, justificadas por el deterioro del espacio público, incentivando la construcción de grandes desarrollos urbanos, la ampliación de las redes de infraestructura de agua, drenaje y vialidades, o la implementación de proyectos de mejoramiento de su imagen urbana, en la mayoría de los casos son proyectos de colaboración público-privada, que si bien no son nuevos, en el pasado los inversionistas asumían en su totalidad el fracaso o éxito de sus acciones. En la actualidad se basan en el financiamiento de la deuda, dejando en compromiso de pago las partidas presupuestales de los gobiernos actuales y futuros; el presupuesto sobrante en caso de existir, es utilizado para finiquitar gasto corriente de las administraciones, así como en los demás requerimientos de la ciudad. En estas circunstancias el funcionamiento urbano queda seriamente comprometido ante la falta de dinero público, razón por la cual las administraciones locales buscan ser sujetos de crédito bancario o refinanciar sus deudas. A pesar de este paradigmático cambio socioeconómico, se han mantenido las estrategias convencionales de ordenamiento territorial, y por tanto para la designación y administración de los usos de suelo, siendo la planeación y los programas derivados de ella los principales instrumentos de actuación sobre el ámbito urbano; que dicho sea de paso, es una estrategia de origen económico establecida con la finalidad de regular dicha actividad, pero cuyas implicaciones sociales también la llevaron a utilizarse sobre su espacio físico. No obstante, el recrudecimiento de las condiciones de precariedad en el grueso de la población, la extracción indiscriminada de recursos naturales, y la priorización de proyectos económicos sobre suelo destinado para uso social, han configurado un nuevo panorama que debe ser abordado por la planeación y la política urbana desde una perspectiva más compleja a la planteada convencionalmente por la participación ciudadana.

México no escapa a este proceso, de hecho, es referente importante en la integración de bloques económicos multinacionales en Latinoamérica, pues forma parte desde hace más de veinte años de un Tratado comercial con dos economías norte americanas consideradas entre las 10 más grandes del mundo, Estados Unidos y Canadá. Lo cual en un principio vislumbra una relación desigual por la influencia que pueden ejercer estos dos países sobre el nuestro, con la finalidad de proteger el libre tránsito de mercancías, la innovación empresarial, extracción de materias primas o el aprovechamiento de las características diferenciadas de cada territorio. Sin embargo, parece ser

que la promesa de un trato igualitario o la mejora en las condiciones materiales de la nación fueron razones suficientes para convencer al representante del gobierno mexicano de aceptar el convenio, pues según la constitución no se requiere consenso de instituciones especializada en la materia ni de otros poderes de la unión, mucho menos la opinión de la población, solo se necesita la aprobación del presidente de la república. Ahora bien, debido a los posibles efectos sobre la sociedad, economía e incluso en la administración pública, el convenio debe en primera instancia regularse para su implementación sobre territorio nacional, por ello se homologa con la Constitución Política Mexicana confiriéndole un estatus similar al de una ley, generando una controversia sobre su jerarquía jurídica, la cual fue resuelta al determinar la primacía de los derechos humanos por sobre este tratado económico en nuestro territorio. No obstante, al aprobarse su observancia desde la constitución, su influencia puede percibirse en leyes, reglamentos, planes, programas e incluso en la política de Estado, la cual hasta 2018 se centró en modernizar al Estado con el objetivo de insertarlo al contexto internacional, minimizando su intervención e incrementando la participación del sector privado, dando origen a las famosas reformas estructurales; en este escenario, tanto el poder ejecutivo como legislativo son los guardianes del interés de todo lo que representa el Estado mexicano, incluidos su población y territorio.

Aunque el carácter histórico de nuestro país está enmarcado en la justicia social derivada de los procesos sociales ocurridos a principios del siglo pasado, y materializados en la obtención de derechos humanos básicos como la vivienda, la repartición de suelo y la certidumbre de su posesión, al ingresar al Tratado de libre comercio, la norma formulada para su protección toma tintes administrativos en favor de la actividad industrial, la descentralización urbana, y la regulación productiva del suelo, siendo congruente con la política al igual que con la idea central del plan nacional de desarrollo urbano, para los que el crecimiento económico es sinónimo de desarrollo social. De la misma manera, la planeación urbano-territorial a través de los manuales operativos para su elaboración, se impregnaron de criterios planteados por la perspectiva administrativa del gobierno que formula los instrumentos; al ser un referente nacional, quienes la utilizan suelen analizar los mismos aspectos, generando soluciones similares para condiciones diferentes, en muchos casos sin cuestionar el objetivo de dichas guías, ni contrastarlo con las necesidades del espacio en cuestión.

Es conveniente recordar que el marco normativo nacional encausa la actividad legislativa de todas las entidades locales como lo establece el sistema organizativo mexicano, permeando en sus leyes primarias, también denominadas Constituciones Políticas locales (cuya existencia puede discutirse desde el derecho constitucional). En el caso del Estado de Morelos, dicha ley se caracteriza por enfocarse en la organización de su administración pública, la protección de derechos que ya están garantizados por el fuero federal, el desconocimiento de los derechos urbanos actuales, y por permitir

la privatización de los servicios públicos, una atribución prohibida explícitamente por la constitución general. Guardando la correspondiente congruencia jurídica y conceptual con la ley fundamental de la entidad morelense, la legislación territorial de ella emanada busca en general el bienestar de su población, sin embargo, lo hace incentivando el enfoque económico, por medio de la productividad de los usos del suelo, además de la inversión en el sector inmobiliario. Dichos objetivos, aunados a la verticalidad del sistema jurídico influyeron en la determinación de normas o programas con sus respectivas estrategias en la ciudad de Cuautla, facilitando la transferencia de sus ideas o contenido, de hecho, el argumento de fondo es el mismo, potenciar la economía de la ciudad y la protección del suelo productivo con el fin de atraer inversiones; con ello se permitió la consolidación del suelo urbano, sobre todo de uso Habitacional y habitacional mixto, además de la legalización de los polígonos de reciente creación por medio de la regularización, favoreciendo el emplazamiento de proyectos inmobiliarios comerciales y de vivienda, al menos en los últimos treinta años que se han mantenido vigentes los programas de ordenación territorial (CAYA) y el de desarrollo urbano de centro de población. Sin bien dichas estrategias eran adecuadas en la década de los noventa para transformar una realidad cuautlense basada en la manufactura y agricultura, a una más acorde con los procesos globales de descentralización territorial, posicionamiento competitivo de las ciudades medias y para la dotación de infraestructura, equipamiento y vivienda, hoy en día, la nula atención a sus procesos de actualización convirtió con el paso de los años al suelo urbano en un gran nicho de mercado centrado en su propia expansión. De hecho, se siguen aplicando estos mismos instrumentos urbanos, pero ahora en una ciudad donde la producción bruta de los servicios duplica la de las manufacturas, gracias a la inversión financiera europea, las transacciones comerciales con Estados Unidos, y al incremento de unidades económicas dedicadas al comercio, en conjunto dicho sector emplea cerca de 70% de la población cuautlense, aunque en su mayoría se desempeñan como despachadores o trabajadores domésticos percibiendo un salario debajo de la línea de bienestar; condiciones que los coloca como mano de obra calificada, pero los aleja de una alta especialización educativa. En este contexto, la ciudad creció casi hasta ocupar la mitad de la superficie municipal, bajo un esquema productivo intenso que saturó la infraestructura al igual que los servicios públicos, haciendo de la incertidumbre laboral, monetaria, la pobreza e incluso de la violencia, características de la modernidad Cuautlense.

Esta es una realidad que se materializa en diversas zonas de la ciudad, especialmente en el centro histórico, cuya dinámica económica formal e informal son el eje rector de la actividad social. Es un proceso en el que los mismos usuarios se reconocen, pues desde su perspectiva es un espacio favorecido por las estrategias de gobierno con la finalidad de incentivar la actividad comercial formal e informal y generarles dividendos financieros. Si bien hay una mejora en la imagen de la zona, esta

es resultado de la imposición de proyectos de intervención urbana enfocadas en lo estético, pues durante su formulación omitieron el reconocimiento de requerimientos de infraestructura, equipamiento, servicios públicos y ambientales, identificables si se hubiese consultado las necesidades de las personas asiduas al sitio. No obstante, es un espacio funcional gracias a la interacción entre quienes lo utilizan con fines más allá de lo económico, aquellos para los que es un sitio de encuentro, de recreación y esparcimiento, condiciones heredadas del uso dado históricamente a dicho espacio; no debe perderse de vista que actualmente el aprovechamiento económico y político del centro de Cuautla son los que supeditan el disfrute social de ese espacio, en este caso, es un efecto marginal de la mejora de su imagen urbana.

Con el paso del tiempo, la transformación territorial y la consolidación de los usos de suelo en la ciudad de Cuautla Morelos, han permitido evidenciar de manera general la influencia de los criterios neoliberales, no solo como una política de corte económica, sino como un sistema ideológico que hace mella en la población al igual que en sus representantes encargados de tomar decisiones desde la administración pública. Bajo la primacía de este sistema, se ha impulsado la desregularización del Estado de manera diferenciada en sus tres niveles de gobierno, esto no quiere decir que disminuya el número de regulaciones, pero si aumenta la flexibilidad del contenido de sus políticas u objetivos, poniéndolos acorde con los intereses internacionales, como sucede con el TLACAN hoy llamado T-MEC y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de ONU-Habitat sobre la Ley General de Asentamientos Humanos, de las cuales emanan importantes legislaciones urbano-territoriales que inciden en la planeación y programación desde lo regional hasta lo local. Aunado a esto, cada entidad presenta sus particularidades normativas, en el caso de Morelos la flexibilización de su política de Estado al igual que la urbana, derivó en controversias ocasionadas por incongruencias entre leyes, planes o programas con la Constitución local, lamentablemente estas no pueden resolverse en la entidad porque Morelos no cuenta con un Tribunal constitucional a pesar de ser una obligación legal, al declararse incompetente deroga dicha responsabilidad al Poder Judicial Federal, y la suspensión o resolución del acto reclamado podría darse una vez ya consumado. Con ello, la población queda indefensa frente a acciones que les son adversas, condición atribuible a la inoperancia de la administración Estatal dada la falta de instituciones e incumplimientos constitucionales, arropado por la ignorancia o peor aún la inacción consciente del poder Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos; por cierto, este último lleva meses sin sesionar debido a la pugna interna entre dos facciones de legisladores por hacerse de su control y el presupuesto de la entidad.

Por supuesto, todo lo anterior permite vislumbrar la construcción de una administración pública y una estructura urbana local producto de leyes, normas, programas y hasta de guías metodologías planteadas desde las Instituciones tanto Federales como Estatales, que han dejado en

claro su interés productivo sobre el territorio, bajo este esquema especialistas en la materia llevan a cabo análisis y propuestas ajustados por ley al objetivo institucional, asignado así usos de suelo que son validados en reuniones públicas poco representativas de la población. Esto sucede en la ciudad de Cuautla, donde la planeación urbano territorial tiene por objeto su consolidación económica, una idea que al igual que sus estrategias, entre ellas la zonificación urbana, han derivada en la determinación de usos de suelo que persisten a un después de más de treinta años de haber sido implementados, actualmente, continúan sin ser adaptadas a la realidad cuautlense. Al no adaptarse la función del suelo a la realidad Cuautlense contemporánea, esta resulta en una condición de obsolescencia normativa que contribuye en gran medida la creación de polígonos urbanos fuera de los usos planteados, pero que pueden ser legalizados por medio de la regularización, allanando el camino para el asentamiento de proyectos inmobiliarios de vivienda o comerciales. Resulta difícil pensar en autoridades municipales que no dan cuenta de los conflictos sociales generados por esta desregulación normativa, por tanto, actúan conscientes de que el suelo urbano represente un nicho de mercado necesario para atraer inversiones que mantengan la función operativa y administrativa de la ciudad, autorizado por la desactualización de los usos de suelo en los programas de ordenación urbana, aunque el desfase temporal de estos instrumentos es considerado una violación a la ley estatal de asentamientos humanos, su sanción es prácticamente inexistente gracias a la desprotección institucional derivada del uso marginal de la ley en el Estado de Morelos.

Bajo este escenario, es que los programas urbano-territoriales elaborados para la ciudad de Cuautla, se sustentan en un enfoque de competitividad territorial exacerbado con el paso del tiempo por la integración en su funcionamiento operativo de los principios neoliberales, esto quiere decir que a pesar de la existencia de instrumentos en la materia, la tolerada obsolescencia de los mismo ha ocasionado la desregulación normativa del suelo urbano, permitiendo que los polígonos urbanos crezcan al amparo de los usos habitacionales, para posteriormente ser legalizados. También se favoreció la obtención de renta a partir de bienes municipales, como las reservas territoriales, inmuebles, plazas y espacios públicos en general susceptibles de ser aprovechados con fines económicos, usufructuados incluso por las instancias municipales, utilizando un modelo empresarial para su aprovechamiento; y por supuesto, se priorizo la reducción del gasto público en el sector social, lo cual es evidente dada la falta de equipamientos de salud, educación, recreación, o de protección social que cubran la creciente demanda de la población, así como de proyectos urbanos con perspectiva social, los cuales fueron remplazados por unos que fueran atractivos para las inversiones privadas o estatales que les representen una alta remuneración económica, como es el caso del mejoramiento de la imagen urbana del centro histórico.

Este esquema funciona gracias a la centralización de las actividades de planeación por parte del Estado, desde la identificación de los problemas hasta las posibles soluciones reflejadas en los programas, para que después sean validadas en mesas de trabajo que no son del interés de la gente, y aun así, con escasa concurrencia e interés en el tema por parte de la población, son aprobadas para su publicación. Y esa es una de las principales incongruencias de la aplicación del esquema participativo en la planeación territorial morelense, no reconocer y por tanto relegar el conocimiento de los problemas emanados de la vida diaria de quienes utilizan el espacio; por ello, ante la compleja tarea de cambios de fondo en la legislación local y su homologación con la nacional, es necesario que la política de planeación urbano-territorial transite a un esquema colaborativo, el cual facilite el acercamiento entre los especialistas del estado y la población a través de diversos ejercicios que integren su experiencia en la elaboración del diagnóstico urbano, en los planteamientos de mitigación, así como en la asignación del presupuesto para dichas tareas. No se trata de invadir ámbitos de actuación correspondientes a la técnica, sino que la técnica guíe la experiencia de los usuarios, socializando el proceso de planeación, pues a la población en general le es casi imposible dilucidar que un instrumento normativo es una estrategia y que en la estrategia se encuentra la política.

Referencias:

Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAA). 1993, recuperado de https://paot.org.mx/leyes/Biblioteca/15_Acuerdo_Cooperacion.pdf

Asuad, N. (2001). *Economía regional y urbana*. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Azuela, A. (2010) *La hechura jurídica de la urbanización. Notas para la historia reciente del derecho urbanístico en México*. en Martha Schteingart y Gustavo Garza (editores) *Desarrollo urbano y regional*. México, El Colegio de México, 2010.

Azuela, A., Cancino M. (2007) *Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano* en Emilio O. Rabasa (Coord.) *La constitución y el medio ambiente*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007.

Bazan, J. (2009) *La infancia y el nuevo Estado en América Latina*. En *Infancia y Derechos Humanos*, coordinado por: Liebel Manfred y Martínez. IFEJANT. pp.343-361.

Berlín, F. (1997). Facultad Reglamentaria. En F., Berlín, (primera edición), México: *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. (pp. 309-310). Miguel Ángel Porrúa. https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf

Cámara de diputados. (1991). *Crónica parlamentaria*. Recuperado de <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/54/255.html>

Cámara de Diputados. (2023). *Reformas constitucionales por periodo presidencial*. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm

Castells, M. (1999). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI.

Cejudo, M. G. (2016). *Poner al ciudadano al centro del Gobierno Democrático* en: *Democracia y Burocracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Nacional Electoral. México. Pp. 49-56.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). (2022). *Federalismo*. Recuperado de http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/d_federalismo.htm#Citar%20como

Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2018). *Sistema Urbano Nacional 2018*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/400771/SUN_2018.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. Publicada en el Periódico Oficial 377 (Alcance) Morelos Nuevo, el día 20 de noviembre de 1930. Recuperado de <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/constitucion/pdf/CONSTMOR.pdf>

Cortez, H., Delgadillo, J. (s/f). *Alcances del ordenamiento territorial en la planeación del desarrollo*. Elementos conceptuales. Pp. 47-95.

Cruz Parceró, J. (2018). *Los derechos sociales y sus garantías: un esquema para repensar la justiciabilidad en: Hacia una teoría constitucional de los derechos humanos*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro. México. Pp. 125-296.

Cuéntame INEGI. (Enero 2023). Información de México por Entidad. Recuperado de <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mor/default.aspx?tema=me&e=17>

Data México, Secretaria de Economía. (Enero 2023). Cuautla municipio de Morelos. Recuperado de <https://datamexico.org/es/profile/geo/cuautla-17006?covidMetricSelector=perCapitaOption&fdiTimeSelector=Year&healthCareOptionSelector=socialSecurityOption1&redirect=true&roomSelector=bedroomOption&yearHealthIMMS=Year20#schooling-levels>

Dussel E. (2006). *20 Tesis de Política*. México: Editorial Siglo XXI, CREFAL.

Dussel, Enrique. (2007). *Política de la liberación. Historia mundial y crítica*. Madrid: Editorial Trotta.

Enríquez, P. (2008). *Régimen constitucional de las entidades federativas*. En D., Cienfuegos, (2008), México: *Estudios de derecho procesal constitucional local* (pp.121-154). Universidad Autónoma de Coahuila. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2938/7.pdf>

Enríquez, P. (2010). *Constituciones estatales y justicia constitucional*. En C., Astudillo, M., Casarín. (Primera edición), México: *Derecho constitucional estatal, memoria de congreso*. (pp. 221-252). Universidad Nacional Autónoma de México. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11828>

Escudero, A. (2018) *Una ciudad noble y lógica. Las propuestas de Carlos Contreras Elizondo para la Ciudad de México*. México, UNAM/Universidad de Aguascalientes, 2018, Pp- 255 a 330.

- Fariña, J. (2007). *La ciudad y el medio natural*. España: AKAL.
- Fernández, J. (2006). *Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos*. España: Editorial Reverte.
- García R. *Epistemología y teoría del conocimiento*. Salud colectiva, Vol. 2, Núm. 2, mayo agosto, 2006, pp. 113-122. Universidad Nacional de Lanús Buenos Aires Argentina.
- Gasca, J. (2008). *La ciudad: pensamiento crítico y teoría*. México: Instituto Politécnico Nacional.
- Gobierno Morelos. (2021). *Síntesis Estadística Municipal 2021, Cuautla*. Recuperado Enero 2023 de https://www.hacienda.morelos.gob.mx/images/docu_planeacion/planea_estrategica/planes_municipales/CUAUTLA2021-UltimaActualiazacin1.pdf
- Gomà, R., Subirats, J. (coord.) (1999). *Políticas públicas en España*, Ariel, Barcelona.
- González-Malagón, L. (2018) *Tres décadas de planes y excepciones* en Antonio Azuela, Lidia González-Malagón y Camilo Saavedra, Ciudad de México. Inercias urbanísticas y proceso constitucional. México, CIDE, 2018.
- González, C. (2015). *Condiciones de la planeación en el Estado de Morelos, una aproximación general del Municipio de Cuautla*. [Tesis de Maestría, Universidad Nacional Autónoma de México]
- González, H. (2010). *Morelos, historia de sus instituciones jurídicas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Senado de la Republica.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del Neoliberalismo*. Madrid: AKAL.
- Harvey, D. (2012). *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*. Madrid: Akal.
- Harvey, David. (2007). *El arte de la renta: la globalización y la mercantilización de la cultura, en: Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: AKAL.
- Harvey, David. 2009. *La población los recursos y la ideología de la ciencia*. Espacios del capital. Hacia una geografía crítica. Madrid: AKAL.
- Havey, D. (2007). *El arte de la renta: la globalización y la mercantilización de la cultura*, en Harvey, *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: AKAL.
- Hernández, R. (2022). *Análisis preliminar de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. [Diapositivas de Power Point] Estudios y Proyectos

Urbanos, Gobierno del Estado de México. Recuperado de <http://seduv.edomexico.gob.mx/docs/metro/leyasentamientos.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2009). Censo económico 2009 Morelos. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ce/2009/doc/minimonografias/m_morelos.pdf

Klein N. (2007). *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. España: edit. Paidós.

Klein Naomi. (2007). *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. España: edit. Paidós.

Lefebvre Henry. 1976. *La producción del espacio*. España: Editorial Swing.

Ley de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos del Estado de Morelos. Publicada en el Periódico Oficial Tierra y Libertad 4071, el día 23 de agosto de 2000. Recuperado de https://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2001/4098_indice_anual_2000_2da_seccion.pdf

Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos. Publicada en el Periódico Oficial Tierra y Libertad 4736, el día 19 de agosto de 2009. Recuperado de <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LORDENAEM.pdf>

Ley de planeación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 05 de enero de 1983. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf

Ley estatal de planeación. Publicada en el Periódico Oficial Tierra y libertad 3394, el día 23 de agosto de 1988. Recuperado de <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/Ley00008.pdf>

Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH). Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de mayo de 1976. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4845406&fecha=26/05/1976

Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial (LGAHOT). Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de noviembre de 2016. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf

López, J., Meneses, M. (coords.) (2018). *Jóvenes, violencia y espacio público en unidades habitacionales populares de la Ciudad de México*. En *Jóvenes y espacio público*. México, CEIICH-UNAM/IIS-UNAM. 107-124.

Lucarelli, S. (2009). *La financiarización como forma de biopoder*, en: Fumagalli, A. Lucarelli, S, Marazzi, Ch., Mezzadra, S. Negri, A. y Vercellone, C. (coord.) *La gran crisis de la economía global*.

Mercados financieros, luchas sociales y nuevos escenarios políticos. Madrid: Traficantes de sueños. pp. 125- 148.

Martí, L. (2002). *Las Constituciones locales en el sistema federal mexicano ¿son verdaderas Constituciones?* En J., Serna, (primera edición), México: *Federalismo y regionalismo Coordinador Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. (pp. 645-662). Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/348/27.pdf>

Méndez, J. L. (2016). *El campo y la teoría de las políticas públicas* En *Análisis de políticas públicas: Teorías y Casos*. Colegio de México. pp 71-124.

Meneses, R. (2020) *Un derecho privado para las clases populares: Propiedad, leyes inquilinarias y ¿la ciudad?* Documento inédito de circulación restringida.

Montemayor, R. (1983). *El sistema nacional de planeación democrática*. Revistas de planeación publica, nº 55, Pp. 21-34.

Organización de las Naciones Unidas (ONU-Habitat). (2022). *Historia, mandato y misión en el sistema de la ONU*. Recuperado de <https://unhabitat.org/es/node/2971>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015). *Hábitat III: la conferencia de las Naciones Unidas centrada en los ciudadanos*. Recuperado de <https://www.un.org/es/chronicle/article/habitat-iii-la-conferencia-de-las-naciones-unidas-centrada-en-los-ciudadanos>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2022). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos - Hábitat I Vancouver, Canadá, 31 de mayo a 11 de junio de 1976*. Recuperado de <https://www.un.org/es/conferences/habitat/vancouver1976#:~:text=H%C3%A1bitat%20I%20fue%20la%20primera,11%20de%20junio%20de%201976>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2022). *México en la ONU*. Recuperado de <https://www.cinu.mx/la-onu/mexico-en-la-onu/>

Panorama sociodemográfico de México. (Enero 2023). Censo de Población y Vivienda 2020, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado Enero 2023 de <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/tableros/panorama/>

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

Pérez, F. (2009). *Los límites de la política en la Globalización*. México: UNAM, Facultad de ciencias políticas, Miguel Ángel Porrúa.

Pérez, G. (2009). *Los límites de la política en la globalización*. México: Miguel Ángel Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 1980. Recuperado de <http://www.dof.gob.mx/copias.php?acc=ajaxPaginas&paginas=todas&seccion=UNICA&edicion=208602&ed=MATUTINO&fecha=17/04/1980>

Plan Nacional de Desarrollo urbano (PNDU). Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de abril de 2014. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014

Polanyi, K. (2012). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de cultura económica.

Porrúa, F. (2008). *Teoría del Estado*. México: Editorial Porrúa.

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

Programa de Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología (PDUVE). Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de septiembre de 1984. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4689448&fecha=25/09/1984

Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal en su Modalidad de Centro de Población de Cuautla, Ayala, Yecapixtla y Ayala (CAYA). Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 07 de marzo de 2001.

Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal en su Modalidad de Centro de Población de Cuautla, Ayala, Yecapixtla y Ayala (CAYA). Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 28 de julio de 2004.

Programa de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal en su Modalidad de Centro de Población de Cuautla, Ayala, Yecapixtla y Ayala (CAYA). Publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, el día 02 de diciembre de 2009.

Programa Municipal de Desarrollo Urbano del H. Ayuntamiento de Cuautla (PMDUC). Publicado en el Periódico Oficial Tierra y libertad 3502, el día 26 de septiembre de 1990.

Programa Nacional de Desarrollo 1983-1988. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1983. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983

Programa Nacional de Desarrollo 1989-1994. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1989. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1989-1994_31may89.pdf

Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4874791&fecha=31/05/1995

Programa Nacional de Desarrollo 2001-2006. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2001. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001

Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2007. Recuperado de <https://paot.org.mx/centro/programas/federal/07/pnd07-12.pdf>

Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2013. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

Programa Nacional de Desarrollo 2019-2024. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0

Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de agosto de 1990. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4671649&fecha=14/08/1990

Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de marzo de 1996. Recuperado de http://diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4877390&fecha=27/03/1996

Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (PNDUOT). Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de marzo de 2002. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=735811&fecha=27/03/2002

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

Revell, K. (2016). *El papel cambiante del poder judicial en la normativa urbana: Edward Bassett y el desafío institucional de las leyes de zonificación en Estados Unidos*, en Antonio Azuela (Coordinador). *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano*. México, UNAM.

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

Sánchez, G. (1996). Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México. *Boletín mexicano de derecho comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 29(86),707-731. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3439/4038>

Sartelli, E. (2013). *La Cajita Infeliz*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones r y r.

Sassen, S. (2007). *Los espectros de la globalización*. México: Fondo de Cultura Económica.

Secretaría de asentamientos y obras públicas, subsecretaría de asentamientos humanos (SAHOP). (1981). *Manual para la elaboración de planes de desarrollo urbano de centros de población*. México: Dirección general de centros población.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), Consejo Nacional de Población (Conapo) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*, México. Recuperado de <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015-149891>

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). (2017). *Guía Metodológica para la Elaboración y Actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano*. México: Gobierno de la República. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/484508/04_02_1.2_PMDU2017_Guiametodologica.pdf

Secretaría de Hacienda Morelos. (2020). Ficha municipal Cuautla Morelos. Recuperado de https://coespo.morelos.gob.mx/images/Datos_municipales/2021/CUAUTLA.pdf

Sevilla, Á. (2010). *Urbanismo, biopolítica, gubernamentalidad: vida y espacio en la renovación de los estudios urbanos, boletín ciudades para un futuro más sostenible*, núm. 44. Pp. 41-49.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2014). Tesis: 2a. LXXVIII/2010. recuperado de <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/163981>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2014). Tesis: P./J. 20/2014 (10a.) recuperado de <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2006224>

Theodore, N., Peck, J., Brenner, Neil. (2009). *Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados, Temas sociales*, nº 66, Pp. 1-12.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). 1 de enero de 1994, recuperado de <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/1.TLCAN.pdf>

Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), 29 de junio de 2020, recuperado de <https://www.gob.mx/t-mec/acciones-y-programas/textos-finales-del-tratado-entre-mexico-estados-unidos-y-canada-t-mec-202730> http://dof.gob.mx/2020/SRE/T_MEC_290620.pdf

Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). (22 de julio de 2020). La política territorial, menos relevante cada vez para los gobiernos de México. <https://www.comunicacionsocial.uam.mx/boletinesuam/386-20.html>

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

Wacquant, L. (2011). *Forjando el estado neoliberal: workfare, prisonfare e inseguridad social*. Protohistoria, vol.16, Pp. 1-18.

Ziccardi, A. (2018). *Ciudad de México: dos modelos de ciudad y una conflictiva gobernanza local*. *Revista Latinoamericana de Investigación Crítica CLACSO* (5): Pp15-36.

Ziccardi, A. (2019). *Las nuevas políticas urbanas y el derecho a la ciudad*. En *El derecho a la ciudad en América Latina*, coordinado por Fernando Carrión y Manuel Dammert. CLACSO-Universidad Católica de Lima-Perú. Pp.61-94.

Anexo 1

Síntesis de las entrevistas realizadas a actores clave de los sectores institucional, habitacional y comercial

La primer entrevista se realizó a un ex-secretario de Desarrollo Urbano, quien en una administración reciente permaneció durante tres años en el puesto, desde su experiencia derivada de la gestión institucional, este personaje hace énfasis en la necesaria reestructuración del Programa de Desarrollo Urbano de Cuautla, debido a que es un instrumento obsoleto para abordar los problemas de la ciudad, en específico de los usos de suelo, los cuales en primer instancia precisan su reclasificación, pues el crecimiento urbano se está dando fuera de los polígonos delimitados en la carta urbana, en la mayoría de los casos sobre suelo apto para la agricultura o áreas naturales protegidas, contaminando el suelo, los mantos freáticos e incrementando los requerimientos de infraestructura y equipamiento urbano. A pesar de que legalmente no era posible, en ciertas zonas de la ciudad se otorgó el cambio de uso de suelo, gracias a la corrupción de servidores públicos, o por la instrucción directa del presidente municipal, quienes concedieron permisos de construcción. Aunado a esto, el emplazamiento de población sobre territorio cuautlense sin ninguna regulación, abrió paso a la creación de nuevas zonas urbanas por medio de la figura jurídica de la regularización, aún sin contar con los elementos materiales indispensables para la vida decorosa de sus habitantes; con la estrategia anterior, algunos de los beneficiados resultaron ser los desarrolladores inmobiliarios, quienes además emplean otras maniobras cuando los permisos le son negados, como la formulación de planes parciales aprovechando que ciertas empresas o individuos encargados de la planeación local guardan relación con los dueños de constructoras o inmobiliarias. Esto es relevante porque en palabras del ex-funcionario, la carta urbana es un precepto legal obligatorio que determina los usos de suelo, convirtiendo dicho tema en una acción netamente institucional, aprovechada particularmente por los intereses económicos del gobierno en turno, y no por la aptitud o vocación del suelo. Es necesario transitar de un instrumento legal en donde todavía imperan las sanciones monetarias como resarcimiento de los efectos urbanos sobre la población o el ambiente, a uno en el cual se tomen decisiones consensadas con la ciudadanía, para así regular la tenencia de la tierra de los diferentes usos de suelo, particularmente de los predominantes, el Habitacional y mixto, con ello, se puede incrementar la tributación catastral que actualmente

alcanza sólo 30% del total. En este nuevo programa deben integrarse otras estrategias de recaudación fiscal que en conjunto con la catastral se inviertan en infraestructura, en planeación del espacio público, dotación de equipamiento urbano, contratación de personal administrativo o especializado en la gestión de proyectos, capacitados para mediar entre población, gobierno e incluso con el crimen organizado. Para este personaje también es relevante incorporar criterios orientados a la densificación vertical del suelo urbano o la rehabilitación del centro histórico, aprovechando el decreto de zona de monumentos, e incentivando las actividades turísticas, así como el acceso a la vivienda, de la cual existe un déficit en la ciudad; tema pendiente es el cobro de piso a los comerciantes ambulantes de la zona por parte del crimen organizado, y la percepción de inseguridad generada en los habitantes de toda la ciudad. finalmente, cabe mencionar la existencia de un Programa de Desarrollo Urbano de Cuautla con información actualizada hasta 2021, el cual ya fue aprobado por Congreso del Estado, pero al no recibir aún la carta de congruencia por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable, no ha podido convertirse en un instrumento legal.

La segunda entrevista se efectuó a un habitante que lleva viviendo cerca de 30 años en el centro histórico de la ciudad, quien entre sus observaciones generales plantea que con el paso del tiempo este se ha deteriorado físicamente, gracias al incremento del comercio ambulante, tráfico vehicular, ruido, e incluso de la temperatura ambiental, esta última asociada a la disminución constante de la cubierta vegetal. No obstante, habitar ahí tiene sus ventajas, pues cuenta con la infraestructura básica para abastecer de agua, drenaje, electricidad; también con los servicios urbanos de recolección de residuos, mínimo tres veces a la semana, escaso alumbrado público pero existente, mantenimiento de la carpeta asfáltica, así como rondines habituales de la policía municipal; además de la cercanía de equipamientos urbanos como el mercado público u oficinas del ayuntamiento; también tienen la ventaja de la proximidad de los servicios financieros, tiendas de conveniencia, de comida, ropa, y de espacios que aunado a lo anterior permite cierto grado de recreación, en pocas palabras resulta cómodo vivir ahí. A pesar de ser un sitio relevante para la vida diaria de la comunidad, en su mayoría, la mejora de la imagen urbana en las calles cercanas al primer cuadro corresponden a acciones de dueños o arrendatarios de viviendas y comercios, lo que les permite visibilizar el origen de algunos problemas que aquejan la zona, destacándose entre otras, la inseguridad del sitio ya entrada la noche, una mayor cantidad de

unidades de transporte público, la falta de personal de auxilio vial, el retiro progresivo de árboles de gran calado del espacio público, algunos de ellos con varias décadas de existencia, y la ocupación violenta del espacio peatonal por parte de comerciantes ambulantes coludidos con el crimen organizado. Este último vino a sustituir una forma de comercio de sobrevivencia caracterizado por ser un intercambio a pequeña escala de mercancías, principalmente frutas y verduras recolectadas localmente o en municipalidades vecinas, las comerciantes, mejor conocidos como cubeteras eran incluso un atractivo turístico de la ciudad, pero que poco a poco ha ido desapareciendo gracias a la presión ejercida por la criminalidad y el gobierno, quienes recaudan un tipo de impuesto que les permite trabajar. Para este habitante de la zona, el mejoramiento urbano solo se llevó a cabo en la imagen de algunas sitios del centro utilizados por la mayor parte de la población para comerciar o transitar, como ejemplo el zócalo de Cuautla, mientras las calles aledañas son acaparadas para la venta de productos diversos y el tránsito vehicular, dejando en segundo plano el disfrute o bienestar de los peatones que recorren a diario las calles; tales condiciones convirtieron en almacenes o tiendas a la mayor parte de las construcciones del centro, principalmente las utilizadas como viviendas, y por consiguiente expulsando gente que las había habitado por generaciones. Algunos años atrás, el entrevistado participó en un proyecto de rehabilitación del centro y áreas aledañas, fungiendo como enlace ciudadano entre los diferentes actores involucrados, e incluso recibió la invitación para ser el primer delegado representante del centro histórico, por supuesto, de manera honoraria sin sueldo alguno. De tales experiencias, plantea que son los habitantes de la zona quienes conocen lo que se debe o no hacer, y eso significa realizar una rehabilitación del centro histórico enfocada en convertirlo en un sitio de disfrute para la gente, a través de peatonalización de las calles, recuperación del espacio público tomado por ambulante asociado al crimen, y claro, restituyendo o aumentando las áreas verdes, y dejar de pensar solo en intervenciones parciales como son las ciclovías o facilitar el emplazamiento de grandes tiendas que incidan en la imagen de las calles. Para ello, es necesario esquematizar con profundidad los problemas y establecer soluciones donde no nada más se escuche a la sociedad, sino se le involucre tomando decisiones, eso puede ser utilizado políticamente, pues la población estaría dispuesta a apoyar en las urnas a los personajes que pongan en marcha estas prácticas. No obstante, se requiere en primera instancia la disponibilidad de los actores

políticos, quienes al menos desde 2017 no se han acercado a la población de la zona, haciendo evidente una agenda gubernamental con ideas y proyectos propios, sin contemplar la escucha de la gente sobre sus preocupaciones. Todo esto no hace más que reforzar la idea de la población de que el gobierno no sabe organizar proyectos para el mejoramiento de la ciudad, al no contar con criterios, o expertos en gestión de proyectos dispuestos a interactuar con el sector económico, político y social de Cuautla.

La tercera entrevista se llevó a cabo al dueño de un local comercial ubicado en la periferia del mercado municipal del centro histórico, cuya labor se remonta más de 60 años atrás, y quien describe esa parte de Cuautla como una zona netamente comercial, en gran medida por la presencia del mercado municipal, uno de los más reconocidos por los cuautlenses, pero también por los tianguis, puestos ambulantes, y las cubeteras, casi todas dedicadas a la venta de frutas o alimentos preparados. Para este comerciante, los días más ajetreados eran los domingos de plaza, momento aprovechado por las familias locales y muchas otras provenientes de localidades vecinas para abastecerse de productos necesarios durante la semana. Hace sesenta años, el comercio local se basaba en alimentos y productos necesarios en las casas, resultaba muy cómodo comprar ahí, porque antes podías llegar hasta los locales en automóvil o transporte público, especialmente en unos camiones denominados guajoloteros, que recorrían toda Cuautla, incluyendo el centro, la alameda y el atrio del exconvento de Santo Domingo de Guzmán mejor conocido como el zócalo, a través de una avenida que en ese entonces lo dividía a la mitad. Actualmente, en ese mismo espacio encuentras tiendas o franquicias que te venden comida, ropa, zapatos, entre otras muchas mercancías, y aunque sigue siendo un espacio representativo para el abasto de ciertos productos al por menor, lo cierto es que con la apertura de tiendas al por mayor así como de la central de bastos en la periferia de la ciudad, disminuyó la cantidad de compradores asiduos del centro histórico, e incluso los mismos habitantes de esa zona comenzaron a acudir a estos establecimientos, pues ahí podían hacerse de productos a un mejor precio sin la necesidad de soportar el tráfico del centro, la inseguridad generada por los asaltos o el cobro de piso, en general, los compradores prefieren llegar a un sitio, estacionarse, comprar e irse lo más rápido posible, hoy día ya no quieren perder tiempo. Además, los comerciantes del centro cambiaron los productos que tienen en venta, ahora son mercancías más pequeñas vendidas por diferentes tiendas, o sea, hay mucha competencia, aunque las ventas siguen siendo

buenas, la ganancia es cada vez menor. No obstante, es notable la disminución del número de compradores, probablemente la causa está asociada a la dificultad para transitar peatonalmente, a la cantidad de vehículos, de vendedores ambulantes, o la criminalidad, pues la mayoría de ellos recorren la zona caminando. Dicho personaje reconoce una mejora en las vialidades, la infraestructura y los servicios de la ciudad, pero un retroceso en sus ingresos económicos y en la seguridad de sus habitantes. Ante dicho panorama, la respuesta de las autoridades y el gobierno en general ha sido mantenerse alejado de los ciudadanos, especialmente de los comerciantes establecidos, generando en ellos una percepción de complicidad entre los gobernantes, el ambulante, la informalidad, y por ende con el crimen organizado.

Anexo 2

Encuesta usuarios del centro de la ciudad, derivado de la información suministrada por actores clave

1. Lugar de nacimiento *

2. Zona de la ciudad donde vives *

3. Tiempo viviendo en Cuautla *

4. Rango de edad *

Menos de 15 años 15-20

20-30

30-40

40-50

Más de 50

5. Escolaridad *

Ninguna

Primaria

Secundaria

Preparatoria o Bachillerato

Licenciatura

Posgrado

6. Relación con la zona *

Residente

Trabajador

Dueño de negocio

Zona de paso

7. Ocupación *

8. Lugar de ocupación *

Centro de la ciudad

Fuera centro de la ciudad

9. Tus actividades mas comunes en la zona *

Comprar

Vender

Diversión

Otros:

10. ¿Disfrutas realizar tus actividades en el centro de la ciudad? *

Sí

No

11. ¿Por qué? *

12. ¿Te sientes seguro al realizar tus actividades en el centro? *

Sí

No

13. ¿Por qué? *

14. ¿Forma en que te trasladas al centro habitualmente? *

Caminando

Automóvil

Transporte público

15. Tiempo de traslado al centro *

0-10 min.

10-20 min.

20-30 min.

Más de 30 min.

16. Cantidad de veces que te trasladas al centro *

1-2

3-4

Más de 5

17. Crees que el centro de Cuautla esta *

Mejor

Peor

18. ¿Por qué? *

19. ¿Recuerdas que era lo mejor del centro de Cuautla? *

20. y que era lo peor? *

21. ¿Crees que el centro de la ciudad está planeado? *

Sí

No

22. ¿Por qué? *

23. ¿Crees que el gobierno municipal ha transformado el centro de la ciudad en colaboración con la población? *

Sí

No

24. ¿Por qué? *

25. ¿Quiénes son los beneficiados con el estado actual del centro de la ciudad? *