

LA PLANEACIÓN EN EL ESTADO DE MORELOS, UN ACERCAMIENTO A LA SITUACIÓN URBANA MUNICIPAL

González Bazán, César Augusto¹

Rivera Islas, José Javier²

RESUMEN

La dinámica económica actual y el crecimiento poblacional se vinculan con los cambios de los patrones productivos de la sociedad, los cuales influyen en las transformaciones estructurales de lo urbano; evidentes en el crecimiento de las ciudades y su entorno. En este sentido, la planeación resulta útil para mitigar las condiciones adversas derivadas del crecimiento urbano, a la vez que permite una administración adecuada de sus recursos. Sin embargo, la carencia u obsolescencia de planes y programas propician condiciones favorables para el despliegue de actividades económicas, desestimando las particularidades sociales así como ambientales.

En este trabajo se revisa de manera general las condiciones de la planeación en Morelos, teniendo en cuenta que ésta es considerada un elemento estratégico para el desarrollo local e incluso nacional. Así mismo, se examina la existencia de los instrumentos de planeación, su temporalidad, así como su contenido para cada uno de los municipios de la entidad. Se considera que la orientación predominantemente económica de los instrumentos existentes y sus estrategias consolidan las actividades productivas relacionadas principalmente con la ciudad. Por lo tanto, el siguiente trabajo tiene como objetivo señalar que la planeación en Morelos, al igual que sus correspondientes estrategias manifiesta mayor interés en el crecimiento económico local por encima del desarrollo social o la conservación de su entorno.

Palabras Clave: Municipios del Estado de Morelos, Planeación del desarrollo, Política.

¹ Mtro. en Urbanismo. Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: cagb.urban@gmail.com.

² Mtro. en Arquitectura. Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: rivera3026@gmail.com

La expansión urbana reciente está asociada a la apertura de los mercados globales bajo la hipótesis de que ésta puede proveer una superación a los rezagos económicos y sociales ocasionados por el sistema económico predominante (Gilbert, 1997:195). En este sentido, los procesos urbanos evidencian una fragmentación intensiva, asociada con un crecimiento no contemplado en la planeación del territorio. Parte de este problema se debe a que no está claramente incorporada en la planeación vigente una perspectiva que englobe los diferentes aspectos estructurales de lo urbano, dificultando llevar a cabo obligaciones conferidas al estado, como son la regulación y promoción del desarrollo económico, social o urbano. Tales circunstancias llevan implícita una descoordinación entre los tres niveles de la administración pública, derivando en la falta de proyectos urbanos en beneficio de la sociedad y concibiendo un patrón similar de crecimiento de las ciudades, con la necesidad de revisar tanto la aplicación como el grado de operatividad de la planeación y la legislación vigente para así asegurar la viabilidad urbana (Covarrubias, 2011:64).

Particularmente en la escala local, los Programas de Desarrollo Municipal cuentan con una interpretación limitada de las particularidades territoriales, en sus estrategias. Por el contrario, el enfoque económico de las políticas territoriales favorece el crecimiento urbano y al despliegue de las actividades económicas, lo cual refleja desequilibrios entre los que destacan la creciente expansión urbana en zonas agroforestales, el incremento demográfico, los problemas de distribución de servicios básicos y particularmente, un incremento del consumo de recursos naturales, al igual que una sustitución en los usos de suelo.

LA PLANEACIÓN FRENTE AL RETO DE LA GLOBALIZACIÓN

Bajo los criterios del actual modelo económico, la ciudad además de ser considerada como un entidad productiva, es un instrumento de dominio territorial que influye directamente en el desarrollo de la sociedad; muestra de ello es que al incrementar su tamaño no necesariamente se desarrollan condiciones de bienestar para su población, generando condiciones de pobreza, abordadas marginalmente por parte de la administración pública (Fernández, 2006:13), (Singer, 1998:166). Atender este tipo de problemática requiere de su interpretación en el contexto político, teniendo en cuenta que tal escenario está en función de relaciones de poder, dentro de las cuales una parte de la estructura social tiene mayor capacidad para realizar sus objetivos; bajo esta perspectiva se puede comprender la situación y transformación de lo urbano más allá de su estructura física (Castells, 1976:289,290). En este proceso, la planificación es relevante para resolver en alguna medida el impacto de las circunstancias adversas presentes en el entorno urbano. Por tanto, es necesario conceptualizarla de manera general como una forma de abordar la realidad a partir del estudio de un conjunto de fenómenos, previendo que la complejidad de la realidad debe ser analizada desde diversos enfoques; orientada de manera específica hacia el desarrollo, esta es una estrategia de regulación social, mientras que enfocada al territorio funciona como un criterio de actuación social en el que se integran procesos ambientales, socioeconómicos, políticos e incluso administrativos, llevados a cabo en la ciudad o en una región (Rózga, 2004:126,127). Desde un enfoque convencional la planeación urbana forma parte de la planeación territorial, concibiéndola como el entendimiento de los procesos que forman parte de la elaboración e implantación de planes sobre la ciudad. Un panorama más amplio le considera un proceso de regulación-dominación derivado de una instancia política, es decir un instrumento de mediación entre actores y objetivos, que bajo las condiciones modernas se presenta como un medio de control social que puede transformar la realidad a voluntad (Rózga, 2004:127) (Castells,1976:296,298) (Valenzuela, 2014;23). No obstante, la planeación urbana se vuelve la herramienta adecuada para la administración y uso

de los recursos públicos, ya que supone como finalidad el beneficio de la mayoría, sin embargo, una ideología basada en el crecimiento económico por sobre el desarrollo social y que ve al mercado como modelo de lógico de racionalidad socioeconómica tergiversa su objetivo para beneficio de grupos ligados directamente al poder político o económico (Valenzuela, 2014:26). Las implicaciones resultantes desafían a la planificación principalmente en el ámbito social, económico, ambiental y administrativo a superar retos asociados con mejorar la calidad de vida, satisfacer necesidades básicas, establecer criterios de reorganización espacial y económica para integrar al sistema productivo a todo tipo de empresa, la conservación del medio físico, la compatibilidad de la agenda económica con la ambiental, la simplificación de trámites burocráticos e incentivar la participación ciudadana (Fernández, 2006:30-31).

En este sentido, los alcances del sistema clásico de planeación han sido rebasados por las transformaciones socio-espaciales originadas por el modelo económico, ocasionando que la intervención pública en materia de desarrollo esté sujeta al proceso globalizador neoliberal, a su vez condicionado por la oferta y demanda del mercado, cuyas estrategias de planificación dirigidas al funcionamiento de la ciudad ponen énfasis en beneficiar los intereses particulares (Fernández, 2006:14,15). La dificultad de plantear a la planificación urbana y territorial como un procesos a largo plazo se debe en palabras de Camagni (2006) a “*la complejidad para definir analíticamente los valores, objetivos y modelos de comportamiento de la sociedad humana, la multiplicidad de los sujetos implicados en la toma de decisiones públicas, y la incertidumbre para prever los resultados.*” (en Fernández, 2006:24).

POLÍTICA PÚBLICA EN EL CONTEXTO DE LA PLANEACIÓN URBANA

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

Aunque es parte fundamental para las políticas públicas el conocer que hacen los gobiernos y cuál es su efecto en el desarrollo de la sociedad, durante las últimas décadas estas se han determinado en base a una conceptualización económica; en donde básicamente los bienes disponibles para todos son de dominio público, pues no admiten posibilidad de exclusión, aunque deben ser regulados social o gubernamentalmente, mientras que aquellos de consumo exclusivo por quienes pueden pagarlo dan forma a lo privado. En este sentido, la toma de decisiones en base a la argumentación económica plantea como solución el libre accionar de los mercados para que estos se desarrollen, maximizando los intereses individuales y limitando la participación del estado en favor del interés público; el cual intenta compensar deficiencias del mercado llevando a cabo actividades de importancia simbólica para la comunidad (Dye en Parsons, 2012:32), (Parsons, 2012:38), (Baber en Parsons, 2012:43). Por tanto, es relevante comprender que la función de las políticas cambia en medida que el estado justifica su

razonamiento en torno a las necesidades, es decir que su carácter está determinado por la administración política y el momento en que esta se aplica (Parsons, 2012:47) (Castells, 1976:294).

La complejidad de las circunstancias derivadas del desequilibrio socioeconómico y que encuentra su principal expresión en el territorio, son motivos por los cuales se espera cualquier gobierno considerado democrático cuente con una política de estado (Parsons, 2012:50). En este sentido, las actividades relacionadas con lo urbano cobran relevancia socialmente a través de las instituciones (Wood en Castells, 1976:294), dado que son consecuencia de una transformación histórica y material constante, reflejada en el carácter de las políticas públicas; ejemplo de esto es la década de los 50's, donde la neutralidad de la administración pública es remplazada por la necesidad de formular políticas de este orden, pero que posteriormente en los 80's son substituidas por el proceso económico globalizador de mercado, considerado el elemento básico para el equilibrio y promoción de intereses tanto públicos como privados (Parsons, 2012:41). Las evidentes contradicciones socioeconómicas existentes en la ciudad permiten concebir a la política urbana como un articulador de los procesos urbanos, que enfrenta fuerzas sociales con intereses específicos y en ciertos casos contradictorios (Castells, 1976:290,294).

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

consolidación de las políticas públicas ligadas a lo urbano, éstas solo parecen posibles si la dualidad público privada de los intereses se acompaña de acciones enérgicas por parte del estado, que den como resultado políticas equitativas en favor del desarrollo social de la ciudad (Torres, 2004: 214,223).

ESTRUCTURACIÓN URBANA Y POSIBILIDAD DE POLÍTICA

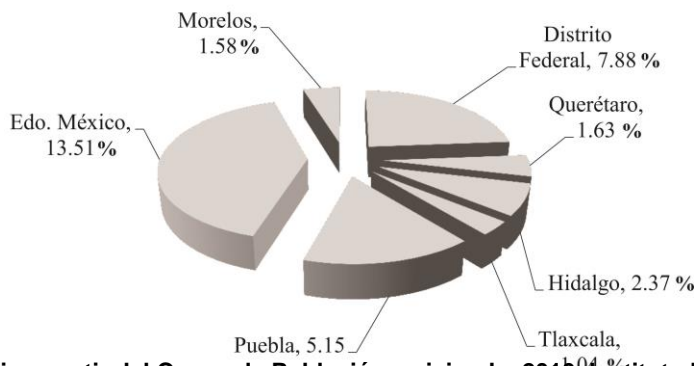
La estructuración territorial moderna se ha moldeado a través del tiempo, durante el cual la división del trabajo e ideología han permeado las prácticas sociales, de tal manera que el modelo productivo es el elemento primordial para la configuración de la ciudad y en general del entorno urbano vigente (Singer, 1998:169). En este sentido, la población juega un papel determinante dentro de la racionalidad económica, dado que la fuerza de trabajo permite mantener en funcionamiento la dinámica productiva de las ciudades; se entiende entonces que la rapidez del crecimiento urbano está asociada directamente a dicho proceso. Este incremento es diferenciado entre las naciones consideradas desarrolladas cuya población urbana va a la baja, mientras que en las naciones subdesarrolladas ocurre un proceso inverso, en donde el incremento poblacional es una constante. Planteándose así un escenario, donde a finales del siglo pasado existían 35 ciudades con más de 5 millones de habitantes en el mundo, y de estas 22 se encontraban en países subdesarrollados (Rogers, 2008:27). Por tal motivo, la ciudad es considerada un referente económico en el que la aglomeración poblacional funciona como una oferta de trabajo al igual que un mercado constante. Desde este enfoque, su composición espacial requiere de una alta concentración de población para mantener la racionalidad del modelo económico, en donde mayor cantidad de mano de obra es igual a más producción y consumo de mercancías (Singer, 1998:166). En este sentido, su función está definida por sus actividades de intercambio y consumo tanto interno como externo, al igual que por su especialización, determinando el ritmo de crecimiento paralelamente a su extensión territorial; aunque también está condicionado a ciertos factores exógenos, como la localización geográfica

del asentamiento o de las actividades que se desarrollan en las zonas circundantes, entre otras. Sin embargo, esto trae consigo una dinámica que no les permite ser autosuficientes, pues al enfocarse a cubrir ciertas necesidades sobretodo productivas, desatienden otras que son cubiertas a través del intercambio con ciudades similares pero de diferente actividad económica. Tal interacción permite integrar una red urbana en la que se interconectan los diferentes tipos de ciudades, sistematizando su funcionamiento con la finalidad de intercambiar bienes industrializados y de servicios; esto enmarcado bajo los recientes patrones económicos de interrelación global del proceso de producción (Singer, 1998:168).

CARACTERÍSTICAS REGIONALES DEL ESTADO DE MORELOS

Morelos forma parte de la Región Central del País (RCP), ver mapa 1, la cual en términos demográficos contribuye relevantemente; según INEGI (2010) la población de esta región se estima en 37,246, 889 habitantes, es decir 33.16% del total nacional, donde las entidades con mayor concentración de población son Estado de México con 15,175,862 habitantes y Distrito Federal con 8,851,080 habitantes, conformando entre las dos 64.51% del total de la región, como se aprecia en la gráfica 1.

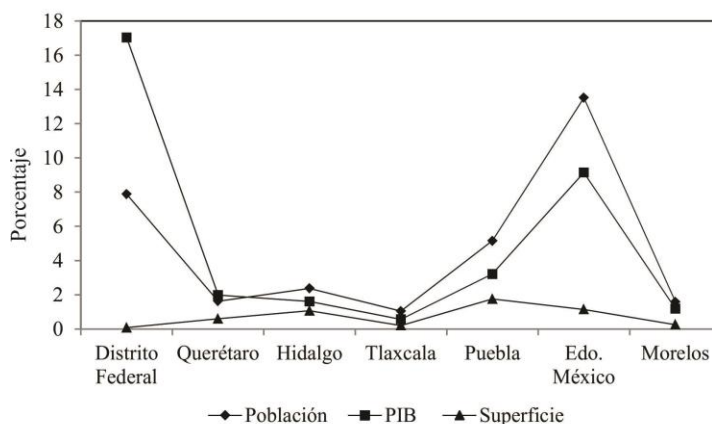
Gráfica 1. Distribución de población de la RCP



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

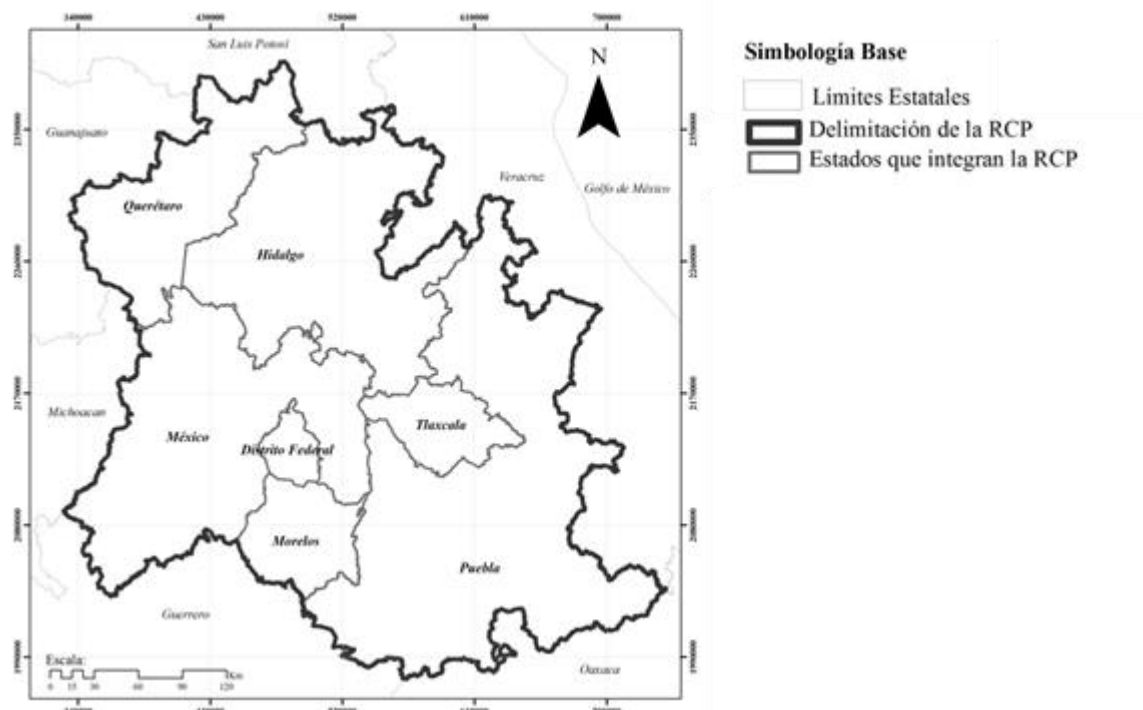
Considerando la dinámica registrada en la región, Morelos aporta 3.40% al PIB regional, colocándolo en penúltimo lugar de las entidades que la componen solo por delante de Tlaxcala; en el contexto nacional, esta cifra se reduce a solo 1.18% (INEGI, 2011). Con una extensión territorial que abarca el 0.25% del país, este concentra 1, 777, 227 habitantes, 607,291 más que Tlaxcala con menor aporte tanto económico como demográfico (INEGI: 2010), como se observa en la gráfica 2.

Gráfica 2. Indicadores generales de la Región de Conurbación del Centro del País (RCP).



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y vivienda, 2010. INEGI.

Mapa 1. Región Centro del País



Fuente: Elaboración propia a partir del Marco Geoestadístico Nacional 2010. INEGI.

En Morelos, el 84% de su población se distribuye en áreas urbanas, el restante 16% lo hace en el ámbito rural; la densidad promedio es de 364 personas/km², la cual es seis veces mayor que el promedio nacional, convirtiéndolo el tercer estado más densamente poblado del país (INEGI, 2010). Su crecimiento poblacional aumento en un 1,673,787 habitantes entre 1921 y 2010; estableciendo la mayor tasa de crecimiento entre 1950 y 1960 con 4.6%, mientras que en 2010 la media nacional se estima en 1.4%, y la estatal en 1.3% (INEGI, 1920, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 2000, 2010).

En este escenario, la composición de la Población Económicamente Activa (PEA), incremento en 744,599 personas; 95.18% están ocupadas en 79,404 unidades económicas (INEGI, 2009). La estructura económica demuestra mayor relevancia del sector terciario, empleando 66.71% de la población ocupada; en tanto que el secundario utiliza 22.49% y el primario 10.03% (INEGI,

2010). La aportación al Producto Interno Bruto estatal por sector se estima en 96,010, 46,657 y 4,290 millones de pesos, respectivamente (INEGI, 2011). Cabe destacar que la inversión extranjera directa es un factor atraído por la centralidad e infraestructura de la región; para la última década, la inversión en la entidad se estimó en 1,566.9 millones de dólares, 1378.2 provenientes de Estados Unidos, 90.5 de España, 39.4 de Alemania, 37 de Francia y 21.8 de Japón (Rodríguez, 2011:126). La principal consecuencia de dicha inversión fue el desarrollo de la actividad comercial, servicios de alojamiento, preparación de alimentos, bebidas, educativos, médicos, de transporte, financieros e inmobiliarios (INEGI, 2009). Como se comenta antes, la intensidad de las actividades económicas y su localización regional llevan a la explotación de los recursos naturales, lo cual desequilibra el funcionamiento de los ecosistemas.

En contraste, con los indicadores económicos se observa un incremento de los porcentajes de pobreza estatal, la cual alcanzó 45.5 % de la población, es decir 61,300 más que la cantidad registrada en 2010; el principal problema consiste en la pérdida progresiva de acceso a la seguridad social, seguido por la inaccesibilidad a la alimentación, los servicios de salud, servicios básicos en la vivienda y por rezago educativo. Así pues, las carencias sociales agudizadas por un ingreso salarial debajo de la línea de bienestar mínimo, es decir insuficiente para satisfacer las necesidades alimentarias de 117,300 personas, alrededor de 6.3% en condiciones de pobreza extrema; resaltando particularmente por esta situación los municipios de Totolapan y Tétela del Volcán (CONEVAL, 2012).

SITUACIÓN DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO EN EL CONTEXTO REGIONAL

Los cambios gestados durante la década de los ochenta formaron parte del proceso de descentralización de las actividades del país, con lo que se dio prioridad a la planeación como el medio por el cual se puede alcanzar el desarrollo integral de su población. Dichas transformaciones trajeron consigo reformas aplicadas desde una base constitucional que

consolidó la desconcentración de actividades estratégicas, convirtiéndolas en responsabilidad de las autoridades locales. No obstante, la planeación del desarrollo integral en estados y municipios debe guardar congruencia con la planeación nacional, esto a través de convenios que establezcan los procesos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno así como con autoridades correspondientes (Ley de Planeación, 2012)³.

En este sentido, los estados organizados político-administrativamente en base al municipio libre, cuentan con personalidad jurídica propia, permitiéndoles manejar su patrimonio conforme a las leyes locales. Por tanto, están facultados para formular, aprobar, administrar, evaluar, vigilar y modificar planes de desarrollo, de desarrollo urbano municipal, de desarrollo regional, de conurbación, e incluso programas de ordenamiento ecológico locales (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2013)⁴, (Constitución política del Estado Libre y Soberano del Estado de Morelos, 2013)⁵, (Ley general de asentamiento humanos, 2012)⁶, (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, 2009)⁷.

En Morelos, el municipio constituye una entidad que se conduce de acuerdo a los principios de la administración pública, diferenciando y conceptualizando las actividades municipales en tareas de planeación, organización, programación, presupuestación, ejecución y control. Asignándosele constitucionalmente la planificación de sus actividades y programas dentro de un Plan Municipal de desarrollo; elaborado por un comité de planeación, mediante consulta popular, según lo establecido en el sistema de planeación democrática, apegándose a los objetivos, políticas y estrategias del Plan Estatal y Nacional de desarrollo (González, 2010:101).

³ Artículo 33, 34

⁴ Artículo 115

⁵ Artículo 116

⁶ Artículo 9, 15

⁷ Artículo 8

En este contexto, las administraciones públicas municipales de Morelos no pueden exceder un plazo de 4 meses a partir de la toma de posesión del ayuntamiento para elaborar, aprobar y publicar los planes municipales de desarrollo; ya que su vigencia es válida por el periodo constitucional que le corresponda a la administración. Además, la instancia municipal debe precisar en los planes objetivos generales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del municipio, así como los recursos asignados a estos fines; así mismo, le atañe establecer instrumentos y los responsables de su ejecución; también, le corresponde determinar los lineamientos de política global, sectorial y de servicios municipales (Ley Estatal de Planeación, 1997)⁸.

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

Para contar con un panorama general del contexto regional en cuanto a instrumentación, se revisaron 27 Planes de Desarrollo periodo 2009-2012, 6 para el 2000-2006 y 3 que cubren el ciclo de gobierno 2000-2003. El 94% estuvieron disponibles en fuentes no oficiales; como el Orden Jurídico Nacional, donde se localizaron 2 programas; 10 en la Consejería jurídica del Estado de Morelos; 20 anunciados por su respectivo municipio; y uno publicado en el periódico oficial "Tierra y Libertad", como se aprecia en el cuadro 1. Los municipios, aportan en su mayoría los instrumentos para el análisis, debido a que son las fuentes en donde se encuentran los Planes de desarrollo con la vigencia propuesta para la revisión. Por esta razón la validez

⁸ Artículo 24, 26

del 82% de los Planes consultados comprende el periodo 2009-2012; mientras que el 9% corresponde a los años entre 2003-2006; y el porcentaje restante tiene una obsolescencia de más de 10 años, abarcando el periodo 2000-2003, como se observa en el cuadro 2.

Cuadro 1. Origen de los Planes revisados

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

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

Cuadro 2. Vigencia de los programas consultados

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

Fuente: Elaboración propia a partir del Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Consejería jurídica del Estado de Morelos, Orden Jurídico Nacional y Programas Municipales de Desarrollo.

En el Estado, 27 de los 33 municipios tienen un instrumento de administración y planificación municipal, correspondiente al trienio de gobierno 2009-2012; sin embargo en una revisión posterior al periódico oficial Tierra y Libertad, se identificó que tan solo 48% de estos planes de desarrollo se encuentran publicados. Es decir, que 13 municipios cuentan con un instrumento vigente para este periodo, los cuales son de índole oficial, reconocidos y difundidos por el

Gobierno del Estado de Morelos para la planeación del desarrollo en su territorio. Aunque cada uno de los municipios dispone de algún plan difundido por el periódico oficial, existen diferencias entre la vigencia de los documento publicados, de tal manera que 9 pertenecen a periodos de gobierno entre los años 2000 a 2006, mientras que los 11 restantes corresponden al 2006-2009, como se puede corroborar en el cuadro 3.

Cuadro 3. Revisión periódico oficial tierra y libertad

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

Fuente: Elaboración propia a partir del Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Programas Municipales de Desarrollo.

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

ANÁLISIS DE POLÍTICAS, UNA MIRADA A LOS PLANES DE DESARROLLO DEL ESTADO

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

En lo referente a la disponibilidad de políticas, es significativo mencionar que 30 municipios no cuentan con algún tipo de política, ni siquiera mencionan su existencia. En contraparte solo tres

de ellos plantean este tipo de estrategias en alguno de los aspectos urbanos, económicos o ambientales; como se aprecia en el cuadro 4, los municipios de Amacuzac, Temoac y Jojutla plantean como tal su uso en los planes de desarrollo. Aunque solo el primero muestra propuestas dentro de los tres ámbitos, poniendo énfasis en la transición de la población al sector servicios evidenciando dicho enfoque; el segundo lo hace únicamente para el tema urbano, dirigiendo sus esfuerzos hacia la delimitación del territorio urbano, así como a la renovación y construcción de infraestructura necesaria para las actividades del municipio; mientras que ultimo, a pesar de tener un plan con una obsolescencia de 10 años, resalta lo económico, creando polos rurales y urbanos de este tipo, por medio de la construcción de vialidades e infraestructura para atraer inversión. Los tres coinciden en el escaso contenido de sus políticas, que difícilmente rebasan una o dos líneas de redacción, exponiendo de manera insuficiente su propósito esencial, los recursos con los que se contara o el tiempo en que efectuara; es decir que no se estructuran como, con qué y para que de las mismas. Por lo que no representan una propuesta sólida de las acciones que se pretenden realizar en sus respectivos territorios.

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

expone objetivos. Caso particular es el de Totolapan, el cual además de carecer de políticas, también lo hace de estrategias económicas.

Cuadro 4. Disponibilidad de políticas en Morelos

Municipio	Políticas			Objetivos			Estrategias		
	Urba- nas	Econó- micas	Ambien- tales	Urba- nos	Econó- micos	Ambien- tales	Urba- nas	Econó- micas	Ambien- tales
Amacuzac	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Atlatlahucan				X	X	X	X	X	X
Axochiapan							X	X	X
Ayala				X		X	X		X
Coatlán del Río					X			X	
Cuautla				X	X	X	X	X	X
Cuernavaca				X	X	X	X	X	X
Emiliano Zapata				X	X	X	X	X	X
Huitzilac				X	X	X	X	X	X
Jantetelco					X			X	
Jiutepec				X	X	X	X	X	X
Jojutla		X		X	X		X	X	X
Jonacatepec				X	X	X	X	X	X
Mazatepec					X	X		X	X
Miacatlán					X			X	
Ocuítuco				X			X	X	
Puente de Ixtla							X	X	X
Temixco				X	X	X			
Temoac	X			X	X	X		X	X
Tepalcingo				X	X		X	X	
Tepoztlán				X	X	X	X	X	X
Tetecala				X	X	X	X	X	X
Tetela del Volcán				X	X	X	X	X	X
Tlalnepantla							X	X	
Tlaltizapán				X	X		X	X	
Tlaquiltenango				X	X		X	X	
Tlayacapan				X	X	X	X	X	X
Totolapan				X	X	X	X		X
Xochitepec				X	X	X	X	X	X
Yautepec				X	X	X	X	X	X
Yecapixtla				X	X	X	X	X	X
Zacatepec				X	X	X	X	X	X
Zacualpan de Amilpas				X	X	X	X	X	X

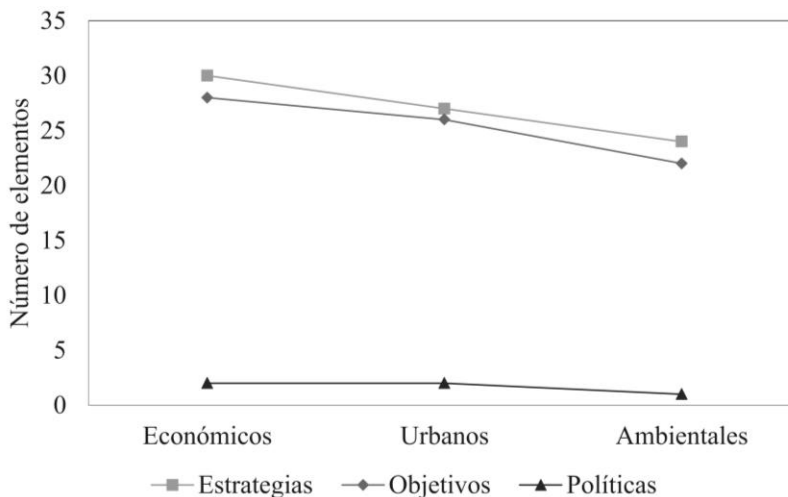
Fuente: Elaboración propia a partir del Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Programas Municipales de Desarrollo.

La disposición de los objetivos en los Planes de desarrollo municipal, se inclinan principalmente en favor de las condiciones económicas, ya que del total de las localidades Morelenses la mayor parte tienden hacia este sector; seguidos por las de tipo urbano; y finalmente las que se

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

Aunque existen diferencias entre políticas, estrategias y objetivos propuestos por los municipios, de acuerdo con lo observado son prioritarias las circunstancias económicas, ver gráfica 3; las cuales tienen como el argumento principal la atracción de inversión, debido a que es la forma más fácil de obtener recursos por parte de las localidades del Estado, además se convierte en una de las más importantes fuentes de trabajo para la población. Posteriormente, se encuentra lo urbano, que en general están encaminados a la construcción y consolidación de infraestructura básica; por otro lado hacen referencia a la ampliación de servicios sociales, así como a los de salud y cultura. Finalmente por ser las menos, están las disposiciones ambientales, de las cuales privan temas relacionados al monitoreo para el uso de los recursos disponibles y su conservación.

Gráfica 3. Tendencia de los instrumentos existentes



Fuente: Elaboración propia a partir del Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Consejería jurídica del Estado de Morelos, Orden Jurídico Nacional y Programas Municipales de Desarrollo.

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

REFLEXIÓN FINAL

En Morelos, los instrumentos de planeación del desarrollo cubren más del 80% de los municipios, éstos corresponden al trienio de gobierno 2009-2012, de los cuales el periódico oficial Tierra y Libertad reconoce 13 Planes de Desarrollo equivalente a 40% del total publicados oficialmente; del resto, 9 pertenecen a periodos de gobierno que van del año 2000 a 2006, mientras que 11 corresponden al periodo 2006-2009. Lo anterior demuestra falta de actualización de los instrumentos de desarrollo en al menos 20 municipios del Estado, particularmente Axochiapan, Jojutla, Temoac, Tepalcingo, Tlaquiltenango y Zacatepec. Si contextualizamos de acuerdo a la Ley de Planeación del Estado, un programa tiene validez solo por el plazo constitucional correspondiente a la administración; en el caso de que se elabore un nuevo programa de desarrollo, éste no rebasara un plazo de 4 meses para su publicación, lo cual quiere decir que más de 60% de las localidades en Morelos no cuentan con un instrumento de planeación. En este marco, es posible plantear algunos cuestionamientos ya que si más de 80% de los ayuntamientos tienen un programa de desarrollo 2009-2012 y están obligados a

presentarlo y publicarlo en un plazo no mayor de 4 meses ¿por qué éstos no aparecen en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”?, si existen estos instrumentos, ¿el hecho de que no se publiquen es responsabilidad del municipio o del Congreso Estatal?

En cuanto a su contenido, la Ley de Planeación dispone se usen lineamientos de política, así como la previsión de los recursos que se asignen según los objetivos y estrategias, no obstante, los instrumentos cumplen parcialmente ya que 30 de los municipios no cuentan con algún tipo de política, ni siquiera mencionan su existencia; solo Amacuzac, Temoac y Jojutla las plantean dentro de sus programas coincidiendo en el escaso contenido que expone de manera insuficiente su propósito, sus recursos o el tiempo para realizar alguna acción; en este sentido, ninguno de los programas expone la manera de evaluar los alcances de las estrategias propuestas, a pesar de ser parte fundamental si se proponen trabajar a favor de las políticas, aunque estas no existan como es el caso en la mayor parte del Estado, “*convirtiendo a tales instrumentos en programas de gobierno más que en programas de desarrollo*” (Iracheta, 2009). Si tenemos presente que una política, las estrategias o los objetivos son elementos por medio de los cuales se administra el territorio y las actividades que se realizan en él, entonces el carácter impreso dentro de éstos ayuda a hacer viable el funcionamiento del sistema urbano, al igual que de su entorno. No obstante, bajo la orientación económica de los Planes de Desarrollo Municipal se ha priorizado la atracción de inversión nacional o extranjera para hacer competitivas a las localidades y fomentar el empleo principalmente, en contraparte se ha restado importancia a la formulación de estrategias con fines sociales o relacionadas con el medio ambiente. Como consecuencia se tienen planes y políticas que mitigan problemas a corto plazo, de forma superflua, que no pueden ser medidos ni evaluados, dificultando determinar acciones adecuadas para abordar las condiciones de cada localidad.

BIBLIOGRAFÍA

Castells, M. (1974). *La cuestión urbana*. Siglo XXI. México.

Consejo Nacional de Evaluación de la política de desarrollo social (CONEVAL). (2012). Informe de Pobreza en México el país, los estados y sus municipios 2010. CONEVAL. México.

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

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

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

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

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

INEGI. (2012). Censo de Población 1900, 1912, 1921, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000, 2010. INEGI. México.

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

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

Iracheta, A. (2009). Políticas para gobernar las metrópolis mexicanas. Porrúa. México.

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

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

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

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

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

Programas Municipales de Desarrollo: Amacuzac (2011), Atlatlahucan (2011), Axochiapan (2011), Ayala (2010), Coatlan del Río (2011), Cuautla (2010), Cuernavaca (2011), Emiliano Zapata (2010), Huitzilac (2011), Jantetelco (2010), Jojutla (2003, 4236), Jiutepec (2011), Jonacatepec (2004), Mazatepec (2011), Miacatlán (2011), Ocuituco (2001), Puente de Ixtla (2011), Temixco (2011), Temoac (2001), Tepalcingo (2011), Tepoztlan (2011), Tetecala (2010), Tetela del Volcán (2011), Tlalnepantla (2010), Tlaltizapan (2011), Tlaquiltenango (2011), Tlayacapan (2011), Totolapan (2004), Xochitepec (2011), Yautepec (2011), Yecapixtla (2004), Zacatepec (2011).

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

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

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.

Singer, P. (1998). *Economía política de la urbanización*. Siglo XXI. México.

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