

LA AGENDA URBANA EN MORELOS. EL PROBLEMA DEL MISMO PROGRAMA PARA CONDICIONES DIFERENCIALES

Rafael Monroy-Ortiz¹

Resumen

La urbanización ofrece ventajas económicas y sociales, pero también implica una mayor exigencia ambiental y patrones dispares de consolidación regional. Las políticas urbanas permiten mitigar dichas condiciones, siempre que contengan una interpretación apropiada de las particularidades territoriales. En caso contrario, los homogeneízan; los hace vulnerables económica y ambientalmente. El estudio de caso en Morelos permite demostrar que las ventajas económicas condicionan la disponibilidad de instrumentos de planeación, pero lleva a condiciones diferenciales que implican la cobertura polarizada, el emplazamiento no diferenciado y los beneficios económicos distribuidos marginalmente.

Palabras Clave: Política urbana, desarrollo regional desigual, disponibilidad de políticas

Abstract

Urbanization offers social and economical advantages, but also implies an environmental demand and patterns of unequal regional consolidation. Urban policy allows mitigate these conditions, only if results of an appropriate territorial interpretation. Otherwise, homogenization makes it vulnerable economical and environmentally. As a case of study, Morelos allows demonstrate that economical advantages are a preponderant condition to dispose urban policy, but also increases certain differential conditions, which implies polar covering, non differential placing, and economical benefits distributed marginally.

Key words: Urban policy, dissimilar regional development, policy availability

Las políticas territoriales pueden analizarse en términos regionales y urbanos dado que son perspectivas de un mismo problema. Las características del despliegue espacial en

¹ Doctor en Economía. Facultad de Arquitectura. Sistema de estudios de posgrado e investigación. Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Correo electrónico. rafaelmoor@hotmail.com

la etapa reciente de la sociedad moderna condicionan la revisión de dos aspectos que son particularmente frecuentes en la urbanización subdesarrollada: los esquemas locales de subordinación a la instalación del capital trasnacional (Pradilla, 2008: 275), así como el emplazamiento del instrumental normativo para aprovechar las ventajas regionales y cumplir efectivamente con dicho propósito, y que en última instancia propicia las mejores condiciones económicas de localización y funcionamiento.

La subordinación al intercambio y flujo de capital trasnacional en particular, flexibiliza directamente las políticas regionales o urbanas e implican ajustes que agilizan la estructuración económica del territorio (Osmont, 2003: 14) con base en estrategias consideradas competitivas y eficientes para valorizarlo (Torres, 2006, 23).

En términos generales, el territorio nacional debe contar con alguna clase de programa urbano para controlar o administrar sus procesos y transformaciones (Ley General de Asentamientos Humanos, 1994). Como sucede en los países subdesarrollados, el instrumental normativo se emplaza con el objeto de permitir el despliegue económico, o por el contrario donde resulta menos costosa su adaptación. Las estrategias regionales y urbanas son determinadas por factores de localización y accesibilidad, y buscan aprovechar las ventajas económicas o regionales (Sassen, 2003: 21), los mercados de consumo y las economías de escala (Ciccolella, Mignaqui, 2009: 40).

En la práctica, la política urbana se sustenta en la posibilidad de mejorar el desarrollo de la sociedad con base en el crecimiento económico, por lo que puede considerarse unidimensional, y con una pertinencia social sustituida progresivamente por políticas planteadas en beneficio de capitales trasnacionales (Poggiese, 2004: 230).

La racionalidad económica utilizada en el emplazamiento de las políticas territoriales se pone de manifiesto en el país. La participación de las ciudades en la renta nacional demuestra que existe una preeminencia de la región central, particularmente Distrito Federal, México, Puebla, así como una complementariedad en al menos tres regiones: la frontera norte, la costa del golfo y el bajo-occidente. En el primer caso, la disponibilidad de programas urbanos es la mayor nacionalmente, ergo las políticas territoriales se han emplazado en los sitios con mayores ventajas económicas.

Atendiendo a esta lógica se pueden observar tres condiciones de disparidad regional: a) la cobertura polarizada de políticas territoriales, donde no todas las regiones cuentan con un programa urbano o territorial; b) los beneficios económicos marginalmente distribuidos que si bien demuestra un crecimiento económico, éste no tiene rangos de distribución razonables; c) el emplazamiento no diferenciado de políticas, es decir mismos esquemas para condiciones diferenciales del territorio.

Si bien los factores de localización y accesibilidad condicionan la elaboración e instrumentación de políticas urbanas, y en última instancia persiguen homogenizar las condiciones territoriales para conseguirlo, existen múltiples restricciones económicas o naturales que limitan tal propósito. Incluso buscando la homogeneización, pueden no resultar rentables dichas estrategias. Más aún, persiguiendo metas concretamente

económicas, las estrategias territoriales deben atender las condiciones diferenciales para no incurrir en costos de instalación o funcionamiento adicionales.

En la escala nacional, la cobertura polarizada demuestra que no todo el país cuenta con un programa urbano; previos registros indican que 95% del territorio no dispone de política urbana alguna (Monroy-Ortiz, Monroy, 2007) o por el contrario, aquellas regiones con ventajas económicas coinciden con la mayor tasa de disponibilidad, y que como se menciona antes está se concentra en la región central del país; limitando la posibilidad de desarrollo a las demás regiones.

Por su parte, los beneficios económicos marginalmente distribuidos contradice el compromiso mismo asumido por la Ley General de Asentamientos Humanos (2010) para *“mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural”*. Tan sólo en el indicador de pobreza se tiene una incidencia en el área urbana local, equivalente al 31.7% de la población total (Comisión Económica para América Latina, 2008: 226). Existe una amplia concentración de la renta nacional en la región central del país, y al mismo tiempo una distribución homogénea de pobreza urbana nacionalmente.

El emplazamiento no diferenciado de políticas que expone a costos adicionales de instalación o funcionamiento, y en la medida que se vuelve menos rentable resulta un factor de análisis relevante.

En este trabajo se propone describir las condiciones de disparidad regional en el estado de Morelos con base en tres categorías: la cobertura polarizada de políticas territoriales, la eficiencia económica marginal y el emplazamiento no diferenciado de políticas.

Para abordar la cobertura polarizada se utilizan los indicadores de participación económica al PIB estatal y regional, según sector de especialización, los cuales se ven reflejados en el crecimiento urbano y el grado de aglomeración alcanzado en la última década. El propósito de territorializar las políticas urbanas según las particularidades económicas, es demostrar el grado de polarización regional.

Los beneficios económicos marginalmente distribuidos pueden ser descritos con base en el nivel de ingreso de la población y las condiciones básicas de vivienda; el objeto de tal estrategia es comparar la disponibilidad de políticas urbanas y los grandes factores desatendidos.

Finalmente, el emplazamiento no diferenciado de políticas tiene que ver con los tipos de instrumentos, según la región. En la medida en que estas coinciden internamente en términos de objetivos y estrategias, se comprueba la hipótesis de que existe el planteamiento generalizado de mismas políticas para condiciones diferenciales. Asumiendo que se persiguen las mejores ventajas de localización y funcionamiento, la región en que se inscriben instrumentos con estas características se vuelve un riesgo económico siempre que no sean consistentes con el entorno al que se adaptan.

En términos económicos, la configuración regional que tiene una cobertura polarizada de políticas territoriales, e internamente encuentran un emplazamiento no diferenciado, y con beneficios económicos marginalmente distribuidos, tiene un carácter desestructurante asociado a múltiples desventajas o disfuncionalidades en el territorio y la población, mismas que se expresan en el pago de externalidades negativas, así como en los crecientes costos de limpieza, restauración, recuperación o mitigación de que es objeto el sistema urbano, y que en realidad hacen a la localización y el funcionamiento de los emplazamientos urbanos sean relativamente eficientes y competitivos.

La disparidad regional asociada a la planeación desestructurante es un aspecto central de análisis, dado que las interrelaciones y el funcionamiento de las ciudades en el centro del país se ven reflejados en el marco nacional de participación económica, y debido a ello los riesgos locales son de escala regional y urbana, las cuales están implícitamente articuladas en su funcionamiento habitual.

Precisiones metodológicas

La unidad de estudio es Morelos, México, la cual se localiza en la región de mayor renta en el país. La estrategia metodológica incluye el análisis del instrumental urbano estatal por municipio, considerando el año de publicación oficial, así como los contenidos asociados a las condiciones económicas locales. El periodo de revisión es de 10 años comprendido entre 2000 y 2010 para los 33 municipios de la entidad. El universo de análisis se concentra en tres escalas de normatividad; el programa municipal de desarrollo urbano, el programa de desarrollo urbano de centro de población y el programa parcial, incluyendo las variantes plan director o plan regulador, los cuales intervienen directamente en la administración de las ciudades.

La principal fuente es el periódico oficial “Tierra y libertad”, por lo que se revisan documentos con validez oficial únicamente, y que son los utilizados en la regulación del territorio por la administración en turno.

En el escenario óptimo, el emplazamiento de la normatividad implica la interpretación de las particularidades regionales. Los propósitos del instrumental urbano incluyen la atención a los signos de desigualdad, el grado de bienestar de la población, y la satisfacción de las necesidades básicas (Boltvinik, Hernández, 1999), (Boltvinik, 2003), entre los más importantes. Por tanto, las particularidades económicas de las regiones se analizan desde dos perspectivas: la capacidad productiva de la región asociada al grado de aglomeración urbana, utilizando los indicadores de PIB per capita y la tasa de crecimiento urbano, y las condiciones de la población, considerando el nivel de ingreso y las particularidades de la vivienda.

La hipótesis predominante indica que el desarrollo económico distribuye beneficios a la población, Se asume que la cobertura homogénea de políticas territoriales es una estrategia razonable, sin embargo tiende a polarizarse. En otras palabras, el emplazamiento de políticas aprovecha las ventajas económicas regionales, pero dicha circunstancia no es consistente incluso en regiones con una participación económica similar o por el contrario, se homogeneizan regiones que encuentran disimilitudes importantes. Derivado de ello, se

observa un emplazamiento no diferenciado, el cual tiene implícito el incremento de costos de producción no previstos que hacen menos rentable la instalación del capital.

Para evidenciar el emplazamiento no diferenciado se describen y agrupan los tipos de estrategias por programa, comparando sus condiciones económicas regionales. Se consideran solamente las actualizaciones completas; las modificaciones a artículos específicos se excluyen por tratarse de ajustes no estructurales.

La interrelación entre desarrollo económico y cobertura normativa debiera tener en cuenta los signos de disparidad regional. En este trabajo se hace una aproximación a la interrelación de las particularidades regionales con las políticas prevalecientes. Las ventajas de tal perspectiva tienen que ver con la posibilidad de reestructurar la política urbana desde una visión económica regional, y subrayando la creciente vulnerabilidad del sistema urbano.

Cobertura polarizada de políticas territoriales

En México, la participación de las ciudades en la renta nacional es de suma importancia. El 67.07% del PIB nacional se genera en 205 de 345 municipios metropolitanos². La región centro del país forma de una de las mayores aglomeraciones humanas de escala multiregional del planeta³, la cual es responsable solamente del 37.82⁴%.

En este contexto, la renta nacional es dependiente de una proporción menor del territorio, lo cual manifiesta una fragilidad estructural asociada a la alta concentración de costos de producción, externalidades negativas, deseconomías de escala o gastos de restauración de que es objeto este fragmento del sistema urbano, y cuyas expresiones más claras se encuentran en la disponibilidad de agua, la contaminación atmosférica, los costos de transporte, la morbilidad, entre otros.

Ante tales condiciones, la tercera parte del PIB nacional es susceptible de verse modificada desfavorablemente, por lo que los estados integrantes son parte de dicho proceso o por el contrario representan la posibilidad de establecer medidas de mitigación desde lo local.

En sentido estricto, las estrategias de control y administración del territorio pueden mitigar dicha modificación, condicionados por la disponibilidad misma, y por los tipos de estrategias asumidos. En lo general, solamente el 5.19% de los municipios en el país dispone de algún instrumento de planeación, es decir en una proporción de 1 de cada 20, predominando en aquellos clasificados como urbanos. El resultado es que 95% del

² De un total de 2 444 municipios en el país, 23.45% son considerados metropolitanos, y el resto no urbanos

³ Considerando al Distrito Federal, México, Puebla, Tlaxcala, Hidalgo, Querétaro, Morelos.

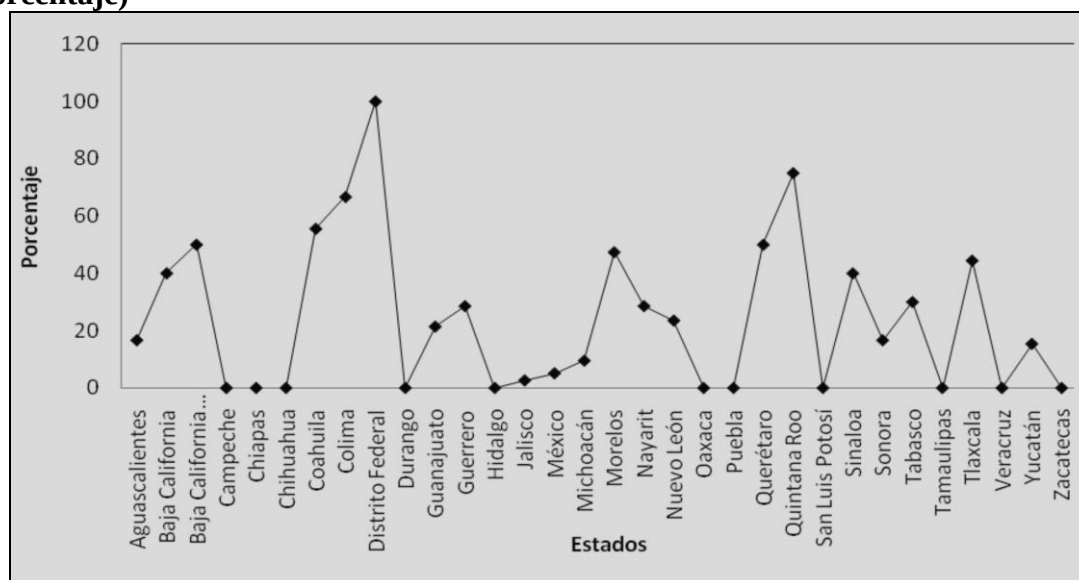
⁴ Se reconocen además, tres regiones con alguna relevancia económica; la frontera norte, Baja California Norte, Chihuahua; la costa del golfo, Nuevo León, Veracruz, Tamaulipas; el bajío-occidente, Guanajuato y Jalisco.

territorio no cuenta con política urbana alguna, mostrando el principal defecto nacional causante de las múltiples irregularidades territoriales.

Esto resulta más grave considerando que 21.97% de las ciudades reconocidas oficialmente en el sistema urbano cuentan con algún instrumento, es decir 1 de cada 5. Al respecto, puede comentarse que mientras se incrementan las tasas de crecimiento urbano, agudizando las disparidades y desequilibrios regionales, existe una respuesta menos atingente y efectiva.

En un primer acercamiento, la disponibilidad de programas urbanos de centro de población permite argumentar la idea de la fragilidad regional, dados los patrones concentrados de cobertura territorial. En este sentido, la región centro del país cuenta con la mayor cantidad de programas urbanos; por arriba del 40% de los municipios por estado. En tal caso se encuentran Distrito Federal, Morelos, Querétaro y Tlaxcala, ver gráfica 1.

Gráfica 1. Disponibilidad de programas de desarrollo urbano de centro de población (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia basada en Secretaría de Gobernación (2010), *Orden jurídico del ámbito municipal*. [Archivo de compilación jurídica] México: Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional.

Por tanto, regionalmente se observa la predominancia de instrumentos territoriales en los municipios urbanos del centro del país; mostrando un signo de polarización o de cobertura polarizada en la medida que la región más relevante económicamente cuenta con la mayor atención, mientras que el resto del país se encuentra bajo una desatención sistémica.

La región central del país en particular, válida la hipótesis de que el instrumental normativo se emplaza para permitir el despliegue económico; considerando solamente la participación regional al PIB nacional. Sin embargo, el aprovechamiento de factores de localización y accesibilidad también lleva a la adopción de estrategias similares para

particularidades regionales diferentes, y que no necesariamente advierten las mismas ventajas económicas; en todo caso las fuerzan. En este sentido, la cantidad de programas disponibles por municipio no es garantía del pleno control o administración del territorio, tanto como la adopción de políticas diferenciales condicionadas por las particularidades regionales.

Como resultado de la instrumentación de estrategias similares para condiciones regionales diferenciales se generan efectos de adaptación, expresados en el incremento de costos no previstos por las prácticas urbanas. En los criterios homogeneizadores descansa un segundo patrón de cobertura polarizada; políticas similares abordan condiciones disímiles incumpliendo los resultados esperados y abriendo la posibilidad costos de producción no previstos, afectando el potencial económico de la región.

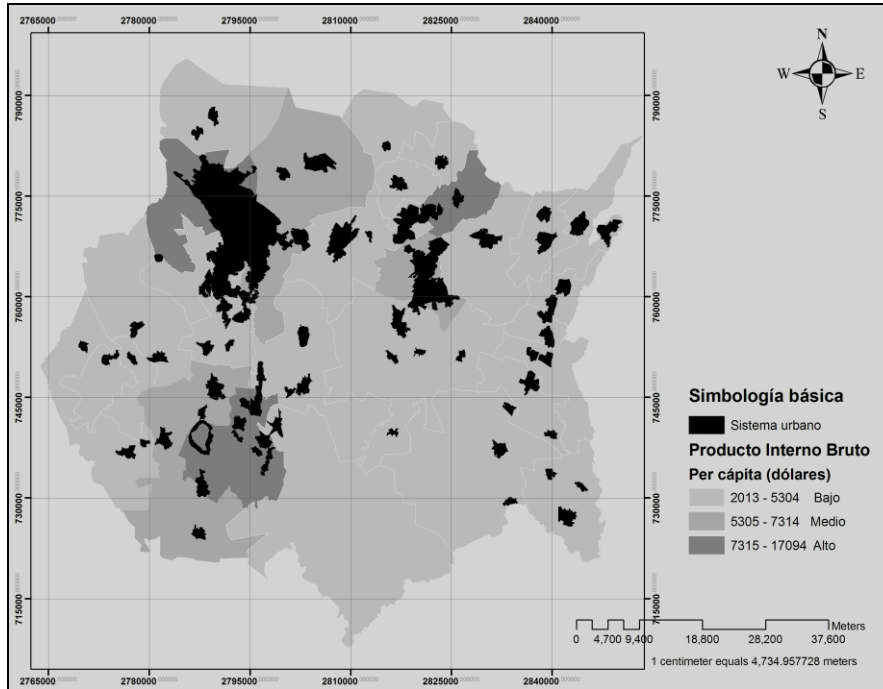
La cobertura polarizada puede sistematizarse en términos de la disponibilidad de instrumental urbano según la participación económica de la región, así como por los efectos de adaptación ocasionados por estrategias homogéneas para condiciones disímiles.

Para comprender los patrones de cobertura polarizada, se utiliza el caso de Morelos como una unidad regional localizada dentro de la zona más relevante económicamente del país. La mayor participación económica del estado se concentra en torno a Cuernavaca, dada su accesibilidad y proximidad al Distrito Federal, con quien mantiene un flujo constante de mano de obra y de turistas.

Los municipios con la mayor participación económica se localizan precisamente en torno a la capital del estado, afectados por la relativa accesibilidad, y la oferta de espacio para habitar. Esta región incluye a Cuernavaca, Jiutepec, Xochitepec, Yautepec, Tepoztlán, Emiliano Zapata, Huitzilac y Temixco, los cuales cumplen las siguientes condiciones: a) el PIB per cápita se ubica en el rango medio y alto, por arriba de la media estatal estimada en 5 293 dólares⁵, ver mapa 1; b) la tasa de crecimiento media anual es la más alta del estado, ver gráfica 2; siempre por arriba del promedio nacional; c) la densidad de población promedia 1182 hab/km², lo que representa el 54.98% de la población del estado en 23.42% del territorio estatal.

⁵ Pero por abajo del promedio nacional estimada en 7495 dólares.

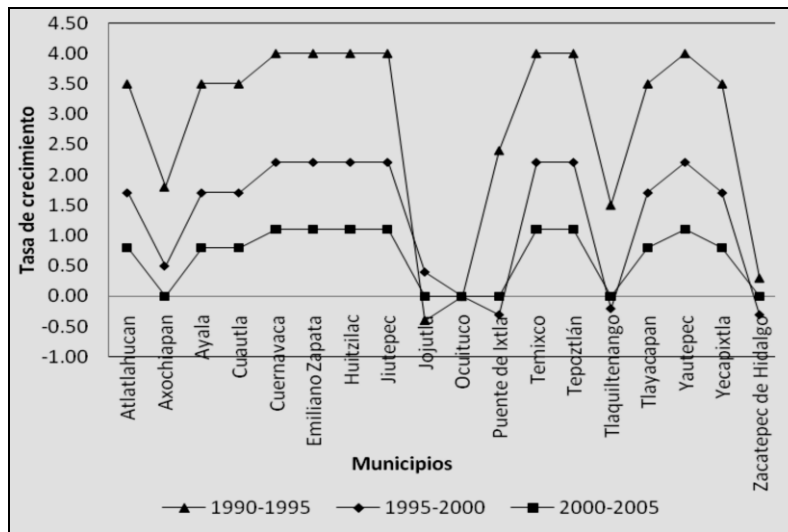
Mapa 1. Producto Interno Bruto per cápita por municipio



Fuente: Elaboración propia basada en Consejo Nacional de Población, 2009.

Indicadores empleados en la delimitación de las zonas metropolitanas de México por municipio, 2005. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2007), Informe sobre desarrollo humano. México 2006-2007. Migración y desarrollo humano, México, Autor.

Gráfica 2. Tasa media anual de crecimiento urbano por municipio

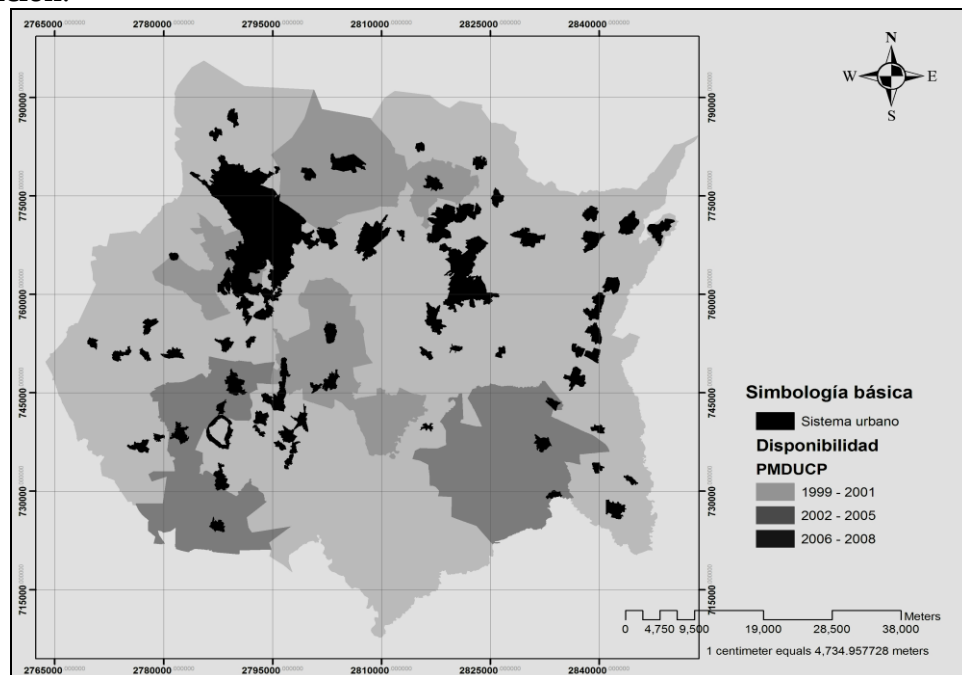


Elaboración propia basada en Consejo Nacional de Población, 2009. Indicadores empleados en la delimitación de las zonas metropolitanas de México por municipio, 2005.

En tal escenario, se observa una correlación entre la participación económica y la tasa de crecimiento urbano, por lo que se puede demostrar el primer patrón de cobertura polarizada de la región más relevante económicamente con base en la disponibilidad de programas de desarrollo urbano municipal y de centro de población.

Con excepción de Cuautla, Huitzilac, Mazatepec, Jantetelco y Temoac, el resto del territorio cuenta con un programa urbano municipal. En todo caso, la región en torno a Cuernavaca cuenta con los programas más actualizados (2007-2009), ver mapa 2. Cabe señalar que la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos (2009) contempla la actualización y seguimiento periódico de dicho instrumental una vez caducados o bajo el supuesto de aprobarlo donde no exista; hasta la fecha ninguno se ha elaborado aún bajo los criterios de dicha ley. La escala municipal proyecta políticas con una incidencia menos concreta; las generalidades dan lugar a ambigüedades de funciones y estrategias que técnicamente son cubiertas en los programas de centro de población.

Mapa 2. Programas de desarrollo urbano de centro de población según año de elaboración.



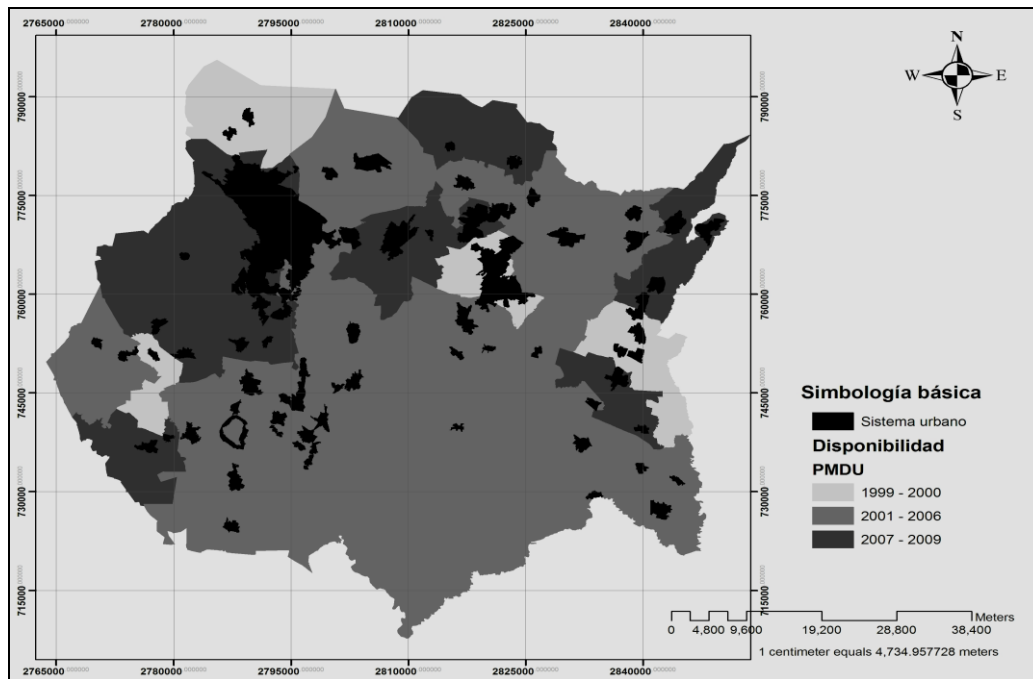
Elaboración propia basada en Secretaría de Gobernación (2010), *Orden jurídico del ámbito municipal*. [Archivo de compilación jurídica] México: Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional.

En la escala urbana propiamente se identifican los programas de desarrollo urbano de centro de población, considerados sustentables en la normatividad vigente. Asumiendo las condiciones económicas y urbanas de la región en torno a Cuernavaca, debiera existir el instrumental, y asumir estrategias pertinentes económicamente. Por el contrario, los

municipios con menores factores de localización y accesibilidad, en última instancia con menor participación económica, tienen actualizado su instrumental.

En la práctica, más del 90% del territorio del estado no cuenta con instrumentos de planeación actualizados, lo que funciona como una forma de desatención con los mismos efectos que en los casos donde no existe instrumento alguno. Visto de otra forma, la disponibilidad de programas urbanos con 5 o 10 años de retraso también polarizan al territorio. En el caso de Morelos, 31 de 33 municipios no han actualizado su programa en 10 años, mientras que los más recientes se encuentran fuera de los supuestos de alta producción per cápita, y alta tasa de crecimiento urbano, ver mapa 3.

Mapa 3. Programas de desarrollo urbano de centro de población según año de elaboración.



Elaboración propia basada en Secretaría de Gobernación (2010), *Orden jurídico del ámbito municipal*. [Archivo de compilación jurídica] México: Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional.

Beneficios económicos: generalidades y distribución

En un escenario óptimo, las políticas territoriales están asociadas a la posibilidad de proveer beneficios económicos y sociales, derivados de la reestructuración de la ciudad, las estrategias de ordenamiento de los usos del suelo, la ampliación de la oferta de servicios y equipamiento; la consolidación de los sectores productivos y el mercado de empleo, entre otros. Los objetivos del instrumental reconocen que: “*El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano sustentable de los centros de población, tenderá a mejorar la calidad de vida de la población, elevar la productividad, preservar los recursos naturales y proteger el medio ambiente*, Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos (2009). Al mismo tiempo,

consideran importante en la escala municipal: *“Estimular e instaurar las condiciones para lograr un desarrollo urbano armónico y sustentable, por medio de un conjunto de decisiones que señalen y permitan el desenvolvimiento de la población al ordenar los patrones y tendencias de crecimiento, la distribución y consumo del territorio; para elevar la calidad de vida de la población y dignificar el entorno ecológico, así como prever el futuro en el marco de la planeación democrática”*.

Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población (2000).

Considerando el nivel de ingreso de la población y la vivienda con algún nivel de hacinamiento es posible describir algunas generalidades de la población, respecto a las condiciones de vida, las cuales tendrían que evidenciar razonablemente los beneficios económicos de la planeación urbana, o al menos de un fragmento concreto reflejado en la sociedad.

En sentido estricto, ambos indicadores refieren los efectos diferenciales más relevantes de la urbanización, debido a que están asociados a la capacidad productiva y la situación inmediata de vida de la población.

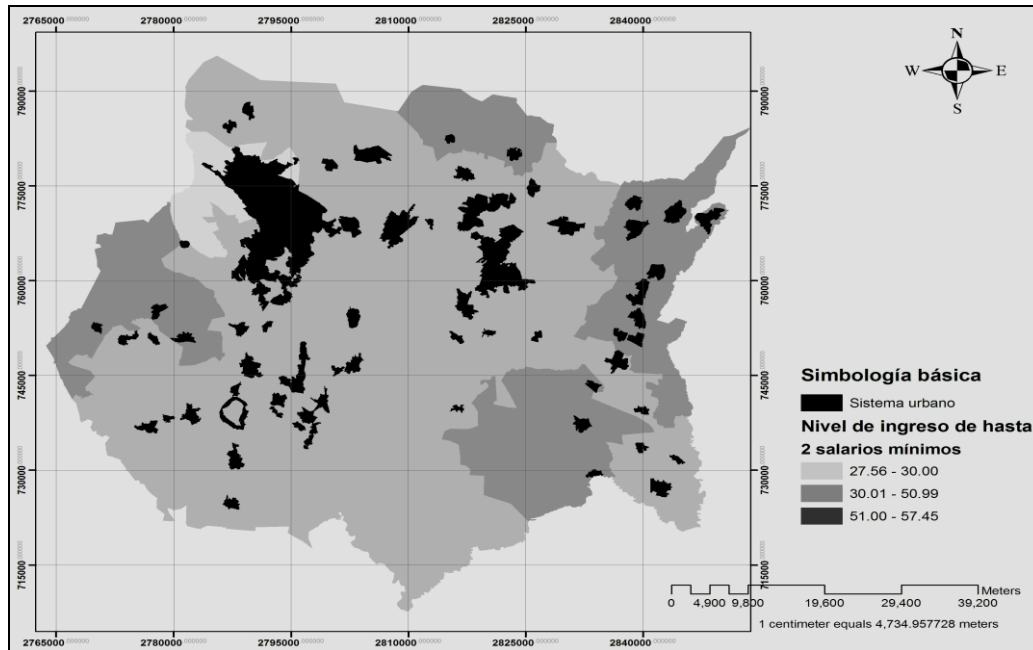
El ingreso de la población en particular, se clasifica oficialmente según la cantidad de salarios mínimos percibidos. Atendiendo el costo de la canasta básica de satisfactores esenciales en el ámbito urbano (Hernández Laos, 2006: 18), se pueden determinar los patrones de disparidad regional; indicando la capacidad de la población para proveerse las condiciones de reproducción social mínimas, y al mismo tiempo, discutiendo el grado de desarrollo humano en una escala más precisa.

La distribución general del ingreso tiene su principal disparidad en la proporción de población que no es capaz de proveerse la canasta básica de satisfactores esenciales, respecto a aquella que si lo es. En el límite de la capacidad de provisión se encuentra la población con una percepción de 2 salarios mínimos.

En este sentido, el nivel de ingreso demuestra que 69.69% de la Población Económicamente Activa (PEA) del estado se encuentra por debajo de la media nacional en el rango de hasta 2 salarios mínimos (50.99%), y 30.30% por arriba. Lo más relevante es que en todos los municipios, excepto Cuernavaca, 3 de cada 10 personas alcanzan un ingreso de tales características. Incluso en 72.72% la proporción es de 4 cada 10.

Como se comenta antes, Cuernavaca promedia menos de 3 cada 10 personas con un ingreso de hasta 2 salarios mínimos, mientras que el núcleo urbano más consolidado en torno a la capital del estado y Cuautla el registro es de 3 a 5 personas, ver mapa 4. En dicha circunstancia, la región más relevante económicamente tiene una oferta diferencial de empleo, respecto al resto del territorio, lo cual también implica un desarrollo económico poco homogéneo dentro de la misma aglomeración urbana.

Mapa 4. Porcentaje de población con un nivel de ingreso de hasta 2 salarios mínimos por municipio



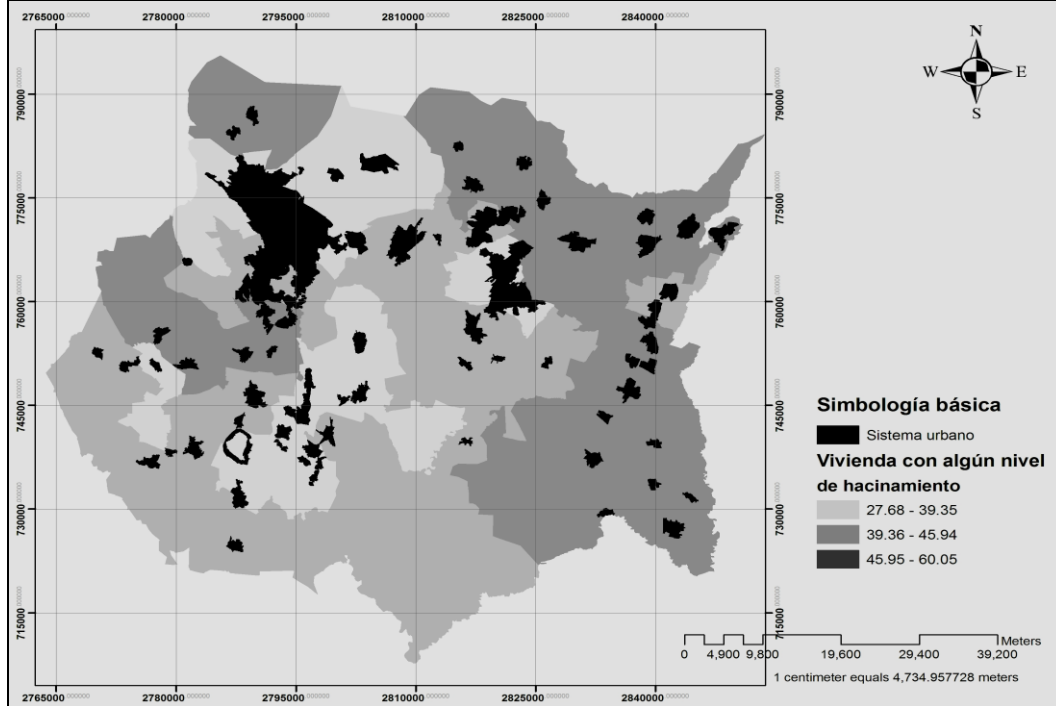
Elaboración propia basada en Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, 2009. [Metadatos y mapoteca digital]. Consejo Nacional de Población, 2009.

Por otro lado, los asentamientos precarios son considerados como un grupo de individuos que habitan en un área urbana, sin alguna de las siguientes condiciones: vivienda durable, área habitable suficiente, acceso a agua, acceso a drenaje y seguridad de la propiedad (United Nations Human Settlements Programme, 2006: 19).

Considerando solamente el criterio de área habitable suficiente, se tiene que en Morelos 45.30% de la vivienda registra algún nivel de hacinamiento; porcentaje similar a la media nacional estimada en 45.94%. En tal caso 4 de cada 10 viviendas acusan problemas inmediatos de vida en la población. En este sentido, 75% de los municipios en el estado se encuentra por arriba de la media nacional, mientras que 2.64% representan más de la mitad del parque habitacional.

Cabe resaltar que la menor proporción de población en dicha circunstancia se localiza precisamente en Cuernavaca, donde al menor 2 de cada 10 viviendas tienen tales características. En el otro extremo, los municipios con mayor incidencia de vivienda con hacinamiento se localizan en los límites del estado, justo donde se acusa mayor falta de accesibilidad, y en consecuencia de consolidación urbana. En todo caso, la mayor proporción de municipios con una proporción de 3 a 4 viviendas del parque habitacional local está en condiciones de hacinamiento; coincide la mayor aglomeración urbana con dicho rasgo, ver mapa 5.

Mapa 5. Porcentaje de vivienda con algún nivel de hacinamiento por municipio



Elaboración propia basada en Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, 2009. [Metadatos y mapoteca digital]. Consejo Nacional de Población, 2009.

La disponibilidad de programas urbanos no asegura la modificación favorable de las condiciones de vida de la población como se propone. La evidencia que válida la poca efectividad del instrumental urbano puede describirse en dos indicadores: 3 de cada 10 habitantes con un ingreso de hasta 2 salarios mínimos, y 3 cada 10 viviendas con algún nivel de hacinamiento.

Emplazamiento no diferenciado de políticas

El emplazamiento no diferenciado de políticas implica el uso indistinto de esquemas urbanos similares. Como resultado quedan expuestas una serie de desequilibrios o disparidades regionales, incluyendo el nivel de ingreso, el hacinamiento o la participación al PIB. Si bien, la responsabilidad en estos asuntos no es atribuible exclusivamente al uso de esquemas similares en condiciones disimiles, pueden considerarse un factor relevante, dado su uso extendido. En este sentido es que se abordan la similitud de políticas en regiones disimiles en Morelos.

El análisis incluye dos aspectos de los instrumentos normativos: los objetivos de los programas y las políticas mismas, las cuales se sectorizan en económicas, urbanas y ambientales para determinar la predominancia e interés, en contraste con las condiciones locales generales. El objeto final es determinar el grado de similitud de las políticas, y sus consecuentes efectos de homogeneización territorial.

En Morelos, los programas municipales de desarrollo urbano plantean 21 tipos de objetivos generales, ver tabla 1, los cuales tienen las siguientes particularidades: a) predomina en dos terceras partes de los municipios la preocupación por orientar las reservas territoriales, preservar el entorno natural, promover el desarrollo urbano ordenado y sustentable, y lograr el ordenamiento del territorio municipal; b) los documentos coinciden en párrafos completos en la misma cantidad de municipios; c) se considera relevante mejorar la calidad de vida de la población, desconcentrar las actividades económicas de los núcleos de población y mejorar las condiciones productivas del sector agropecuario, solamente en 1 de 33 municipios; d) 4 municipios no disponen de un programa municipal posterior al año 2000 (Cuautla, Huitzilaz, Jantetelco, Temoac).

Tabla 1. Tipos de objetivos de los programas municipales de desarrollo urbano

No	Tipos de objetivos (2000-2010)	Cantidad no	Predominancia %
1	Orientar la constitución de reservas territoriales	28	15.5
2	Preservar el entorno natural	26	14.4
3	Promover el desarrollo urbano ordenado y sustentable de los centros de población	25	13.8
4	Lograr el ordenamiento del territorio municipal	21	11.6
5	Ordenar y regular los usos y destinos del suelo	18	9.9
6	Incidir en la inversión pública.	17	9.4
7	Conciliar la distribución de la población con las actividades económicas	10	5.5
8	Mejorar la infraestructura, servicios	8	4.4
9	Dotar del equipamiento urbano	7	3.9
10	Concertar la incorporación de suelo con propietarios de la tierra, regularización	6	3.3
11	Limitar el crecimiento urbano a zonas de alta productividad agrícola	2	1.1
12	Densificar zonas no consolidadas	2	1.1
13	Contener el crecimiento urbano sobre suelo de conservación	2	1.1
14	Establecer áreas aptas para actividades generadoras de empleo	2	1.1
15	Incrementar y mejorar las áreas agropecuarias	1	0.6
16	Desconcentrar las actividades comerciales	1	0.6
17	Elevar la calidad de vida de la población	1	0.6
18	Promover la separación de las aguas residuales	1	0.6
19	Integrar el equipo local de planeación urbana	1	0.6
20	Promover los fraccionamientos de urbanización progresiva	1	0.6
21	Impulsar el desarrollo turístico y ecoturístico	1	0.6

Elaboración propia basada en Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Programa Municipal de Desarrollo Urbano, Amacuzac 4505 (2007); Atlatlahucan 4499 (2006); Axochiapan 4447 (2006); Ayala 4478 (2006); Coatlán del Río 4385 (2005); Cuernavaca 4478 (2006); Emiliano Zapata 4404 (2005); Jantetelco 4697 (2009); Jiutepec 4278 (2003); Jojutla 4441 (2006); Jonacatepec 4697 (2009); Mazatepec 4044 (2000); Miacatlán 4736 (2009); Ocuilco 4393 (2005); Puente de Ixtla 4440 (2006); Temixco 4411 (2005); Tepalcingo 4332 (2004); Tepoztlán 4409 (2005); Tetecala 4454 (2006); Tetela del Volcán 4505 (2007); Tlaltizapan 4472 (2006); Tlanepantla 4505 (2007); Tlaquiltenango 4332 (2004); Tlayacapan 4254 (2003); Totolapan 4505 (2007); Xochitepec 4648 (2008); Yautepec 4744 (2009); Yecapixtla 4359 (2004); Zacatepec 4269 (2003); Zacualpan 4548 (2007).

Considerando solamente los objetivos predominantes se observa que “*Lograr el ordenamiento del territorio municipal*” se encuentra fuera de las atribuciones del instrumental referido. Al respecto, La Ley General de Asentamientos Humanos (2010) en la sección segunda del artículo primero indica como propósito:

“Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”, lo cual refiere un ámbito de competencia en los asentamientos humanos únicamente. De hecho, en la sección primera del artículo noveno se consideran las atribuciones de los programas municipales:

“Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local”

En consecuencia, ordenar el territorio municipal resulta inconsistente con el ordenamiento ecológico, generando conflictos por la escala instrumentación, así como por la regulación de los usos del suelo o por la preservación del entorno natural. De hecho, en el capítulo cuarto sección novena de La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (2011) se considera que: *“La formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de los programas de ordenamiento ecológico marino”*.

En segunda instancia, resulta común plantear las reservas territoriales como fin último de todos los instrumentos urbanos. No obstante, como se comenta antes, la aglomeración urbana en torno a Cuernavaca es la que registra las mayores tasas de crecimiento, es decir 7 de 33 municipios. Por lo tanto, prever un crecimiento urbano para aglomeraciones que tienen tasas de crecimiento urbano mínimas e incluso registran expulsión de población, lleva a la desincorporación de suelo agroforestal, lo cual entre otras cosas completa los ciclos de expulsión de población.

En ambos tipos de objetivos se observan los casos concretos de emplazamiento no diferenciado que incluso generan un problema entre órdenes de gobierno.

Otra forma de emplazamiento no diferenciado puede observarse en las políticas urbanas disponibles. En estos términos se registran 21 tipos, ver tabla 2. Las características de estas incluyen: a) la preocupación por saturar lotes baldíos, determinar áreas para la expansión física y mejorar las actividades agropecuarias en dos terceras partes de los municipios; b) la integración de un equipo técnico y la participación de la población son considerados en un solo municipio; c) de barrancas y áreas forestales; c) los documentos coinciden en párrafos completos en la misma cantidad de municipios; d) 4 municipios no disponen de un programa municipal posterior al año 2000 (Cuautla, Huitzilaz, Jantetelco, Temoac).

Tabla 2. Tipos de políticas urbanas de los programas municipales de desarrollo urbano

No	Tipos de políticas 2000-2010	Cantidad no	Predominancia %
1	Saturar los lotes baldíos	28	15.4
2	Determinar áreas necesarias para la expansión física	23	12.6
3	Mejorar las actividades agropecuarias	21	11.5
4	Mejorar el centro histórico de la cabecera municipal	19	10.4
5	Preservar las laderas de las barrancas	16	8.8
6	Preservar áreas forestales	14	7.7
7	Canalizar recursos al desarrollo urbano	10	5.5
8	Impulsar el potencial turístico	8	4.4
9	Impulso a la industria	7	3.8
10	Mejorar servicios urbanos	7	3.8
11	Impulsar la actividad comercial	6	3.3
12	Mejorar las condiciones de bienestar de la población	6	3.3
13	Lograr el uso eficiente del agua y del suelo	4	2.2
14	Evitar el crecimiento hacia las áreas de preservación ecológica	3	1.6
15	Limitar el crecimiento hacia zonas de alta productividad agrícola.	2	1.1
16	Concertar la incorporación de suelo para el desarrollo urbano	2	1.1
17	Conservar las áreas verdes y arboladas en la ciudad	2	1.1
18	Promover la separación de las aguas residuales de las aguas pluviales	1	0.5
19	Mejorar la imagen urbana de la ciudad	1	0.5
20	Lograr que el equipo local de planeación	1	0.5
21	Promover la participación de la sociedad	1	0.5

Elaboración propia basada en Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Programa Municipal de Desarrollo Urbano, Amacuzac 4505 (2007); Atlatlahucan 4499 (2006); Axochiapan 4447 (2006); Ayala 4478 (2006); Coatlán del Río 4385 (2005); Cuernavaca 4478 (2006); Emiliano Zapata 4404 (2005); Jantetelco 4697 (2009); Jiutepec 4278 (2003); Jojutla 4441 (2006); Jonacatepec 4697 (2009); Mazatepec 4044 (2000); Miacatlán 4736 (2009); Ocuilco 4393 (2005); Puente de Ixtla 4440 (2006); Temixco 4411 (2005); Tepalcingo 4332 (2004); Tepoztlán 4409 (2005); Tetecala 4454 (2006); Tetela del Volcán 4505 (2007); Tlaltizapan 4472 (2006); Tlanepantla 4505 (2007); Tlaquiltenango 4332 (2004); Tlayacapan 4254 (2003); Totolapan 4505 (2007); Xochitepec 4648 (2008); Yautepec 4744 (2009); Yecapixtla 4359 (2004); Zacatepec 4269 (2003); Zacualpan 4548 (2007).

Puede subrayarse que la preocupación por saturar lotes baldíos es una expectativa irreal en términos de la falta de instrumentos para la desincorporación de suelo de propiedad social o por el contrario, para la expropiación que induzca la ocupación del suelo. Por otro lado, es razonable inducir un mayor aprovechamiento del suelo para contener la desincorporación de las actividades agroforestales siempre que incluya esquemas locales diferenciales.

La preocupación por la protección, la preservación o el aprovechamiento ambiental no de uso común, así como tampoco la participación social o la atención a recursos concretos como el agua o el espacio sin urbanizar de las ciudades.

Por otro lado, el desarrollo urbano sustentable cuenta con el distintivo literal, pero no práctico dadas los objetivos y políticas encontrados. En este sentido, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos (2009), permite reflejar esta particularidad debido a que combina las atribuciones generales del ordenamiento ecológico con las del desarrollo urbano. En la práctica, la incompatibilidad entre las atribuciones ecológicas y urbanas sobresale como una de las más difíciles inconsistencias para resolver.

El emplazamiento no diferenciado de políticas urbanas tiene principios que norman todo el territorio municipal, incluso fuera de la competencia misma del instrumental. Además, homogeneiza las particularidades, considera que se deben saturar lotes baldíos indistintamente o mejorar el centro histórico como un esquema de desarrollo urbano totalizador, y con ventajas económicas. Es de resaltar que la múltiple coincidencia de textos completos en dos terceras partes de los programas deja la incertidumbre de si existe el estudio previo que ampare las políticas mismas; comprueba que no existe en el peor de los casos. En consecuencia, se configura el problema del mismo programa para condiciones diferenciales.

Reflexiones preliminares

La urbanización ofrece ventajas económicas asociadas a la capacidad productiva de los países. En la mayor parte de los casos, la participación del sistema urbano a la renta nacional es el indicador utilizado para demostrarlo. También se discute la capacidad para ofrecer servicios e infraestructura a cantidad mayor de personas, pero se pone poco énfasis en que la capacidad económica de las regiones también implica una considerable exigencia ambiental o que la consolidación urbana no es homogénea.

Al respecto es posible comentar que el sistema urbano ocupa una proporción menor del planeta, pero desarrolla una capacidad de deterioro muy alta, la cual puede sintetizarse en las condiciones de la población y del sistema natural. En tales circunstancias, el sistema urbano es responsable directo de escalar extraterritorialmente dichos efectos.

En esta medida, las posibilidades de mitigación o regulación son una condición que requiere atención especial de las políticas públicas o territoriales. Sobre todo en los países subdesarrollados, donde los beneficios económicos de la urbanización no necesariamente encuentran una distribución homogénea.

Para sistematizar la revisión de la política urbana se consideran las dimensiones cualitativa y cuantitativa que responden al plano de localización geográfica, según nivel de participación económica y consolidación urbana; así como a la tipología y estrategias, considerando los aspectos de la realidad que son atendidos. En ambos planos, se propone la discusión de la pertinencia económica y ambiental de las políticas urbanas, más que como una referencia geográfica. La instrumentación es consecuente con la racionalidad económica, pero no con ello se justifica la creciente disparidad regional, ni mucho menos la homogenización que la promueve.

La revisión de la política urbana se da en el marco de la zona que provee la mayor renta al país e incluye a los municipios de Morelos donde existe una reproducción de condiciones diferenciales a las que se hace referencia.

Como en la mayor parte de la región central del país existe una amplia disponibilidad de instrumentos territoriales, consignados para su mejor aprovechamiento económico. No obstante, el resultado más representativo es que un fragmento menor cuenta con algún programa urbano, mientras que el resto es objeto de disparidad y desestructuración territorial (el 90% del estado), dado que este no entra en el supuesto aprovechamiento económico regional. Se pone de manifiesto la primera condición diferencial.

Destaca además que la aglomeración en torno a Cuernavaca concentra la mayor parte de políticas urbanas, y la más actualizada (2007-2009), mientras que el resto del estado no cuenta con programa urbano alguno. Este indicador puede explicarse por la participación económica de la zona metropolitana que se sostiene por un mercado turístico e inmobiliario asociado a la relativa accesibilidad y proximidad con el Distrito Federal. La distribución por sí misma se ha llamado patrón de cobertura polarizada.

La segunda condición diferencial tiene que ver con la tipología de las políticas urbanas. En lo general, estas facilitan la instalación del capital inmobiliario, o por el contrario proveen las condiciones necesarias para su funcionamiento e incluyen el desarrollo de infraestructura y la determinación de reservas territoriales susceptibles de ser urbanizadas. El propósito último es disponer de programas urbanos para flexibilizar el despliegue económico, y en alguna medida cumplir con los requerimientos políticos. En consecuencia, regiones con menor potencial económico, inaccesibles o con poca oferta de recursos quedan fuera de la planeación estratégica.

En el excepcional caso de contar con algún programa urbano, las estrategias son homogéneas incluso para condiciones diferenciales del territorio. De esta forma, la interpretación parcial de las particularidades implica tener poca capacidad de previsión de restricciones económicas, ambientales, y de los costos de producción que significan en última instancia no cumplir el propósito de crecimiento económico y desarrollo social. Este marco es que se considera un emplazamiento no diferenciado.

Predomina por ejemplo la orientación de las reservas territoriales, incluso municipios donde existe expulsión de población y una tasa de crecimiento negativa. Las estrategias más recurrentes después de esta son preservar el entorno natural y promover el desarrollo urbano ordenado y sustentable. En ambos casos, se consideran sinónimo de saturar lotes baldíos, y determinar áreas para la expansión física, lo cual tiene un avance muy limitado en términos de la preservación o la sustentabilidad. Resulta preocupante que existe una múltiple coincidencia de textos completos.

Finalmente, la validez de los programas urbanos depende de la forma en que estos modifican las condiciones prevalecientes de la sociedad y el ambiente; requieren una interpretación de las particularidades locales más precisa, incluso si la meta es agilizar el

funcionamiento económico exclusivamente. De hecho, esta falta de interpretación puede redundar en costos de producción no previstos y en restricciones de múltiple especie.

En términos económicos, la capacidad de deterioro del sistema urbano en Morelos tiene dos signos que pueden mencionarse. En 72.72% del estado 4 de cada 10 personas registran un ingreso de hasta dos salarios mínimos, incluso en los municipios de la aglomeración en torno a Cuernavaca.

Al mismo tiempo, 4 de cada 10 viviendas en el estado acusan algún nivel de hacinamiento. La tercera condición diferencial de las políticas territoriales es su desatención a problemas concretos como el ingreso y la vivienda, es decir los beneficios económicos de la urbanización son marginalmente distribuidos.

En el escenario óptimo, las políticas para el sistema urbano requieren de una interpretación apropiada de las particularidades económicas y ambientales del territorio para mitigar las disparidades regionales, y los efectos adversos de que son objeto. Sin embargo, el análisis de los instrumentos vigentes en Morelos refleja condiciones diferenciales que se pueden resumir de la siguiente forma: a) no todo el territorio cuenta con un programa urbano, predominando aquellos en donde existe mayor consolidación urbana, y que está asociada a la participación a la renta del estado, b) los casos en donde existe algún instrumento, este tiene una escala municipal que operativamente no consigue generar las intervenciones apropiadas, ni puntuales; además, se trata de textos copiados íntegros que por supuesto no ofrecen soluciones para casos concretos; c) con base en el nivel de ingreso y la vivienda se puede evaluar parcialmente las desventajas de la planeación, los sectores de ajuste pertinentes.

Las agendas urbanas tienen particularidades que atender. Coincide la relevancia económica con la instrumentación, pero la tendencia homogeneizadora tiene impactos que son adversos y poco rentables. No obstante esta estrategia parece ser el signo de la política urbana, es decir se tiene el problema del mismo programa urbano para las condiciones diferenciales del territorio.

Referencias Bibliográficas

- Pradilla, E., (2008). La globalización imperialista y las ciudades latinoamericanas. En Ramírez, B., (coord.), *Formas territoriales. Visiones y perspectivas desde la teoría*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Osmont, A., (2003), Ciudad y economía. En Balbo, M., Jordán, R., Simioni, D., (comps.), *La ciudad inclusiva*, Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina.
- Torres, F., (2006), Los espacios de reserva y el desarrollo regional. En Torres, F., Gasca, J., (coords) *Los espacios de reserva en la expansión global del capital. El sureste mexicano de cara al Plan Puebla-Panamá*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Ley General de Asentamientos Humanos. Diario oficial (1994).
- Sassen, S., (2003), *Los espectros de la globalización*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Ciccolella, P. y Mignaqui, I. (2009). Capitalismo global y transformaciones metropolitanas: enfoques e instrumentos para repensar el desarrollo urbano. En Poggiese, H. y Cohen Egler, T. T. (comps). *Otro desarrollo urbano. Ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Poggiese, H., (2004), Alianzas transversales, reconfiguración de la política y desarrollo urbano: escenarios del presente y del futuro. En Torres, A., (coord), *El rostro urbano de América Latina*, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Monroy-Ortiz, R. y Monroy, R. (2007), Omisiones y fragmentación. El reto de la planeación. *Revista de Arquitectura, Diseño y Urbanismo*, 2, 279-285.
- Ley General de Asentamientos Humanos. Diario oficial (2010).
- Comisión Económica para América Latina. (2008), *Estudio económico de América Latina y el Caribe. Política Macroeconómica y volatilidad*. Santiago, Chile: Autor.
- Boltvinik, J. y Hernández, E. (1999). *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México: Siglo XXI.
- Boltvinik, J., (2003), Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados, *Economía UNAM*, 49, 14-32.
- Secretaría de Gobernación (2010), *Orden jurídico del ámbito municipal*. [Archivo de compilación jurídica] México: Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional.
- Consejo Nacional de Población, 2009. *Indicadores empleados en la delimitación de las zonas metropolitanas de México por municipio, 2005*. México: Autor.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2007), *Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007. Migración y desarrollo humano*, México: Autor.
- Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos. Periódico oficial “Tierra y Libertad” (2009)
- Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población. Periódico oficial “Tierra y Libertad” (2000).
- Hernández Laos, E., (2006), Bienestar, pobreza y vulnerabilidad: nuevas estimaciones para México, *Comercio exterior*, 53, 453-465.

- Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, 2009. [Metadatos y mapoteca digital].
- United Nations Human Settlements Programme. (2006). *State of worl's cities 2006/7. The millennium developments goals and urban sustainability: 30 years of shaping the habitat agenda*. Nairobi, Kenya: Autor.
- Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Programa Municipal de Desarrollo Urbano, Amacuzac 4505 (2007); Atlatlahucan 4499 (2006); Axochiapan 4447 (2006); Ayala 4478 (2006); Coatlán del Río 4385 (2005); Cuernavaca 4478 (2006); Emiliano Zapata 4404 (2005); Jantetelco 4697 (2009); Jiutepec 4278 (2003); Jojutla 4441 (2006); Jonacatepec 4697 (2009); Mazatepec 4044 (2000); Miacatlán 4736 (2009); Ocuituco 4393 (2005); Puente de Ixtla 4440 (2006); Temixco 4411 (2005); Tepalcingo 4332 (2004); Tepoztlán 4409 (2005); Tetecala 4454 (2006); Tetela del Volcán 4505 (2007); Tlaltizapan 4472 (2006); Tlanepantla 4505 (2007); Tlaquiltenango 4332 (2004); Tlayacapan 4254 (2003); Totolapan 4505 (2007); Xochitepec 4648 (2008); Yautepec 4744 (2009); Yecapixtla 4359 (2004); Zacatepec 4269 (2003); Zacualpan 4548 (2007).
- La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Diario oficial (2011)