



Planeación Territorial, Metropolitación, y Medio Ambiente



Planeación Territorial, Metropolitación y Medio Ambiente

M. en P.D.U. Francisco Javier Rosas Ferrusca
Coordinador General

El Cuerpo Académico Planeación, Urbanismo y Medio Ambiente (CAPUMA), surge en el año 2010 con la finalidad de coadyuvar en el fortalecimiento del trabajo colegiado entre profesores de la Facultad de Planeación Urbana y generar a mediano plazo, vínculos de colaboración con otros cuerpos académicos de nivel nacional e internacional, que permitan el intercambio de información y experiencias sobre la temática territorial y ambiental.

La presente obra surge entonces como fruto de ese trabajo integral en torno a reflexiones sobre las temáticas afines a la planeación, el urbanismo y el medio ambiente como factores que hoy en día han tomado relevancia a la luz de la problemática que se vive en la mayor parte de las ciudades en el ámbito nacional y que directamente están ligadas con alteraciones en los componentes del entorno natural, el uso y explotación indiscriminada de los recursos, el crecimiento demográfico y las actividades económicas.

Los artículos que integran el contenido del libro Planeación Territorial, Metropolitación y Medio Ambiente son reflexiones teórico-prácticas sobre la relación entre el marco normativo y sus implicaciones en el ordenamiento del territorio y el medio ambiente, además destacan cómo los nuevos procesos sociales van reconfigurando las formas tradicionales de ocupación del territorio y cómo se generan procesos de renovación en los centros urbanos tradicionales; finalmente, en el apartado económico se analizan los procesos de desarrollo local en México en comparación con un país Europeo.



Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Planeación Urbana y Regional





Cuerpo
Académico
Planeación, Urbanismo y
Medio Ambiente

Planeación Territorial, Metropolización y Medio Ambiente



M. en P.D.U. Francisco Javier Rosas Ferrusca
Coordinador General

Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Planeación Urbana y Regional



Quedan rigurosamente prohibidas, sin autorización escrita de los titulares del *copyright*, en las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

Editor: Francisco Javier Rosas Ferrusca
Arte y diseño: Emmanuelle Ramos Jiménez
www.leucorama.com

Colaboradores:
Pedro Leobardo Jiménez Sánchez
Héctor Campos Alanís
Teresa Becerril Sánchez
Juan Roberto Calderón Maya
Ana María Marmoleo Uribe
Verónica Miranda Rosales

Primera Edición, 2011

Facultad de Planeación Urbana y Regional
Universidad Autónoma del Estado de México
Calle Mariano Matamoros casi esquina Paseo Tolloca s/n, Colonia Universidad.
Toluca, Estado de México. C.P. 50130
Tels.: 01 (722) 219-46-13, 212-19-38 y 212-92-46 ext. 133
www.uaemex.mx/fapur/

Impreso y hecho en México / Printed in Mexico
ISBN:

Índice



ÍNDICE		_5
INTRODUCCIÓN		_9
APARTADO UNO		_21
Aspectos normativos del territorio y el medio ambiente		
UNO.1	Desarrollo Metropolitano Sustentable: alcances y limitaciones jurídico normativas Francisco Javier Rosas Ferrusca Edgar Eduardo Zúñiga Cordero	_23
UNO.2	Hacia una política de sustentabilidad en el cuidado y conservación del agua en el Estado de México Héctor Campos Alanís Juan Roberto Calderón Maya Pedro Leobardo Jiménez Sánchez	_101
UNO.3	Ocupación irregular del suelo habitacional en el conjunto urbano Los Sauces IV, municipio de Toluca Pedro Leobardo Jiménez Sánchez Rosa Salgado Colín	_139
APARTADO DOS		_161
Reconfiguración territorial		
DOS.1	Urbanizaciones cerradas: formas de habitar y conformar el espacio público Teresa Becerril Sánchez	_163

DOS.2

Reterritorialización: una búsqueda para la identidad Social-Territorial en la Ciudad de Toluca, Estado de México

Ana María Marmolejo Uribe
Juan Valentín Carbajal Delgado

_179

DOS.3

De la teorización a la socialización del espacio y su aplicación empírica al proceso de producción del espacio urbano en el municipio de Toluca

Pedro Leobardo Jiménez Sánchez
Héctor Campos Alanís
Verónica Miranda Rosales

_201

APARTADO TRES

_225

Desarrollo económico e implicaciones territoriales

TRES.1

Análisis comparativo de dos modelos urbanos turísticos: el caso de Cancún, México y Marbella, España

Juan Roberto Calderón Maya
Luis Miguel Valenzuela Montes

_227

TRES.2

La floricultura como opción de desarrollo económico local en cuatro localidades del municipio de Ixtlahuaca, Estado de México

Verónica Miranda Rosales
Marco Antonio Peña Román
Pedro Leobardo Jiménez Sánchez

_249

CAPUMA

_286

Integrantes del Cuerpo Académico de Planeación, Urbanismo y Medio Ambiente

Introducción





CERO

El estudio del territorio durante la segunda mitad del siglo XX, se ha dado sobre la base de una consolidación de factores de índole político, económico, social y cultural, que ha dado muestras de un proceso cambiante y heterogéneo, y no como un fenómeno estático; por el contrario, se observan una diversidad de problemas y fenómenos que redundan significativamente en el proceso de reconfiguración espacial. Pero ello, sin lugar a dudas, no es asilado del fenómeno social que se deriva de la explosiva concentración y crecimiento demográfico de las áreas urbanas, al grado de que las acciones de la sociedad han determinado diferentes fenómenos sociales en el territorio. Quizás uno de los principales problemas que se han identificado en el territorio es la deficiencia que tienen los instrumentos jurídicos-normativos, administrativos y de planeación implementados por el Estado para ordenar el crecimiento de los asentamientos humanos y centros de población.

A razón de las acciones neoliberales en nuestro país, la participación del Estado ha tomado un segundo lugar en la relación con la satisfacción de las necesidades de la sociedad, pasando de ser un ente constructor y desarrollador, a uno que sólo regula las acciones del sector privado para la satisfacción de las necesidades de la sociedad en materia de suelo, infraestructura, vivienda y servicios urbanos. Es latente entonces la carencia de un agente que satisfaga a tiempo todas las acciones de desarrollo en el territorio y establezca las condiciones físicas adecuadas para satisfacer dichas necesidades. En respuesta, la sociedad implementa sus propias formas y procesos de producción de espacios, no obstante este proceso determina fenómenos espaciales y sociales que impactan en el territorio.

Quizás este marco referencial en torno a la participación de los sectores público, privado y social, parece ser un discurso más sobre las deficiencias que se tienen en torno al ordenamiento territorial, la función social y las consecuencias en el territorio, no obstante esto no deja de ser una preocupación fundamental y objeto de investigación académica. En esta ocasión, el presente libro expone esta preocupación a partir de una serie de artículos vinculados con el estudio del fenómeno territorial; los artículos reunidos son resultados de estudios del grupo de investigadores



que conforman el Cuerpo Académico *Planeación, Urbanismo y Medio Ambiente*, de la Universidad Autónoma del Estado de México, que se han dado a la tarea de exponer desde diferentes perspectivas teóricas y prácticas el fenómeno territorial, identificando problemas físicos y territoriales comunes en torno a la actividad de la planeación, del urbanismo y desde una perspectiva ambiental.

En este sentido, este libro pretende ser un punto de encuentro de puntos de vista de análisis e ir más allá de artículos que determinan una problemática y propuestas de solución, por lo que expone productos derivados de actividades que se han predeterminado para la formación y consolidación del cuerpo académico. Pero este propósito no es limitado, los artículos engloban la participación de investigadores, que en coautoría con colaboradores de investigación y de alumnos activos y egresados de las Licenciaturas en Planeación territorial y Ciencias Ambientales y del Doctorado en Ciencias Sociales que ofrece nuestra Universidad, como medio de plataforma para la formación de recursos humanos especialistas en torno a los temas que se abordan en el presente libro.

De esta manera, involucrar las diferentes posturas de los autores y la forma en cómo abordan cada uno de ellos el problema territorial y espacial, determina asimismo la inclusión y referencia de una diversidad de metodologías para abordar los fenómenos territoriales y su problemática, sin dejar de lado que existe una interdependencia y coincidencia de los fenómenos identificados en los estudios y análisis. Por ello, el presente libro muestra al lector diversos puntos de encuentro y coincidencias en las áreas de planeación, del urbanismo y del medio ambiente, como variables que se conjugan en el territorio y en el espacio desde un enfoque interdisciplinario.

Las temáticas que se abordan no sólo merecen una particular atención y respeto hacia los especialistas que las desarrollan, sino además la responsabilidad que tienen cada uno de ellos de atender los programas de investigación y docencia a que les han llevado a una especialización en su ramo. Cada uno de ellos retoma sus temas de investigación y los manifiesta en los artículos que se presentan, no obstante, existe un punto de encuentro entre ellos al manifestar temas que se entrelazan entre sí

y que determinan que el estudio del territorio no se puede hacer de manera aislada, sino que debe ser producto de una constante relación de las variables teóricas y conceptuales que se vierten en ellas, al grado que algunos artículos tuvieron que generarse de manera colaborativa entre los miembros del grupo de investigación del que se deriva el presente libro.

Así, el libro hace referencia a diversas posturas y enfoques teóricos y metodológicos que se expresan en el entendimiento de la praxis de las realidades analizadas en un nivel metropolitano, regional, municipal y local, motivando con ello que el libro se estructure en tres secciones, mismas que integran artículos dirigidos al análisis de temáticas que cubren las áreas de los investigadores participantes. En este sentido, la primera sección denominada *Aspectos normativos del territorio y el medio ambiente*, reúne trabajos dirigidos al estudio de los instrumentos jurídicos-normativos y de planeación en materia territorial, a través del cual, y bajo un enfoque metropolitano, estatal y local, se manifiestan los problemas en el territorio, producto de las deficiencias que presenta la legislación y los planes de desarrollo urbano en los tres ámbitos de

gobierno y su aplicación en el territorio, causando desequilibrios y desigualdades económicas, políticas, sociales y urbanas, producto de las acciones de la sociedad, al rebasar las acciones derivadas de las políticas y estrategias implementadas por el Estado.

El trabajo de Francisco Javier Rosas Ferrusca y Edgar Eduardo Zúñiga Cordero, intitulado “*Desarrollo Metropolitano Sustentable: alcances y limitaciones jurídico normativas*”, expone el análisis de los 22 municipios de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, en el que se conjuga el fenómeno de la expansión de los centros urbanos y de la conurbación, que han cobrado importancia en la zona de estudio, rebasando los límites político-administrativos, las relaciones funcionales y de afectación que hacen más complejas las acciones de coordinación y participación de los gobiernos municipales, causando una insustentabilidad de la metrópoli; asimismo, ponen de manifiesto que el marco jurídico-normativo y de planeación vigente no ha logrado minimizar el impacto negativo del proceso de metropolización a nivel nacional, ya que las decisiones se toman arbitrariamente; demuestran además que el marco jurídico normativo que se



opera en los tres niveles de gobierno presenta limitaciones en materia de desarrollo metropolitano sustentable y de planeación ante la constante evolución de los procesos urbanos y económicos que se manifiestan en el territorio; por su parte, señalan, la legislación estatal ha sido diseñada para responder a fenómenos específicos, como es la conurbación, su integración física y relación funcional de los asentamientos humanos con la zona metropolitana y la coordinación parcial entre municipios y no a una relación integral con los problemas territoriales. En lo que respecta a la sustentabilidad, observan que la legislación en torno a la biodiversidad no responde a medidas inmediatas para contrarrestar el deterioro y contaminación ambiental que caracteriza a las zonas metropolitanas del país.

Por su parte, el trabajo *“Hacia una Política de Sustentabilidad en el cuidado y conservación del agua en el Estado de México”*, de Héctor Campos Alanís, Juan Roberto Calderón Maya y Pedro Leobardo Jiménez Sánchez, estudia las Políticas Públicas, a efecto de analizar el deterioro y contaminación constante de recursos naturales y retoman el recurso agua como la variable central y participe de las Políticas Ambientales o de Sustentabilidad eficientes. Un planteamiento del estudio es reconocer que si aspiramos a lograr ciudades o entornos urbanos sustentables, es necesario incidir en el aprovechamiento, consumo y reutilización adecuada de los recursos naturales, y particularmente del agua. El ámbito territorial de estudio es desde el nivel mundial, al latinoamericano y mexicano, para sustentarse en el caso del Estado de México; en éste se abordan la utilidad, principios y lineamientos de las políticas ambientales y de desarrollo sustentable en materia del recurso agua. Entre las conclusiones a las que llega el estudio destacan las políticas establecidas por el Estado en materia de agua, las cuales consideran que si bien existe una participación de las instancias de los tres niveles de gobierno, así como de algunos sectores privados, se ha dejado de lado la participación de la población, siendo esta deficiencia la causante principal de la problemática de los programas e instrumentos de conservación ambiental, de fomento económico y de las políticas sociales en México.

El trabajo de Pedro Leobardo Jiménez Sánchez y Rosa Delfina Salgado Colín, manifiesta otra problemática derivada del proceso de urbanización en México, donde

el fenómeno de concentración de la población en diversos puntos estratégicos del territorio ha determinado que varias ciudades empiezan a presentar problemas graves de sobrepoblación, que trascienden en la cuestión de la demanda de vivienda y de los servicios públicos. El planteamiento es que existen agentes sociales que afectan a la apropiación y ocupación del medio físico construido, así como la estructuración del espacio, que se caracteriza por un crecimiento y expansión de la mancha urbana de las ciudades de manera desordenada y descontrolada. El estudio muestra resultados derivados del fenómeno de la ocupación irregular del suelo con uso habitacional en los conjuntos urbanos, tomando como referente empírico el conjunto urbano habitacional de tipo interés social los “Sauces IV”, ubicado en el municipio de Toluca, Estado de México. Así, en el trabajo titulado *“Ocupación irregular del uso del suelo habitacional en el conjunto urbano los “Sauces IV”, Municipio de Toluca”*, estos autores identifican que los desarrollos habitacionales son objeto tanto de la ocupación del suelo por parte de los sectores público y privado, como de acciones de irregularidad provocadas por la sociedad; el estudio señala que a pesar de que en la legislación se han

incorporado figuras jurídicas cuyo desarrollo es regulado y normado tanto por instrumentos jurídicos en la materia como en los planes de desarrollo urbano, a fin de garantizar un crecimiento urbano ordenado y controlado, como es el conjunto urbano, las acciones de la sociedad determinan una ocupación irregular del suelo destinado para vivienda por otros usos no considerados en la autorización correspondiente.

El planteamiento principal es que la ocupación irregular del suelo habitacional por usos comerciales y/o de servicios, responde a la satisfacción de las necesidades sociales básicas e inmediatas de la población, violentando los procedimientos y la normatividad jurídica y de planeación urbana establecida por el Estado. Finalmente, concluyen que si bien la vivienda se han convertido en una de las necesidades básicas de la población, los mecanismos diseñados y las figuras jurídicas establecidas por el Estado, no han garantizado el crecimiento urbano ordenado y controlado, por lo que la normatividad administrativa y urbana establecida en la legislación y en los planes de desarrollo urbano, no han cumplido con los objetivos de impulsar el desarrollo urbano de manera ordenada y controlada.



La segunda sección del libro denominada Reconfiguración Territorial, involucra tres trabajos dirigidos al estudio de cómo el territorio se ha reconfigurado a partir de procesos y fenómenos de ocupación manifestados por las necesidades de la población, trayendo consigo una reconfiguración del espacio y nuevas formas de ocupación, determinando a su vez distintas formas de habitar y conformar el espacio público, la inclusión de los centros históricos para fortalecer la identidad social y los procesos de producción del espacio urbano.

En el primer trabajo de esta segunda sección, intitulado “*Urbanizaciones cerradas: formas de habitar y conformar el espacio público*”, Teresa Becerril Sánchez, aborda e identifica las causas que están provocando nuevas formas de habitar, organizar, constituir y apropiarse del espacio público así como el sentido privatizador que se le está reasignando al espacio público, como una manifestación de nuevas formas de hacer ciudad, es decir nuevos procesos de organizar los espacios sociales, el sentido de los mismos, así como la conformación de nuevos significados y significantes que en cierto modo redefine no sólo la traza de la ciudad sino también la connotación de los espacios que históricamente han sido considerados como de esparcimiento, advenimiento y socialización. Esta autora argumenta su planteamiento a partir de la identificación y estudio del proceso de construcción de urbanizaciones cerradas, delimitadas con bardas perimetrales, que conlleva el cambio de sentido de algunos espacios que a lo largo de la historia habían sido considerados como espacios públicos, y que ahora se están privatizando, como es la calle y los espacios dedicados al esparcimiento: parques y jardines. Sin duda, el fenómeno que aborda la autora define el rompimiento de las tradicionales redes sociales y que tienen un impacto en la continuidad y movilidad tradicional de la traza urbana, misma que es rota con la privatización de la calle y la limitación en la movilidad y traslado no sólo de los peatones sino de cualquier medio de comunicación. Concluye que estos fenómenos se deben a una gama de factores relacionados con el sentimiento de inseguridad y miedo que la población experimenta ante la atmósfera de incertidumbre que ofrece la ciudad, aún cuando en algunas ocasiones la sociedad busca la exclusividad, tranquilidad y confort.

El segundo artículo de esta segunda sección, permite ver hacia donde avanzamos cuando en la ciudad además de tener una pérdida y detrimento de los inmuebles históricos, existe una recuperación del espacio público en el cual pueden accionarse estrategias para generar los cambios que regresen la identidad a la sociedad y a la ciudad. Partiendo del entendimiento del término reterritorialización, Juan Valentín Carbajal Delgado y Ana María Marmolejo Uribe, en el trabajo *“Reterritorialización: una búsqueda para la Identidad Social-Territorial en la Ciudad de Toluca”*, abordan la preocupación de cómo conservar el límite de los edificios o de los centros históricos, a razón de que siempre existen proyectos que pueden modificar y perder la traza urbana histórica, además de abordar variables como la expresión cultural y la convergencia de expresión, como elementos para reterritorializar el lugar. Los cambios en las ciudades, argumentan los autores, han obedecido a minorías e intereses económicos y políticos que han permitido la reconfiguración del espacio, dando como resultado una desterritorialización en un sentido social y de forma abstracta; no obstante, hacen referencia a estudios de ciudades como Puebla, Morelia y el Distrito federal, que

demuestran el desarrollo de acciones que han salvaguardado su estructura histórica y de los edificios, no así en el caso de la ciudad de Toluca en la que se ha observado la pérdida de edificios históricos. De ahí una de las reflexiones finales, de que es necesario generar más trabajos que analicen la recuperación del espacio histórico, así como hacer propuestas que integren a las disciplinas en un mismo sentido para dejar de ver contrastes en los rescates del patrimonio.

En el último artículo de esta segunda sección intitulado *“De la teorización a la socialización del espacio y su aplicación empírica al proceso de producción del espacio urbano en el municipio de Toluca”*, Pedro Leobardo Jiménez Sánchez, Héctor Campos Alanís y Verónica Miranda Rosales, abordan el fenómeno de la incorporación del espacio social al proceso de producción del espacio urbano en el municipio de Toluca, determinante en la configuración espacial del territorio y en el que confluye la participación del Estado a través de instrumentos jurídicos y de planeación, así como las acciones sociales. En el estudio subyace la preocupación de estudiar las relaciones sociales sobre el ámbito espacial en que se desarrollan, determinando



una configuración territorial y un particular espacio. Al respecto, señalan que las relaciones sociales se traducen en la acción de la sociedad sobre el territorio y el *espacio*, éste último como producto de las relaciones sociales que se derivan de una sociedad en donde el sistema capitalista es dominante. El planteamiento principal del estudio sustenta que el espacio tiene su origen en las relaciones sociales que se desarrollan en el territorio y en la naturaleza, donde la intervención del hombre le dan el carácter *social* y determina un particular espacio: el *espacio social*, en el que se concibe al individuo (al hombre) interactuando en él, dejando huella social y material, donde el *espacio urbano* está sujeto a un proceso determinado por las relaciones sociales y condicionado a la preexistencia del *espacio social*. El estudio concluye que la producción del *espacio urbano* se encuentra caracterizado por las acciones sociales sobre el territorio y la naturaleza y por el tipo de relaciones sociales que modifican el espacio social a través de objetos físicos-artificiales para fines urbanos, el cual no se encuentra vinculado a la normatividad establecida en los planes de desarrollo urbano, lo que origina diversos tipos de espacios producidos formal e informalmente.

La última sección del libro, denominada Desarrollo económico e implicaciones territoriales, aborda dos artículos relacionadas con la incidencia que tiene la globalización en el desarrollo económico del territorio tomando como referente, por un lado, la actividad turística y, por otra parte, la reestructuración de las actividades económicas dentro de un contexto local. En el primer trabajo de Juan Roberto Calderón Maya y Luis Miguel Valenzuela Montes, se hace un análisis comparativo entre el modelo urbano turístico de Cancún, México, y el de Marbella, España, a efecto de mostrar el marcado carácter extensivo que ha cobrado la actividad turística, así como el proceso de ocupación del espacio natural y sus consecuencias a través del deterioro ambiental. El trabajo *“Análisis comparativo de dos modelos urbanos turísticos: el caso de Cancún, México y Marbella, España”*, establecen que un contexto de reestructuración de la economía global, responde a la ausencia histórica de mecanismos de planificación y ordenación urbana, lo que se expresa en la obsolescencia y deficiencia de los servicios públicos, en el envejecimiento de la infraestructura y el equipamiento turístico, escasa renovación urbana, limitadas opciones recreativas, especulación

inmobiliaria en áreas de reserva, pero sobre todo por la afectación irreversible de los ecosistemas naturales. Los autores señalan que el desorden urbano y el deterioro ambiental conforman un círculo vicioso que exige mayor intervención del Estado para impedir la multiplicación de los desequilibrios, en virtud de que inciden negativamente en el desempeño de la actividad turística, lo que disminuye la eficacia económica y reduce la rentabilidad de las inversiones. El estudio concluye que el modelo de ciudad para ambos casos, conlleva fundamentalmente un desarrollo sostenible en función a dicha calidad turística y de servicios e infraestructura urbana, donde se contemple en igual medida el urbanismo social.

Finalmente, en el trabajo intitulado *“La floricultura como opción de desarrollo económico local en cuatro localidades del municipio de Ixtlahuaca, Estado de México”*, de Verónica Miranda Rosales, Marco Antonio Peña Roman y Pedro Leobardo Jiménez Sánchez, se aborda la actividad florícola en las localidades de San Miguel Enyege, San José Huereje, San Bartolo del Llano y San Lorenzo Toxico del municipio de Ixtlahuaca, México, a fin de analizar si esta actividad cuenta con

las condiciones para ser considerada una actividad opcional del sector primario que represente una iniciativa de desarrollo económico local y que genere un impacto en el bienestar económico y de calidad de vida de las familias productoras y la capacidad de incorporar a demás actores de este proceso. El análisis se sustenta en la idea de ubicar el Desarrollo Económico Local como iniciativa para mitigar los efectos negativos y la desigualdad que ha provocado la globalización en los territorios menos favorecidos, planteando una visión de planeación dirigida al aprovechamiento más óptimo de los recursos y oportunidades con que cuente cada territorio, a partir de la intervención de personas, instituciones o gobiernos locales, para reactivar la economía a través de la creación, reforzamiento o estabilización de actividades que generen crecimiento económico, mostrando una capacidad de aprovechamiento de los recursos endógenos de forma productiva, eficiente y sustentable. La conclusión del trabajo es que el estudio de variables e indicadores relacionados con la floricultura, determinan que esta actividad es una opción de desarrollo económico local, no obstante que si



bien no va a erradicar totalmente las desigualdades existentes en estos territorios, sí colabora en el cumplimiento de los sus objetivos.

Como puede observarse, el libro contiene artículos que buscan impulsar una visión integral de la temática relacionada con el contexto territorial en el que se desarrollan los fenómenos abordados; asimismo, es posible señalar que este libro representa un logro al haber conjugado a un grupo de investigadores cuya primera formación es la planeación, no obstante que sus estudios posteriores les han llevado a especializarse en el estudio y análisis relacionados con las marcadas desigualdades que se generan en el territorio, producto de fenómenos derivados de la ineficiencia de los instrumentos jurídicos, normativos y de planeación establecidos por el Estado para regular y ordenar su desarrollo, así como con la problemática derivada de los procesos de producción y configuración del espacio y no menos importante, el impacto de las actividades económicas que determina nuevas formas de desarrollo territorial. Así, el propósito del libro consiste en observar el territorio a través de la mirada de los estudios que incorporan una forma de comportamiento del territorio, donde la sociedad juega un papel fundamental en su desarrollo.

Finalmente, es posible señalar que el libro es un texto dirigido a académicos y especialistas de las áreas de planeación, urbanismo y del medio ambiente, así como a estudiantes y profesionistas especializados en el área de la planeación territorial y ambiental, y a los profesionales en el área de la gestión en sus distintos niveles y ámbitos y a todos aquellos que por sus acciones y actividades se dirijan al análisis, entendimiento y solución de problemas derivados del territorio.



APARTADO UNO

Aspectos normativos
del territorio y del
medio ambiente



¹ Profesor investigador de la Facultad de Planeación Urbana y Regional, e integrante del Cuerpo Académico Planeación, Urbanismo y Medio Ambiente. El coautor es egresado de la misma facultad y este artículo se elabora con base en la tesis de grado para obtener el título de Licenciado en Planeación Territorial.

Desarrollo Metropolitano Sustentable: alcances y limitaciones jurídico normativas

Francisco Javier Rosas Ferrusca¹
Edgar Eduardo Zúñiga Cordero





UNO.1


Resumen

El siglo XXI, confirma que como sociedad y gobierno aún no estamos preparados para hacer frente a los complejos procesos de urbanización, metropolización y regionalización que afectan a las ciudades en países desarrollados y en vías de desarrollo, donde los desafíos del calentamiento global, crecimiento económico desequilibrado, explosión demográfica, expansión socio-espacial, las acciones y decisiones de los tres niveles de gobierno, el marco jurídico normativo, los planes, programas y proyectos favorecen los intereses del sector público-privado motivados por el crecimiento monetario personal antes que la indagación de soluciones y alternativas al corto plazo que contrarresten estos agentes en mejora del bienestar general.

En México, los problemas de insostenibilidad urbana asociada a procesos metropolitanos y regionales, complican la calidad de vida y supervivencia de sus habitantes a largo plazo, ya que las estrategias instrumentadas han sido ineficaces e ineficientes ante la falta de coordinación de los tres niveles de gobierno y por la disputa política del poder que afecta los bienes e intereses de la población, reflejando insuficiencias para hacer de México un país competitivo en el sistema global mundial.

Abstract

The twenty-first century confirms that as a society and Government yet we are not prepared to deal with the complex processes of urbanization, metropolization and regionalization affecting cities in developed countries and developing, where the challenges of global warming, unbalanced economic growth, population explosion, socio-spatial expansion, actions and decisions of the three levels of Government, legal framework, plans, programmes and projects favor the interests of the public-private sector motivated by monetary personal growth rather than fact-finding solutions and alternatives short-term counter agents in improvement of general well-being. Mexico, the problems of urban unsustainability associated with metropolitan and regional processes complicate the quality of life and survival of its inhabitants long term instrumented strategies have been ineffective and inefficient in the absence of coordination of the three levels of Government and the political dispute of power affecting assets and interests of the population, reflecting shortfalls to make Mexico a competitive country in the world overall system. From this perspective, the region Metropolitan of the Valley of Toluca (ZMVT), as the fifth largest metropolis in the national context, represents a complex analysis laboratory into a sustainable city



Aspectos normativos del territorio y del medio ambiente

Desde esta perspectiva, la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT), por considerarse la quinta metrópoli más importante en el contexto nacional, representa un complejo laboratorio de análisis para convertirla en una ciudad sustentable capaz de afrontar los retos impuestos por los procesos territoriales en sus diferentes escalas. La investigación considera a 22 municipios como ZMVT, cuyo análisis resulta imperativo ante la expansión de los centros urbanos que en la segunda mitad del siglo XX han cobrado importancia en la zona, así como la conurbación e integración física que rebasa los límites político administrativos, las relaciones funcionales y de afectación que hacen más compleja la coordinación de acciones y participación conjunta entre gobiernos municipales, lo cual ha conducido a la insustentabilidad de la metrópoli.

Palabras clave: Desarrollo urbano metropolitano; urbanización; sustentabilidad; insustentabilidad; políticas públicas; conurbación.

able to meet the challenges imposed by the territorial processes at different scales. Research considers 22 municipalities and ZMVT, whose analysis is imperative to the expansion of urban centers to in the second half of the 20th century have become important in the area, as well as the conurbation and physical integration that transcends political boundaries administrative, functional relations of affection that make more complex coordination actions and participation joint between municipal governments, which has led to the unsustainability of the metropolis.

Key words: Metropolitan urban development; urbanization; sustainability; unsustainability; public policies; conurbation.

Introducción

El siglo XXI, confirma que como sociedad y gobierno aún no estamos preparados para hacer frente a los complejos procesos de urbanización, metropolización y regionalización que afectan a las ciudades en países desarrollados y en vías de desarrollo, donde los desafíos del calentamiento global, crecimiento económico desequilibrado, explosión demográfica, expansión socio-espacial, las acciones y decisiones de los tres niveles de gobierno, el marco jurídico normativo, los planes, programas y proyectos favorecen los intereses del sector público-privado motivados por el crecimiento monetario personal antes que la indagación de soluciones y alternativas al corto plazo que contrarresten estos agentes en mejora del bienestar general.

Por tanto, estos desafíos resultado del comportamiento humano han forzado al planeamiento urbano a obviar el impacto potencialmente negativo sobre el medio ambiente y su especie generando problemas de insustentabilidad social, económica, territorial, ambiental, política, tecnológica, científica y cultural. Los problemas derivados de la insustentabilidad señalan que la dinámica poblacional, condiciones económicas, generación de residuos sólidos, consumo de agua por habitante, energía eléctrica, transporte, movilidad, contaminación atmosférica, huella ecológica, marginación y desarrollo humano constituyen factores determinantes que exigen analizarse en las ciudades para mejorar las condiciones y calidad de vida de la población a largo plazo.

Todo ello ha conducido a la necesidad imperiosa de construir ciudades sustentables, eficientes y eficaces que permitan hacer frente a los avatares del comportamiento humano sobre su hábitat, siendo países Europeos, Norteamericanos, Asiáticos y de América del Sur, los más comprometidos con ofrecer a las generaciones futuras lugares habitables con un gran valor natural.

En el caso de México los problemas de insustentabilidad urbana asociada a procesos metropolitanos y regionales, complican la calidad de vida y supervivencia de sus habitantes a largo plazo, ya que las estrategias instrumentadas han sido ineficaces e ineficientes ante la falta de coordinación de los tres niveles de gobierno y por la disputa política del poder que afecta los bienes e intereses de la población, reflejando insuficiencias para hacer de México un país competitivo en el sistema global mundial.

Por su parte, el diseño de políticas públicas, planes, programas y proyectos han conducido a la inoperatividad del crecimiento y desarrollo sustentable de nuestras ciudades, en materia social, económica, territorial, ambiental, política, tecnológica, científica y cultural, impidiendo al planeamiento urbano, metropolitano y regional configurar el territorio de acuerdo a la dinámica cotidiana que presentan, situación que es fiel reflejo del actual “modelo económico de tipo neoliberal que prevalece en nuestro país” (García, 2001:31), el cual debería dar respuesta a los procesos territoriales urbanos, metropolitanos y regionales en su máxima expresión.

No obstante, los procesos han precisado que el marco jurídico normativo requiere de una actualización exhaustiva, ya que gran parte de ellos se fundamentan en una planeación territorial con políticas urbanas tradicionales y no en una representatividad metropolitana como la que actualmente conducen Europa, Norteamérica, Asia y América Latina del Sur respecto al crecimiento y desarrollo de sus ciudades.

En México, las políticas públicas no funcionan específicamente como instrumentos que contrarrestan los problemas de la sociedad, sino más bien como acciones y compromisos políticos que tienden a minorar la problemática sin un resultado positivo significativo. Meixueiro (2006:157) plantea que “las políticas públicas son los instrumentos mediante los cuales un gobierno se ocupa de los asuntos y problemas de la sociedad”.

Desde esta perspectiva, la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT), por considerarse la quinta metrópoli más importante en el contexto nacional, de acuerdo al Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI), al Consejo Nacional de Población (CONAPO) y a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), representa un complejo laboratorio de análisis para convertirla en una ciudad sustentable capaz de afrontar los retos impuestos por los procesos territoriales en sus diferentes escalas.

En este reto de grandes dimensiones la política pública debe considerar lo urbano, regional y metropolitano como un proceso único y no como una mezcla susceptible de confusión entre los especialistas y aquellos que toman las decisiones en materia de política urbana. “Mejorar la calidad de vida en los pueblos y municipios de esta metrópoli nos aproximaría al desarrollo sustentable” (Gabaldón, 2006:413) y nos impulsaría como competidores e innovadores en el contexto global, ya que se cuenta con capital humano y materiales para llevarlo a cabo, no obstante se carece de gobiernos corresponsables y deliberativos

formados con principios de eficiencia y equidad capaces de generar las condiciones adecuadas para la población.

La investigación que da pauta al presente artículo considera a los 22 municipios como ZMVT, según la declaratoria de zonas metropolitanas emitidas por el gobierno estatal y aprobada el 5 de Noviembre de 2009 por la cámara local¹. Imperativo ha resultado su análisis por la expansión de los centros urbanos que en la segunda mitad del siglo XX han cobrado importancia en la zona, así como la conurbación e integración física que rebasa los límites político administrativos, las relaciones funcionales y de afectación que hacen más compleja la coordinación de acciones y participación conjunta entre gobiernos municipales, lo cual ha conducido a la insustentabilidad de la metrópoli.

Al presentar problemas severos de dinámica poblacional, condiciones económicas, generación de residuos sólidos, consumo de agua por habitante, energía eléctrica, transporte, movilidad, contaminación atmosférica, huella ecológica, marginación y desarrollo humano que repercuten en las condiciones y calidad de vida de la población a largo plazo.

La dinámica de crecimiento de la ZMVT se aprecia al observar que de 373,598 habitantes en 1950, paso a 1,917,002

habitantes en 2005, según el INEGI. De acuerdo con el Consejo Estatal de Población (COESPO) en 15 años más se espera que el crecimiento poblacional incremente a 2,359,188 habitantes con una tasa anual de 1.31%.

El crecimiento de la población producirá serios conflictos en materia de suelo, vivienda, infraestructura, equipamiento, movilidad, transporte, generación de residuos sólidos, contaminación de los recursos hídricos, minimización de recursos naturales, desempleo, exclusión social, estructura urbana desarticulada, entre otros en el centro y la periferia de la ZMVT y en el Sistema Urbano Regional. Por citar tan solo un ejemplo, la demanda de suelo y vivienda que la población necesitará en el 2020, probablemente ascenderá a 839,165 viviendas, significando una demanda anual de producción de 56 mil viviendas con un requerimiento de suelo de 18,728.87 hectáreas (GEM, 2008: 46).

A su vez Metrópoli/2025 (2006:44-46) considera que “la infraestructura y el equipamiento también deberán de ser diseñados para contener y abastecer a la población, la prestación de los servicios se convertirá en un componente relevante a futuro, la movilidad y el transporte también juegan un papel fundamental en las metrópolis y megalópolis y mucho más allá de su dimensión, por ello

1 Toluca, Almoloya de Juárez, Zinacantepec, Metepec, San Mateo Atenco, Lerma, Ocoyoacac, Xonacatlán, Otzolotepec, Mexicalzingo, Chapultepec, Tianguistenco, Capulhuac, Xalatlaco, Almoloya del Río, Atizapán, Tenango del Valle, Calimaya, Temoaya, San Antonio la Isla, Rayón y Texcalyacac.



resulta relevante optimizar una estructura territorial y promover la elección modal de transportes”. De no llevarlo a cabo se estarían enfrentando severos problemas de congestionamiento vial, deficiencia y condiciones de unidades de transporte y vialidades descuidadamente planificadas.

Los recursos naturales también se convierten en fuentes indispensables para la supervivencia humana, “durante la última década, los problemas ambientales, la distribución y calidad de agua, la recolección y tratamiento de residuos sólidos y aguas negras, el control de residuos peligrosos, aparecen con mayor frecuencia en las ciudades medias” (Sánchez, 2002:310), y áreas metropolitanas.

El Estado de México juega un papel estratégico en la Meso región Centro-País, especialmente por conurbar, relacionarse funcionalmente, y crecer físicamente hacia su centro, periferia y periferias contiguas a una o más zonas metropolitanas que conforman un “conjunto policéntrico de ciudades en red” (Iracheta, 2008:43). Por ello, el propósito de este análisis consiste en identificar los elementos del proceso de metropolización, políticas públicas, y desarrollo sustentable para hacer de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT) una metrópoli compacta, humanista, sostenible y habitable a largo plazo.

Normatividad y Sustentabilidad

Parece perfectamente claro que el marco jurídico normativo y de planeación vigente no ha logrado minimizar el impacto negativo generado por el proceso de metropolización a nivel nacional, ya que cada vez más la presencia de problemas sociales, económicos, territoriales, ambientales, políticos y culturales incrementan medularmente ante las acciones, decisiones y recursos que se aplican arbitrariamente.

Por ello, no es difícil descubrir entonces que en el Estado de México y particularmente en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT) las leyes, planes, reglamentos, programas y proyectos se vean cooptados al llevarse a cabo el diseño, formulación, ejecución e implementación, evaluación y alcance de objetivos que resultan en políticas públicas ineficaces, ineficientes e inequitativas en respuesta a incrementar la calidad de vida en un hábitat sustentable, siendo los procesos urbanos y económicos los que más han complicado el crecimiento y desarrollo armónico de los centros de población.

El análisis de las condiciones actuales del marco jurídico-normativo y de planeación orientado al desarrollo metropolitano y sustentable, así como las políticas públicas en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca comprende la revisión de los tres niveles de gobierno; en el primero se revisan las leyes federales, donde se considera a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Asentamientos Humanos, y Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)².

En un segundo contexto se analiza la Constitución Política Libre y Soberana de México y las leyes estatales como lo son; la Ley Orgánica de la Administración Pública, el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México y el Código de Biodiversidad del Estado de México. En el ámbito municipal se revisan los Bandos de Policía y Buen Gobierno de los 22 municipios de la administración 2006-2009, publicación 2009 y actualización 2010, para identificar los lineamientos que responden a la dinámica metropolitana.

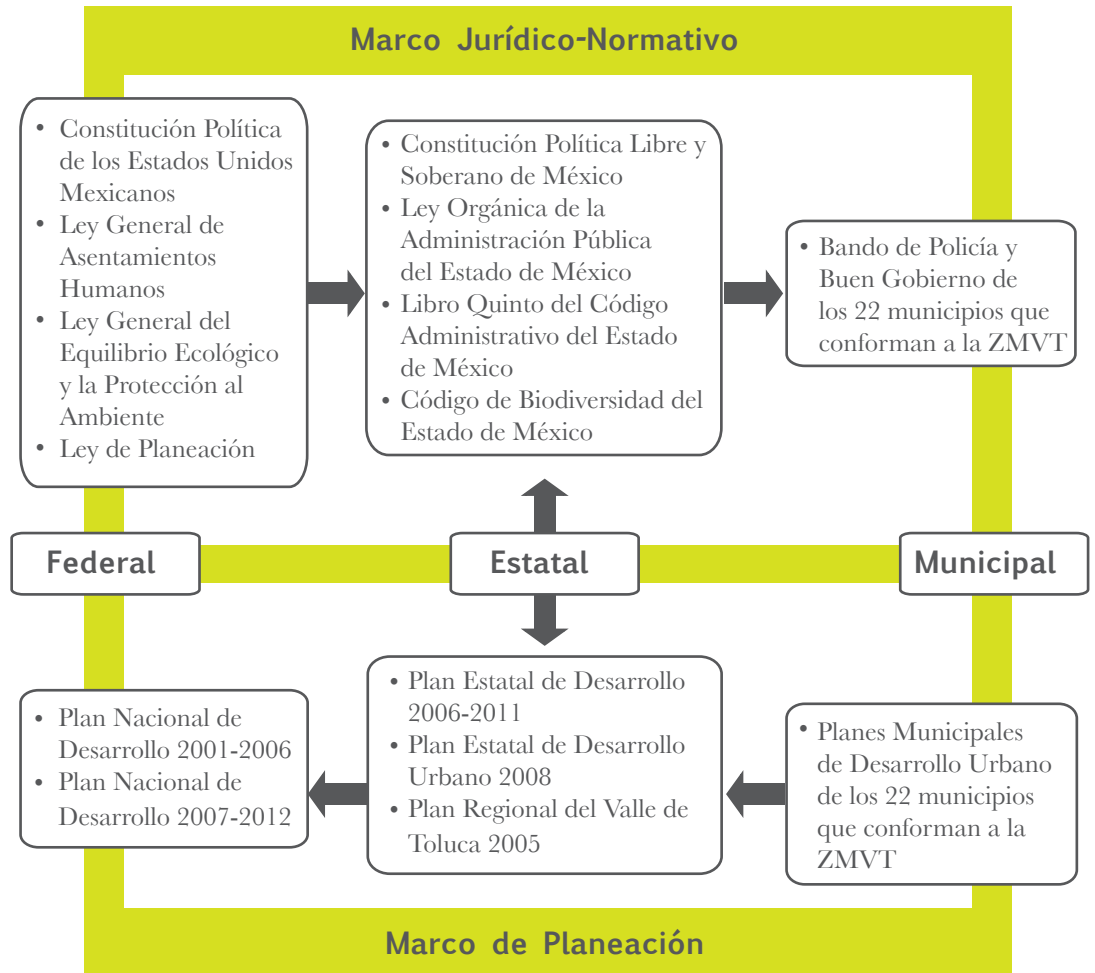
Asimismo, se analizan los instrumentos de planeación que corresponden al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y 2007-2012, al Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, el Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2008, el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca 2005 y los 22 planes municipales que estructuran a la ZMVT (ver esquema No.1).

En el esquema No.1 es posible apreciar que no son considerados los reglamentos correspondientes a cada uno de los elementos que lo integran, ya que éstos son vistos como una colección ordenada de reglas o preceptos, que por la autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio (RAE, 2010). Es por ello, que solo se abordan las Constituciones, Leyes, Códigos, Bandos de Policía y Buen Gobierno y Planes de Desarrollo (urbano) en sus tres niveles de gobierno.

2 Es importante precisar que solo se incluye a la LGEEPA, ya que abarca en su totalidad la legislación en materia de desarrollo sustentable que comprende la conservación de los recursos naturales, la prevención y control ambiental así como el cuidado al medio ambiente, requeriría de un análisis más profundo, no obstante, en este lineamiento es posible identificar elementos que deben de tomarse en cuenta para minorar la problemática actual que afecta a las ciudades.



Esquema No.1. Principios Constitucionales y Legislativos Considerados para el Proceso Metropolitano y Desarrollo Sustentable en los Tres Niveles de Gobierno



Fuente: Elaboración propia

1.1. Leyes Federales

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En México y sus Entidades Federativas se han construido los principios constitucionales que permiten conducir el crecimiento y desarrollo de sus ciudades de manera ordenada y con apego a las leyes. De manera que al efectuar la revisión a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se identifica que en materia de desarrollo metropolitano y sustentable, y de planeación ocho artículos especifican los principios que deben aplicarse para afrontar la problemática urbana y ambiental que padecen los centros de población en la ciudad.

Cuadro No.1. Principios Constitucionales considerados para el Desarrollo Metropolitano y Sustentable, y de Planeación en el Orden General

Artículo	Descripción
4°	Toda persona tiene derecho a la protección de la salud, a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, a disfrutar de vivienda digna y decorosa, y a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.
25°	Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, a su vez al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, que contribuyan al desarrollo de la Nación. Sin embargo, bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

Aspectos normativos del territorio y del medio ambiente

Artículo	Descripción
26°	A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.
27°	La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.
73°	Fracción XVI. Inciso 4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.
115°	VI. Cuando dos o más centros urbanos tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Artículo	Descripción
116°	<p>VII. La Federación y los Estados, podrán convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.</p> <p>Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones.</p>
122°	<p>G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes. A través de las comisiones se establecerán:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones;b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; yc) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

Fuente: CDDHCU, 2009 (5-90).

El cuadro No.1 muestra el contenido general de cada artículo, sin embargo, a partir del análisis se percibe que el artículo 5° plantea que la salud y necesidades básicas son vitales en el desarrollo de las personas; el 25° establece que a través de la equidad económica los sectores público, social y privado cuidarán y conservarán el medio ambiente de forma integral y sustentable; el 27° crea las bases para preservar y restaurar el equilibrio ecológico de los recursos naturales derivado del aprovechamiento generado por los asentamientos humanos en los centros de población; y el 73° precisa que el Congreso de la Unión debe adoptar las medidas necesarias para prevenir y controlar la contaminación ambiental.

A su vez el artículo 115° establece que se coordinará, planeará, regulará el desarrollo de los centros urbanos cuando haya presencia de continuidad y conurbación; el 116° determina que es necesario celebrar convenios entre la federación, estados y municipios; y el 122° define que para la eficaz coordinación de las jurisdicciones se crearán comisiones metropolitanas que concurren y participen con apego a las leyes.

Por último, el artículo 26° especifica que a través de la planeación democrática se llevarán a cabo planes y programas de desarrollo que fortalecidos en la participación de los diversos sectores se alcanzarán los objetivos y metas establecidas en cada uno de ellos.

En síntesis, adviértase que, a pesar de todo, el contenido de los artículos 4°, 25°, 27° y 73° no ha sido atendido en estricto sentido por las decisiones y acciones que realiza el gobierno, las instituciones y el sector privado en mejora del bienestar social, lo que quiere decir que el hábitat dentro del cual nos desarrollamos padece desequilibrios ambientales que cada vez más ponen en peligro la supervivencia humana al explotar y hacer mal uso de los recursos naturales que nos son otorgados por la naturaleza. De cierta manera como ciudadanos también hemos contribuido de una u otra forma con ellos.

Con respecto al 115°, 116° y 122° solo se ha alcanzado una coordinación, administración, gestión y planeación metropolitana inconsistente que no ha logrado aplicarse territorialmente por los tres niveles de gobierno en sus respectivas jurisdicciones derivado de sus diferentes manifestaciones, ya que los convenios, acuerdos y prestación de servicios públicos entre otras actividades, no sostienen un impacto significativo en las metrópolis del país.

Al mismo tiempo es posible destacar que la planeación se encuentra ausente en el crecimiento y desarrollo de los centros urbanos, tal y como lo plantea el artículo 26°; podría pensarse que solo se hace uso de ella como proceso para la administración y no como sistema para el territorio, además la percibimos retóricamente por los actores políticos para adquirir presupuesto que

más que fortalecer la estructura urbana busca afianzar la credibilidad del régimen ante metas, programas y proyectos que no justifican el fin, valor y aceptación de los ciudadanos.

b) Ley General de Asentamientos Humanos, 1994


Esta ley determina la ordenación y regulación de los conglomerados demográficos, así como las normas para planear y regular el ordenamiento territorial de los centros de población y participación social, por ello el cuadro No.2 muestra los lineamientos considerados para las zonas metropolitanas del País.

Cuadro No.2 Lineamientos considerados por la Ley General de Asentamientos Humanos, para el Desarrollo Metropolitano y Sustentable

Capítulo	Artículo	Descripción	Apartado
Primero	3°	El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural mediante:	<p>II. El desarrollo socioeconómico sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso de urbanización;</p> <p>III. La distribución equilibrada y sustentable de los centros de población y las actividades económicas en el territorio nacional;</p> <p>V. El desarrollo sustentable de las regiones del país, y</p> <p>VII. La descongestión de las zonas metropolitanas.</p>
Segundo	7°	Corresponden a la Federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, las siguientes atribuciones:	<p>II. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo sustentable de las regiones del país;</p>

Capítulo	Artículo	Descripción	Apartado
Segundo	9°	Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:	VI. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación local.
Tercero	12°	La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo a través de:	III. Los programas de ordenación de zonas conurbadas;
	13°	El programa nacional de desarrollo urbano, en su carácter sectorial, se sujetará a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, y contendrá:	V. Las orientaciones para el desarrollo sustentable de las regiones del país, en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales;
Cuarto	20°	Cuando dos o más centros de población formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno de conurbación.	I. Dos o más centros de población, deban considerarse como una zona conurbada;
	21°	La Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, deberán convenir la delimitación de una zona conurbada, cuando:	II. Se proyecte o funde un centro de población y se prevea su expansión física o influencia funcional en territorio de entidades federativas vecinas, y III. Solamente uno de los centros de población crezca sobre la zona conurbada.

Capítulo	Artículo	Descripción	Apartado
	22°	El convenio que se celebre con base en lo previsto en el artículo anterior, se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los órganos de difusión oficial de las entidades federativas respectivas y en un periódico de circulación en la zona conurbada, y contendrá:	<p>I. La localización, extensión y delimitación de la zona conurbada;</p> <p>II. Los compromisos de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios respectivos, para planear y regular conjunta y coordinadamente los centros de población conurbados, con base en un programa de ordenación de la zona conurbada;</p> <p>III. La determinación de acciones e inversiones en la zona conurbada;</p> <p>IV. La integración y organización de la comisión de conurbación respectiva.</p>
Cuarto	23°	Una vez aprobados los programas de ordenación de zonas conurbadas por las comisiones de conurbación, los municipios respectivos en el ámbito de sus jurisdicciones, determinarán en los planes o programas de desarrollo urbano correspondiente, las reservas, usos y destinos de áreas y predios.	
	24°	Programas de ordenación de zonas conurbadas contendrán:	<p>I. La congruencia del programa de ordenación de zona conurbada con el programa nacional de desarrollo urbano;</p> <p>II. La circunscripción territorial de la conurbación;</p> <p>III. Las bases para la elaboración y ejecución de los centros de población;</p> <p>IV. La determinación básica de espacios; y</p> <p>V. Las acciones e inversiones para la zona conurbada.</p>



Aspectos normativos del territorio y del medio ambiente

Capítulo	Artículo	Descripción	Apartado
Cuarto	26°	Los fenómenos de conurbación ubicados dentro de los límites de una misma entidad federativa, se regirán por lo que disponga la legislación local, sujetándose en materia de zonificación a lo previsto en el artículo 35 de esta Ley.	

Fuente: CDDHCU, 2009, (2-21).

Las disposiciones generales que muestra el cuadro anterior establecen que ante el fenómeno de conurbación se deberá planear, regular, ordenar, concurrir, convenir, coordinar y programar los centros de población de acuerdo al crecimiento de los asentamientos humanos.

Es así que las zonas y regiones metropolitanas deben desarticular sus aglomeraciones ordenadamente, por ello es necesario consolidar una economía sustentable que posibilite a los asentamientos humanos obtener una calidad de vida en sus respectivos centros de población. Conviene, sin embargo advertir que esto se convierte en un reto para el gobierno, las instituciones y el sector privado ya que a través de las decisiones y acciones que realizan intensifican la movilidad de las personas al centro y periferia de las metrópolis.

Por otra parte, la Federación tiene la facultad de coordinar acciones para planear y regular las conurbaciones desde lo local, situación que se caracteriza por contar con un gran número de actores políticos en el poder, ante lo cual resulta complicada la conciliación de intereses y alcances que pretenden llevar a cabo durante las diversas administraciones evidenciando una escasa aplicación del artículo 9° en el ordenamiento territorial y sustentable de sus jurisdicciones.

Es importante destacar que la regulación de los recursos naturales, actividades productivas, el equilibrio entre el ambiente y el humano, así como la ordenación de zonas conurbadas derivará en programas establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano³.

3 Al respecto conviene decir que el territorio nacional no es homogéneo, por lo tanto es difícil que las disposiciones que se establecen en el

Plan Nacional se ejecuten e implementen adecuadamente, lo cual hace que la ordenación de las zonas conurbadas se fragmente, polarice y conlleve a la insustentabilidad de los centros de población.

El cuarto capítulo de esta ley desde el artículo 20° al 26° se convierte en el principal elemento de procedimientos, criterios y bases para coordinar, planear y regular las conurbaciones previstas por su expansión física o influencia funcional en el territorio. De manera que se podrán realizar convenios entre la Federación, entidades y municipios para otorgarle a la comisión de conurbación la facultad de gestionar y evaluar el cumplimiento de sus compromisos de acuerdo con los programas que deriven de la materia a cargo y los planes de desarrollo urbano a los cuales corresponde la ordenación de las reservas, usos y destinos de áreas y predios en el espacio.

Cabe señalar que esto en ocasiones se ve limitado porque no todas las metrópolis cuentan con comisiones capaces de gestionar y evaluar sus acciones en respuesta a los problemas que derivan de la conurbación. Por dichas razones el fenómeno de conurbación que define la Ley General de Asentamientos Humanos ha sido rebasado por la difusión social, económica y territorial que cada vez más hacen complejo para las entidades federativas y municipios el proceso de metropolización en respuesta a disminuir la problemática de agua y drenaje, seguridad pública, transporte y vialidad, medio ambiente, desarrollo urbano, protección

civil y recursos, entre otros, que ponen en peligro el bienestar y calidad de vida de la población hoy día.

c) Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)

México al igual que otros países tiene definida una ley que establece las bases, criterios y disposiciones que deben realizarse para hablar de desarrollo sustentable, siendo ésta la principal que conduce al equilibrio ecológico y protección al ambiente, sin embargo, a pesar de ser muy clara en su contenido y específica en los mecanismos, instrumentos, políticas, autorizaciones, permisos, licencias, y concesiones se ha observado que no todo lo que se encuentra allí definido se ejecuta de acuerdo a lo fundado en la legislación; siendo el aprovechamiento, uso y explotación de los recursos naturales y ecosistemas una evidencia que muestra el desequilibrio y afectación ambiental que viven las ciudades, metrópolis y regiones actualmente.

Considerando que la presente ley es demasiado amplia se simplificó el contenido de los artículos resaltando el punto esencial que guardan para llevar a cabo el desarrollo sustentable en orden general y local (ver cuadro No.3).

Aspectos normativos del territorio y del medio ambiente

Cuadro No.3 Lineamientos considerados por la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable

Título	Capítulo	Artículo	Principios
Primero “Disposiciones Generales”	I Normas Preliminares	1° al 3°	Establecen las bases para llevar a cabo el desarrollo sustentable, así como la utilidad pública que puede dársele al territorio, y el como la ley define los elementos que intervienen en el equilibrio ecológico y protección al ambiente.
	II Distribución de Competencias y Coordinación	4° al 14°	Determinan que los tres niveles de gobierno deberán formular y conducir la política ambiental, en sus respectivas jurisdicciones, así como coordinarse con las Secretarías para regular la afectación causada al medio ambiente derivado de sus acciones.
	III Política Ambiental	15° al 16°	Especifican que ante el uso de los ecosistemas, recursos renovables y no renovables los tres niveles de gobierno derivado de sus obras y actividades tienen la obligación, y responsabilidad de prevenir y controlar el deterioro de éstos para fortalecer la calidad de vida

Título	Capítulo	Sección	Artículo	Principios
Primero “Disposiciones Generales”	IV Instrumentos de la Política Ambiental	Sección I Planeación Ambiental	17° al 18°	A través del Plan Nacional de Desarrollo derivará la política ambiental que fortalecido en los manuales de manejo ambiental permitirán reducir el impacto generado al ambiente por las actividades.
		Sección II Orde- namiento Ecológico del Territorio	19° al 20°	Para fortalecer las relaciones entre los asentamientos humanos y el medio ambiente se deberán reconocer las aptitudes territoriales de las jurisdicciones que precisadas en los programas que la Secretaría emita regulen la materia en competencia.
		Ecológico del Territorio	21° al 22°	Impulsar que la conducta de los tres sectores público, privado y social en el ejercicio de la política ambiental considerando los instrumentos fiscales, financieros y de mercado favorezcan al ambiente en vez de dañarlo.
		Sección IV Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos	23°	En correspondencia con la política ambiental la planeación del desarrollo urbano y vivienda busca fortalecer los centros de población previstos del uso que adquiere el suelo.

Aspectos normativos del territorio y del medio ambiente

Título	Capítulo	Sección	Artículo	Principios
Primero “Disposiciones Generales”	IV Instrumentos de la Política Ambiental	Sección V Evaluación del Impacto Ambiental	28° al 35°	Ante las obras y actividades de cualquier índole que deriven en el uso y aprovechamiento de los elementos que integran el territorio y repercutan en el bienestar general; los responsables deben emitir ante la Secretaría el diagnóstico respectivo para que sea autorizado llevar a cabo dicha acción.
		Sección VI Normas Oficiales Mexicanas en Materia Ambiental	36° al 37°	Son obligatorias en el contexto nacional, siendo éstas las que garantizan la sustentabilidad de las actividades económicas en respuesta al aprovechamiento que se le da a los recursos.
		Sección VII Autorregulación y Auditorías Ambientales	38°	Derivado de las actividades económicas el sector privado deberá tener un orden y calidad en sus procesos mediante el cumplimiento de las normas y programas que implementen.
		Sección VIII Investigación y Educación Ecológicas	39° al 41°	Corresponde al gobierno, secretarías e instituciones promover la conciencia ambiental, así como el desarrollo de conocimiento para minorar la problemática ambiental que afecta las relaciones hombre-naturaleza.

Título	Capítulo	Sección	Artículo	Principios
Segundo "Biodiversidad"	I Áreas Naturales Protegidas	Sección I Disposiciones Generales	44° al 45°	Preservar el ambiente natural, así como salvaguardar la diversidad de especies sujetas a programas de manejo y ordenamiento territorial que la Ley en materia emita sobre las tierras, aguas y bosques.
		Sección II Tipos y Características de las Áreas Naturales Protegidas	46° al 56°	El uso, preservación, protección y aprovechamiento de las áreas naturales protegidas serán definidas por la Secretaría a cargo mediante convenios de concertación, en coordinación con los estados y los municipios.
		Sección III Declaratorias para el Establecimiento, Administración y Vigilancia de Áreas Naturales Protegidas	57° al 75°	Participación conjunta de los sectores en la expedición de declaratorias aunada a los estudios previos a la realización de una actividad donde se requieren permisos, autorizaciones y licencias que permitan llevarlo a cabo.
		Sección IV Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas	76° al 77°	Corresponde a las administraciones públicas en sus respectivos ámbitos de gobierno establecer los programas y acciones que el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas determine relevantes para el país.



Título	Capítulo	Sección	Artículo	Principios
Segundo "Biodiversidad"	I Áreas Naturales Protegidas	Sección V Establecimiento, Administración y Manejo de Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación	77° BIS	Corresponde a los titulares de sus predios tramitar ante la Secretaría a cargo los documentos y motivos a través de los cuales destina voluntariamente las áreas para su conservación.
		II Zonas de Restauración	78°	Ante la degradación y desertificación de las áreas naturales la Secretaría emitirá las declaratorias respectivas para obligar a los propietarios restaurar las zonas afectadas.
		III Flora y Fauna Silvestre	79° al 87°	Cuidar, proteger, evitar y participar en la preservación y el aprovechamiento de la flora y la fauna silvestre tomando en cuenta el valor que esto guarda para la subsistencia del hombre, donde corresponde a los niveles de gobierno, secretarías, sector público y privado respetar todo aquello que forma parte de la naturaleza.

Título	Capítulo	Artículo	Principios
Tercero “Aprovechamiento Sustentable de los Elementos Naturales”	I Aprovechamiento Sustentable del Agua y los Ecosistemas Acuáticos	88° al 97°	El Estado y la sociedad tienen la responsabilidad de hacer uso racional del recurso agua y ecosistemas acuáticos teniendo como base el Programa Nacional Hidráulico, podrá determinarse su explotación, aprovechamiento y administración con base al otorgamiento de autorizaciones que competen emitir a las secretarías y leyes en curso.
	II Preservación y Aprovechamiento Sustentable del Suelo y sus Recursos	98° al 105°	El preservar, aprovechar y restaurar el suelo compete al poseedor realizarlo cuando la realización de sus actividades rebasen el nivel natural, integridad física y capacidad productiva que pongan en peligro los centros de población, por tanto el gobierno y las secretarías corresponde definir los criterios a través de los cuales deben realizarlo.
	III De la Exploración y Explotación de los Recursos no Renovables en el Equilibrio Ecológico	108° al 109°	Ante la exploración y explotación de los recursos no renovables la Secretaría expedirá las normas oficiales mexicanas que permitan controlar y proteger su uso derivado de las actividades humanas.

Aspectos normativos del territorio y del medio ambiente

Título	Capítulo	Artículo	Principios
Cuarto "Protección al Ambiente"	I Disposiciones Generales	109° BIS al 110°	Derivado de la contaminación al ambiente en sus diferentes vertientes, los niveles de gobierno, secretarías, empresas y sociedad deberán de construir un registro de emisiones que permita conocer los niveles de polución para establecer los mecanismos y procedimientos en respuesta a disminuir la problemática.
	II Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera	111° al 117°	La secretaría a cargo tiene la obligación de coordinarse con las entidades federativas, municipios y empresas para reducir la contaminación atmosférica a través de programas teniendo en cuenta las normas oficiales mexicanas que precisan el nivel máximo de contaminantes emitidos a la atmósfera.
	III Prevención y Control de la Contaminación del Agua y de los Ecosistemas Acuáticos	118° al 133°	Las normas oficiales mexicanas expedidas por la secretaría tienen la función de regular la contaminación del agua, así como establecer a los gobiernos e industrias tratar el recurso para el uso y consumo humano, por tanto, para la emisión de descargas será necesario tramitar las concesiones, permisos y autorizaciones con respecto a la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento.

Título	Capítulo	Artículo	Principios
Cuarto "Protección al Ambiente"	IV Prevención y Control de la Contaminación del Suelo	134° al 144	Cuando los residuos sólidos, municipales e industriales dañen el recurso suelo; deberán llevar a cabo acciones que prevengan y controlen el impacto generado tomando en cuenta las normas que la secretaría emita, así como los permisos para definir su disposición final.
	V Actividades Consideradas como Altamente Riesgosas	145° al 149	Derivado de las actividades riesgosas que realicen los sectores público y privado los usos de suelo deberán establecerse con base en las disposiciones que la ley establece, así como las secretarías, los estados y los municipios para no afectar a los centros de población y a los ecosistemas naturales.
	VI Materiales y Residuos Peligrosos	154°	Establece los principios que deben ser considerados para el uso, recolección, almacenamiento, transporte, reúso, reciclaje, tratamiento y disposición final de materiales y residuos peligrosos, así como las autorizaciones, programas, la importación y exportación de estos en el territorio.
	VII Energía Nuclear	154°	Corresponde a la secretaría a cargo realizar la evaluación de impacto ambiental referente al uso de la energía para no dañar la salud humana y el medio ambiente.

Aspectos normativos del territorio y del medio ambiente

Título	Capítulo	Artículo	Principios
Cuarto "Protección al Ambiente"	VIII Ruido, Vibraciones, Energía Térmica y Lumínica, Olores y Contaminación Visual	155° al 156°	Corresponde a los niveles de gobierno contrarrestar y reducir la contaminación a la cual hace mención el capítulo tomando en cuenta las normas oficiales mexicanas.
Quinto "Participación Social e Información Ambiental"	I Participación Social	157° al 159°	A través del Sistema Nacional de Planeación corresponde a los niveles de gobierno convocar a la ciudadanía para concretar acciones que permitan preservar y restaurar el equilibrio ecológico y el medio ambiente.
	II Derecho a la Información Ambiental	159° BIS	El Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales será integrado por los Estados, Municipios y DF, sin embargo, tendrá la responsabilidad de otorgar información cuando sea solicitada por los sectores, así como será denegada en casos que la Ley no lo permita.
Sexto "Medidas de Control y de Seguridad y Sanciones "	I Disposiciones Generales	160°	Corresponde a las Leyes Federales de Procedimiento Administrativo y sobre Metrología y Normalización realizar las actividades respectivas que sancionen las actividades que hayan generado desequilibrios al medio ambiente y salud humana.

Título	Capítulo	Artículo	Principios
Sexto “Medidas de Control y de Seguridad y Sanciones ”	II Inspección y Vigilancia	161° al 169°	Las secretarías podrán emitir autoridades competentes que inspeccionen y vigilen el cumplimiento de las leyes y normas, así como podrán otorgarle la autoridad suficiente para revocar los permisos o autorizaciones que hayan permitido para la realización de acciones, así como sancionarlos en caso necesario.
	III Medidas de Seguridad	170°	Cuando la salud humana y el equilibrio del medio ambiente se encuentre en riesgo eminente la secretaría determinara las causas por las cuales clausura, asegura o neutraliza todas las acciones en respuesta reducir el impacto generado.
	IV Sanciones Administrativas	171° al 175°	Cuando lo descrito en esta Ley sea violentado la Secretaría multará, clausurará, arrestará, decomisará, y revocará, todos los componentes y elementos que le hayan sido otorgados a los sectores con la finalidad de sancionar sus acciones y actividades que han puesto en peligro el equilibrio ecológico y el ambiente.

Aspectos normativos del territorio y del medio ambiente

Título	Capítulo	Artículo	Principios
	V Recurso de Revisión	176° al 181°	Cuando los afectados presenten un proceso administrativo podrán emitir un recurso de revisión dentro de los 15 días hábiles a su notificación para esclarecer o presentar las pruebas necesarias que permitan probar lo contrario.
Sexto “Medidas de Control y de Seguridad y Sanciones”	VI De los Delitos del Orden Federal	182° al 188°	Todo actor público, privado y social podrá emitir ante la Secretaría las acusaciones correspondientes a los delitos ambientales, de manera tal que esta emitirá ante el Ministerio Público Federal la denuncia correspondiente.
	VII Denuncia Popular	189° al 204°	Corresponde a los diferentes sectores que integran el territorio llevar a cabo los trámites respectivos para denunciar los actos ilegales en contra del equilibrio ecológico y protección al ambiente, así como a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente dar seguimiento y dictamen ante las autoridades competentes las infracciones y disposiciones a las cuales deben ser sometidos.
Transitorios: dadas las circunstancias fungen de orden temporal para dar respuesta a una problemática en específico.			

Fuente: CDDHCU, 2008, (1-101).

Sin entrar en consideraciones sobre la totalidad del contenido que muestra el cuadro anterior, es de suma importancia reconocer que en la LGEEPA, el ordenamiento ecológico del territorio funge como un instrumento de política ambiental que regula, determina, establece, protege, preserva y permite el aprovechamiento sustentable del medio ambiente, así como de sus recursos naturales inducido por las acciones y obras públicas o privadas, de manera tal que se convierte en el documento que sintetiza a la ley por integrar los seis títulos con sus respectivos capítulos, secciones y artículos en respuesta a minorar el impacto que generan los asentamientos humanos, actividades productivas en los centros de población donde corresponde a los niveles de gobierno, secretarías y sociedad hacer sustentable y habitable el espacio otorgado con ciertas características que tienen que ser conservadas para subsistir en el corto, mediano y largo plazo.

d) Ley de Planeación

Es un lineamiento de orden federal que define la política urbana a través de la cual los tres niveles de gobierno deben orientarse para elaborar planes de desarrollo nacional, estatales y locales que fundamentados en los diferentes sectores sociales, económicos, territoriales, ambientales, y culturales determinen los objetivos, metas, estrategias,

programas y proyectos que conduzcan al crecimiento y progreso armónico de los centros de población con base en sus aptitudes físicas, y naturales que le permitan llevarlo a cabo.

De manera tal que en el capítulo IV denominado del plan y programas en el artículo 21, se define que el: “Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática” (CDDHCU,2009:7).

Es de suma importancia observar que para obtener recursos es necesario elaborar planes y programas donde queden establecidos los objetivos, estrategias, prioridades, y políticas que conduzcan al desarrollo integral y sustentable del país; siendo en teoría las demandas sociales las que le otorgan la aprobación ante el sistema que designa el presupuesto para su administración.

Por otro lado, la planeación más que ser un requisito administrativo para obtener recursos; es una forma racional del pensamiento humano que posibilita la opinión y/o respuesta de actuación inmediata a decisiones y acciones contraproducentes que afectan los sectores social, económico, territorial, y ambiental llevados a cabo por los actores políticos en el sistema con el supuesto de fortalecer el crecimiento y desarrollo, así como hacer sustentable los centros de población. De manera tal que se evidencia la escasa efectividad de este precepto en las actividades que realiza las administraciones para dar respuesta a las demandas ciudadanas en los trienios y sexenios.

No obstante, la congruencia de los planes debería de responder a los procesos internos y externos de las entidades federativas, así como a sus aptitudes y potencialidades con las cuales cuentan, más no deberían adecuarse a las especificaciones y disposiciones establecidas por el orden federal, y estatal, ya que cada uno de ellos evolucionan de acuerdo a los ritmos de crecimiento poblacional y económico que posibilita su desarrollo al corto y mediano plazo.

1.2. Leyes Estatales

a) Constitución Política Libre y Soberano de México

Es el eje rector que establece los principios a través de los cuales el gobierno estatal y municipal orienta sus acciones para alcanzar un nivel armónico de crecimiento y desarrollo social, económico, territorial, ambiental, político y cultural ante el proceso de metropolización, donde corresponde a la legislatura, gobernador y ayuntamientos llevar a cabo las facultades, obligaciones y atribuciones que define la constitución (ver cuadro No.4).

Cuadro No.4. Lineamientos considerados por la Constitución Libre y Soberana de México, en Materia de Desarrollo Metropolitano


Título	Capítulo	Sección	Artículo	Principios
Tercero	II Del Poder Legislativo	II De las Facultades y Obligaciones de la Legislatura	61°	<p>XLIII. Aprobar el que uno o más municipios del Estado:</p> <p>a) Previo acuerdo entre sus ayuntamientos, se coordinen y asocien, para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones.</p> <p>b) Mediante la declaratoria correspondiente integren con el Gobierno del Estado, zonas metropolitanas para la coordinación de los planes, programas y acciones; para lo cual asignará los presupuestos respectivos.</p>
Cuarto	III Del Poder Ejecutivo	II De las Facultades y Obligaciones del Gobernador del Estado	77°	<p>VI. Planear y conducir el desarrollo integral del Estado; formular, aprobar, desarrollar, ejecutar, controlar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo, planes sectoriales, metropolitanos y regionales, y los programas que de éstos se deriven. En los procesos de planeación metropolitana y regional deberá consultarse a los ayuntamientos;</p>

Aspectos normativos del territorio y del medio ambiente

Título	Capítulo	Artículo	Principios
Quinto	III De las Atribuciones de los Ayuntamientos	122°	<p>Los municipios ejercerán las facultades señaladas en la Constitución General de la República, de manera coordinada con el Gobierno del Estado, de acuerdo con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos a que se refiere el artículo 139 de este ordenamiento.</p> <hr/> <p>I. Los planes, programas y acciones que formulen y ejecuten los ayuntamientos en las materias de su competencia, se sujetarán a las disposiciones legales aplicables y serán congruentes con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos, en su caso.</p> <p>II. En materia metropolitana, el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos de los municipios deberán en forma coordinada y en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:</p> <p>a) Participar en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con las comisiones metropolitanas en las que concurran y participen, a su vez estas comisiones también podrán ser creadas al interior del Estado, por el Gobernador del Estado y los ayuntamientos cuando sea declarada una Zona Metropolitana.</p> <hr/>
Octavo	Único		

Título	Capítulo	Artículo	Principios
Octavo	Único		<p>b) Integrar invariablemente al proceso de planeación regional y metropolitana a través de las comisiones respectivas para la ejecución de las obras y prestación de los servicios que conjuntamente hubieren aprobado para sus zonas metropolitanas y ejecutarán los programas conjuntos en los distintos ramos de la administración estatal y municipal, en los términos de los convenios suscritos al efecto.</p> <p>c) Presupuestar a través de la legislatura y sus cabildos respectivamente las partidas presupuestales necesarias para ejecutar en el ámbito de su competencia los planes y programas metropolitanos, en cada ejercicio, y constituirán fondos financieros comunes para la ejecución de acciones coordinadas.</p> <p>d) Regular la ejecución conjunta y coordinada de los planes, programas y acciones que de ellos deriven a través de las comisiones metropolitanas.</p> <p>e) Suscribir convenios con la Federación, los Estados y municipios limítrofes y el Distrito Federal, en su caso, para la ejecución de obras, operación y prestación de servicios públicos o la realización de acciones en las materias que fueren determinadas por las comisiones metropolitanas y relacionadas con los diversos ramos administrativos.</p> <p>f) Publicar los acuerdos y convenios que se suscriban para dar cumplimiento a los planes metropolitanos, en los periódicos oficiales.</p>

Fuente: GEM, 2007, (23-48)



Aspectos normativos del territorio y del medio ambiente

4 Conviene, sin embargo advertir que no todos los municipios que integran esta zona metropolitana tendrán acceso a los recursos que destine el Fondo Metropolitano para realizar los proyectos, ya que la presencia de representantes políticos de otros regímenes en el poder local serán excluidos al igual que los municipios que conforman la periferia, por no convenir a los intereses y alcances que tengan establecidos los instrumentos que conduzcan la política urbana estatal.

De acuerdo al cuadro anterior cuatro títulos definen los principios constitucionales estatales para el desarrollo metropolitano. El título tercero denominado de la población establece que los municipios deben coordinarse para hacer eficiente la prestación de servicios públicos siendo la conurbación uno de los componentes que obligan llevarlo a cabo; también precisa que por medio de la declaratoria que emita el gobierno del Estado se le otorgará presupuesto a los municipios que integren una zona metropolitana.

Resulta importante distinguir que el 19 de noviembre de 2009 se aprobó la declaratoria de Zona Metropolitana del Valle de Toluca, la cual describe las causas, etapas, y características que la definen como tal, pero más que ejemplificar una planeación metropolitana reforzada por los ayuntamientos y el gobierno plantea una conformidad económica que le permite a ambos fortalecer los proyectos, obras y acciones referentes a la problemática de servicios públicos, infraestructura, equipamiento, seguridad pública, medio ambiente, transporte y vialidad, asentamientos humanos, protección civil, entre otros que presenta, y demanda la sociedad⁴.

El título cuarto llamado del poder público del Estado define que a través de la perspectiva de los municipios en los procesos de planeación metropolitana y regional, corresponde al Gobernador estructurar el Plan Estatal de Desarrollo.

Si echamos un vistazo sobre quién define la planeación metropolitana y regional en el Estado nos daríamos cuenta que gran parte de ello lo define la Secretaría de Desarrollo Urbano en coordinación con el Gobierno del Estado, por lo tanto las políticas urbanas que se precisan en los instrumentos no toman como premisa fundamental la vocación particular de los municipios que intervienen en los procesos de urbanización a grandes escalas, lo cual pone en riesgo el crecimiento y desarrollo integral de los asentamientos humanos en los centros de población. También es cierto que muchas de las estrategias que son planteadas para el sistema de ciudades metropolitano y regional no logran concretarse por la incapacidad económica y financiera que les es otorgada para realizar obras y proyectos con otras administraciones en turno.

El quinto título nombrado del poder público municipal, especifica que los Ayuntamientos tendrán la responsabilidad de coordinarse con el gobierno del Estado de acuerdo a los planes, programas y proyectos que se ejecuten en el orden federal, estatal, regional y metropolitana. Esta línea de argumentación podría resultar arbitraria para el nivel de gobierno estatal y

municipal, así como para las secretarías y el sector privado porque evaden responsabilidades que han quedado definidas en los planes, programas y proyectos que más que ejemplificar una coordinación asimilan una actuación conjunta de oportunidad económica que relega entre ambos alcanzar un objetivo en común.

A su vez, el título octavo refuerza las atribuciones de los Ayuntamientos mediante la suscripción de convenios, y comisiones metropolitanas que tienen a su cargo la responsabilidad de coadyuvar en las obras y prestación de servicios que se definen en el párrafo anterior.

Con respecto a este punto, la ZMVT aun no cuenta con comisiones metropolitanas que permitan fortalecer la ejecución de obras y prestación de servicios, solo se cuenta con grupos de trabajo que en teoría llevan a cabo acciones para alcanzar los objetivos planteados en las reuniones de trabajo donde se puntualizan los problemas y principales proyectos que tienen que realizarse durante su periodo de gobierno. Todo esto parece confirmar que la publicación de acuerdos y convenios que se suscriben entre las partes parece ser que no se encuentran publicados en el periódico oficial estatal, ni se tiene acceso a ellos por medio de la solicitud con los ayuntamientos para corroborar el trabajo que han venido realizando desde el 2001; con la creación de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano.

Los cuatro capítulos expuestos anteriormente precisan las bases para la coordinación y asignación de presupuesto en materia de desarrollo metropolitano entre las jurisdicciones político-administrativas; sin embargo, ante la constante evolución de los procesos en el territorio estatal no será posible afrontar los retos que emerjan en el mediano y largo plazo por la falta de voluntad política y conciliación de intereses entre los H. Ayuntamientos y la no obligatoriedad de la planeación a escala metropolitana.

b) Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México


Tiene como prioridad administrar la organización de las funciones públicas del Estado con base en las disposiciones que establece la presente ley en coordinación con sus instituciones y gobiernos locales para resolver los problemas metropolitanos (ver cuadro No.5).

Aspectos normativos del territorio y del medio ambiente

Cuadro No.5. Atribuciones consideradas por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, para el Desarrollo Metropolitano

Capítulo	Artículo	Fracción	Disposiciones
Tercero	31°	XVIII.	Participar en las comisiones de carácter regional y metropolitano en la que se traten asuntos sobre asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda.
	37°		La Secretaría de Desarrollo Metropolitano es la dependencia encargada de promover, coordinar y evaluar, en el ámbito del territorio estatal, las acciones y programas orientados al desarrollo armónico y sustentable de las zonas metropolitanas.
		I.	Ampliar y fortalecer los mecanismos de coordinación con los gobiernos Federal, del Distrito Federal, de las entidades federativas vecinas y de los municipios conurbados, para atender de manera integral los asuntos de carácter metropolitano.
	38°	II.	Promover, coordinar y evaluar con las dependencias, organismos auxiliares, fideicomisos públicos y órganos de la Administración Pública Estatal, las acciones y programas orientados al desarrollo de las zonas metropolitanas o de conurbación en la entidad.
		III.	Convocar a las dependencias, organismos auxiliares, fideicomisos públicos y órganos de la Administración Pública Estatal, a participar directamente en alguna comisión metropolitana cuando así resulte necesario.

Capítulo	Artículo	Fracción	Disposiciones
Tercero	38°	IV.	Coordinar y promover con los representantes de la entidad en las comisiones metropolitanas, que los programas y acciones de éstas se vinculen con los objetivos y estrategias del Plan de Desarrollo del Estado de México, a través de un enfoque metropolitano.
		V.	Fortalecer, promover y evaluar los mecanismos de coordinación para planear los trabajos de las comisiones metropolitanas.
		VI.	Integrar y coordinar los trabajos de las comisiones metropolitanas que correspondan a las dependencias, organismos auxiliares, fideicomisos públicos y órganos de la Administración Pública Estatal.
		VII.	Coordinar y dirigir los trabajos de las dependencias estatales en las comisiones metropolitanas, vigilando el cumplimiento de los acuerdos en el ámbito de su competencia.
		VIII.	Promover, coordinar, vigilar y evaluar los proyectos de inversión metropolitanos, estratégicos de obras y acciones estatales y en materia intermunicipal, cuando así se convenga con los municipios involucrados.
		IX.	Realizar investigaciones y estudios para apoyar las actividades que realiza la Administración Pública Estatal en las zonas metropolitanas de la entidad, así como de aquéllas que se deriven de los programas de las comisiones metropolitanas.



Aspectos normativos del territorio y del medio ambiente

Capítulo	Artículo	Fracción	Disposiciones
Tercero	38°	X.	Asesorar cuando así lo soliciten, a los municipios conurbados en asuntos de carácter metropolitano y de coordinación regional e intermunicipal, para que fortalezcan sus programas de infraestructura y equipamiento urbano.
		XI.	Fomentar la participación ciudadana en la planeación y evaluación de acciones y programas de carácter metropolitanos, procurando la promoción de la identidad mexiquense.

Fuente: GEM, 2007, (18-28).

El cuadro No.5 manifiesta los procedimientos que deben de realizarse para orientar el desarrollo armónico y sustentable de la ZMVT, siendo la Secretaría de Desarrollo Metropolitano (SEDEMET) la encargada de vigilar el cumplimiento de los mecanismos de coordinación y participación de las dependencias en el orden estatal e intermunicipal que se vinculen de acuerdo al Plan de Desarrollo del Estado de México y comisiones metropolitanas, donde la intervención de la participación científica y ciudadana contribuyan al fortalecimiento de las obras y acciones que llevan a cabo los municipios que la conforman.

Respecto a las obligaciones que establece la SEDEMET con la ZMVT destaca que las acciones que se pretenden realizar resultan limitadas en materia de seguridad pública, asentamientos humanos, transporte y vialidad, protección civil, medio ambiente y agua que se encuentran definidos en la agenda del Valle de Toluca, además éstas tienen un rezago de por lo menos tres años que no han podido concretarse de manera tal en el territorio, lo cual comprueba que el proceso metropolitano ha sobrepasado la intervención de las instituciones y gobiernos locales para planificar los asentamientos humanos, el crecimiento urbano, la demanda de vivienda, dotación de infraestructura y equipamiento, en el corto, mediano y largo plazo.

c) Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, 2001

Es un ordenamiento empleado en el Estado y los Municipios para conducir políticas urbanas, económicas y sociales a mejores niveles de crecimiento y desarrollo territorial. Por tanto, se definen los planes regionales como los instrumentos a emplearse para conducir el proceso de metropolización ante el fenómeno de conurbación, integración física y relación funcional que evolucionan localmente.

Siendo el Libro Quinto nombrado del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, el eje rector que plantea los preceptos de operación de las autoridades con base en la conurbación e integración a una zona metropolitana, en los cuadros No.6 y 7.

Cuadro No. 6. Lineamientos considerados por el Libro Quinto del Estado de México, para el Desarrollo Metropolitano

Título	Capítulo	Artículo	Fracción	Disposiciones
Primero “Disposiciones Generales”	Segundo “De las autoridades”	5.9° Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	VIII.	Participar en las comisiones e instancias de coordinación de carácter regional y metropolitano, en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda.
		5.10° Municipios	III.	Participar en los órganos de coordinación de carácter regional y metropolitano, en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda.

Fuente: GEM, 2007, (71-72).


En el cuadro anterior se hace notoria la intervención del Estado y los Municipios, a través de las comisiones e instancias de coordinación regional y metropolitana para planear y regular de manera conjunta los centros de población de acuerdo al Plan Regional de Desarrollo Urbano, atendiendo prioritariamente a los asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda. A su vez, las disposiciones tienen como mecanismo de actuación el convenio que confiere responsabilidades que deberán de cumplirse para llegar a los fines respectivos de las zonas metropolitanas y regiones.

Cuadro No. 7. Referencias del Libro Quinto del Estado de México, sobre Conurbación y Zonas Metropolitanas

Título	Artículo	Fracción	Disposiciones
Segundo	5.15°		Cuando dos o más centros de población ubicados en territorios de municipios distintos formen o tiendan a formar una conurbación o zona metropolitana por su continuidad física y demográfica, el Estado y los municipios correspondientes, en el ámbito de sus competencias, la planearán y regularán de manera conjunta y coordinada.
“De las conurbaciones y zonas metropolitanas”	5.16° Delimitación de Zona Conurbada o Metropolitana	I.	Sea procedente el estudio y resolución conjunta del desarrollo urbano de dos o más centros de población situados en el territorio de municipios vecinos que por sus características geográficas y su tendencia económica y urbana deban considerarse como una zona conurbada o metropolitana.
		II.	Se proyecte o funde un centro de población y se prevea su expansión física o influencia funcional en territorio de municipios vecinos.
		III.	Solamente uno de los centros de población crezca sobre la zona conurbada o metropolitana.

Título	Artículo	Fracción	Disposiciones
	5.17° Contenido del convenio	I.	La localización, extensión y delimitación de la zona conurbada o metropolitana
		II.	Los compromisos del Estado y los municipios respectivos para planear y regular conjunta y coordinadamente los centros de población conurbados o metropolitanos, con base en un plan regional de desarrollo urbano
		III.	La integración, organización y funcionamiento del órgano respectivo de coordinación metropolitana
		IV.	Las demás acciones que convengan el Estado y los municipios correspondientes.
Segundo “De las conurbaciones y zonas metropolitanas”	5.18°		El órgano de coordinación metropolitana previsto en el convenio a que se refiere el artículo anterior, tendrá carácter permanente y en él participarán el Estado y los municipios respectivos. Será presidido por el titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y funcionará como mecanismo de coordinación interinstitucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado.
	5.19°		Para la ordenación y regulación de las zonas conurbadas o metropolitanas interestatales, el Estado y los municipios respectivos participarán con la Federación y las entidades federativas limítrofes, en la elaboración, aprobación y ejecución de planes y programas, así como en la suscripción de convenios en materia de desarrollo urbano, conforme a la legislación federal aplicable.
	5.20°		En los planes y programas que ordenen y regulen las zonas conurbadas y metropolitanas interestatales, podrán incluirse todos aquellos elementos de carácter técnico que se requieran, siempre que no conlleven a la renuncia o alteración de las atribuciones constitucionales del Estado y de los municipios sobre su territorio.

Fuente: GEM, 2007, (75-76).



Aspectos normativos del territorio y del medio ambiente

5 En este renglón lo que interesa no es tanto las disposiciones que establece la ley para afrontar los problemas de conurbación, ni como establecer las bases para el desarrollo metropolitano, si no los aspectos cualitativos y cuantitativos que deben ser considerados en la delimitación de una zona metropolitana desde el soporte científico más que político.

6 Con respecto a los indicadores que miden el nivel de contaminación de la metrópoli a través de las secretarías y dependencias resultan insuficientes, ya que solo cubren ciertas áreas sin tomar en cuenta el sistema de ciudades que contribuye de una forma u otra con los desequilibrios que afectan al ambiente.

El cuadro precedente manifiesta uno de los criterios empleados por la mayoría de los municipios para cumplir con las responsabilidades conferidas por las comisiones y grupos de trabajo que responde a su conurbación física y demográfica, así como a su relación funcional existente. Todo ello debe de ser apoyado por un convenio que estipule los objetivos y compromisos a ejercer tomando en cuenta la opinión de la federación y legislación aplicable a las zonas metropolitanas concertando acciones e inversiones del sector social y privado⁵.

d) Código de Biodiversidad del Estado de México, 2006

Especifica las directrices por las cuales deberá de conducirse el desarrollo sostenible del Estado de México, dos de sus libros definen los lineamientos en materia de suelo, agua, recursos naturales, contaminantes atmosféricos, desechos sólidos, etc. El libro segundo denominado del Equilibrio Ecológico, La Protección al Ambiente y el Fomento al Desarrollo Sostenible en el artículo 2.5, Fracción XVI, especifica al Desarrollo Sostenible como el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de las condiciones ambientales, económicas, sociales y culturales que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas fundándose en medidas apropiadas para la preservación de la integridad de los ecosistemas, la protección al ambiente, el aprovechamiento y el uso de los elementos y recursos naturales de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras (GEM, 2006:9).

Para el Estado y los Municipios resulta de suma importancia ejecutar los principios que establece el desarrollo sostenible para no comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras y así alcanzar una calidad de vida, pero pareciera ser que en la ZMVT sucede todo lo contrario, tal y como lo demuestra el uso irracional de los recursos agua, suelo y ecosistemas en las actividades productivas y humanas, también se ha permitido el asentamiento de individuos en áreas naturales protegidas e incrementado los niveles de contaminación atmosférica en los centros de población de modo que el problema metropolitano plantea insustentabilidad y desequilibrios ecológico-ambientales en esta zona⁶.

En el capítulo VI denominado del Consejo Consultivo de Protección a la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible del Estado de México en su artículo 2.11 lo establece como órgano técnico permanente de consulta, orientación, concertación social y asesoría del Poder Ejecutivo del Estado y de los Ayuntamientos, así como en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política ambiental en la Entidad en las materias que regula el presente Libro (GEM, 2006:20).

Hasta el momento en la aceptación y ejecución de proyectos en los municipios metropolitanos el Consejo Consultivo de Protección a la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible del Estado de México se encuentra ausente en las acciones que realizan los gobiernos locales, ya que muchas de ellas tienden a deteriorar el hábitat y hacer insostenible el espacio o áreas donde se realiza dicha actividad; ejemplo de ello reside en la construcción dispersa de conjuntos habitacionales que cada vez más al igual que las empresas absorben las condiciones geográficas y físicas que permiten el desarrollo integral de la especie humana.

Por consiguiente, esto comprueba que tanto las dependencias de los ayuntamientos, gobierno local y estatal, y el órgano técnico encargados de orientar los centros de población a un escenario sostenible eluden la política ambiental cuando el valor económico que subyace de los proyectos, obras y acciones fructifica su ingreso en teoría para fortalecer los bienes y servicios públicos que proporciona.

El título cuarto denominado del Aprovechamiento y Uso Sostenible de los Elementos y Recursos Naturales en el capítulo I designado del Aprovechamiento y Uso Sostenible del Agua y los Ecosistemas Acuáticos y en su capítulo II nombrado de la Preservación, Uso y Aprovechamiento Sostenible del Suelo y sus Recursos, establece la manera en que debe de operar el Estado y los Municipios

para preservar, conservar y restaurar sus recursos al largo plazo (GEM, 2006:48-50).

Con base en lo expuesto, se resalta que ante las condiciones actuales que enfrenta la ZMVT será imposible para el Estado y sus Municipios en el largo plazo preservar, conservar y restaurar sus elementos y recursos naturales, ya que el Plan Estatal de Desarrollo Urbano tiene como finalidad política priorizar la urbanización creciente del territorio mexiquense para conducirlo como un polo de crecimiento económico más que a generar las bases para alcanzar una calidad de vida en un hábitat sostenible.

1.3. Leyes Municipales

Se deduce que los Bandos de Policía y Buen Gobierno fijan las disposiciones de orden público e interés social en el orden local, de manera que se convierte en el respaldo jurídico-normativo del desarrollo urbano, metropolitano y regional que regula las obras, actividades y acciones descritas en los planes, programas y proyectos en el ejercicio de su administración.

Por tanto, el presente ordenamiento debe considerarse como prioritario en el análisis territorial dado que gran parte del crecimiento y desarrollo que adquieren en el tiempo impactan significativamente en la ZMVT, por lo cual al realizar la revisión a los bandos municipales de la administración 2006-2009 y actualización 2010 se detecta lo siguiente, (ver cuadro No.8).

Aspectos normativos del territorio y del medio ambiente

Cuadro No.8. Condiciones Jurídicas Municipales en Materia Metropolitana y Sustentable

Municipios	Administración		Rubros de Acción Identificados	Títulos que Contienen Disposiciones
	2006-2009	2009-2012		
Almoloya de Juárez	×	×	Asentamientos Humanos, Agua y Drenaje, Transporte y Vialidad, Medio Ambiente, Seguridad Pública, Desarrollo e Inversión	Disposiciones Generales De la Organización Administrativa del Municipio De la Organización Administrativa del Municipio De la Obra Pública De la Protección, Conservación y Restauración del Ambiente Del Desarrollo Metropolitano y Económico De la Organización Administrativa del Municipio Del Desarrollo Urbano De la Integración Social y Participación Ciudadana
Almoloya del Río	×	√		
Atizapán	√	√		
Calimaya	√	√		
Capulhuac	√	√		
Chapultepec	√	√		
Lerma	×	√		
Metepec	√	√		
Mexicaltzingo	√	√		
Ocoyoacac	√	×		
Otzolotepec	×	√		
Rayón	×	×		
San Antonio la Isla	×	×		
San Mateo Atenco	√	×		
Temoaya	×	×		
Tenango del Valle	√	√		
Texcalyacac	×	×		
Tianguistenco	√	×		
Toluca	×	√		
Xalatlaco	√	√		
Xonacatlán	√	√		
Zinacantepec	√	√		

Fuente: Elaboración propia con base en los bandos municipales, 2006-2009 y 2009-2010.

El cuadro anterior muestra los municipios que consideran disposiciones jurídicas-normativas para el desarrollo metropolitano y sustentable, de manera que se identificó que en la administración 2006-2009, 13 Ayuntamientos integraron elementos para afrontar la problemática de urbanización en la ZMVT, en consecuencia gran parte de lo que se señala en los ordenamientos locales está orientado a coordinar acciones, firmar acuerdos y establecer algunos criterios considerados en el Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México y Regional del Valle de Toluca, a su vez describen los rubros que atenderán en la recuperación del equilibrio ecológico y protección al ambiente al cual se encuentran expuestos.


Por otra parte, nueve municipios no consideraron lineamientos jurídico-normativos en materia metropolitana pero sí en el renglón de la sustentabilidad. Almoloya de Juárez, Lerma, Otzolotepec, y Toluca por presentar un mayor proceso urbano, conurbar, relacionarse funcionalmente e integrarse al núcleo central de la ciudad deben tener presente los principios que derivan de las leyes en sus diferentes niveles para fortalecer a la ZMVT en sus distintas vertientes.

En las presentes administraciones y actualizaciones de los bandos encontramos que 14 municipios consideran prioritario para el futuro crecimiento y desarrollo de la ZMVT lineamientos de carácter metropolitano, dentro de los cuales se manejan rubros que comprenden las diferentes temáticas que plantean los instrumentos de planeación, programas y la Secretaría de Desarrollo Metropolitano, nuevamente la coordinación, celebración de convenios, fortalecimiento de la economía al interior y exterior de los Ayuntamientos, se hace notoria⁷.

Otros municipios como Ocoyoacac, San Mateo Atenco y Tianguistenco dejan de considerar principios metropolitanos para el ejercicio de su presente administración, de manera que Almoloya de Juárez, Rayón, San Antonio la Isla, Temoaya y Texcalyacac siguen manteniendo la misma tendencia de vinculación con el marco jurídico-normativo y de planeación general y estatal.

En este contexto, resulta crítica la situación a la cual se enfrenta Almoloya de Juárez ya que históricamente fungió y funge como un territorio clave en la urbanización de la metrópoli, además de encontrarse definido como un municipio apto para el crecimiento urbano y que tiene definido un papel de consolidación en el sistema de ciudades, corresponde preguntarnos

7 Resulta interesante observar que Almoloya del Río, Lerma, Otzolotepec y Toluca ahora toman en cuenta el proceso de metropolización y lo integran a sus respectivos bandos, situación que puede orientar de cierta manera a una planeación urbana más integral que le de significado y realidad a los cambios que presenta la ZMVT.



Aspectos normativos del territorio y del medio ambiente

8 Puede pensarse que estos municipios no toman en cuenta la legislación, porque en primer lugar carecen del presupuesto para llevarlo a cabo, y segundo los proyectos que les son asignados no generan un impacto significativo para la ZMVT, lo cual deja entrever cierta exclusión local en el proceso de metropolitano estatal.

si al mediano y largo plazo será sustentable y podrá contrarrestar los desequilibrios sociales y económicos que emanen de la integración de tejido y relación funcional, así como la construcción de viviendas y equipamiento regional que el gobierno estatal visualiza en el mediano y largo plazo. Lo mismo puede suceder con Ocoyoacac y San Mateo Atenco principalmente, por tener una mayor conexión con el DF y el Valle de México.

Ahora bien, si Rayón, San Antonio la Isla, Temoaya y Texcalyacac tienen la misión de fortalecer su producción, comercio y servicios deberían priorizar su participación en la ZMVT, dado que gran parte del proceso metropolitano los ha absorbido de manera tal que les permite adquirir un crecimiento y desarrollo armónico con base en los proyectos (vivienda, manufactura, etc.) que se están implementando en su territorio, donde hablar de sustentabilidad y calidad de vida puede ser posible cuando su visión a futuro no se encuentre limitada por acciones mediáticas y regímenes autoritarios que impongan una vocación diferente que dificulte su intervención en el orden estatal⁸.

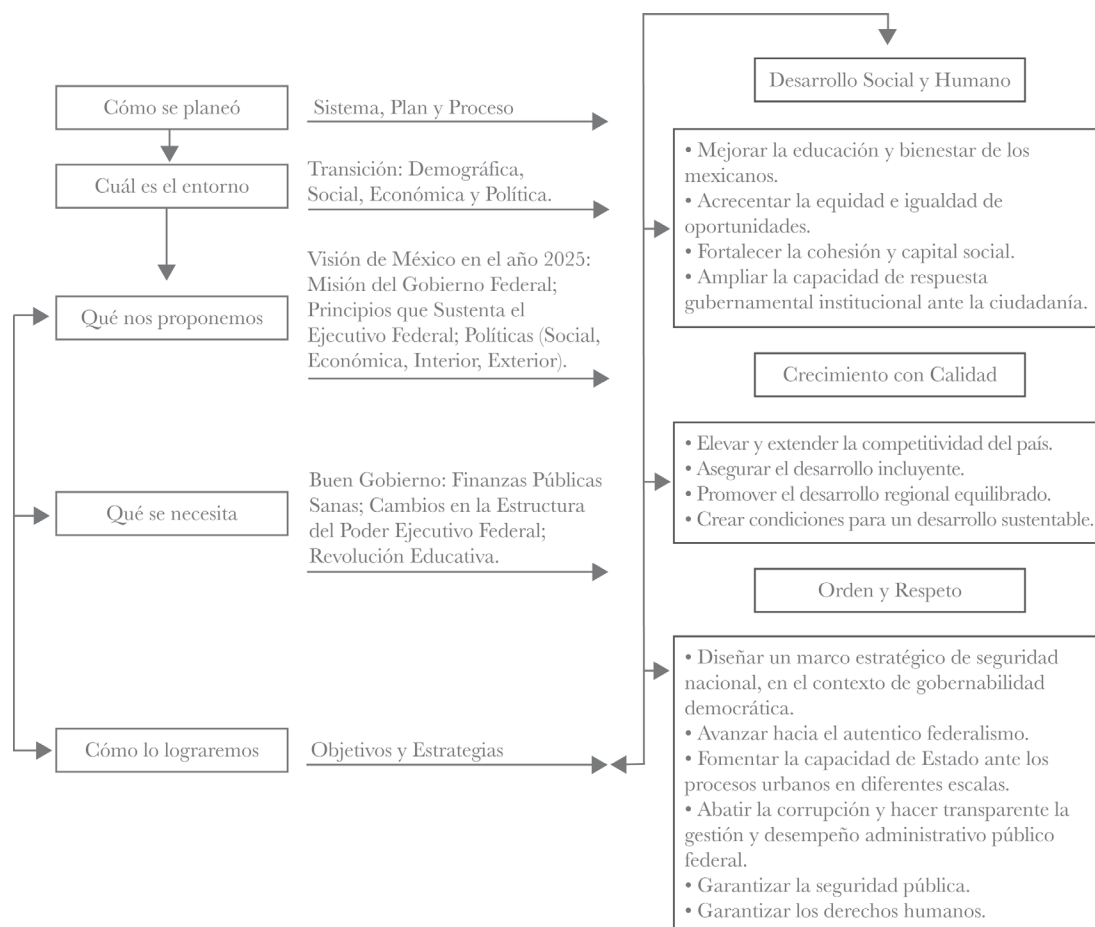
A continuación se muestran los planes de desarrollo urbano y regional en los tres ámbitos de gobierno para identificar la política pública y el desarrollo sustentable que orientan el desarrollo metropolitano y sustentable en la ZMVT con base en su integración territorial.

1.4. Planes Federales

a) Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006

Al inicio del presente siglo, México se enfrentaba a un cambio ideológico y político que conducía la planeación nacional del desarrollo demográfico, social, y económico del país a un nuevo esquema de sustentabilidad y participación democrática que buscaba mejorar las condiciones y calidad de vida de la población a largo plazo mediante la coordinación de los tres niveles de gobierno, instituciones y sector privado. Por consiguiente el poder ejecutivo federal presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 que condujo durante esos seis años la política urbana que respondía a (ver esquema No.2).

Esquema No.2. Estrategia Política para la Planeación Nacional del Desarrollo, 2001-2006



Fuente: Elaborado con base en PEF, 2001.

El esquema anterior muestra cinco mecanismos que responden al cómo se planeó, cuál es el entorno, qué nos proponemos, qué se necesita y cómo lo lograremos; el primero define el sistema de planeación nacional a través del cual se desarrollarán los procesos urbanos en el entorno demográfico, social, económico y político que responden al segundo punto; el tercero plantea la visión y misión del gobierno que fortalecerá la propuesta política al interior y exterior del país, de manera que se necesitan finanzas públicas sanas que contribuyan a incrementar los niveles de vida de la población tomando en cuenta a la educación como un eje estructural para el poder ejecutivo en la búsqueda del desarrollo, crecimiento, orden y respeto humano de calidad que afronte la problemática sustentable que afectan a los centros de población de las metrópolis y regiones del país.

El quinto mecanismo que define los objetivos y estrategias tiene como prioridad la inclusión social en los procesos políticos para fortificar la economía nacional mediante la corresponsabilidad y deliberación del ejecutivo a la hora de implementar sus acciones, por eso la búsqueda a la solución de problemas implica constituir un federalismo donde el sistema nacional, estatal y político alcancen un objetivo en común.

Sin embargo, la estrategia política planteada por el ejecutivo considera que “no podemos aspirar a un desarrollo sustentable si el crecimiento del país no respeta los recursos naturales y no contamos con un sistema educativo que promueva su conservación y su uso racional” (PEF, 2001:35), que permita “armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país, con la participación del gobierno y de la sociedad civil” (PEF, 2001:92).

Debe quedar bastante claro que dentro de este contexto se muestra la limitante y estrategia para alcanzar el desarrollo sustentable en el país, pero se observa la ausencia del sector privado.

Con esto en mente y a más de cuatro años de su implementación notamos el incremento de problemas ambientales, uso irracional de recursos naturales, y urbanización masiva de suelos fértiles, entre otros fenómenos; pudiera creerse que el ejecutivo federal permitió al sector empresarial crecer y desarrollarse sin tomar en cuenta el esquema de planeación que se había trazado para el funcionamiento de esa administración.

Tal vez se trabajó en la educación ambiental y cultura ecológica de la población (nivel educativo) pero nunca se atendió el uso, gestión, investigación, desempeño, diseño, implementación, investigación de las acciones del sector privado en la armonización social, natural y económica nacional.

En teoría esto comprueba la insustentabilidad y desequilibrios ecológicos en las regiones y metrópolis del país, ya que nadie mejoró su calidad de vida y mucho menos se apreció el ejercicio del gobierno estatal y local en la transición demográfica, social, económica y política que permitiera visualizar “el equilibrio del desarrollo urbano, regional y nacional de acuerdo con modelos sustentables de ocupación y aprovechamiento del suelo” (PEF, 2001:92).

Habría que decir también que el fenómeno metropolitano no fue considerado en el plan como objetivo, estrategia y acción, para la planeación nacional en materia sustentable a pesar de ser tan claro en su contenido las políticas diseñadas, ejecutadas e implementadas mostraron vacíos de eficiencia y eficacia, coordinación y asignación de recursos para transitar a una dirección de gobernabilidad democrática como países de América Latina y el mundo en general.


Con respecto a lo mostrado anteriormente la ZMVT en vez de fortalecer su sistema de planeación y políticas urbanas

contribuyó al incremento del sector privado y aprovechamiento irracional del recurso agua, suelo, y ecosistemas; es decir, la cercanía que guarda con el DF la han impulsado como un motor de crecimiento económico y espacio habitable para la población, siendo los ejes viales una forma de estructuración urbana que le permiten atraer al sector público, privado y social sin una previa ordenación territorial local, metropolitana y regional donde no basta prestar atención a las externalidades y altos costos que se han generado al medio ambiente, por la incapacidad administrativa y gubernamental que se realiza para hacer de los municipios lugares sustentables donde la calidad de vida signifique progreso y desarrollo integral personal.

Consecuente a lo dicho anteriormente veremos como la ZMVT se ha fortalecido en materia de sustentabilidad respecto a los planteamientos, objetivos, y estrategias que define el presente Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

b) Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012

A más de seis años del término de la administración 2001-2006 encontramos en el presente régimen una estrategia integral de política pública para el desarrollo sustentable; es decir, un esquema similar al anterior pero con una mayor precisión en



Aspectos normativos del territorio y del medio ambiente

9 A más de una década es posible observar la gran exclusión económica y social que existe en el sistema mesorregional de México, siendo el sur-sureste uno de los territorios que menos han crecido e interaccionado entre los elementos que define el presente plan, a su vez al hablar de generación de empleos en el orden general veríamos una gran disminución de éstos por los fenómenos económicos y mala administración gubernamental que nos han conducido a una pobreza estacional sin cambios significativos en la percepción de ingresos y pérdida constante de servicios que define la ley.

las estrategias y mayor intervención de los sectores en la definición del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Los ejes de política pública sobre los que se articula este Plan Nacional de Desarrollo establecen acciones transversales que comprenden los ámbitos económico, social, político y ambiental, y que componen un proyecto integral en virtud del cual cada acción contribuye a sustentar las condiciones bajo las cuales se logran los objetivos nacionales, (GF, 2007:31).

Siendo la búsqueda por el estado de derecho y seguridad, economía competitiva y generadora de empleos, igualdad de oportunidades, sustentabilidad ambiental y democracia efectiva, y política exterior los ejes responsables que deben responder al logro del desarrollo humano sustentable cimentado en principios de eficacia y equidad política y social encontramos lo siguiente:

El primero de ellos establece que el poder ejecutivo y judicial debe de garantizar la tranquilidad y bienestar de los mexicanos pero donde “la seguridad pública y el Estado de derecho formen un binomio esencial para hacer realidad el desarrollo humano sustentable” (PEF, 2007:33) de no ser así la inseguridad incrementaría y la participación ciudadana sería limitada para apoyar al Estado. Es sabido por ejemplo, que ante los intereses que se manejan entre el poder ejecutivo y judicial no siempre se llega aun acuerdo para lograr un fin común de manera que la situación actual que vive el país plantea un escenario catastrófico donde no se ha hecho posible la aplicación de los ordenamientos jurídicos para armonizar las relaciones sociales en el orden público.

El segundo eje, plantea que “el crecimiento económico resulta de la interacción de varios elementos como: las instituciones, la población, los recursos naturales, la dotación de capital físico, las capacidades de los ciudadanos, la competencia, la infraestructura y las tecnologías disponibles. De manera que para que el desarrollo sea sustentable, la sociedad debe invertir suficientemente en todos estos factores del sistema económico y social” (PEF, 2007:33).

En este contexto, podemos distinguir que la intervención social en el sistema económico ha sido limitada en gran parte de las metrópolis y regiones en el país, ya que las instituciones más que contribuir a la competitividad de sus jurisdicciones político-administrativas han minorado el capital físico que refuerce las capacidades de la población mediante infraestructura y tecnologías aptas para hablar de desarrollo sustentable⁹.

El tercer eje define que cada mexicano, “sin importar su lugar de origen y el ingreso de sus padres, debe tener acceso a genuinas oportunidades de formación y de realización” (PEF, 2007:35), lo cual significa superar la pobreza mediante la igualdad de oportunidades, comprendemos que para alcanzar este objetivo debemos de trabajar arduamente en la generación de empleos bien remunerados, salud y educación como un componente esencial de desarrollo y crecimiento, de lo contrario solo estaríamos impidiendo a los sectores vulnerables alcanzar una calidad de vida satisfactoria en un escenario capitalista. De una u otra manera hemos visto en estos últimos años de gobierno el fortalecimiento de la clase media-alta y alta y el empobrecimiento de la clase media y media-baja.

Aquí las políticas públicas en materia social deben responder al problema de la pobreza como un proceso transgeneracional (PEF, 2007:35); sin embargo, en la práctica esto no sucede.

El eje cuatro debería de implementarse por los estados y municipios de México, como una estrategia para alcanzar el desarrollo sustentable y formar una ciudad habitable como algunas de Europa, Norte América y América Latina, sin embargo los pocos esfuerzos realizados en minimizar el aumento de los residuos sólidos, el aprovechamiento del agua, suelo y las condiciones del aire

son deficientes ante la toma de decisiones y ejercicio que se ha empleado por el gobierno y la sociedad.

Por último, el quinto eje abarca las acciones que tienen que realizarse en materia de democracia efectiva y política exterior, con respecto a lo primero se observa un avance significativo en la rendición de cuentas y transparencia administrativa, sin embargo se ha sobrepasado la actuación política en los procesos democráticos sociales eximiendo la ineficacia e ineficiencia de las instituciones y el sistema en la resolución de problemas que permitan hablar de una verdadera estrategia integral de política pública para alcanzar un desarrollo humano sustentable en los próximos años.

Los cinco ejes anteriores reconocen que los retos que enfrenta nuestro país son multidimensionales, por ello expresa que “avanzar en sólo algunos ámbitos de acción, descuidando la necesaria complementariedad entre las políticas públicas, es una estrategia condenada a un desarrollo desequilibrado e insuficiente” (PEF, 2007:26).

No obstante, si el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 afirma que si no existe una complementariedad entre todos los elementos que hacen posible la funcionalidad de una ciudad estaríamos

creando un entorno inhabitable para las futuras generaciones de manera tal que las políticas públicas no respondan a los desequilibrios y rupturas que presente la actual y futura estructura territorial en el ambiente natural, ya que es el elemento esencial que nos otorga beneficios para subsistir.

Dentro del plan se presentan 46 programas a través de los cuales la federación, y entidades federativas instrumentarán sus políticas de manera coordinada para alcanzar un Desarrollo Humano Sustentable a largo plazo, de igual modo los alcances que pretende lograr el plan son pertinentes para el corto y mediano plazo, de manera que las directrices que define pueden fortalecerse en el entorno estatal y local con un poco de acción e intervención pública propositiva e integración humanista.

En el caso de la ZMVT, hace falta fortalecer estos cinco ejes así como sus vertientes expuestas en párrafos anteriores ya que hemos venido experimentando desigualdades sociales, desequilibrios territoriales, y problemas ambientales, entre otros fenómenos que ponen en peligro la sustentabilidad del hombre en un espacio tan complejo como lo es la metrópoli.

1.5. Planes Estatales

Plan de Desarrollo del Estado de México, 2005-2011

Este documento concibe una estrategia de desarrollo basada en un gobierno responsable y moderno, capaz de fortalecer y dinamizar las políticas públicas con la finalidad de incorporar a los sectores más vulnerables al desarrollo, generando las condiciones propicias de inversión, productividad y competitividad que aseguren el bienestar de los mexiquenses en el Estado.

Dentro del plan se definen tres pilares (seguridad social, económica y pública) que contienen las vertientes, objetivos y estrategias vinculadas a promover un modelo de gobierno sustentable orientado a los procesos y dinámicas que presente el territorio. Estos tres pilares han sido diseñados para orientar y conducir las acciones y los objetivos en un marco de gobernabilidad democrática que busca instituir políticas públicas acordes a la dinámica metropolitana que presentan los municipios del Estado de México así como a la conurbación, la gran mayoría de ellas permean la posibilidad de conjuntar los mecanismos

y la concurrencia de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana para que, junto con el gobierno del Distrito Federal, se pongan en práctica programas orientados a resolver problemas de seguridad pública, procuración de justicia, medio ambiente, agua, transporte, infraestructura, ordenamiento de asentamientos urbanos, crear fondos para obras y servicios, etc. (GEM,2005:130-139).

Sin embargo, la calidad de vida y la seguridad social deben de consolidar y sustentar el desarrollo de la infraestructura de servicios públicos, educativos y de salud por medio de la asignación de recursos para atender las nuevas demandas de los asentamientos humanos, con la participación del sector público y privado.

A su vez, el Estado debe diseñar políticas públicas sustentables que actúen en la planeación urbana, regional y metropolitana para adquirir las vertientes de desarrollo que establece el plan, sin embargo, la gran parte de los objetivos planteados aquí, responden más a las necesidades del mercado que a los de la sociedad. Por lo cual, uno de los tópicos que actualmente representan un reto para el Estado de México y principalmente para sus dos zonas metropolitanas del Valle de México y Toluca, radica en ofrecer mejores ventajas de innovación y competitividad dado su constante crecimiento e impulso metropolitano.

Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México, 2008

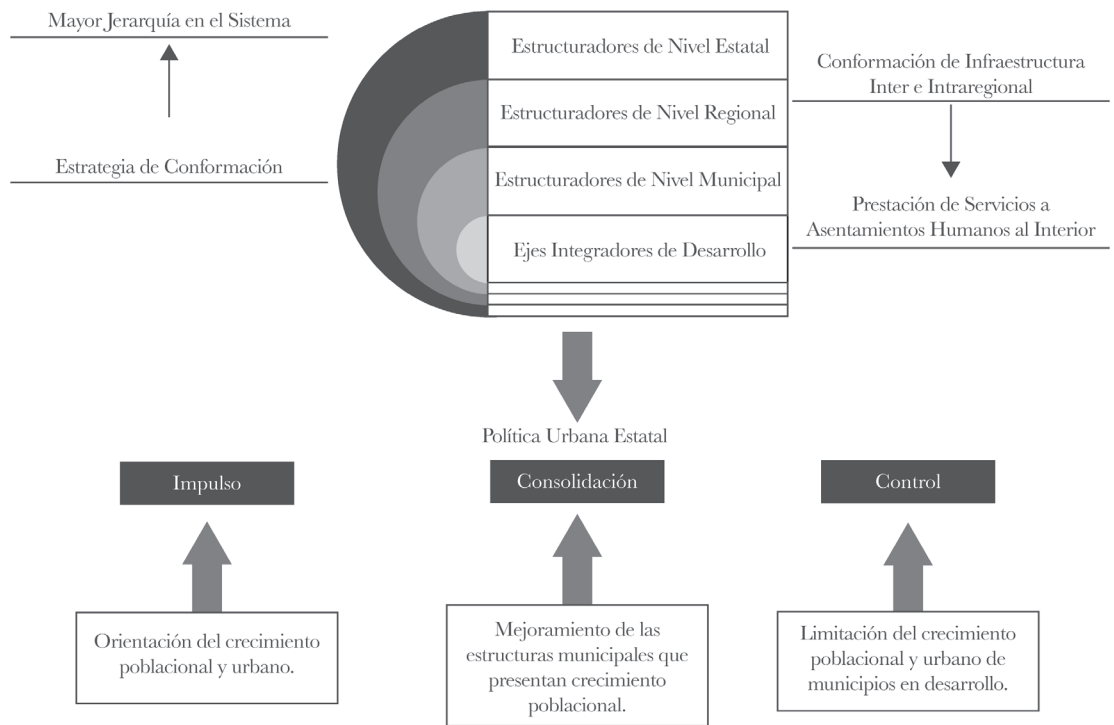
Este ordenamiento conduce la política territorial del Estado a partir de la directriz de los asentamientos humanos bajo un escenario sustentable que involucra las variables sociales, económicas, territoriales, ambientales y políticas. Sin embargo, el Estado busca orientar el crecimiento hacia las zonas más aptas para el desarrollo urbano, garantizando los servicios básicos a los nuevos asentamientos humanos, planeando el uso del suelo y equilibrio de las actividades productivas.

Para ello, el artículo 5.2 del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México especifica que debe de existir una adecuada distribución del territorio estatal, vinculación armónica entre la ciudad y el campo, ordenamiento de las zonas metropolitanas y áreas urbanas consolidadas, racionalización y orientación de los procesos de urbanización, distribución, construcción, conservación y mejoramiento de la infraestructura, equipamiento y servicios públicos, regulación del suelo urbano destinado a la vivienda, prevención de asentamientos irregulares, fortalecimiento de los municipios, participación de los sectores público, social y privado, participación ciudadana y promoción y ejecución de programas con la finalidad de mejorar y elevar la calidad de vida de la población al mediano y largo plazo. Componente principal que se encuentra expresado en el presente plan de desarrollo urbano.




Sin entrar en consideraciones sobre la totalidad del contenido de este plan se aprecia que el territorio estatal deberá impulsar la descentralización nacional para integrar un esquema megapolitano que reduzca la migración y que permita integrar un sistema de ciudades en la región centro del país, para ello define al Sistema Urbano Regional del Valle de Toluca como un centro de población que permita la estructuración urbana y la conectividad a su interior, el cual se integra por 22 municipios, los cuales a su vez se conforman en 3 subsistemas, (ver esquema No.3).

Esquema No.3. Sistema Urbano Estatal



Fuente: Elaborado con base en GEM, 2008.

De acuerdo a este sistema urbano se ejemplifica la directriz del crecimiento y desarrollo de los centros de población de los municipios que estructuran a la Zona Metropolitana del Valle de Toluca con base en la jerarquía, conformación, y prestación de bienes y servicios especializados en cuatro niveles que pretenden de manera concreta el fortalecimiento económico estatal, tomando en cuenta la integración del tejido, la relación funcional y la conurbación, a su vez precisa la política urbana que busca impulsar, consolidar y controlar el fenómeno demográfico en las estructuras municipales de los 22 municipios que conforman dicha metrópoli.



Aspectos normativos del territorio y del medio ambiente

10 El Valle de Toluca se ha consolidado como una zona metropolitana conurbada, y una periferia metropolitana interconectada que albergan una importante planta industrial y que cuenta con infraestructura para ser una zona factible de crecimiento. Sus potenciales vías de comunicación y aceptables condiciones ambientales y de habitabilidad, la convierten en una mejor opción que el propio Valle de México (GEM, 2005:6).

Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca, 2005

El Plan Regional establece la política regional y económica por la cual debe de conducirse el desarrollo y crecimiento futuro de la ZMVT; con base en ello los principios de equidad, sustentabilidad, competitividad y desarrollo regional pretenden integrar un sistema de ciudades que busca dar respuesta a la problemática urbana y regional del Valle de Toluca, mediante las siguientes políticas, (ver cuadro No.9)¹⁰.

Cuadro No.9. Políticas Urbano-Regionales

Políticas	Estrategias
<p>Las de ordenamiento territorial, que definen regionalmente lineamientos y criterios para la orientación de las actividades económicas en relación con el desarrollo urbano.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En las áreas naturales, parques nacionales y estatales se establece una política de estricto control al crecimiento urbano. • Las zonas de impulso al desarrollo forestal, con una política de control y ordenamiento de los asentamientos humanos, éstas tienen como finalidad el proteger las inmediaciones de las áreas naturales, parques nacionales, estatales y municipales; ubicadas al oriente del Parque Estatal Otomí-Mexica, al norte del Parque Hermenegildo Galeana y al norte y oriente del Parque el Nevado de Toluca. • Se definen las zonas de impulso al desarrollo agropecuario con una política de control y ordenamiento de los asentamientos humanos, cuya finalidad es proteger las zonas de valor agropecuario ubicadas al norponiente y al sur de la región.

Políticas	Estrategias
<p>Las de ordenamiento territorial, que definen regionalmente lineamientos y criterios para la orientación de las actividades económicas en relación con el desarrollo urbano.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se establece para la Zona Metropolitana Conurbada del Valle de México, una política de consolidación y ordenación de los asentamientos humanos, que incluye impulsar entre otras el desarrollo del polígono de actuación especial del Aeropuerto Internacional de Toluca como polo de desarrollo regional / consolidar la vocación y usos de los corredores urbanos y ecológicos / La reordenación de actividades económicas y de transporte como terminales; mercados / la ordenación vial de la zona y la saturación y consolidación ordenada de las zonas de baja densidad.
<p>Sectoriales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se definen con una política de consolidación al desarrollo industrial y de servicios regionales a los ejes Toluca-Lerma, Toluca-Atlacomulco y a la conurbación Santiago Tianguistenco-Capulhuac-Xalatlaco, Atizapán. • El eje Toluca – Metepec como corredor especializado de comercio y servicios de alcance regional. • A los ejes Toluca–Xonacatlán y Toluca–Zinacantepec, se les define como corredores de comercio, abasto y de servicios. • Por otra parte, se establece una política de impulso a las actividades turísticas en los municipios de Tenango del Valle, Metepec y Toluca.
<p>Las políticas de desarrollo urbano, que establecen la orientación del futuro crecimiento urbano de los centros de población.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se clasifica con una política de consolidación los centros de población de Toluca, Metepec, Zinacantepec, Tenango del Valle, San Mateo Atenco, Lerma, Ocoyoacac, Almoloya de Juárez, Xonacatlán, Villa Cuauhtémoc y Santiago Tianguistenco- Capulhuac-Xalatlaco. • La política de control se aplicará para las restantes 9 cabeceras municipales de la región.

Fuente: Elaborado con base en el GEM, 2005, (67-68).

El cuadro anterior plantea la estrategia general que pretende, optimizar la inversión pública, elevar al máximo el nivel de cobertura y calidad en la prestación de los servicios, así como conservar y proteger el entorno ambiental con base en el fortalecimiento económico regional incorporando al desarrollo y disfrute de sus beneficios a las áreas rurales de población dispersa en extrema pobreza. Con base en ello la competitividad debe optimizarse como un eje que consolide la eficiencia y optimización del sistema vial y recurso natural orientado en un modelo radial-concéntrico para la Región del Valle de Toluca y de estructura polinuclear interconectada lo cual constituye consolidar el crecimiento poblacional y urbano, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

El PRDUVT 2005, propone un sistema de ciudades medias que permitan la integración y estructura regional y metropolitana polinuclear para dar mayor fortaleza al sistema y lograr mayores eficiencias en el encadenamiento de las economías, pues desempeñarán papeles de subcentros metropolitanos o regionales y zonas urbanas para la articulación de las economías locales y la prestación de servicios; donde se establece un sistema de ciudades articulado por vialidades estructuradoras (regionales y primarias) mediante el cual se conectan el centro y los subcentros regionales y metropolitanos y se precisa el papel de cada una de ellos, así como su relación e interdependencia entre si y con el resto de los centros de población de la región (GEM, 2005:78-80) (ver cuadro No.10).

Cuadro No.10. Sistema de Ciudades

Zona Conurbada	
Centro Regional y Metropolitano	<ul style="list-style-type: none"> Se establece a Toluca como el centro urbano de mayor preeminencia en la Región del Valle de Toluca, en el que se prevén equipamientos y servicios de cobertura regional y metropolitana, además de impulsar sus actividades económicas, para consolidarse como centro de servicios de nivel estatal y para erigirse en un tecnopolio de importancia nacional.

Zona Conurbada	
Subcentros Metropolitanos	<ul style="list-style-type: none"> • Que serán los centros de población de Metepec, Lerma, Zinacantepec, Villa Cuauhtémoc-Xonacatlán, Almoloya de Juárez y San Pablo Autopan. Por su localización geográfica juegan un papel importante en la estructuración de la Región del Valle de Toluca, pues se constituirán en elementos de articulación entre el espacio Metropolitano en 1ª instancia y Regional en 2ª, al situarse estratégicamente respecto a los accesos al área urbana metropolitana y la periferia, lo que igualmente permitirá disminuir los viajes a la parte central. • Destaca por su relevancia Metepec y Lerma que a la fecha concentran importante equipamiento comercial, educativo, de servicios, industrial, con grandes distritos Toluca.
Metropolitanos	
Subcentros Regionales	<ul style="list-style-type: none"> • Se localizan en la periferia y serán la zona conurbada Santiago Tianguistenco- Capulhuac-Xalatlaco - Atizapán y las cabeceras municipales de Tenango del Valle, Almoloya de Juárez y Temoaya. Son elementos estructuradores del territorio tanto por su posición geográfica en la Región del Valle de Toluca, como porque concentrarán actividades económicas y equipamientos y servicios de nivel subregional.
Periferia Metropolitana	
Centros de Población	<ul style="list-style-type: none"> • Concentran servicios y equipamientos locales y dependen de los subcentros metropolitanos o regionales, siendo las cabeceras municipales de Calimaya, Mexicaltzingo y Chapultepec, que dependen de Metepec; Texcalyacac, que depende de Tenango del Valle; y Almoloya del Río, que dependen de la conurbación Santiago Tianguistenco-Capulhuac-Xalatlaco - Atizapán; y, Ocoyoacac que depende de la última y de Lerma, existen otros centros de población que parcial o técnicamente dependen de alguna de estas ciudades como Ocuilan de Tianguistenco y la Zona Sureste del Estado, de Tenango y Metepec inclusive.

Zona Conurbada

Centros de Servicios Concentrados

- Con el objeto de incluir a la población marginada a los beneficios del desarrollo, se han considerado la creación de centros de servicios concentrados para atender a la población rural y suburbana dispersa, localizados principalmente en las áreas rurales y suburbanas de los municipios de Almoloya de Juárez, Toluca y Temoaya.
- Este sistema de ciudades se complementa y articula con el planteamiento de circuitos y libramientos carreteros que se propone, así como por las vialidades radiales existentes, que de manera conjunta estructuran y ordenan el territorio de la Región del Valle de Toluca.

Fuente: Elaborado con base en el GEM, 2005, (78-80).

Tomando en cuenta los criterios expuestos en este plan es posible observar que cada una de las articulaciones responde a su dinámica territorial, sin embargo, la región que concentra a los 22 municipios es diversificada y muy compleja, la gran parte del desarrollo y crecimiento de la ciudad se ha orientando al nororiente del Valle de Toluca, dado que hacia el suroeste gran parte de la diversidad natural requiere conservarse y revitalizarse ante la constante dispersión y concentración de asentamientos humanos irregulares impulsados por inmobiliarias que perjudican el planeamiento de las ciudades, tomando como criterios las disposiciones que se establecen por los gobiernos al adquirir reconocimiento y crecer sin desarrollarse, pero a su vez fortaleciendo a las deseconomías que buscan localizarse en la periferia de las zonas metropolitanas.

1.6. Planes Municipales de Desarrollo Urbano

La base por la cual se conducen los H. Ayuntamientos reside en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano, ya que es el mecanismo que conduce la política social, económica, urbana y ambiental y por el cual se identifica la problemática que presenta en sus respectivas

jurisdicciones político-administrativas, tanto en el interior como en su exterior. Estos instrumentos representan un indicador importante ya que es en ellos donde se identifican.

Los 22 Planes Municipales de Desarrollo Urbano se estructuran a partir de los tres perfiles definidos por el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México, tomando como segundo lineamiento el desarrollo urbano y el regional (ver cuadro No.11).

Cuadro No.11. Planeación Urbana en el orden Metropolitano-Regional del Valle de Toluca

Municipio	Criterios Metropolitanos
Toluca	<ul style="list-style-type: none"> • Atender la dispersión en la ZMVT por medio de sistemas metropolitanos de comunicación regional fortaleciendo la construcción, ampliación y conservación de la infraestructura, equipamiento, y servicios que presta a la zona conurbada y periferia metropolitana.
Almoloya de Juárez	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar el municipio a través de su especialización en actividades secundarias, comerciales y de servicios de cobertura subregional mediante la integración de sistemas viales regionales con la zona conurbada y periferia metropolitana en el valle de Toluca.
Zinacantepec	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar a Zinacantepec como un centro alternativo para el crecimiento metropolitano estableciendo un sistema de anillos concéntricos y radiales hacia los principales núcleos urbanos regionales controlando la expansión urbana sobre áreas agrícolas, forestales, áreas naturales protegidas y zonas vulnerables a riesgos.
Metepec	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la prestación de servicios urbanos en el orden regional mediante una infraestructura vial y sistemas de transporte eficientes, que faciliten la integración inter e intraregional que consoliden las zonas urbanas y eviten la dispersión de los asentamientos humanos, lo que implica reestructurar la red de transporte en la ZMVT.

Aspectos normativos del territorio y del medio ambiente

Municipio	Criterios Metropolitanos
San Mateo Atenco	<ul style="list-style-type: none"> • Redensificar la manufactura por medio de la investigación científica y tecnológica que integre de forma más incidente una cadena productiva en la región por medio de los ejes estructuradores urbanos dentro de los cuales se encuentra conurbado, y relacionado funcionalmente.
Lerma	<ul style="list-style-type: none"> • Salvaguardar la integridad de la población a través del cuidado del medio ambiente, la dotación de infraestructura y equipamiento, así como la estructuración de una vialidad regional e intraurbana que articule funcional y eficientemente el territorio local con los municipios periféricos, que permita consolidar la zona industrial mediante procesos inteligentes de producción y bajo consumo de recursos, evitar los asentamientos humanos en áreas naturales protegidas y recuperar, mantener y preservar los mantos acuíferos.
Ocoyoacac	<ul style="list-style-type: none"> • Desalentar la conurbación física de la Región Metropolitana del Valle de Toluca y la del Valle Cuautitlán-Texcoco a través de franjas, corredores, zonas de control y amortiguamiento, con la definición de usos del suelo de baja densidad. Buscando consolidar la actividad industrial en la ZMVT.
Xonacatlán	<ul style="list-style-type: none"> • Contener los asentamientos humanos para preservar las áreas naturales protegidas y mantener la sustentabilidad de los ecosistemas, así como, la contención al proceso de conurbación física de la región Metropolitana del Valle de México, ya que funge como un eje funcional de comunicación regional con la ZMVT.
Otzolotepec	<ul style="list-style-type: none"> • Integrar a la población dispersa mediante la prestación de servicios básicos de cobertura regional mediante la relación funcional que guarda con municipios conurbados a la ZMVT.
Calimaya	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar el desempeño del municipio en la prestación de bienes y servicios dentro de los aspectos de infraestructura hidráulica, y medio ambiente relacionados con la sobreexplotación de los recursos pétreos y la disposición final de los residuos sólidos a cielo abierto.

Municipio	Criterios Metropolitanos
Mexicaltzingo	<ul style="list-style-type: none"> No cuenta con una política integral y económica que le permita impactar en la región y zona metropolitana; como consecuencia, pretende la ampliación de la vialidad regional Mexicaltzingo-Santiago Tianguistenco con la visión de conservar y mejorar el equipamiento regional y los servicios públicos urbanos para integrar las redes y sistemas de infraestructura y equipamiento metropolitano.
Chapultepec	<ul style="list-style-type: none"> Funge como una jurisdicción que presta bienes y servicios a la población que se desplaza a los diferentes destinos de la ZMVT, por tanto se busca ordenar los asentamientos humanos, rescatar, y proteger ecológicamente al territorio local derivado del crecimiento habitacional que esta caracterizando actualmente al municipio.
Temoaya	<ul style="list-style-type: none"> Se encuentra sujeto a un proceso de crecimiento y cambio continuo donde las relaciones de interdependencia se manifiestan con efectos económicos, demográficos y sociales de variadas magnitudes para los habitantes de las distintas unidades políticas administrativas que la conforman. Por ello, se busca proteger las inmediaciones de las áreas naturales, parques nacionales, estatales y municipales.
Capulhuac	<ul style="list-style-type: none"> Busca establecer un sistema de ciudades más equilibrado, que permita formar cadenas productivas a partir del núcleo metropolitano y una distribución más homogénea de los equipamientos e infraestructura en el territorio regional atendiendo la estructura vial, los grandes usos del suelo y los nodos concentradores de servicios, con el fin de optimizar la inversión pública, elevar al máximo el nivel de cobertura y calidad en la prestación de los servicios, así como conservar y proteger el entorno ambiental.
Tianguistenco	<ul style="list-style-type: none"> Dotar de elementos necesarios para soportar la transición del municipio rural hacia una dinámica metropolitana, favoreciendo el control y ordenamiento del territorio a través del establecimiento de la normatividad específica del suelo, así como la oportuna dotación y aprovechamiento de la infraestructura, equipamiento y servicios públicos.

Aspectos normativos del territorio y del medio ambiente

Municipio	Criterios Metropolitanos
Xalatlaco	<ul style="list-style-type: none"> • Busca consolidar su funcionalidad con municipios conurbados a la ZMVT mediante la prestación de servicios y equipamientos regionales, así como evitar los asentamientos humanos en áreas naturales protegidas impulsando el desarrollo económico de sus actividades productivas.
Almoloya del Río	<ul style="list-style-type: none"> • Recuperación ecológica de los recursos hídricos que son sobreexplotados y contaminados por la industria del textil, conurbadas con el municipio de Chapultepec, Texcalyacac, entre otros. Fortalecer la prestación de bienes y servicios para la población que trabaja en municipios cercanos dándole la característica de dormitorio, por las relaciones funcionales que se tienen.
Atizapán	<ul style="list-style-type: none"> • Caracterizado por ser un municipio periférico básicamente agropecuario se ha observado que el crecimiento proporcional de las unidades de los sectores secundario y terciario, ha sido superior, que en los municipios metropolitanos, confirmándose la segunda etapa de metropolización, donde el empleo se desplaza hacia los límites de la conurbación donde se desarrollan los servicios y el comercio, para ello se busca inducir su tamaño demográfico, estructura urbana y funciones a la de una ciudad media, debido a las tendencias de su desarrollo habitacional y de servicios, económico e industrial.
Tenango del Valle	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar el logro y consolidación de las actividades económicas y del empleo, para poder alcanzar un desarrollo integral y equilibrado que fortalezca las actividades de sus pobladores, mejorando las opciones de ocupación en los centros de población relacionados funcionalmente y conurbados con la ZMVT.

Municipio	Criterios Metropolitanos
Rayón	<ul style="list-style-type: none"> • Se constituirá como un centro de población concentrador de servicios y equipamientos locales, con una importante vocación agrícola, agroindustrial, comercial y de servicios habitacionales. Por ello se pretende fortalecer la carretera Toluca –Tenango como un corredor de bienes y servicios para el resto de los municipios.
San Antonio la Isla	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar la infraestructura urbana y redensificación de núcleos de desarrollo local para el fortalecimiento regional y metropolitano para municipios conurbados.
Texcalyacac	<ul style="list-style-type: none"> • Carece de libramientos que favorezcan la integración intra e interurbana, por tanto funge como un centro urbano concentrador de bienes y servicios que solo mantiene relación con los municipios del sur.

Fuente: Elaboración propia con base en el contenido de los planes de desarrollo urbano municipal de los 22 municipios metropolitanos

Con base en la revisión de las políticas municipales orientadas a conducir el desarrollo metropolitano en la región Toluca, es posible desatacar que éstas se encuentran limitadas a los asuntos de agenda definida por la Secretaría de Desarrollo Metropolitano¹¹ y proyectos que establecen los sectores de gobierno local; por tanto la política urbana que plantea el PRDUVT, se concreta a considerar los procesos de urbanización, metropolización y regionalización en el núcleo central y periferia metropolitana.

11 De acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Metropolitano en la ZMVT se manejan grupos de trabajo de Seguridad Pública, Desarrollo Urbano, Transporte y Vialidad, Protección Civil, Medio Ambiente, y Agua y Drenaje, que integran la agenda, dentro de cada uno de ellos se concertan acuerdos intermunicipales para llevar a cabo proyectos de carácter regional, siendo las comisiones legislativas de coordinación metropolitana las que tienen la responsabilidad de generar los mecanismos jurídico-normativos en beneficio del desarrollo metropolitano para la región Toluca.

Reflexiones finales

El análisis realizado permitió identificar que el marco jurídico-normativo en los tres niveles de gobierno presenta limitaciones en materia metropolitana, sustentable y de planeación ante la constante evolución de los procesos urbanos y económicos que manifiesta el territorio nacional para dar respuesta a las demandas sociales que buscan incrementar su calidad de vida al corto, mediano y largo plazo.

En este contexto, las leyes federales en materia metropolitana solo responden al concepto de conurbación o zona conurbada como un variable de análisis y explicación del proceso; implícitamente abordan la relación funcional y expansión física como una consecuencia del fenómeno urbano; sin embargo, se encuentran condicionadas a explicar las fases y transformaciones territoriales que responden a la desconcentración, difusión, fragmentación, polarización entre el campo y la ciudad, el centro y la periferia que actualmente hacen compleja la actuación pública de los tres ámbitos de gobierno en la normalización y reglamentación del crecimiento demográfico en los centros de población de las metrópolis y regiones a nivel nacional.

A más de 60 años de la comprensión del proceso metropolitano en México se han creado comisiones y grupos de trabajo que tienen a su cargo la responsabilidad de atender la problemática urbana en sus diferentes vertientes, de esta manera la coordinación intermunicipal es empleada como un mecanismo capaz de alcanzar un objetivo en común que pretende minimizar los desequilibrios sociales, económicos, territoriales y ambientales que enfrentan los centros de población, situación que más que propiciar la integración armónica para hacer crecer, desarrollar y sostener a los centros de población, se ha convertido en una estrategia geopolítica que excluye a la periferia y por otro lado, fortalece a los núcleos urbanos mayormente especializados que impiden la coordinación y realización de acuerdos y convenios que hayan firmado para el ejercicio de una administración y cuerpo legislativo.

Ahora bien, los puntos que abordan los artículos 4º, 25º, 27º y 73º constitucional y la LGEEPA en materia de sustentabilidad son imprescindibles de ignorar porque concentran y equilibran todos los mecanismos y componentes de intervención y actuación pública, privada y social en mejora de la conservación, preservación y restauración del medio ambiente, lo curioso es que ante una ley clara y precisa en su contenido a más de 14 años de su vigencia la minimización de problemas ecológicos han ido en aumento por la alta concentración

demográfica en áreas urbanas motivadas por la difusión económica que conlleva cada vez más a la absorción del recurso suelo y agua que contiene la materia prima para la subsistencia del ser humano en su hábitat, contribuyendo a la contaminación atmosférica, al consumo excesivo de energéticos y a la alta generación de residuos sólidos que deterioran los ecosistemas y calidad de vida en las metrópolis y regiones en el país impidiendo su permanencia al mediano y largo plazo.


Ante este panorama la no regulación del uso, consumo y aprovechamiento de los recursos naturales, así como la restricción de los mismos está originando desplazamientos nómadas a grandes escalas que acaban con el estado natural y nivel de recuperación considerable de los ecosistemas en los espacios urbanos, lo cual nos conducirá a un agotamiento prematuro motivado por las acciones y actividades irracionales humanas.

En el ámbito de la planeación que define el artículo 26° constitucional y la ley en curso, más que ser empleada como proceso administrativo que fortalece la acción pública de los actores políticos en un sistema democrático debería de fungir como un componente estructural cambiante en el tiempo que implica analizar las alternativas y estrategias de desarrollo y crecimiento urbano de manera racional, sostenible, eficiente, eficaz, cuantificable, flexible y objetiva en el presente, haciendo

alusión a las transformaciones y cambios que presencien las jurisdicciones en el futuro; es decir, la elaboración de los planes en algunos casos resulta inoperable para el ejercicio administrativo ya que es empleado como un documento de captación económica más que elemento de aplicación continua que muestre los alcances y logros planteados en políticas públicas por los tres ámbitos de gobierno.

De la misma manera las leyes estatales han sido diseñadas para responder a la conurbación, integración física y relación funcional de los asentamientos humanos con la zona metropolitana, de forma tal que solo se ha alcanzado la coordinación intermunicipal en la prestación de servicios para los centros de población mediante la firma de convenios definidos por las comisiones metropolitanas que estructuran la regulación y planeación estatal mediante obras y acciones que teóricamente contribuyen al fortalecimiento de la Región Toluca.

En el rubro de la sustentabilidad el contenido del código de biodiversidad responde de manera clara y precisa al uso, aprovechamiento y restauración de los recursos naturales ante las actividades humanas, sin embargo, para atender adecuadamente el equilibrio ecológico y protección al ambiente es indispensable aplicar medidas inmediatas para contrarrestar el deterioro y contaminación ambiental que caracteriza a la ZMVT.



Aspectos normativos del territorio y del medio ambiente

12 Cuando se habla de planeación del desarrollo en el orden general debería de considerarse el aspecto urbano como una parte integral del sistema y proceso público-administrativo, de manera que dentro de los presentes planes encontramos que ningún aspecto tóca el tema metropolitano como un punto de análisis para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, la desconcentración de información en ambos más que plantear un diagnóstico específico nos muestra dos posturas diferentes de intervención política en el alcance de un objetivo.

Todo lo dicho hasta ahora explica porque el orden local carece de la estructura jurídica-normativa para orientar un crecimiento y desarrollo armónico de sus centros de población en el proceso metropolitano con una plataforma sustentable que posibilite la subsistencia del ser humano al mediano y largo plazo, de manera que exime los vacíos y debilidades legislativas ante el trabajo que se ha venido forjando para minorar los efectos negativos generados por el crecimiento demográfico y aprovechamiento irracional de los recursos, claro ejemplo de ello son los 22 municipios que estructuran a la ZMVT.

En síntesis, las leyes en sus tres niveles de gobierno requieren de una exhaustiva actualización que responda a los procesos urbanos, económicos y ambientales que afectan a los centros de población hoy en día, de manera que sea posible contrarrestar los efectos negativos producidos por una inadecuada actuación política y pública a futuro empleada en el análisis socio-espacial de las ciudades metropolitanas.

Asimismo, cuando se hace referencia a reformas estructurales nos remitimos a la necesidad de fortalecer la actuación e intervención política y privada en ciertos sectores, propiciando las condiciones que permitan a la sociedad alcanzar un estado de bienestar y calidad de vida satisfactoria. No cabe duda que el marco jurídico normativo constituye un factor fundamental en la contribución del desarrollo del país, los principios y lineamientos deben ser congruentes con la actual problemática que enfrentan los territorios metropolitanos.

Desde una perspectiva crítica la planeación federal, estatal y local más que anteponerse a los sucesos del presente y futuro es empleada como una herramienta descriptiva de interés social que tiene de trasfondo un alcance político que refrenda el ejercicio de supremacía, autoridad y control en una demarcación jurídico-administrativa; es decir, gran parte del contenido de los planes no muestra la esencia cualitativa y cuantitativa necesaria para orientar de acuerdo a las leyes y procesos urbanos, el crecimiento y desarrollo armónico de los centros de población de manera que las causas, características y posibles alternativas para contrarrestar las debilidades y amenazas territoriales, económicas, ambientales quedan fuera del interés público para mejorar el bienestar general¹².

Por ello, los planes federales en esta última década más que establecer una estrategia política de desarrollo sustentable nos han conducido a un escenario neoliberalista que fortalece al mercado capitalista imposibilitando la actuación del Estado para resolver la problemática ambiental que afecta principalmente a los municipios en el sistema mesorregional de México

definido por el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Cabe señalar que actualmente la administración federal de acuerdo con lo que establece el plan se ha enfocado más a resolver los problemas de seguridad pública, dejando de lado los rubros que buscan el desarrollo armónico del territorio. A diferencia de lo anterior, los planes estatales en sus tres vertientes de aplicación muestran de manera clara como lograr un desarrollo sustentable ante la constante evolución de los procesos urbanos, siendo la metropolización un punto de partida para concretar un entorno habitable para los mexiquenses, pero en el caso de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca se identificó que los actuales planes, programas y proyectos no han permitido llevar a cabo acciones metropolitanas que muestren resultados para esta metrópoli porque la política urbana establecida en el Plan de Desarrollo Urbano Estatal y Regional presenta delimitaciones diferentes para definirla creando confusión dado que no se respeta el criterio de espacialidad en la estructura territorial.

Además, en el ámbito municipal, las herramientas de planeación han sido insuficientes e incapaces de afrontar los problemas presentes y futuros de un área metropolitana, la gran debilidad de su prospectiva territorial imposibilita la creación

de nuevas estructuras gubernamentales que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población a largo plazo. Cabe señalar que factores relacionados con la accesibilidad a suelo, vivienda, infraestructura, equipamiento, movilidad y transporte, así como a los recursos naturales forman parte de un escenario complejo y difícil de desagregar dada la interrelación entre cada uno de ellos.

En este sentido resulta inoperable la planeación metropolitana, ya que no se cuenta con los elementos necesarios para llevarlo a cabo, siendo la contraurbanización y la urbanización difusa etapas consecuentes del proceso de metropolización se observa que comienzan a tomar fuerza dado que no existen los mecanismos e instrumentos que limiten esos procesos que generan dispersión y fragmentación administrativa. Respecto a los instrumentos de planeación, es preciso resaltar la indefinición y conocimiento del proceso metropolitano para el caso de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT), ya que se confirma que no existe planeación metropolitana como tal, que afronte los problemas de sustentabilidad, dado que las acciones y políticas no han mejorado la calidad de vida de la población, consecuencia de los diferentes estadios de la urbanización en la escala local¹³.

Por tal motivo, el marco jurídico normativo en el contexto estatal requiere actualizarse para fortalecer la planeación, gestión y

13 Por lo cual, los problemas de insustentabilidad han determinado que la dinámica poblacional, condiciones económicas, generación de residuos sólidos, consumo de agua por habitante, energía eléctrica, transporte, movilidad, contaminación atmosférica, huella ecológica, marginación y desarrollo humano incrementen en la ZMVT.



coordinación metropolitana en la región Toluca, ya que ha demostrado debilidades en su instrumentación y aplicación por parte de los municipios y el Estado. A su vez, la planeación requiere de un nuevo enfoque de aplicación que responda a la dinámica social, económica, territorial y ambiental que adhiere nuevos espacios a la ciudad.

En pleno siglo XXI, prevalece en México una política urbana tradicional que ha hecho de nuestras ciudades lugares inhabitables y con un gran número de problemas que afectan la calidad de vida de la población, así como la conservación del ambiente. Todo ello conduce a precisar que la política pública así como el desarrollo sustentable adolecen de un cimiento específico en el marco jurídico normativo, condición que exige que los instrumentos de planeación definan acciones precisas para hacer de las metrópolis lugares sustentables donde sea posible habitar y disfrutar de todos los elementos que la naturaleza le ofrece al ser humano.


Finalmente, queda de manifiesto que las leyes y los planes no contribuyen del todo a la sustentabilidad de la ZMVT, ya que en realidad la coordinación intermunicipal se encuentra ausente en términos de conurbación, relación funcional y expansión física, y por otro lado los municipios se encuentran en una etapa inicial de comprensión, análisis e intervención pública metropolitana en un sistema regional-globalizante.

Por tanto, los estudios de política pública, planeación, desarrollo sustentable, vialidad y transporte, infraestructura, equipamiento, recursos naturales, vivienda, suelo, etc; realizados por instituciones y cuerpos académicos, así como por disciplinas naturales y sociales, empresas, secretarías y organismos no gubernamentales, han tratado de profundizar los problemas desde diferentes perspectivas, es decir, social, económico, territorial, ambiental, político, científico, tecnológico y cultural; sin embargo, es necesario realizar un esfuerzo conjunto para contribuir a actualizar el marco legal y de planeación a fin de diseñar políticas públicas sustentables a largo plazo para el caso de la ZMVT en el Estado de México que impacten en el orden nacional.

De llevarlo a cabo la mayoría de los planes, proyectos y programas, así como las investigaciones futuras realizadas en el territorio desde cualquier enfoque obtendrían mejores resultados, en cuanto a la planeación territorial para lo cual es necesario consolidar herramientas eficientes y eficaces de afrontar los problemas de carácter urbano, regional y metropolitano.

Referencias Bibliográficas


- Aguilar, Luis, 2007: “El Aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza”, XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct.-2 nov: en <http://www.clad.org.ve/congreso/aguilarrv.pdf>. 20/05/2010
- (2005): “Introducción”, en Giandomenico, Mojone: Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas, México: Fondo de Cultura Económica.
- (1993): “Hacia una Disciplina de las Políticas Públicas”, en Perfiles Latinoamericanos, FLACSO, México, N°3 (volumen dedicado a las Políticas Públicas): en http://dialnet.unirioja.es/servlet/listaarticulos?tipo_busqueda=EJEMPLAR&revista_busqueda=8034&clave_busqueda=150262.
- Anderson, Theodore, 1977: “Ciudad: Estructura Urbana Comparada” en Sills, David L., 1977: Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, España: Editorial Aguilar.
- Ascerald, Henri, 1999: “Discursos da Sustentabilidade Urbana”, en Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais N° 1/Maio 1999, en: http://www.anpur.org.br/revistas/ANPUR_v1n2.pdf. 16/06/200
- Borrayo, Rafael, 2002: “La Sustentabilidad hacia la Reconciliación entre las Nociones de Crecimiento y Desarrollo Económico” en Borrayo, López Rafael: Sustentabilidad y Desarrollo Económico, México: McGraw-HILL.
- Brugué Quim, Gomá y otros, 2002: “La Gobernabilidad de las Ciudades y los Territorios en la Sociedad de las Redes” en Subirants, Joan (coordinador): Redes, Territorio y Gobierno, Barcelona: Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona y Diputación de Barcelona/ Red de Municipios.
- CDDHCU, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2009: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última reforma DOF 24-08-2009, México, DF.
- (2009): Ley General de Asentamientos Humanos, Última reforma DOF 05-08-1994, México, DF.
- (2009): Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Última reforma DOF 16-05-2008, México, DF.
- (2009): Ley de Planeación, Última reforma DOF 13-06-2003, México, DF.
- CEPALSTAT, 2009: “Consumo de Energía por Habitante”, Estadísticas de América Latina y el Caribe: CEPAL.
- Cohen, Michel, 2001: “El Impacto de la Economía Global Sobre las Ciudades” en Freire M. y Stren Richard, 2001: Los Retos del Gobierno Urbano, Canadá, Toronto: Instituto del Banco Mundial/ Alfaomega.
- Delgado, Javier, 2003: “Transición Rural-Urbana y Oposición Campo Ciudad”, en Aguilar, Adrián (coordinador): Urbanización, Cambio Tecnológico y Costo Social. El Caso de la Región Centro, México: UNAM-IG, CONACYT y Miguel Ángel Porrúa Editores.



Aspectos normativos del territorio y del medio ambiente

- Gabaldón, Arnoldo, 2006. Desarrollo Sustentable. La Salida de América Latina. Caracas: Random House Mondadori, S.A. – Grijalbo.
- García, Roberto (compilador) 2001, "Planeación y Gestión del Desarrollo Urbano Metropolitano en el Noroeste Fronterizo de México. El Caso del Área Metropolitana de Monterrey, 1995-2000": en Planeación y Gestión Metropolitana en México, una Revisión a la Luz de la Globalización, Zinacantepec, Estado de México: El Colegio de la Frontera Norte, A.C. y el Colegio de Mexiquense, A.C., México.
- GEM, Gobierno del Estado de México, 2009: Código para la Biodiversidad del Estado de México 2006, México: Legistel, Leyes Vigentes.
- (2009): Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, México: Legistel, Leyes Vigentes.
- (2009): Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, México: Legistel, Leyes Vigentes.
- (2009): Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, México 2001: Legistel, Leyes Vigentes.
- (2008): Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2008, Gaceta de Gobierno, 19 de mayo de 2008, Estado de México.
- (2008): Plan Estatal del Desarrollo Urbano del Estado de México, Gaceta del Gobierno 2008, Toluca de Lerdo, México., lunes 19 de mayo, No. 93.
- (2005): Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, Estado de México.
- (2005): Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca 2005, No.28 volumen 1, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Estado de México.
- Girardet, Herbet, 2004: "Ciudades, Personas, Planeta", en Foro para un Zorrozaurre Sostenible: Libro: <http://zorrozaurre.org/images/stories/zorrozaurreant/Publications/zorroz07.pdf>
- GV Gobierno Vasco, 2003: Criterios de Sostenibilidad Aplicables al Planeamiento Urbano, Vasco: Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, Gobierno Vasco, en: www.ingurumena.net
- H. Ayuntamiento de Almoloya de Juárez, 2006-2009: Bando de Policía y Buen Gobierno, Almoloya de Juárez 2009, Estado de México. - (2003): Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Almoloya de Juárez, 2003, Estado de México.
- H. Ayuntamiento de Almoloya del Río, 2006-2009: Bando de Policía y Buen Gobierno 2009, Almoloya del Río, Estado de México.- (2003): Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Almoloya del Río, 2003, Estado de México.
- H. Ayuntamiento de Atizapán, 2006-2009: Bando de Policía y Buen Gobierno 2009, Atizapán, Estado de México. - (2003): Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Atizapán, 2003, Estado de México.
- H. Ayuntamiento de Calimaya, 2006-2009: Bando de Policía y Buen Gobierno 2009, Calimaya, Estado de México. - (2007): Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Calimaya, Actualización 2007, México.


- H. Ayuntamiento de Capulhuac, 2006-2009: Bando de Policía y Buen Gobierno 2009, Capulhuac, Estado de México. - (2003): Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Capulhuac, 2003, Estado de México.
- H. Ayuntamiento de Chapultepec, 2006-2009: Bando de Policía y Buen Gobierno 2009, Chapultepec, México. -(2005): Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Chapultepec, 2005, Estado de México.
- H. Ayuntamiento de Lerma, 2006-2009: Bando de Policía y Buen Gobierno 2009, Lerma, México. - (2003): Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Lerma, 2003, Estado de México.
- H. Ayuntamiento de Metepec, 2006-2009: Bando de Policía y Buen Gobierno 2009, Metepec, México. -(2008): Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Metepec, 2008, Estado de México.
- H. Ayuntamiento de Mexicaltzingo, 2006-2009: Bando de Policía y Buen Gobierno 2009, Almoloya de Juárez, México. - (2003): Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Mexicaltzingo, 2003, Estado de México.
- H. Ayuntamiento de Ocoyoacac, 2006-2009: Bando de Policía y Buen Gobierno 2009, Ocoyoacac, México. - (2003): Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Ocoyoacac, 2003, Estado de México.
- H. Ayuntamiento de Otzolotepec, 2006-2009: Bando de Policía y Buen Gobierno 2009, Otzolotepec, México. - (2005): Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Otzolotepec, 2005, Estado de México.
- H. Ayuntamiento de Rayón, 2006-2009: Bando de Policía y Buen Gobierno 2009, Rayón, México. - (2005): Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Rayón, 2005, Estado de México.
- H. Ayuntamiento de San Antonio la Isla, 2006-2009: Bando de Policía y Buen Gobierno 2009, San Antonio la Isla, Estado de México. - (2003): Plan Municipal de Desarrollo Urbano de San Antonio la Isla, 2003, Estado de México.
- H. Ayuntamiento de San Mateo Atenco, 2006-2009: Bando de Policía y Buen Gobierno 2009, San Mateo Atenco, Estado de México. - (2005): Plan Municipal de Desarrollo Urbano de San Mateo Atenco, 2005, Estado de México.
- H. Ayuntamiento de Temoaya, 2006-2009: Bando de Policía y Buen Gobierno 2009, Temoaya, Estado de México. - (2005): Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Temoaya, 2005, Estado de México.
- H. Ayuntamiento de Tenango del Valle, 2006-2009: Bando de Policía y Buen Gobierno 2009, Tenango del Valle, Estado de México. - (2003): Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tenango del Valle, 2003, Estado de México.
- H. Ayuntamiento de Texcalyacac, 2006-2009: Bando de Policía y Buen Gobierno 2009, Texcalyacac, Estado de México. - (2003): Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Texcalyacac, 2003, Estado de México.
- H. Ayuntamiento de Tianguistenco, 2006-2009: Bando de Policía y Buen Gobierno 2009, Tianguistenco, Estado de México. - (2008): Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tianguistenco, 2008, Estado de México.



Aspectos normativos del territorio y del medio ambiente

- H. Ayuntamiento de Toluca, 2006-2009: Bando de Policía y Buen Gobierno 2009, Toluca, Estado de México. - (2005): Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca, 2005, Estado de México.
- H. Ayuntamiento de Xalatlaco, 2006-2009: Bando de Policía y Buen Gobierno 2009, Xalatlaco, Estado de México. - (2005): Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Xalatlaco, 2005, Estado de México.
- H. Ayuntamiento de Xonacatlán, 2006-2009: Bando de Policía y Buen Gobierno 2009, Xonacatlán, Estado de México. - (2003): Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Xonacatlán, 2003, Estado de México.
- H. Ayuntamiento de Zinacantepec, 2009: Bando de Policía y Buen Gobierno 2009, Zinacantepec, Estado de México.- (2003): Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zinacantepec, 2003, Estado de México.
- Hernández, Nelson, 2009: http://gerenciayenergia.blogspot.com/2009_08_01_archive.html.
- Hoyos, Guadalupe, 2005: “Marco Empírico Histórico de la Dimensión Física del Proceso de Urbanización de las Ciudades de México y Toluca”, en *Quivera*, año 7, núm. 2005-2, Toluca: CEPLAT/FaPUR, UAEM.
- INEGI (2005).XII. Censo de Población y Vivienda, INEGI.
- (2001) XII. Censo General de Población y Vivienda 2001, Tabulados Básicos de México, INEGI.
- (1991) XI. Censo General de Población y Vivienda 1990, Tabulados Básicos de México, INEGI.
- (1983) X. Censo General de Población y Vivienda 1980, Tabulados Básicos de México, INEGI.
- (1970) IX. Censo General de Población y Vivienda 1970, Tabulados Básicos de México, INEGI.
- (1963) VII. Censo General de Población y Vivienda 1960, DGE, INEGI.
- Iracheta, Alfonso, 2008: “El Fenómeno Metropolitano en México”, en García, Roberto y Alfonso Iracheta (compiladores), 2008: *Replanteando la Metrópoli: Soluciones Institucionales al Fenómeno Metropolitano*, Memorias del X Seminario-Taller Internacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad y del Congreso Nacional para la Reforma Metropolitana, México: El Colegio de la Frontera Norte y El colegio Mexiquense, A.C.
- Lezama, José Luis y Judith Domínguez, 2006: “Medio Ambiente y Sustentabilidad Urbana”, en *Papeles de Población*, julio-septiembre, número 049, Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Medellín, Pedro, 2004: “La Política de las Políticas Públicas: Propuesta Teórica y Metodológica para el Estudio de las Políticas Públicas en Países de Frágil Institucionalidad”, en *Serie Política Social* N° 93, División de Desarrollo Social. Santiago, Chile: CEPAL. http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/15555/sps93_lcl2170.pdf
- Meixueiro, Gustavo, 2006: “Análisis de las Políticas Públicas” en *Revista Socioescopio*, nueva época, núm. 8, México: Cámara de Diputados de la LX Legislatura.

- (2006): “La Argumentación en el Diseño de las Políticas Públicas” en Revista Socioescopio, nueva época, núm. 11, México: Cámara de Diputados de la LX Legislatura.
- Metrópoli/2025, 2006: Una Visión para la Zona Metropolitana del Valle de México, México DF. Metrópoli/2025.
- Montecinos, Egon, 2007: “Límites del Enfoque de las Políticas Públicas para Definir un “Problema Público”, en Cuadernos de Administración, enero-junio, año/vol.20, número 033, Bogotá Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Negrete, María y Salazar, Héctor, 1986: “Zonas metropolitanas en México”, en Estudios Demográficos y Urbanos, vol.1, núm. 1, México.
- OLADE Organización Latinoamericana de Energía, 2007: Informe de Estadísticas Energéticas, Quito – Ecuador: Organización Latinoamericana de Energía: www.olade.org
- Pacione, Michael, 2005: “Urban Geography”. A Global Perspective, Routledge, USA Y Canadá, Segunda Edición.
- PEF, Poder Ejecutivo Federal, 2007: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República.
- (2001): Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República.
- Rogers, Richard, 2001: “Londres: la Ciudad Humanista”, en Rogers, Richard: Ciudades para un Pequeño Planeta, Barcelona: Editorial Gustavo Gili, SL.
- Rojas, Eduardo, 2005: “Las Regiones Metropolitanas de América Latina. Problemas de Gobierno y Desarrollo” en Rojas Eduardo, Cuadrado-Roura Juan Ramón y José Miguel Fernández Güell (editores): Gobernar las Metrópolis, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rosas, Francisco, 2009: Teoría del Habitar y Habitabilidad, Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Planeación Urbana y Regional.
- Sánchez, Roberto, 2002: “Sustentabilidad Urbana, Descentralización y Gestión Local” en Enrique Leff, Exequiel Ezcurra, Irene Pisanty Y Patricia Romero Lankao (compiladores): La Transición Hacia el Desarrollo Sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe, México: INE-SEMARNAT, UAM, ONU, PNUMA.
- UNFPA Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2007: Estado de la Población Mundial 2007: Liberar el Potencial del Crecimiento Urbano, Nueva York: Fondo de Población de las Naciones Unidas UNFPA.
- UN-Habitat United Nations Human Settlements Programme, 2009: Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements 2009, Earthscan, London: <http://unhabitat.org/grhs/2009.04/08/2010>



Aspectos normativos del
territorio y del medio ambiente

- UN-HABITAT, 2009: Estado de las Ciudades del Mundo 2008/2009. Ciudades armoniosas: <http://www.unhabitat.org>. 09/07/2010
- Uvalle, Ricardo, 1998: "La Actividad Económica del Estado Mexicano: Relevancia del Sector Paraestatal, México: Plaza y Valdez.
- www.conapo.gob.mx. 26/07/2010
- www.inegi.org.mx. 26/07/2010
- <http://www.myfootprint.org/es/>. 08/09/2010
- <http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/desarrollourbano/content/ejes/docs/metropolitana.pdf>. 08/09/2010

1 Profesor investigador de la Facultad de Planeación Urbana y Regional, e integrante del Cuerpo Académico Planeación, Urbanismo y Medio Ambiente.

2 Profesor investigador de la Facultad de Planeación Urbana y Regional, e integrante del Cuerpo Académico Planeación, Urbanismo y Medio Ambiente.

3 Profesor investigador de la Facultad de Planeación Urbana y Regional, e integrante del Cuerpo Académico Planeación, Urbanismo y Medio Ambiente.

Hacia una política de sustentabilidad en el cuidado y conservación del agua en el Estado de México

Héctor Campos Alanís¹

Juan Roberto Calderón Maya²

Pedro Leobardo Jiménez Sánchez³



UNO.2

Resumen

Hasta la fecha las Políticas Públicas han sido entendidas como una estrategia de acción colectiva promovida por el Estado para entender y resolver problemas de bienes públicos, sin embargo, y ante el deterioro y contaminación constante de recursos naturales de vital importancia como el agua, hace necesaria su incorporación dentro de una nuevo quehacer del gobierno, de esta manera nacen las Políticas Ambientales o de Sustentabilidad eficientes cuya finalidad sea contar corto, mediano y largo plazo con los recursos naturales necesarios para la continuidad de la población.

Palabras clave: Políticas Ambientales, Sustentabilidad, Desarrollo Sustentable y Fuentes de Agua

Abstract

To date, public policies have been understood as a strategy of collective action promoted by the State to understand and solve problems of public goods, however, and given the constant deterioration and contamination of vital natural resources like water, requires incorporation into a new agenda of government, are born this way environmental or sustainability policies which aim to have efficient short, medium and long term with the resources necessary for the continuity of the population.

Keywords: Environmental Policy, Sustainability, Sustainable Development and Water Sources

Antecedentes.

Si bien es cierto que en la década de los 70's a nivel mundial se inició la tarea de acceder a un desarrollo sustentable, lo anterior derivado del creciente deterioro del medio natural generado por el desarrollo industrial que tuvo su apogeo entre 1930 y 1960.

Dentro de los esfuerzos más destacados se encuentra la Conferencia de Estocolmo en 1972, la conformación de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) en 1983, misma que estaba integrada por 23 países miembros entre ellos 4 latinoamericanos. Para 1987 dicha Comisión presenta el reporte conocido como “Nuestro Futuro Común”, mismo que plantea políticas de sustentabilidad, expansión y conservación de los recursos naturales en armonía con el desarrollo económico necesario para el progreso del hombre. Con esto se pretendía garantizar la supervivencia del hombre en los siguientes años (Iñiguez, 2010).

Posteriormente, en 1992 se lleva a cabo la primera Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, Brasil; dentro de los principales resultados se deriva la Agenda 21, que establece el programa de trabajo de los países participantes para finales del siglo XX y durante el siglo XXI.

En el 2002 en Johannesburgo se lleva a cabo la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable, derivándose de ella los “objetivos del milenio” dentro de los cuales destaca “reducir a la mitad el número de personas que viven sin agua corriente y acceso a servicios sanitarios para el 2015” (Iñiguez, 2010).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el 2003, presentó el Programa de Evaluaciones del Desempeño Ambiental, mismo que tenía la finalidad de apoyar a los países miembros en la mejora de la gestión ambiental de sus recursos, todo ello haciendo una evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos nacionales e internacionales. Derivado de este programa se crearon conceptos como el de responsabilidad compartida y el de quien contamina paga (Iñiguez, 2010). Derivado de lo anterior se refuerza la participación de la comunidad académica, el sector privado y la sociedad civil en la búsqueda de soluciones para los problemas que afronta la sustentabilidad.

En el caso particular de México como participante de los eventos anteriores, se han generado algunas acciones concretas principalmente orientadas a la reforma del marco jurídico e

institucional, destacando las reformas a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), misma que permeo hacia el interior de las normatividades locales y derivó en la creación de programas y proyectos tendientes a mejorar las condiciones del medio ambiente al lograr su armonía con los asentamientos humanos y actividades económicas. Sin embargo, Quadri (1999) sostiene que para lograr que los planeamientos y propuestas sean realmente aplicables es necesario reconocer que se ha sobrepuesto (y lo seguirán haciendo) los beneficios económicos sobre los de corte ambiental, por lo que es prioritario amalgamar aspectos sociales, económicos e institucionales dentro del crecimiento de las grandes ciudades y la conservación de su medio ambiente.

Finalmente es importante reconocer que si aspiramos a lograr ciudades o entornos urbanos sustentables, es necesario incidir en aprovechamiento, consumo y reutilización adecuada de los recursos naturales, especialmente del agua, como recurso estratégico para toda actividad humana. En México se cuenta con una mayor dotación del agua en la región sur, misma que paradójicamente cuanta con la menor cobertura y disponibilidad de agua por habitante, por su parte la región centro y norte las más desarrolladas en materia económica ya presentan serios problemas de dotación de agua.

Problemática Global

Anteriormente se solía pensar que el agua al ser uno de los recursos más abundantes de la Tierra contaba con una disponibilidad ilimitada, ello en virtud de su renovación a través del ciclo del agua, sin embargo, es necesario señalar que apenas un 3 por ciento del total existente en el mundo es agua dulce y, de ésta, un 2 por ciento se encuentra en los casquetes polares en forma de hielo, por lo que únicamente el 1 por ciento del agua del planeta puede ser aprovechada para satisfacer las necesidades de la humanidad, encontrándose en su mayor parte en el subsuelo y en cantidades menores en lagos, ríos y otros cuerpos de aguas superficiales (Castillo, 2005).

Sin duda alguna estamos enfrentando a nivel mundial una crisis del agua en donde ni los países desarrollados como Estados Unidos, Canadá, Francia, España, Inglaterra, entre otros, están exentos de esta problemática, derivada principalmente por la contaminación, sequías, inundaciones, descargas de aguas residuales municipales e industriales y uso de agroquímicos (Iñiguez, 2010). Por su parte, los países pobres la escasez del agua está poniendo en riesgo la existencia de un importante número de sus poblaciones lo anterior vinculado con la prevalencia de enfermedades, hambre y acceso a servicios básicos.

Algunos investigadores señalan que el problema real del agua es la mala gestión y distribución, dado que la mayor parte de ella se utiliza para el riego agrícola poco tecnificada y en menor grado para los usos urbanos, generación de energía y la industria, sin embargo, las políticas de gestión adecuada del agua deben de generar procesos de participación de todos los sectores y actores económicos dado que a la fecha se ha visto un repliegue de los gobiernos y una mayor participación del sector privado.

En los primeros años de la década de los noventa el sector privado vio la oportunidad de incrementar su participación en materia de la explotación y dotación de agua, aprovechando la coyuntura y crisis económica en gran parte de los gobiernos latinoamericanos. Esto representaba un excelente negocio “ya que sólo en el rubro de agua potable y saneamiento, de acuerdo con la meta de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en 2002 en Johannesburgo, se espera reducir a la mitad la proporción de la población sin acceso al agua potable y servicios básicos de saneamiento antes del año 2015” (Iñiguez, 2010). Los interesados en la materia representan grupos que desde las altas esferas del poder económico y político internacional definen y organizan la forma en que se ha de desarrollar el proceso privatizador, con la visión firme de acceder a beneficios económicos para unas cuantas personas y empresas transnacionales, aunque ello ponga en riesgo el derecho al agua de millones de habitantes a nivel mundial.

De esta tendencia México no ha quedado exento y ya se han comenzado a poner en marcha procesos de privatización del servicio del agua, ejemplo claro de ello es la privatización de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado que actualmente funcionan en un importante número de municipios ante la imposibilidad de atender la creciente concentración demográfica en ciertas áreas, la falta de mantenimiento en la infraestructura existente y sin duda alguna la falta de una cultura de pago por un recurso tan elemental como el agua. Lo anterior en virtud de que empresas privadas tienen una mayor capacidad de recuperación de la inversión y por lo tanto tienden a mejorar la eficiencia y calidad del servicio y con ello a generar mayores posibilidades de arribar a un proceso real de sustentabilidad del agua.

Con la finalidad de alentar este proceso de dotación y distribución de agua con el sector privado, se creó el Programa para la Modernización de Prestadores de Servicios de Agua y Saneamiento (Promagua ó Finfra II), mismo que tiende a alentar a que los municipios

dentro de sus facultades busquen alternativas de financiamiento privado, con el afán de atenuar los rezagos en la materia (Peña, 2007). Adicionalmente, los estados se han orientado a buscar alternativas de conservación y recuperación de fuentes superficiales de reserva y recarga de este vital líquido, un ejemplo de esto son los decretos de creación de **Santuarios del Agua** propuestos por el Gobierno del Estado de México en el año 2003 (Jiménez, 2004).

Actualmente estamos viviendo un periodo de deterioro ecológico y ambiental de magnitudes tan importantes que son visibles en los cambios climáticos a nivel mundial. En las dos últimas décadas, fenómenos como sequías severas, intensas inundaciones, huracanes, pérdida de diversidad biológica, deterioro y contaminación de fuentes hídricas, entre otros, se repiten de manera cada vez más cotidiana. De acuerdo a Peña (2006), estos cambios han sido generados en parte por el modelo económico predominante, el capitalismo y su búsqueda incesante de ganancias a costa de la explotación de recursos naturales y más aún del beneficio social.

De ahí entonces que el tema del agua haya cobrado notoria relevancia en las últimas dos décadas, ello en parte derivado a su uso como un recurso vital para el desarrollo de toda actividad humana, animal y vegetal, así como del deterioro y explotación irracional

que se ha dado principalmente en la mayor parte de los países subdesarrollados, aunque los países desarrollados no quedan exentos de esta problemática global.

De esta forma, en el año 2007 la BBC informó que la provisión de agua dulce por persona está disminuyendo a nivel mundial; así, una persona de cada cinco ya no tiene acceso al agua potable y casi una de cada tres no dispone de medios de saneamiento adecuados por lo que la generación de enfermedades y malestares asociados a la disponibilidad del recurso se hacen evidentes con el paso de los años (www.bbc.co.uk/spanish/especiales/agua/default.stm, 2010).

Adicionalmente, la disponibilidad geográfica desigual de este recurso sobre los territorios y no menos importante, las disposiciones económicas y políticas sobre el uso, explotación y manejo de este recursos han derivado en una creciente problemática social que de acuerdo a algunos investigadores, en los próximos años se estará viviendo en lo que llaman la guerra por el agua. Adicionalmente, estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2002), señalan que la población que vive con escasez de agua potable misma que representa una cuarta parte de la población mundial, se duplicará en los siguientes 20 años, por lo que la mitad de la población tendrá problemas de dotación y acceso al agua potable.

Por otro lado, se estima que a la fecha se ha dispuesto del 54% del agua de ríos, lagos y acuíferos subterráneos los cuales abastecen a una población total del planeta de 6,500 millones de habitantes, la cual de continuar creciendo al mismo ritmo en los próximos 25 años se podría estar consumiendo más del 90% del agua dulce disponible (Iñiguez, 2010). De esta manera, la escasez de este vital líquido obliga a reiterar nuevamente una llamada a la moderación de consumo, manejo y distribución por parte de gobiernos, empresarios y la población a nivel mundial, ya que sin su colaboración los esfuerzos realizados hasta la fecha por diversos grupos e instituciones serían en vano (ONU, 2002).

Disponer de un abastecimiento seguro de agua pura es esencial para la sociedad humana y la biosfera, por lo que generar espacios de conservación y recuperación de este recurso debe ser una tarea a considerar con gran seriedad. No cabe duda que ha sido difícil evaluar con precisión la situación de los recursos hídricos del mundo y su reacción ante los principales agentes del cambio mundial, como el efecto invernadero y la variabilidad del clima; los cambios generados en la cobertura y extensión vegetal y forestal, los procesos de producción de bienes de consumo industrializados y claro está, el crecimiento demográfico.

A pesar del trabajo realizado a la fecha, se puede señalar que no existe un registro claro y confiable de los cambios hidrológicos del planeta, y con ello que sea posible valorar las consecuencias acumuladas de las actividades humanas en los sistemas mundiales de agua dulce, que son las fuentes de abastecimiento para las actividades biológicas y antropogénicas.

En este contexto y de acuerdo con la UNESCO (1996-2001), se han impulsado la realización de varios programas importantes a nivel internacional y nacional que tienen por objeto ayudar a aclarar los problemas científicos de conservación y explotación de las cuencas, pozos y presas, que incorporan aspectos y consecuencias en el terreno jurídico y en el de la gestión de los recursos hídricos.

Dentro del Programa Hidrológico Internacional (PHI) 2002-2007, se establece “*que hasta ahora que lo que ha faltado, es una investigación a fondo de la ciencia y la política del agua. ¿Qué sucede, por ejemplo, en las intersecciones de los diferentes componentes de la gestión de los recursos hídricos?*”, por lo que se recomienda profundizar en la investigación sobre los siguientes aspectos:

Las aguas superficiales y las freáticas;

- La parte atmosférica y la terrestre del ciclo hidrológico;
- El agua dulce y el agua salobre;
- Las cuencas hidrográficas a nivel global y fluvial;
- La cantidad y calidad;
- Las masas de agua y los ecosistemas acuáticos;
- La ciencia y la política; y
- El agua y la civilización.

Contar con un mayor nivel de conocimiento sobre estos aspectos permitirá generar una mayor concientización de los gobiernos y de la misma población sobre la presión cada vez mayor a la que están sometidos en el mundo entero los recursos hídricos, en una situación de cambios antropogénicos y climáticos se exige enfocar de manera multidisciplinaria, integrada y dinámica los problemas científicos y sociales que plantean los recursos hídricos.

Lo anterior, sin duda alguna, implica la necesidad de lograr un equilibrio hidrológico que asegure el abasto suficiente de agua a la población y la producción y cultivo de alimentos, esto se logrará armonizando la disponibilidad natural con las extracciones del recurso mediante el uso eficiente del agua.

Problemática Local

En comparación con otros países, México, puede ser considerado como un país rico

en recursos naturales, en su diversidad biológica y en la concentración y disposición del vital líquido. La mayor parte del agua que consume la población en México, proviene de fuentes tales como ríos, arroyos, presas y acuíferos del subsuelo, mismos que se recargan de forma natural en época de lluvias. Sin embargo, este periodo en gran parte del país tiene una duración promedio de cuatro meses, lo que propicia una escasa captación, que aunada a que del total del agua captada por este medio, aproximadamente el 70% se evapora y a los crecientes procesos de contaminación, representan fuertes riesgos para la explotación, distribución y aprovechamiento de este vital líquido (www.cna.gob.mx, 2007).

Aunado a lo anterior, aún es posible ligar otra problemática del agua en México y en algunos países de América Latina, que es la desproporción que existe entre la cantidad de agua que se capta por escurrimiento y las extensiones territoriales destinadas a captar este valioso recurso y que como se señaló, la corta temporada de lluvias hace que la disponibilidad del agua sea cada vez menor.

En este contexto México, al igual que otros países, enfrenta graves problemas de disponibilidad, desperdicio y contaminación del agua; por lo que como parte de acciones encaminadas a atender esta problemática, los gobiernos estatales se enfrentan ante la

necesidad de construcción de una Infraestructura Hidráulica, que permita satisfacer de agua a las distintas regiones del país, a los diferentes sectores de la población y a los distintos usos y fines de la misma (agrícola, industrial, doméstico, de servicios y para la generación de energía eléctrica, entre otros) en las siguientes décadas.

Sin embargo, la riqueza natural de México se traduce también en diferencias territoriales, sociales y económicas importantes, que son en ocasiones desfavorables, pero en otras pueden ser consideradas como aspectos estratégicos de desarrollo; de esta manera y en materia de disponibilidad del agua, en el norte del territorio nacional, el agua de lluvia que se capta por escurrimiento es únicamente el 4%, mientras que en el sureste y las zonas costeras se logra captar el 50% del escurrimiento. Así, entre otros beneficios de la infraestructura hidráulica se encuentra la protección a la población y las áreas productivas de situaciones como las inundaciones, además de aprovechar las zonas con alto promedio de escurrimientos para la generación de servicios como la energía eléctrica. La zona norte del país está constituida por regiones áridas y las presas tienen la función de captar el agua que se utilizará en la actividad agrícola. En la zona centro y sur del país, donde se localizan las regiones húmedas, las presas tienen como objetivo almacenar el agua para consumo urbano y para la generación de la energía eléctrica y el control de avenidas (www.cna.gob.mx, 2007).

De igual forma, las características sociodemográficas del Estado de México, una entidad con más de 15 millones de habitantes y donde se encuentran asentadas las empresas más importantes del país, aunado al hecho de que las reservas de agua del territorio mexiquense son compartidas con el Distrito Federal; han ocasionado que la cantidad de litros de este líquido por habitante al año sea de las más bajas en todo el país. Sumado a lo anterior, la destrucción de los bosques y el enorme desperdicio de agua han ocasionado que la entidad se encuentre en franca pobreza del vital líquido, al sólo disponerse de 335 m³ de agua al año por habitante, mientras que la media nacional por habitante alcanza los 4 mil 800 m³; sin embargo, las cifras en el mundo señalan que un país es pobre en abasto de agua cuando no se alcanzan 5 mil m³ por año por cada uno de sus habitantes; dato que hace más evidente la gravedad del tema del agua en la entidad (www.cna.gob.mx, 2007).

Lo anterior está ligado a la capacidad de recarga de mantos freáticos en una escala nacional, estatal y en el caso particular de la cuenca de Valle de Bravo – Amanalco, que tiene una importante función hidrológica regional, a nivel del país se registra una recarga del 11.4 %, en el Estado de México, es de apenas 5 %, mientras que en la cuenca de Valle de Bravo es de

35 %; esto obedece, entre otros factores, al grado de conservación y tipo de ecosistemas forestales de la cuenca (López, 2004).

El total de acuíferos del territorio estatal está sobreexplotado (DOF, 31 enero 2003), en particular en el Valle de México, pues la sobreexplotación es del 175%. La extracción es de 48.72 m³/seg., contra la recarga natural de 17.72 m³/seg. El 50.8% del caudal que consume el Distrito Federal (561 millones de m³ anuales), proviene de Cuencas hidrológicas ubicadas en el Estado de México. Los 561 millones de m³ anuales de agua extraídos de suelo mexiquense que van al Distrito Federal representan el 6.8% del abasto que requiere el país. En este contexto, se podría suministrar 200 litros por habitante al día a una población de 7 millones 689 mil habitantes. Se oferta a la población de la entidad 40.17 m³/seg. Al D. F. se envían 17.8 m³/s, sin compensación económica alguna que permita siquiera reparar el daño ecológico. De igual forma la capacidad de tratamiento de las aguas residuales apenas es del 21.5%, no se tiene intercambio de aguas y no se propicia su reuso, por lo tanto el volumen de extracción de agua no disminuye. Para atender la demanda de agua, considerando la disponibilidad existente de 40.17 m³/seg, se debe reducir gradualmente la dotación en un 15%.

En este contexto, el Gobierno del Estado de México a través de la Secretaría de Ecología, diseñó una política ambiental

para la creación de los Santuarios del Agua (SA), cuyo objetivo es proteger los sitios donde brota el vital líquido o donde se recargan los mantos acuíferos. El Santuario del Agua puede entenderse como el sitio donde brota el agua o se recarga el acuífero. *“En el marco del manejo de cuencas hidrológicas, es aquella área con vegetación forestal que permiten las mayores posibilidades de captación e infiltración del agua de lluvia hacia los mantos freáticos, así como aquella zona donde brotan los manantiales que surgen hacia la superficie y que alumbran las corrientes subterráneas”* (López, 2003).

El primer santuario del agua declarado como tal, fue la Laguna de Zumpango conocida durante mucho tiempo como una cloaca de drenajes, de donde se extrajeron 3 millones de toneladas de lirio acuático, quedando un espejo natural de más de mil 800 hectáreas en el norte del Valle de México.

De acuerdo a la Ley General para el Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), publicada el 28 de enero de 1988 (D.O.F.) y reformada el 7 de enero de 2000, en su artículo 55, define a los santuarios del agua como: *“... aquellas áreas que se establecen en zonas caracterizadas por una considerable riqueza de flora o fauna, o por la presencia de especies, subespecies o hábitat de distribución restringida. Dichas áreas abarcarán cañadas, vegas, relictos, grutas, cavernas, cenotes, caletas, u otras unidades topográficas o geográficas que requieran ser preservadas o protegidas. En los*

santuarios sólo se permitirán actividades de investigación, recreación y educación ambiental, compatibles con la naturaleza y características del área...”

Esta política ambiental establece como estrategia fundamental la identificación de manantiales y fuentes de agua limpia, así como de las zonas de recarga de los mantos acuíferos para detectar y prevenir los principales riesgos de daño, destrucción o contaminación que pueden sufrir. Hasta el año 2005, han sido decretados 11 Santuarios del Agua (SA) en el Estado de México.

Dicha política proyecta la educación ambiental en favor de la cultura del agua para modificar hábitos negativos, reforestar las cabeceras de cuencas hidrológicas y áreas tributarias de los cuerpos de agua, restaurar terrenos erosionados, promover prácticas agrícolas que no generen erosión o deforestación, aplicar tecnologías de riego que ahorren agua y disminuir fugas en las redes municipales de suministro, además de incrementar el tratamiento y reciclaje de descargas residuales.

Para el año 2005, de acuerdo a datos oficiales de la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México, la precipitación promedio anual en la entidad fue de 876 milímetros. Cada uno de los más de 15 millones de habitantes en el Estado de México, tiene una dotación diaria promedio menor a 242 litros/persona, con una cobertura del 90% a la población; el promedio de la cobertura nacional es del 86% en toma domiciliaria.

En síntesis, la problemática actual en torno a la administración del recurso agua en la entidad, se centra en que se extrae el doble de lo que se filtra en los mantos freáticos.

Para tratar de minimizar la problemática en torno a la escasez del recurso agua en el territorio estatal, hasta marzo del año 2005, el Gobierno del Estado de México ha decretado 21 “Santuarios del Agua” (SA) en la entidad, como una política ambiental de preservación, protección y/o conservación del recurso natural agua. La política ambiental se agrupa en las siguientes vertientes de atención:

1. Conocer el comportamiento de aguas superficiales y subterráneas
2. Aplicación de tecnologías integrales en materia de agua
3. Uso de aguas tratadas con fines de intercambio
4. Reforestar cabeceras de cuencas hidrológicas

5. Retención y recarga del mayor volumen posible de agua
6. Mecanismos financieros para la autosuficiencia del sector AGUA
7. Disminuir fugas de agua en redes municipales
8. Educación y capacitación ambiental

Las estrategias generales para implementar la creación de Santuarios del Agua (SA) como política ambiental de protección al recurso agua en el Estado de México son las siguientes:

- Identificación de manantiales y fuentes de agua limpia
- Identificación de las principales zonas de recarga de mantos acuíferos
- Identificación de los principales riesgos de afectación, destrucción o contaminación de éstos
- Concertación con las comunidades locales para sumarlos en la protección y restauración de sus zonas generadoras de agua
- Establecer un esquema básico de protección y conservación para la protección de los Santuarios de Agua (SA).

La importancia de analizar la problemática del uso irracional del agua se centra en la idea de considerar a este recurso como vital líquido para la subsistencia del ser humano, así como para el desarrollo de las actividades

humanas, las cuales a su vez generan impactos ambientales negativos en las cuencas hidrológicas, como el cambio de uso de suelo forestal hacia fines agropecuarios; la deforestación, la tala clandestina, incendios, plagas y enfermedades forestales; la sobreexplotación y contaminación de los mantos freáticos, así como el uso inadecuado y derroche del agua, aunado a las enormes fugas en los sistemas de conducción y distribución de agua al interior de los centros de población (GEM/SE, 2003).

El recurso agua ha dejado de ser un bien de consumo para convertirse en un bien ambiental que depende, de su cantidad y calidad, de la conservación de las cuencas hidrológicas y del uso que se le de (GEM/SE, 2003). El agua es indispensable para cualquier actividad: la industrial, la agrícola y la urbana ya que promueve su desarrollo económico y social de ahí la importancia que desde instancias de gobierno en los distintos ámbitos de su competencia generen mecanismos que garanticen un uso adecuado y racional del recurso a fin de satisfacer demandas y necesidades actuales y futuras.

De esta manera y con la finalidad de lograr un uso y manejo sustentable del recurso en un corto, mediano y largo plazo, es necesario que todos los ciudadanos estén enterados de la situación real del agua y junto con

las instituciones gubernamentales, se participe en la toma de decisiones para el manejo, consumo y administración responsable de espacios destinados a la conservación del agua.

Además es necesario reconocer que por su propia índole, todos los problemas medioambientales son problemas sociales. La vinculación “Agua-Sociedad” no son ajenos unos de otros y se centra primordialmente en las complejas relaciones existentes entre la gente, sus gobiernos y sus recursos hídricos.

Políticas Públicas

Un tema trascendental tanto en la Ciencia Política como en la Administración Pública es el estudio de las Políticas Públicas (PP); para el desarrollo de cualquier Estado, es indispensable primero contar con Instituciones realmente eficaces que sepan captar los problemas de los ciudadanos, a través de sus diferentes organizaciones, pero lo realmente eficaz y preponderante es resolver los problemas presentados con reformas que den solución y con PP muy bien implementadas.

El marco de actuación de las PP comprende distintos aspectos que se vinculan con el desarrollo de una sociedad, es entonces que pueden ser definidas desde distintas perspectivas dependiendo del ámbito temático o problemática al que se refiera. Para Quadri, por ejemplo (2006: 299) las PP son una estrategia de acción colectiva promovida por el Estado para entender y resolver problemas de bienes públicos, como es el caso de los asuntos ambientales, que implican una secuencia de decisiones orientadas a un fin público determinado, que son tomadas por una autoridad legítima y en la cual se utilizan diversos instrumentos jurídicos, económicos, políticos y administrativos fundados en la ley.

Para el mismo Quadri (2006) las PP así definidas apuntan a la construcción de nuevas instituciones y consisten en establecer reglas formales, incentivos y derechos de propiedad, es decir, que la orientación de estas dará origen paralelamente a nuevas formas de administración, un ejemplo claro, son las relaciones entre Estado y ciudadanía, que se refiere a una diversidad de organizaciones civiles, entidades no-gubernamentales (ONGs); ejemplo de ellas encontramos centros, fundaciones, sindicatos, asociaciones culturales, regionales, religiosas, movimientos populares, etc., sus características principales es el no buscar tomar cargos políticos, aunque buscan contribuir con respuestas concretas a

las demandas sociales que no son atendidas por el poder público.

Quadri (2006) señala que es imprescindible la acción y correlación entre los distintos actores (sociedad, actores políticos y gobierno) dentro del territorio ya que al coexistir, el gobierno es el principal motor para generar estas políticas, pero sin dejar a un lado los costos económicos que estas representen.

Continuando con las PP, Larrue (2000: 20) las define como: *“Una concatenación de actividades, decisiones o de medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo. Estas decisiones dan lugar a actos formalizados, de naturaleza más o menos coercitiva, con el objetivo de modificar el comportamiento de “grupos que conforman blancos”, los cuales se encuentran supuestamente en el origen del problema por resolver”*.

Cada una de las anteriores concepciones de PP cuenta con elementos (algunos semejantes) dentro de los cuales se pueden destacar los siguientes:

1. Permiten la identificación y definición de problemas.
2. Permiten la percepción de la problemática actual o futura.
3. Facilitan la selección de soluciones.
4. Definen objetivos o metas.

5. Establecen y seleccionan medios.
6. Tiende hacia la implementación de mejoras colectivas.

La identificación de éstos elementos y sus distintas concepciones, permiten señalar que, las PP son un conjunto de acciones en las cuales intervienen distintos actores principalmente el estado-sociedad y disciplinas, esto con el fin de lograr la resolución a los problemas de manera conjunta e integral para lograr direccionar las acciones con la finalidad de resarcir posibles alteraciones en el desarrollo de las actividades humanas.

Políticas Ambientales

De esta forma es necesario reconocer que la jerarquía de los recursos naturales es de valor incuantificable y determinante para el desarrollo de los distintos países del mundo, hablando en materia económica y de desarrollo de la humanidad; ya que de ellos la dependencia es cada vez mayor, sin embargo, el **detrimento** en la disponibilidad de los recursos naturales depende en gran medida de la actuación y concertación de las Políticas Ambientales (PA).

Dentro de este marco, a partir de los años 70, en el mundo entero han tomado fuerza las PA, con una conciencia ambiental creciente, se ha convertido en un sector político autónomo cada vez más importante tanto a nivel regional y nacional como internacional (Ávila, 1998: 219).

Estas políticas son trascendentales para la sana convivencia entre los seres humanos y la variedad de especies naturales comprendidas en nuestro planeta.

Quadri (2006: 302) señala que en el campo de las PA, el diseño y aplicación eficaz de éstas no es nada fácil, esto por que, existen presiones políticas y de opinión pública, por tanto, puede tambalear la permanencia de los funcionarios por la toma de decisiones y estas tengan fallos.

Con la finalidad de que los funcionarios no pierdan su puesto o se hagan acreedores a sanciones con frecuencia emprender acciones de corrección y cambios en las políticas; es decir que su actuar no es para anticiparse a escenarios catastróficos al medio ambiente, sino, su reacción es solo ante la expectativa de castigos políticos y de elección.

Continuando en el campo de las PA, Quadri (2006: 305), sostiene que éstas tienen la característica primordial de que son de rasgo predominantemente interdisciplinario, ya que, no sólo entra en juego la ciencia, sino los métodos analíticos y cuantitativos derivado de la investigación de operaciones, la microeconomía, la ciencia política, el análisis de organizaciones e instituciones y el derecho entre otras áreas del conocimiento.

Ante esta afirmación cabe señalar que las PA son solo una ramificación de la esfera de las políticas públicas, esto por la necesidad de atender la problemática ambiental y la importancia que esta representa para el desarrollo económico principalmente.

Continuando en el campo de actuación de estas políticas una de las grandes preocupaciones es la calidad del medio ambiente y de las sociedades, pues estas dos están relacionadas por la causa efecto, es decir, si el medio ambiente es de calidad, la calidad de vida de las sociedades será semejante, sobre todo en las sociedades modernas industriales que van más allá de la contaminación del agua y aire, que incluyen además, el ruido excesivo, la congestión urbana, etc.

De tales estimaciones y relaciones, los gobiernos comienzan a tomar parte importante para la formulación de las PA, ya que es necesario mantener un equilibrio entre las actividades desarrolladas por los seres humanos y el uso sustentable de los recursos naturales dada la importancia para la supervivencia de la totalidad de los ecosistemas y del mismo hombre.

Utilidad de las Políticas Ambientales

Principalmente las políticas ambientales son formuladas para garantizar la integridad del medio ambiente y el mantenimiento de los potenciales bienes y servicios ambientales del municipio a través del uso sostenible de los recursos naturales y de la protección de la calidad ambiental de las zonas urbanas y rurales.

Estas políticas son indispensables para fijar estrategias integrales de sustentabilidad ambiental, esto con la finalidad de ampliar las áreas de preservación ecológica, recuperar y conservar áreas de bosque previamente establecidas, controlando la tala, explotación y deterioro en general, particularmente las que se desarrollen en las Áreas Naturales Protegidas (ANP).

Del mismo modo, su razón de ser se centra en el uso racional de los recursos naturales para que se garantice, sin poner en riesgo, el uso de las mismas a las generaciones presentes y futuras.

Sin duda alguna las políticas ambientales pueden considerarse como instrumentos de corte normativo de reciente implementación, de ahí que los resultados obtenidos no han sido los esperados por los gobiernos y mucho menos por aquellas instituciones sociales y privadas que buscan contribuir en el cuidado y conservación del medio ambiente y que se rigen bajo una serie de principios.

Principios de la Política Ambiental

Dentro de la esfera de las PA existen diferentes principios que son los que consolidan la existencia y la finalidad de las políticas ambientales como tal. Para Bildung (2005) los principios fundamentales se presentan a continuación:

- * El desarrollo sustentable.
- * El principio de responsabilidad.
- * El principio de prevención, según el cual siempre es mejor prevenir que corregir.
- * El principio de sustitución que exige reemplazar sustancias peligrosas por sustitutos menos contaminantes y procesos de alta intensidad energética por otros más eficientes, siempre que estén disponibles.
- * El principio de: “el que contamina paga”, para los casos en los que no se puede prevenir el daño ambiental, siempre que sea posible identificar el causante.
- * El principio de la coherencia, que requiere la coordinación de la Política Ambiental con otros departamentos y la integración de cuestiones ambientales en otros campos (por ejemplo Política de Infraestructuras, Política Económica).
- * Principio de la cooperación, en el cual, tanto la integración de importantes grupos sociales en la definición de metas ambientales y su realización, es indispensable.
- * La Política Ambiental debe basarse siempre en los resultados de investigaciones científicas.

Este conglomerado de principios exigen imperativamente a todos los sujetos inmersos en el territorio, hacer uso de estos recursos naturales, ser participativos en las distintas actividades que el gobierno ejecuta, algunas de ellas son las consultas e intercambio de opiniones sobre el uso y cuidado que se está haciendo de estos bienes públicos.

Una de las facultades atribuibles de la sociedad, es la organización y participación activa, esta con la finalidad de dar un seguimiento a las decisiones tomadas por los gobiernos sobre los recursos naturales con una exigencia de participación activa con los sectores que promueven el desarrollo de los sistemas económicos, agropecuarios, forestales, pesca, agroindustriales, comerciales, industriales, etc. Con la finalidad de evitar y disminuir la degradación y contaminación de los recursos naturales.

De esta manera los principios de coherencia y cooperación antes señalados dan la pauta para la implementación de las PA en zonas y áreas con algún tipo de protección, así vale la pena identificar si las políticas en materia hídrica nacional están siendo orientadas hacia la sustentabilidad.

Lineamientos de la Política Ambiental

La política ambiental tiene como principal eje rector hacer un manejo eficiente y congruente de los recursos naturales con respecto a la serie de sistemas que interactúan y se interrelacionan de manera conjunta, de manera puntual se mencionan a continuación y para poder cumplir sus objetivos es necesario el establecimiento de lineamientos los cuales se presentan a continuación por parte de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral SEDI (2008):

1. Gestión sostenible del agua: dentro de sus prioridades es el establecer las alianzas y convenios con actores públicos y privados claves que intervienen del desarrollo socioeconómico municipal.
2. Gestión sostenible en el uso de los suelos: el principal objetivo de este lineamiento es el de promover y fomentar un modelo de producción agropecuaria ecológica y diversificada, sin fertilizantes y plaguicidas, que sea amigable con el medio ambiente, el mercado laboral y la seguridad de alimentación.

3. Gestión en el manejo forestal sostenible: argumenta el negociar y fomentar tecnología apropiada y eficiente en el uso de la leña como fuentes de energía doméstica y para las industrias.
4. Conservación y uso sostenible de los ecosistemas costeros-marinos: Fomentar la conservación, el uso sostenible y la restauración de los bosques de manglar, informar a la población sobre su función como ecosistema y en que manera se mejoren la calidad y salud ambiental.
5. Gestión para la conservación de la biodiversidad: Son dos rubros importantes; uno de ellos es, promover la participación de los gobiernos vecinos y ONGs locales en la gestión de las áreas protegidas bajo la modalidad co-manejo o co-administración mancomunada, de los dueños de tierra y comunidades locales en áreas protegidas. La segunda y no menos importante es el valorar e incentivar a los dueños de tierras que contribuyan a la conservación de la biodiversidad y al mantenimiento de las funciones de los ecosistemas.
6. Producción Limpia y Buenas Prácticas: Fortalecer las alianzas y mecanismos de coordinación con las entidades con competencia que permita una gestión ambiental más eficiente. En segundo término el capitalizar la participación ciudadana en forma organizada en investigaciones y en la búsqueda de tecnología apropiada para la reducción de la degradación ambiental.
7. Gestión en la calidad ambiental urbana: Promover un manejo integrado de plagas donde las aplicaciones no afecten o sean mínimas sobre los organismos beneficiosos y la salud humana.

Anteriormente se analizaron y se definieron objetivos primordiales de cada uno de los lineamientos de las políticas ambientales, para cada uno de ellos existen áreas en las cuales se ponderan las distintas acciones que se deben de realizar para coadyuvar con los fines de las políticas ambientales.

Uno de los lineamientos importantes es el de la gestión sostenible del agua, ya que para los fines de esta investigación es fundamental el estudio; también es necesario analizar otra política pública ya que afecta directamente a este recurso, nos referimos a la gestión en el manejo de recursos forestales; ambos aspectos van de la mano cuando se trata de lograr una adecuada captación y asimilación de agua en zonas protegidas las cuales han sido consideradas en primera instancia como parte fundamental para generar PP orientadas a lograr un desarrollo sustentable.

Políticas de Desarrollo Sustentable

Para Urquidi (1998:212) el desarrollo sustentable supone una política a largo plazo que incorpora aspectos relacionados con la economía, el ambiente y la sociedad en general, misma que esta orientada a atender a las necesidades de las generaciones futuras en función de los recursos naturales disponibles, siempre protegidos y mejorados, con menor contaminación de los suelos, agua y atmósfera, y tendiendo al mejoramiento del hábitat humano, tanto rural como urbano.

Del mismo modo Urquidi (1998: 213) argumenta que el desarrollo sustentable deberá ser global y regional, así como nacional, pues no existen ya fronteras ambientales ni tecnológicas, y debe descansar en principios de equidad distributiva, ello implica que tanto para la población nativa de donde se extraen los recursos como para otros usuarios finales se debe garantizar el uso y aprovechamiento de los mismos, en este caso el recurso agua.

Los problemas ambientales del planeta, de la especie humana y de la propia naturaleza, deberán abordarse con arreglo de análisis, diagnósticos y pronósticos de índole sistémica, en dimensión intertemporal, en un marco de interrelaciones y retroalimentaciones. El desarrollo sustentable tal vez es un supuesto utópico, que tal vez solo puede ser alcanzado en forma fraccionada, parcial e insuficiente. Sin embargo en una norma válida y, que de ser consensada en todos los países más importantes, y por obvia secuela en los demás, podría orientar el futuro de la actividad económica y social de la humanidad.

En el fondo las políticas nacionales y regionales conducen al desarrollo sustentable, y pueden surgir de un conocimiento público amplio de los factores determinantes del deterioro ambiental surgido en los últimos ochenta años, principalmente como resultado de los desarrollos tecnológicos y evoluciones en las formas de comercializar de la industria, la minería, la agricultura y los servicios urbanos y de comunicación, o sea, en las formas o estrategias del crecimiento y el desarrollo de la distribución social de sus resultados.

A este respecto Urquidi (1998: 213) menciona, “El meollo del problema actual y futuro de la humanidad, reside en el uso de la energía de origen fósil, mientras no sea posible sustituir en medida suficiente y adecuada esas fuentes de energía, en especial el petróleo y el carbón, cuya combustión genera los elementos principales que contribuyen al deterioro atmosférico global por medio del efecto invernadero y sus consecuencias, no se habrá

dado el primer paso hacia la creación de condiciones que permitan y den paso al desarrollo sustentable”.

De esta manera las PA orientadas a la preservación de los recursos y del medio natural (desarrollo sustentable) deberán estar sustentadas bajo la base de corresponsabilidad y cooperación entre niveles de gobierno y claro, la participación activa de la población que se asienta y hace uso de recursos; la simple definición de Políticas de Gobierno (PG). Se entiende por Políticas de Gobierno a las acciones y actuación del gobierno en los distintos niveles que tiene como finalidad mejorar o atenuar problemáticas específicas; por sí solas de ninguna manera se garantiza el logro de los objetivos planteados y más aún cuando hablamos de PA.

Dentro de estas disposiciones de los gobiernos se encuentra la política dirigida al recurso hidráulico y se enuncian a continuación.

Políticas de Desarrollo Sustentable dirigidas al recurso agua

Estas políticas dirigidas al vital líquido surgen para dar respuesta a la creciente demanda de la población, por otro lado, por parte del estado surge esta implementación de acciones para el uso racional del agua y también para garantizar a generaciones futuras la disposición del mismo.

En la publicación del Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental (FEA), (2006), una política determinante y una de las pioneras del desarrollo sustentable es el manejo de cuencas, se dice que es pionera por que a raíz del uso y cuidado irracional surge en la conferencia de la ONU el concepto de “manejo de cuencas”.

Para lograr un mayor entendimiento sobre este tema es primordial definir lo que es una cuenca:

“Las cuencas hidrográficas son unidades morfográficas superficiales, cuyos límites se establecen por la divisoria geográfica principal de las aguas de las precipitaciones, también conocida como parteaguas” (Carabias, 2005).

La cuenca hidrográfica es donde se pueden hacer compatibles las actividades humanas con la interacción e interdependencia de todos los recursos naturales que la integran; por ello es indispensable que la macro y micro planeación inmediatas y futuras sobre el aprovechamiento se basen en esta referencia natural. La primera estrategia es el ordenamiento, para luego poder manejar integralmente los recursos.

El ordenamiento de una cuenca incluye su diagnóstico para luego reglamentar el uso del territorio, regular el aprovechamiento de los recursos naturales e integrar en un conjunto lógico y coherente los proyectos

productivos de protección y restauración, encaminados al mejoramiento de las condiciones de vida del hombre en un medio de equilibrio. Sólo después de estas etapas es posible aplicar un plan de manejo integral propio de la cuenca, base del desarrollo sustentable (Carabias, 2005).

Es imprescindible considerar al agua dentro de las cuestiones socioeconómicas, ya que el agua es fundamental para cualquiera de las actividades que se desarrollan en el mundo y que estas necesitan el vital líquido para extracción, transformación y distribución de sus productos, es por eso que, se analizan estas dos variables a continuación.

El Recurso Natural (agua) y la Economía

Para Quadri (2006: 33) hablar sobre los recursos naturales y medio ambiente implica referirnos a una extensa variedad de factores, condiciones y procesos biológicos y ecológicos, físicos y paisajísticos. A pesar de tener éstos su propia dinámica natural, son afectados e influenciados por nuestras actividades. Así se ligan factores ambientales, políticos, económicos, sociales y culturales para dar origen a la economía y sociedad en conjunto.

El anterior planteamiento deja comprender que prevalece una estrecha relación entre los distintos sistemas que existen en el territorio y que por muy heterogéneos que estos sean en conjunto, son los que dan origen a la economía de las sociedades.

De igual forma cualquier desequilibrio que se suscite en alguno de ellos será un factor determinante para cambios y alteraciones del territorio, por tanto, las actividades socioeconómicas dentro de las PA deberán estar contenidas en un programa de aprovechamiento que garantice el menor impacto de éstas actividades en su entorno inmediato, a fin de que se garantice la recuperación de cuencas, cuerpos y depósitos de agua, a fin de generar e integrar redes de gobierno, sociales y privadas que garanticen la vinculación armónica entre los aspectos económicos y de bienestar necesarios de la población con el cuidado y preservación del medio ambiente y en particular en el manejo, uso y recuperación del agua.

El cuidado y el entretendido de esta red de apoyo para el manejo y conservación de cuencas y recursos hídricos es jerárquicamente fundamental para las formas de vida y

para la permanencia de vida en nuestro planeta y es de trascendental importancia también, un manejo y cuidado eficiente de los recursos naturales.

Partiendo de las diferentes disciplinas (redes) y una de las más importantes, nos referimos a la disciplina económica, ésta se relaciona con los temas ambientales, para los economistas fisiocráticos de la ilustración francesa durante el siglo XVIII, ambientalmente hablando, presentaron una antelación de la matriz insumo-producto en donde la tierra (naturaleza) juega el papel central de la producción y en la relación de valor (Quadri, 2006).

Uno de los principales pioneros de esta relación economía-recursos naturales fue David Ricardo (1817) que sobrepuso a la tierra como un protagonista en las relaciones económicas y los recursos naturales; conjuntamente recaló los conceptos de *renta* y *rendimientos decrecientes* (que posteriormente serían piezas clave de la economía de recursos naturales y de la economía ambiental).

Por otra parte y siguiendo con los principios de David Ricardo, nace el interés sobre los recursos naturales; Malthus (1827), teniendo una concepción diferente él tenía una visión muy diferente y permisista de la evolución humana en relación a la escasez de los recursos naturales, en específico a la

productividad de la tierra. Su trabajo de investigación fue haber sujetado el análisis de los fenómenos sociales y las capacidades finitas de la naturaleza, postulado que en la actualidad sigue vigente.

El planteamiento de Malthus menciona: “*el crecimiento exponencial de la población frente a un crecimiento solo aritmético de la producción arrastrada a la tierra, a través de incorporar tierras cada vez menos productivas y marginales a la explotación agropecuaria conduciría de manera inexplorable a la hambruna y al derrumbe*”.

Es imprescindible separar estas dos esferas que sin embargo en todos los aspectos son disímiles, pero son aspectos que desde los fisiócratas se han analizado y correlacionado.

Es un poco peligroso que a los recursos naturales se les correlacione con la economía, ya que con estos fines eminentemente se está lucrando con algo que finalmente pertenece a toda la población y podemos dar el mismo uso todos los seres humanos.

En particular, es importante para este caso el estudio del agua, un recurso más antiguo que la vida humana y completamente necesario para la subsistencia y el desarrollo económico; aparece en este siglo XXI como otro motivo de posibles guerras si no se toman las medidas necesarias por parte de los organismos internacionales y de los gobiernos (López, 2003).

El Agua como Factor de Producción

Si bien el agua es un elemento necesario para el desarrollo de toda actividad humana y del medio natural, existen diferentes visiones sobre su importancia y utilización en este sentido, muchos economistas consideran al agua simplemente como un “bien económico” (eufemismo de mercancía), o como un “factor de producción”, términos que destacan sólo una de las diferentes dimensiones de este recurso natural, concretamente la que está más directamente relacionada con las actividades productivas y con su capacidad para generar un valor monetario, identificando así lo monetario con lo económico (Coase, 1960).

Continuando en este contexto, para Coase (1960), muchos economistas olvidan que un factor de producción no es sólo una entidad física que una empresa adquiere y usa sin ningún tipo de restricciones, sino que es un derecho llevar a cabo una lista limitada de acciones. En otras palabras, la noción de factor de producción depende del marco institucional, siendo éste el que va a configurar la “lista” de acciones y la “lista” de limitaciones en la extracción y uso del recurso. Si, como sugiere Coase (1960), sería deseable que las únicas acciones realizadas fuesen las que arrojaran una ganancia cuyo valor superase al de la pérdida, lo importante ahora es plantear cómo podemos llevar a cabo esa comparación entre ganancias y pérdidas. Así pues, el aspecto crucial consiste en redefinir la noción de coste. Por eso, lo que constituye los costes de acuerdo con la ley y lo que debería contabilizarse como costes.

En definitiva, la cuestión clave en todo este asunto consiste en estudiar cómo se configura el marco institucional y qué intereses y valores refleja, es decir, cuál es la noción de coste con la que se va a trabajar y, por lo tanto, cuáles son las reglas de juego que definen las acciones que son socialmente aceptables en el uso y la extracción del recurso agua, de las que va a depender lo que se considera como eficiente o ineficiente. Esto es, también, economía y, de hecho, no parece que se puedan entender los problemas económicos sin una comprensión adecuada de la configuración del marco institucional.

Otra cosa diferente es que para muchos economistas esta no sea una cuestión interesante o que tenga cabida en la lógica que subyace en los modelos de carácter más formal.

Las instituciones son las que deben de poner en claro a todos los inversores que hacen uso del recurso que al ser un bien público no solo le deben de pagar por su uso a los gobiernos, sino, idear la forma en la que estos puedan retribuir a las sociedades los excedentes de su

trabajo, de manera material y comprometida Aguilera (1998: 3).

Valor Social del Agua

Mientras aumenta la alerta por la vertiginosa disminución de agua potable, para muchos pequeños productores los problemas de acceso a este recurso no son una preocupación a futuro, sino una realidad que se padece día a día.

Al señalar que un 60% del cuerpo humano consiste en agua, es fácil reconocer que se trata de un recurso verdaderamente valioso. Pero, ¿cuál es el valor de los miles de litros de agua utilizados para producir los alimentos que las personas suelen consumir a diario?

Para el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA, 2002) responder a esta pregunta lleva a poner en discusión una dimensión que hasta ahora estuvo poco presente en los grandes debates: la valoración social del agua como recurso indispensable para producir alimentos.

A la mayoría de las personas les parece natural tener acceso al agua potable. La usamos para gran parte de actividades urbanas, la dejamos correr, siempre está y siempre estará, como el aire que respiramos y también así de imprescindible es. El agua está y se piensa que siempre lo estará,

por lo que hasta hace algunos años no se le valoraba como en años más recientes, esto era más común en los espacios urbanos donde al solo abrir la llave se disponía de ella (salvo que la canilla deje de gotear). Muy distinto es lo que ocurre en el escenario rural de la agricultura familiar donde el agua tiene un valor social inconmensurable ya que es el bien que retroalimenta permanentemente toda su economía, generando las condiciones necesarias, o no, que permita proyectarse hacia una vida digna. Es el agua lo que aquí escasea, y por eso que se vive pensando y se duerme soñando con ella (INTA, 2002).

Sabemos que en nuestro país como en el resto de América Latina existen reservas de agua potable, codiciadas hoy por muchos intereses. Sin embargo, las paradojas en cuanto a las limitaciones de acceso a este recurso, nos plantea una tarea de análisis donde las dimensiones hidrológicas, geológicas y biológicas conviven constantemente con otros factores del orden social y político (INTA, 2002).

La imposibilidad de generar obras de infraestructura capaces de captar y conducir el agua hacia la finca, la localización de vertientes naturales en territorios privados, la necesidad de mayor organización y sistematización de acciones comunitarias, etc., son desencadenantes de una misma problemática.

Lo cierto es que en el caso de muchos agricultores familiares, que por lo general viven de lo que cosechan y del ganado que crían, las dificultades para el acceso al agua son determinantes. Los trastornos generados por el desabasto, generan principalmente la escasa productividad de los cultivos y pasturas naturales y el deceso de animales, acentúa la crisis económica familiar de un sector al que de por sí le es muy difícil acceder a los mercados de consumo en general (INTA, 2002). A esto se suma la imposibilidad de establecer una planificación sobre los recursos, lo que genera indefectiblemente una gran incertidumbre hacia el futuro, con todas las consecuencias de rezago social que esto trae aparejado.

En suma, la problemática del agua para los agricultores rurales repercute drásticamente en el presente y hacia el futuro, generándose una lucha diaria por cubrir las necesidades básicas. Una lucha que no siempre se gana, lo que muchas veces se traduce en casos fatales, que suman a las 30.000 personas que mueren por día por falta de agua, o ausencia de recursos sanitarios (INTA, 2002).

Principales Aspectos del Marco Jurídico a nivel Federal, Estatal y Municipal, Aplicado dentro de un Área Natural

En México, la preocupación en cuestiones de administración sobre los recursos hídricos se consolida con la transformación de la Comisión de Irrigación en Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH) en 1946. En esta época la preocupación principal giraba en torno al impulso de la agricultura, por lo que en la creación de presas y sistemas de riego fue donde se invirtió una gran cantidad de recursos económicos (Carabias y Landa, 2005).

Cuadro I. Marco Jurídico a nivel Federal, Estatal y Municipal

AMBITO	ORDENAMIENTO JURÍDICO	DESCRIPCIÓN GENERAL
Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	En materia ambiental, en sus artículos 17 y 18 menciona la forma de protección al ambiente, así como la protección a los indígenas y su relación con los recursos naturales.

AMBITO	ORDENAMIENTO JURÍDICO	DESCRIPCIÓN GENERAL
Federal	Ley General Del Equilibrio Ecológico Y Protección Al Ambiente (LGEEPA)	Otorga la facultad de los Estados para la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal y entre otras, el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local.
	Ley Agraria	Los artículos básicos 21 y 22 órganos de gobierno de los ejidos, Art. 46 uso fructo de la tierra ejidal. Art. 50 uniones y asociaciones de ejidos. Art. 47 tierras de uso común. Art. 100 sociedades civiles. Art. 119 pequeña propiedad forestal. Art. 126 máxima extensión de la pequeña propiedad.
	Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento	Tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.
	Plan Nacional De Desarrollo (2007-2012)	La consideración del tema ambiental será un eje de la política pública que esté presente en todas las actividades de gobierno.
	Normas Oficiales Mexicanas en materia de los recursos naturales	Regula la Protección ambiental de especies nativas de México de flora y fauna, como especificaciones para mitigar los efectos sobre los suelos y cuerpos de agua, como los procedimientos y lineamientos para su rehabilitación y mejoramiento.

Aspectos normativos del territorio y del medio ambiente


AMBITO	ORDENAMIENTO JURÍDICO	DESCRIPCIÓN GENERAL
	Ley de Planeación	Dice cual es el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación de planes y programas a que se refiere el ordenamiento.
Federal	Ley Forestal	Su misión es conservar, proteger y restaurar los recursos forestales y la biodiversidad de sus ecosistemas; a través de un manejo sustentable de los recursos forestales, que contribuyan al desarrollo social o económico de los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, comunidades indígenas y demás propietarios o poseedores de dichos recursos, con pleno respeto a la integridad y funcionalidad de las capacidades de carga de los ecosistemas que forman parte de los recursos forestales.
	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	En el art. 18. Las autoridades ejecutaran programas para conservar, proteger y mejorar los recursos naturales del Estado y evitará su deterioro y extinción así como para prevenir y combatir la contaminación ambiental.
Estatal	Reglamento del Libro Cuarto del Código Administrativo del Estado de México	Establece la política ambiental del Estado, así como el manejo específico de las áreas naturales protegidas de orden estatal. En este instrumento, en su capítulo primero, de las áreas naturales protegidas, se prevén los procedimientos, lineamientos y normas para el establecimiento, manejo y administración de las áreas naturales protegidas en la entidad.

AMBITO	ORDENAMIENTO JURÍDICO	DESCRIPCIÓN GENERAL
Estatal	Ley de Planeación del Estado de México	Instrumento jurídico que consigna las bases y procedimientos que deben respetar el ayuntamiento al participar en los procesos de planeación democrática del municipio y del Estado. Regula la planeación en sus diferentes etapas; formulación, instrumentación, control y evaluación.
	Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011	En su vertiente de desarrollo sustentable, tiene el objeto de sustentabilidad ambiental para el desarrollo con conciencia ambiental y protección a la biodiversidad. En los programas de conservación, preservación, protección, remediación y restauración de las áreas naturales protegidas y zonas forestales.
	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.	La presente Ley tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la administración pública central y paraestatal, como lo señala en su Art. 32 Bis la Secretaría del Medio Ambiente, que es el órgano encargado de la formulación, ejecución de la política estatal en materia de conservación ecológica, biodiversidad y protección al ambiente para el desarrollo sustentable.
	Ley Orgánica Municipal del Estado de México	Regula la delimitación, organización territorial, las atribuciones de los ayuntamientos y lo relativo a la creación del Plan de Desarrollo Municipal y a los planes federales y estatales.
	Reglamentos de la Ley De Protección del Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México	Para la prevención y control de la contaminación del agua, mediante el cual se busca regular el aprovechamiento racional y la prevención y el control de las corrientes y cuerpos de agua estatales y las federales concesionadas.

Aspectos normativos del territorio y del medio ambiente

AMBITO	ORDENAMIENTO JURÍDICO	DESCRIPCIÓN GENERAL
Estatal	Código Administrativo del Estado de México	<p>Las disposiciones son intereses generales y de orden público, y tienen por objeto regular las materias sobre salud, educación, ordenamiento territorial, protección civil, infraestructura, protección e integración de las personas, así como la conservación ecológica y protección al ambiente; a fin de promover el desarrollo social y económico en el Estado de México.</p> <hr/> <p>Código es de observancia general en el Estado de México, sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto regular las materias siguientes:</p> <hr/> <p>I. Equilibrio Ecológico, la Protección al Ambiente y el Fomento al Desarrollo Sostenible;</p> <hr/> <p>II. Fomento para el Desarrollo Forestal Sostenible;</p> <hr/> <p>III. Prevención y Gestión Integral de Residuos;</p> <hr/> <p>IV. Preservación, Fomento y Aprovechamiento Sostenible de la Vida Silvestre;</p> <hr/> <p>V. Protección y Bienestar Animal.</p> <p>Se regulan estas materias con el fin de impulsar y promover la conservación, la preservación, la rehabilitación, la remediación, el mejoramiento y el mantenimiento de los ecosistemas, la recuperación y restauración del equilibrio ecológico, la prevención del daño a la salud y deterioro a la biodiversidad y los elementos que la componen en su conjunto, la gestión y el fomento de la protección al medio ambiente y la planeación ambiental, el aprovechamiento y el uso sostenible de</p>

AMBITO	ORDENAMIENTO JURÍDICO	DESCRIPCIÓN GENERAL
Estatal	Código Administrativo del Estado de México	los elementos y recursos naturales y de los bienes ambientales, la internalización y la distribución en forma justa de los beneficios y costos derivados sustentados en proporcionar certidumbre a los mercados en el marco de las políticas establecidas para el desarrollo sostenible en el Estado.
	Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México	Establece las formas básicas para planear, ordenar y regular los asentamientos humanos en el Estado, así como la fundación, conservación y mejoramiento y crecimiento de los centros de población.
	Programa Estatal de Protección al Ambiente	Tiende a satisfacer las demandas sociales por un ambiente más limpio y sustentable.
	Reglamento interior de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México	Tiene por objeto regular la organización Protectora de Bosque del Estado de México (PROBOSQUE).
	Reglamento de la Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México.	Prevención de la contaminación de agua, en materia de impacto y riesgo ambiental.



Aspectos normativos del territorio y del medio ambiente

AMBITO	ORDENAMIENTO JURÍDICO	DESCRIPCIÓN GENERAL
Municipal	Bandos Municipales	Normativa municipal que contiene que el fin esencial es lograr el bienestar social, económico y cultural de sus habitantes, así como la preservación del ambiente y biodiversidad del municipio, a través de la mejora de sus condiciones de vida, el impulso a la educación, la promoción de los valores cívicos y comunitarios.
	Planes de Desarrollo Municipal	Son documentos técnicos políticos que tienen como propósito presentar la estrategia del gobierno municipal surgida del consenso entre la sociedad y su gobierno en un periodo de tiempo determinado.
	Programas de Conservación y Manejo de los “Santuarios del Agua: Presa Corral de Piedra” y de “Valle de Bravo”	Los Programas buscan planear, guiar y controlar el aprovechamiento de los recursos naturales con los que cuenta cada una de los espacios, así como las actividades y acciones que se lleven a cabo en un periodo de tiempo específico.

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos antes citados.

A principios de los años setenta se da en México un nuevo arreglo entre la administración del agua y el sector agrícola. En 1971 se crea la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH); posteriormente para 1989 y derivado de la necesidad de fortalecer la administración, manejo y cuidado del agua se crea la Comisión Nacional del Agua (CNA) como un órgano autónomo en materia de uso y aprovechamiento de las aguas nacionales (Carabias y Landa, 2005).

Nuevamente en 1994 se concretan modificaciones a la estructura institucional del cuidado del agua; de esta forma se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) que reúne los elementos de conservación y restauración de los recursos naturales y se orienta a iniciar el tránsito hacia las cuestiones de sustentabilidad. Finalmente en el año 2004 se reforma la Ley de Aguas Nacionales con la finalidad de generar una visión más integral y vinculada a la conservación, administración y recuperación del agua (Carabias y Landa, 2005). En este sentido, en el siguiente cuadro se presentan las disposiciones legales sobre el uso, manejo y conservación del agua en sus distintos ámbitos.

Conclusiones

Si bien es cierto que a lo largo de 6 décadas, con el inicio sobre la preocupación del manejo y cuidado del medio ambiente y el uso racional del agua, los resultados obtenidos a la fecha no permiten señalar con seguridad que estamos transitando hacia un modelo de utilización de los recursos que garanticen su continuidad y renovación para el uso de las generaciones futuras.

De esta manera, es necesario contar con instrumentos y formas que permitan determinar los límites de aprovechamiento y si las acciones realizadas por los Gobiernos en sus distintos niveles son las adecuadas, para

garantizar realmente un equilibrio entre la explotación de los recursos y su recuperación garantizando con ello el generar procesos reales de desarrollo sustentable.

La rectoría sobre el control del agua del Gobierno Federal esta contenida en el artículo 27 constitucional, donde se señala a este recurso como propiedad de la nación y por ende del Estado, como garante del interés público. El agua por lo tanto es considerado como un recurso estratégico cuyo manejo es asunto de seguridad nacional (Carabias, 2005).

Sin embargo la rectoría del Estado sobre este recurso implica que las políticas del agua al igual que todas las que tienen injerencia directa por parte de los distintos niveles de gobierno, se reconfiguran cada 3 o 6 años (duración de los periodos de gobierno), es decir se subordinan las políticas del agua a las políticas de gobierno.

Las políticas del agua deben tener una visión que integre a los tres poderes de gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial) y por las distintas interacciones que presenta requiere del involucramiento de todos los sectores.

De manera simple las políticas implementadas en México y de forma particular las relacionadas con el manejo del agua y bosques se han caracterizado por notorias fallas que han derivado en

la falta de credibilidad de las autoridades; esto puede ser derivado de múltiples aspectos como: ineficiencia, incapacidad, falta de recursos humanos y económicos, centralismo, intervencionismo político, corrupción, entre otros.

Lo anterior da una clara muestra de que las formas tradicionales de la gestión de los gobiernos ha sido rebasada; en parte derivado de los cuestionamientos y reclamos sociales, por lo que las formas de incorporar la participación social en el diseño de acciones es cada día más evidente. En este sentido la generación de políticas del agua tiene que estar sustentada en la incorporación de distintos actores (privados, sociales, institucionales) a fin de generar un marco de corresponsabilidad, por lo que es necesario hacer una revisión de las formas de abordar y atender el problema de la disponibilidad y manejo del agua en otros espacios territoriales.

Sin duda alguna al interior del Estado de México como ha nivel nacional se han creado instrumentos normativos tendientes a conservar las características naturales del territorio, así lo demuestra la normatividad y las herramientas de apoyo para la conservación de las condiciones naturales del territorio. Es así que el Estado de México puede ser considerado como una de las entidades pioneras en la construcción de políticas ambientales.


Dentro de las PA al interior del Estado de México, se pueden considerar las modificaciones a la normatividad en los últimos 10 años, así como los decretos de creación de Áreas Naturales Protegidas en sus distintas categorías y a partir del 2003 la creación ex profeso de zonas de protección, conservación y manejo del agua llamados inicialmente Santuarios del Agua y posteriormente reconociendo la relación entre el entorno forestal y la captación del agua se nombraron Santuarios del Agua y Forestales, mismos que se han decretado ha la fecha 23 de ellos a nivel estatal.

Por otro lado, también se ha diseñado instrumentos de aprovechamiento de estos espacios protegidos, de esta manera se tienen los planes de manejo de los Santuarios del Agua y Forestales, los cuales contienen las actividades que de acuerdo a las condiciones de cada uno de los territorios determinan actividades de bajo impacto al entorno natural y cuales de ellas no están permitidas; hay que recordar que la mayor parte de estos espacios por sus características particulares son centro de atracción de actividades turísticas y que por lo tanto destacan por su importancia en la generación de recursos económicos y empleo para la población. De ahí entonces la importancia de PA adecuadas.

Finalmente, es importante señalar que si bien en la entidad se han dado avances en materia de las PA, también es necesario reconocer que aun a la fecha se ha hecho uso de desarrollo sustentable y conservación del medio ambiente como parte de un discurso oficial por parte de los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, y a pesar de las modificaciones a la normativa y creación de instrumentos de conservación se identifica que carece uno de los principios básicos de la PA que es la participación de los distintos sectores y actores de la sociedad. En particular los instrumentos creados a la fecha consideran la participación de instancias del gobierno estatal, así como de algunos actores privados, pero no contemplan la participación de la población, de ahí que este sigue siendo la principal problemática de los programas e instrumentos de conservación ambiental y de fomento económico y políticas sociales en México. Por lo que mientras no se incluya a la población en la definición de objetivos, metas e instrumentos de organización y aprovechamiento de los recursos naturales se continuará contando con programas e instrumentos pero sin una aplicación real y por lo tanto sin la consecución de resultados esperados.

Referencias Bibliográficas


- Aguilera, Federico. (1998, septiembre). “Hacia una nueva economía del agua”. Departamento de ecología aplicada. Universidad de Laguna Tenerife. [en línea], recuperado el 28 de abril de 2008 de <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n8/afagu1.html> (28/04/2008).
- Ávila, Patricia, 1998: “Política pública ambiental y organizaciones no gubernamentales en México” en libro Organizaciones Civiles y Políticas en México y Centro América México D. F. Academia Mexicana de Investigaciones en Políticas Públicas, México.
- Bazua y Valenti, 1993: “Hacia un enfoque amplio de política pública” en revista de administración pública No. 34 México D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México.
- Bazúa, F. y Valenti, G., “Hacia un enfoque amplio de política pública” en Revista de Administración Pública, núm. 84, 1993. INAP, México.
- Bildung (2005), enciclopedia en línea. consultado el 16 mayo de 2008 en http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica_ambiental (16/05/2008).



Aspectos normativos del territorio y del medio ambiente

- BBC Mundo (2009), Crisis mundial del Agua. Consultado el 15 de enero de 2010 www.bbc.co.uk/spanish/especiales/agua/default.stm (15/01/2010).
- Carabias, Julia y Landa, Rosalva (2005). “Agua, Medio Ambiente y Sociedad: Hacia la Gestión Integral de los Recursos Hídricos en México”. Ed. UNAM, Colegio de México, Fundación Gonzalo Rio Arronte. México. D.F.
- Coase, Ronald (1960). Teorema del coste social o Teorema de Coase [en línea]. Recuperado el 10 de Abril de 2008, de <http://www.eumed.net/cursecon/9/E1%20teorema%20de%20Coase.htm>. (10/04/2008).
- Código Administrativo del Estado de México 2001. Toluca de Lerdo, México, Septiembre del 2001.
- Comisión de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), (2007). “¿Qué son las ANP?” en Decretos. México, disponible en: <http://www.conanp.gob.mx/anp/anp> (27/07/2008).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (1917), Constitución Política local promulgada el 8 de noviembre de 1917, Última reforma 24-02-1995
- Diario Oficial de la Federación, 2007. “Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)”, Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1988, Última reforma publicada DOF 12-02-2007.
- Diario Oficial de la Federación, 1917. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, Última reforma publicada DOF 15-08-2008.
- Diario Oficial de la Federación, 1992. “Ley de Agua Nacionales”, Nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 1992, Última reforma publicada DOF 18-04-2008.
- Diario Oficial de la Federación 2007. Plan Nacional De Desarrollo (PND) (2007-2012), Vigente a partir del pasado 1 de junio del 2007.
- Diario Oficial de la Federación 1983. Ley de Planeación, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, Última reforma publicada DOF 13-06-03.
- Diario Oficial de la Federación (1992), Ley Forestal, nueva ley publicada en el

- Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1992, última reforma aplicada 31-12-2001
- Gobierno del Estado de México, 2003. Gaceta de Gobierno lunes 23 de junio del 2003. Toluca de Lerdo, Méx., No. 118 .pp. 1-5
 - Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. 2002. “El valor social del agua” [en línea]. Recuperado el 28 de abril de 2008, de <http://www.inta.gov.ar/cipaf/noa/infoboletin/infobol03.html> (27/07/2008).
 - Iñiguez, Sepúlveda C. 2010. “El agua de uso urbano. Hacia un modelo sistémico de gestión”, ed. Universidad Autónoma de Sinaloa. Culiacán, Sinaloa.
 - Jiménez, Rebeca 2004. Protegen Reservas de agua, Puntos de gran riqueza hidráulica del Estado de México serán protegidas, El Universal, 26 de Abril de 2004, disponible en: http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=58960&tabla=Ciudad (26/04/2004).
 - Larrue, Corinne, Analyser les politiques publiques d’environnement, L’Harmattan, Paris, 2000.
 - Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México (1983).
 - Ley Orgánica Municipal del Estado de México (1992), Toluca de Lerdo, México a 22 de Septiembre de 1992.
 - Ley General para el Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente (2000). Publicada en la Gaceta de Gobierno del 7 de enero del 2000.
 - Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (2005), publicada en la Gaceta del Gobierno el 22 de agosto del 2005.
 - Ley de Planeación del Estado de México (2001), Toluca de Lerdo, México; 11 de Septiembre del 2001.
 - López, Blanch. (2004, mayo). *Valor económico del agua*. Rebelión [en línea]. Recuperado el 14 de abril de 2008, de <http://www.rebelion.org/economia/040519hl.html>. (14/04/2008).
 - López Trujillo, Arlette, 2003. “Santuarios del Agua: Certidumbre para el Futuro” en Revista Gestión. México, disponible en: www.red-de-autoridades.org/revistagestion/pnuma. [consultada el 26 de febrero 2008].



Aspectos normativos del territorio y del medio ambiente

- Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2002. “Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente”. Nairobi. Nigeria.
- Peña, Alejandra. 2007. “Una perspectiva social de la problemática del agua” en Revista Investigaciones Geográficas, Abril, No. 62. (Ed) UNAM. México, D.F.
- Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011.
- Programa Estatal de Protección al Ambiente 1996-1999.
- Quadri de la Torre. 1999. “La Política Ambiental en México, Necesidades y Prioridades” en ANUIES (Ed) La Educación superior ante los desafíos de la sustentabilidad. México, D.F.
- Quadri de la Torre. 2006. “Políticas Públicas sustentabilidad y medio ambiente” Ed. Purrúa, 325 págs., México.
- Secretaria del Medio Ambiente del Estado de México (2006). “Programa de Conservación y Manejo del Parque Estatal Santuario del Agua, Presa Corral de Piedra”. Coordinación de Proyectos Especiales, México.
- Reglamento del Libro Cuarto del Código Administrativo del Estado de México (2002), reglamento publicado el 13 de marzo del 2002.
- Reglamentos de la Ley De Protección del Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México (1998), publicado en la Gaceta de Gobierno el 9 de noviembre de 1998.
- Roemer, Andres. 1997, “Derecho y economía: políticas públicas del agua”, Ed. Purrúa 293 págs., México.
- SEDI, “*políticas ambientales*” [en línea]. Recuperado el 28 de abril de 2008, de (<http://www.sedi.oas.org/emuni/leon/Portals/0/Archivos/PoliticAmbientales.PPT,2007>) (27/07/2008).
- SEMARNAT (2008), Normas Oficiales Mexicanas Ordenas por materia, disponible en: <http://www.semarnat.gob.mx/leyesynormas/Pages/normasoficialesmexicanasvigentes.aspx> (27/07/2008).
- Urquidi, Víctor: 1998, “El desarrollo sustentable y el tercer sector: algunas sugerencias” en libro organizaciones civiles y políticas en México y Centro América México D. F. Academia Mexicana de Investigaciones en Políticas Públicas, México.
- www.cna.gob.mx, 2007 (27/07/2008)

¹ Profesor investigador de la Facultad de Planeación Urbana y Regional, e integrante del Cuerpo Académico Planeación, Urbanismo y Medio Ambiente. La coautora es egresada de la misma facultad y este artículo se elabora con base en la tesis de grado para obtener el título de Licenciada en Planeación Regional.

Ocupación irregular del suelo habitacional en el conjunto urbano Los Sauces IV, municipio de Toluca

Pedro Leobardo Jiménez Sánchez¹
Rosa Salgado Colín





UNO.3

Resumen

Este análisis se enfoca al caso del conjunto urbano habitacional de tipo interés social los “Sauces IV”, ubicado en el municipio de Toluca, Estado de México, cuyos resultados muestran que esta figura jurídica no es la más apta para lograr un crecimiento urbano ordenado; en éste se desarrolla un fenómeno de ocupación irregular del suelo habitacional con otros usos no establecidos en los acuerdos de autorización, motivando cambios y modificaciones en la ocupación del suelo, estructura física e imagen urbana, determinado por las acciones sociales de la población habitante.

Palabras clave: Uso habitacional, autorización, irregular.

Abstract

This analysis is focused on the housing urban complex “Los Sauces IV”, which is located in Toluca city, State of Mexico, whose results show that this legal figure is not the most adequate in order to achieve an organized urban growing; in this complex an irregular use of land phenomenon is developed, it has different uses which are non established in the authorization agreements, it generates changes and alterations in the use of land, physical structure and urban image, all of these motivated by social actions of the population area.

Key words: Housing use, authorization, irregular.

Introducción

En las últimas cuatro décadas, el proceso de urbanización en México ha tenido consecuencias muy marcadas, que se observan particularmente en la concentración de la población en diversos puntos estratégicos del territorio, dando como resultado que varias ciudades empiezan a presentar problemas graves de sobrepoblación, que trascienden en la cuestión de la demanda de vivienda y de los servicios públicos (Jiménez, 1997). Además, se observan nuevos agentes sociales que afectan la apropiación y ocupación del medio físico construido, así como la estructuración del espacio, que se caracteriza por un crecimiento y expansión de la mancha urbana de las ciudades de manera desordenada y descontrolada; este fenómeno refleja la ocupación de áreas y zonas inadecuadas, que impiden un desarrollo óptimo u ordenado del territorio (Schteingart, 1988).

En el Estado de México el territorio se ha caracterizado por un explosivo crecimiento urbano en sus municipios, que han experimentado cambios decisivos en su crecimiento y en su conformación interna, como consecuencia de los procesos de concentración demográfica y económica. Una representación empírica de este fenómeno lo constituye el Municipio de Toluca, que por su condición de capital del Estado y su cercanía con el Distrito Federal, ha sido objeto de la ocupación del suelo por parte de los sectores público, social y privado, motivando un centro concentrador de actividades productivas y de servicios. Colateralmente, el crecimiento industrial ha traído consigo el incremento en las actividades comerciales y de servicios, así como una fuerte demanda de suelo urbano y vivienda, que se manifiesta en una mayor especulación de bienes raíces. Esta dinámica trae consigo un crecimiento desmedido de la mancha urbana, reflejo de las necesidades de suelo para las distintas actividades urbanas, que a través de los años se han ido incrementando y diversificando, provocado una mayor demanda de suelo.

A raíz de este fenómeno, surge la inquietud de ordenar el territorio de manera formal mediante nuevos esquemas de desarrollo y promoción inmobiliaria, a partir de la incorporación en la legislación del Estado de México de la figura jurídica del conjunto urbano (GEM, 1993), cuyo desarrollo es regulado y normado tanto por instrumentos jurídicos en la materia como en los planes de desarrollo urbano, a fin de garantizar un crecimiento urbano ordenado y controlado. No obstante, a pesar de que el conjunto urbano es producto de una autorización bajo la regulación del Estado, las acciones de la sociedad determinan la ocupación irregular del suelo destinado para vivienda con otros usos no considerados

en la autorización correspondiente. Esta forma de ocupación irregular genera una constante preocupación, al grado que la sociedad empieza a cambiar y modificar los usos del suelo, la estructura física y la imagen urbana de las edificaciones autorizadas con un uso de suelo habitacional, incorporando usos comerciales y/o de servicios.

Si bien los diversos instrumentos jurídicos y de planeación urbana establecen una normatividad dirigida a la ocupación del suelo de manera ordenada y controlada, se considera que la nueva modalidad del conjunto urbano no cumple de manera estricta con la normatividad establecida en los acuerdos de autorización emitidos por el Estado, siendo éstos motivo de violaciones a la legislación y a las normas urbanas, en virtud de que desde el punto de vista social, la población habitante ha ido incorporando en la vivienda usos de suelo ajenos a los autorizados. De esta forma, se hace el planteamiento de que la ocupación irregular del suelo habitacional por usos comerciales y/o de servicios, responde a la satisfacción de las necesidades sociales básicas e inmediatas de la población, violentando los procedimientos y la normatividad jurídica y de planeación urbana establecida por el Estado.

A razón de lo anterior, el presente estudio pretende mostrar los resultados parciales de una investigación más profunda dirigida a analizar el fenómeno de la ocupación

irregular del suelo con uso habitacional en los conjuntos urbanos (Salgado, 2009) y toma como referente empírico el conjunto urbano habitacional de tipo interés social los “Sauces IV”, ubicado en el municipio de Toluca, Estado de México.

El suelo como determinante de la irregularidad

De acuerdo con la SAHOP (1978) se define al suelo como la tierra o superficie considerada en función de sus cualidades productivas, así como sus posibilidades de uso, explotación o aprovechamiento; se le clasifica o distingue según su ubicación, como suelo urbano, reserva territorial y suelo rural. Aguilera y Villafaña (1996) sostienen que el suelo se construye como un recurso fundamental para el desarrollo de actividades productivas y del asentamiento de la población. Así, el suelo se vuelve un elemento fundamental para la propiedad privada como soporte físico de la construcción de objetos inmobiliarios y es necesario para la producción mercantilista; por ello le impregna un carácter sumamente diferente. Por lo tanto, el suelo es un insumo básico en la producción de la vivienda y su importancia radica que sin él la vivienda no puede existir. De esta manera, es posible señalar que el suelo es un elemento estratégico para el desarrollo urbano, ya que en él se desenvuelve el hombre a través de las actividades productivas y es considerado

como una mercancía, por lo que la capacidad de acceso a este bien se determina por el ingreso de la población que lo percibe.

Por su parte, el uso del suelo en la planeación es el propósito específico que se le da a la ocupación o empleo de un terreno. La noción del uso del suelo adquiere una nueva connotación, además de simple ocupación para realizar una actividad sirve para relacionar su uso con la obtención de una renta, plusvalía o beneficio que se extrae de él. Para ello, las autoridades gubernamentales determinan lineamientos específicos sobre el uso que deberán destinarse los terrenos que corresponden a su jurisdicción, con el propósito de promover un desarrollo más ventajoso para el conjunto de la comunidad: uso industrial, residencial, comercial, recreativo y otros, de acuerdo con los diferentes planes de desarrollo urbano que determinan la ocupación del suelo de manera ordenada (SAHOP, 1978). La forma de abordar las decisiones de uso de suelo es a través del ordenamiento urbano del territorio y este a su vez con el ordenamiento ecológico, donde se establecen funciones y atribuciones para los distintos ámbitos de gobierno. En la configuración del espacio, es producto de las actividades desempeñadas por la sociedad, donde el suelo es uno de los recursos más afectados por las acciones sociales, además de ser el elemento esencial para el desarrollo urbano.

La forma de ocupar el suelo es tomando posesión física de él, en el cual se desarrolla una determinada actividad productiva o de cualquier otra índole, relacionada con la existencia concreta de un grupo social en el tiempo y el espacio geográfico (SAHOP, 1978). Respecto a su ocupación, se encuentra determinado por las relaciones sociales que se desarrollan en él, y son éstas las que le dan el sentido social, sobre todo aquel que se encuentra dirigido a su proceso de producción. La producción del suelo urbano está sujeta a la existencia del espacio social y es a partir de las relaciones sociales y los objetivos que éstas persiguen, lo que determina el propósito, finalidad y funcionalidad del espacio urbano producido (Lefebvre, 1991, citado por Jiménez, 2007). Por lo anterior, el espacio urbano se ha venido produciendo de forma ordenada y desordenada. La primera está relacionada con la actuación del sector gubernamental, mediante el establecimiento de lineamientos dirigidos a la ordenación del suelo; respecto a la segunda, ésta es la más dominante y se ha venido realizando por medio de las acciones sociales, derivándose una ocupación irregular, rebasando la normatividad establecida por las autoridades gubernamentales.

De esta manera, podemos definir que la irregularidad en la ocupación del uso del suelo es la falta o delito en la administración pública mediante el cambio o desviación respecto de

lo que es normal, regular y que no se ajusta a la ley o a las reglas; es decir, es irregular porque la ocupación del uso del suelo está al margen de la legislación urbana, ya que no cumple con los permisos, licencias y autorizaciones para su instalación. La irregularidad en la ocupación del uso de suelo se refiere a la incorporación de usos diferentes a los establecidos en la normatividad urbana e instrumentos de autorización, es decir, usos comerciales y/o de servicios en zonas oficialmente autorizadas como habitacionales. A ello se agrega el funcionamiento irregular de los establecimientos, mediante la falta de trámites y documentación formal emitida por el Ayuntamiento (Salgado, 2009).

Actualmente, esta irregularidad se ha venido presentando en las viviendas desarrolladas por el mercado inmobiliario en los esquemas de desarrollo habitacional, como son el fraccionamiento y el conjunto urbano regulados por las autoridades gubernamentales, como mecanismos para garantizar la ordenación del espacio urbano; sin embargo, se ha venido representando una deficiencia en su regulación.

Disposiciones jurídicas que norman la ocupación del suelo

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (GR, 2008), es el principal instrumento legal que legisla

al sector público, privado y social en el desarrollo de la vivienda en México, cuyo objetivo es asegurar para sus habitantes los medios necesarios para satisfacer sus necesidades y con ello alcanzar un pleno desarrollo. Así, el artículo 4º establece el derecho de los habitantes para disfrutar de una vivienda digna y decorosa; por su parte, el artículo 123, establece la obligación a los patrones para dotar de vivienda a sus trabajadores; además, el artículo 26 resalta la importancia de implementar un sistema de planeación democrática, que contribuya al desarrollo de la vivienda, así como la participación de los diferentes grupos sociales, los cuales deben expresar sus necesidades para que se incorporen en los diferentes planes de desarrollo. En cuanto al artículo 27, en este se busca que el suelo se distribuya imparcialmente y se logre el desarrollo equitativo del país, mejorando las condiciones de la población rural y urbana.

De manera particular, el Artículo 115 establece las facultades y atribuciones a los Ayuntamientos en materia de suelo y vivienda, donde se decreta que poseerán facultades para aprobar la zonificación y diversos planes de desarrollo municipal y la aplicación de programas de ordenamiento territorial. De esta manera, los municipios, en términos de la legislación, tanto federal como estatal, estarán facultados para formular, aprobar y administrar los Planes de Desarrollo Urbano Municipal, los cuales

permitirán controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, de tal forma que se pueda planear y regular el crecimiento de las ciudades.

Con la supresión de la Ley de Asentamientos del Estado de México (GEM, 1993), el Libro V del Código Administrativo del Estado de México (GEM, 2001) es el instrumento que establece facultades en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano de los centros de población. Las disposiciones contenidas en este reglamento son el de planear, regular y fomentar en la entidad el ordenamiento racional y adecuado de los asentamientos humanos y el desarrollo de los centros de población. Tiene como finalidad mejorar el nivel y calidad de vida de la población de la entidad y establece como algunas de sus disposiciones: regulación del suelo urbano, destinado a la vivienda de los estratos de más bajos ingresos; la participación ciudadana en la planeación urbana y en la vigilancia de su cumplimiento y; la promoción y ejecución de programas de vivienda para los sectores sociales de escasos recursos. De esta manera, las autoridades municipales tienen facultad directa en las acciones en materia de desarrollo urbano y obras públicas, al ser el encargado de llevar a cabo la supervisión de toda construcción con fines habitacionales, industriales y de servicios, para que se cumpla con la normatividad establecida en el plan municipal de desarrollo urbano y demás disposiciones aplicables, así como lo referente a los usos del suelo, densidad, intensidad y alturas de las construcciones y lineamientos.

Los marcos normativo y de planeación en los diferentes ámbitos gubernamentales, presentan ciertas congruencias en cuanto a lineamientos dirigidos al ordenamiento territorial, al desarrollo urbano y la promoción habitacional; asimismo, la vivienda se ha venido desarrollando través de la participación de la iniciativa privada, bajo los esquemas de fraccionamientos, conjuntos urbanos y condominios. El marco normativo establece relaciones importantes en materia de desarrollo urbano desde los diferentes niveles gubernamentales, ya que a partir de la Carta Magna se derivan temas a favor del territorio, de allí surgen las propuestas de ordenamiento urbano a través de desarrollos habitacionales. En el caso del marco de planeación existe una relación de los diferentes planes en los tres ámbitos gubernamentales, como se establece en el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A través del análisis de estas disposiciones, se observa que a partir de la normatividad jurídica federal en materia de suelo, vivienda, desarrollo urbano, promoción habitacional y de planeación, se derivan los diferentes instrumentos legales y de planeación en la materia, sin

embargo, se observó que estas disposiciones se ven limitadas respecto a la normatividad en relación a la regulación de la ocupación del uso del suelo habitacional dentro de los conjuntos urbanos, los cuales son sujetos de una irregularidad en la ocupación con usos distintos a los establecidos en los acuerdos que autorizan su desarrollo.

Metodología del análisis

El tipo de investigación que se aborda es de tipo territorial en relación al ordenamiento urbano de los conjuntos urbanos habitacionales, ya que durante el proceso de ocupación de estos desarrollos se presentan impactos en la normatividad que los crea, así como en la estructura física de éste. La finalidad consiste en identificar el origen del fenómeno de irregularidad, así como las consecuencias que de éste derivan, considerando que los acuerdos de autorización de los desarrollos constituyen un instrumento normativo que causa obligatoriedad tanto para el promotor como para los ocupantes. Los diversos instrumentos jurídicos en materia urbana, han establecido lineamientos dirigidos a la ordenación del suelo, mediante la incorporación de la figura jurídica del conjunto urbano; no obstante, se plantea que esta nueva modalidad del desarrollo urbano no cumple de manera estricta con la normatividad establecida en los acuerdos de autorización dado que existe una violación a ésta.

La forma de ocupación del suelo dentro de los conjuntos urbanos habitacionales en el Municipio de Toluca, ha generado preocupación con el paso de los años, en virtud de que se ha venido presentando una constante irregularidad, al grado que la sociedad empieza a modificar la estructura de las edificaciones previamente establecidas con un uso de suelo habitacional, para instalar otros usos de suelo ajenos a los autorizados, como son el comercial y/o de servicios. De acuerdo a la tipología de vivienda establecida en el Código Financiero del Estado de México, la vivienda de interés social tiene un valor de hasta 15 veces el salario mínimo anual; esta figura jurídica ha tenido un gran auge en el municipio de Toluca, en virtud de que durante el periodo 1993-2008, de los 40 conjuntos urbanos desarrollados, 31 corresponden al tipo de interés social.

Para determinar el caso de estudio, se tomaron en cuenta los siguientes criterios de selección:

- La clasificación del tipo de vivienda por el nivel de ingresos (interés social \$216,181.00 y \$281,034.00 pesos).
- Forma jurídica que se ha venido desarrollando con mayor intensidad en el municipio (31 conjuntos urbanos de interés social de 40 desarrollos en diversas tipologías).

- Se tomó en cuenta el número de viviendas, la media indicó un total de 1,357 viviendas.
- Se determinó un rango de 1,000 a 1500 viviendas.
- Se optó por los conjuntos habitacionales de tipo horizontal.
- Observación participante a los conjuntos urbanos del municipio.
- Se elige al conjunto urbano de interés social con mayor irregularidad en el uso del suelo habitacional.

Para ello, se partió en un primer momento de la clasificación del tipo de vivienda por el nivel de ingresos, en éste caso se determinó la vivienda de tipo interés social que tiene un valor de hasta 15 veces el salario mínimo anual; asimismo, se identificó como la figura jurídica con mayor desarrollo en el municipio. En tal sentido, se realizaron visitas a conjuntos urbanos de tipo habitacional de interés social autorizados en el municipio de Toluca; se consideraron aquellos conjuntos urbanos de tipo horizontal, ya que en los conjuntos urbanos verticales no se presenta esta particularidad del fenómeno de irregularidad. A través de la visita a los conjuntos urbanos, se determinó como caso de estudio el conjunto urbano habitacional de tipo interés social los “Sauces IV”, desarrollado en el año 2002, ya que derivado de la observación, en éste se presenta un mayor número de viviendas con problema de irregularidad en la ocupación del suelo.

La metodología empleada para realizar el análisis del caso de estudio fue a través los métodos descriptivo, comparativo y de casusa-efecto, apoyados por la técnica de la observación. El método descriptivo se llevó a cabo mediante un estudio detallado de las características del conjunto urbano, a través información acreditada por el Estado, tomando como base el acuerdo de autorización y el plano único de lotificación, como requisitos indispensables para la autorización del desarrollo habitacional. El método comparativo sirvió para hacer el análisis de la situación urbana actual para identificar la problemática del conjunto urbano, a fin de comparar la realidad del desarrollo habitacional con los lineamientos urbanos establecidos para su autorización. A su vez, el método de causa-efecto se empleó a partir del fenómeno de irregularidad en el uso del suelo, ya que de éste se derivan diversos problemas que impiden el desarrollo urbano ordenado en el interior del conjunto urbanos habitacional.

El desarrollo de la investigación se fundamenta en el método mixto, a través de métodos cuantitativos y cualitativos, haciendo un análisis deductivo que abarca estudios desde el nivel nacional hasta delimitar el caso de estudio. Para el desarrollo de la información cualitativa y cuantitativa se aplicaron instrumentos de investigación de campo. Se llevaron

a cabo recorridos de campo, permitiendo obtener información a través de la técnica de la observación apoyado en una ficha de observación, identificando las viviendas que se encontraban con otro uso diferente al habitacional, modificaciones en la estructura de la vivienda respecto al Coeficiente de Ocupación del Suelo (COS) y al Coeficiente de Utilización del Suelo (CUS), además de las modificaciones a la imagen urbana del conjunto urbano en estudio.

La encuesta fue otro instrumento utilizado, con el objetivo de obtener datos e información acerca de la irregularidad existente en el conjunto urbano, éstas fueron aplicadas a la población que ocupaba viviendas irregulares, que consistía en preguntas abiertas y de opción múltiple, a una muestra de 47 habitantes, de un total de 77 viviendas registradas con irregularidad. Asimismo, se hizo uso de la entrevista para corroborar los resultados anteriores; al respecto, estas se hicieron a funcionarios de las dependencias gubernamentales, tales como el Departamento de Licencias y Permisos del Municipio, el Centro de Atención Ciudadana de Apoyo Empresarial y la Dirección de Desarrollo Urbano Municipal.

El caso de estudio: los “Sauces IV”

El conjunto urbano los “Sauces IV” se localiza en el predio “Milpa San Cayetano”,

Fracción las Palmas ubicado en el Camino de Toluca-Otzolotepec y Miguel Alemán sin número, en la Delegación de San Mateo Otzacatipan; se localiza hacia el Nor-Poniente del entronque conformado por la carretera Naucalpan-Toluca y el Boulevard Miguel Alemán, ambas vías de comunicación regional entroncan al sur con la Avenida Paseo Tollocan. El predio donde se desarrolló el conjunto urbano los “Sauces IV” tiene una superficie de 199,911.68m² dentro de un polígono irregular. Las colindancias de este predio son: al sur con la tercera etapa del mismo desarrollo, los “Sauces III”; al norte se localiza el conjunto urbano denominado Villas Santín II; al oriente se localizan las siguientes etapas del Conjunto Villas Santín, así como la carretera Toluca-Naucalpan-Xonacatlán, y, finalmente, al poniente colinda con la avenida Villa Cuauhtémoc y el Camino de Toluca-Otzolotepec.

Los principales accesos para llegar al conjunto urbano los “Sauces IV” son por la vialidad Paseo Tollocan, Boulevard Aeropuerto, Carretera Toluca-Naucalpan, Camino Toluca-Otzolotepec. El acceso al predio es por la prolongación del Boulevard Miguel Alemán (aeropuerto) y a través de las vías públicas autorizadas de los conjuntos urbanos “Los Sauces”, “Sauces II” y “Sauces III”.

Antecedentes de la autorización

Con fecha 11 de abril del 2002 se autoriza a la empresa “Consortio de ingeniería Integral” S.A. de C.V., el conjunto urbano habitacional de tipo interés social denominado “Sauces IV”, para que en una superficie de 199,911.68m² se desarrollen 33 manzanas, 686 lotes y 1,362 viviendas, conforme al plano único de lotificación; con fecha 26 de abril del 2002 dicho acuerdo de autorización fue publicado en la Gaceta de Gobierno del Estado de México. El acuerdo de autorización establece una superficie con un uso habitacional de 100,439.319 m², clasificado por el Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca de 1996 con un uso habitacional H14 y una superficie comercial de 1,338. 315m²; la superficie de donación al municipio es de 25,809.977 m²; 61,827.586 m² destinados para vías públicas y una superficie de restricción de construcción es de 10,496. 485m².

Respecto a las obras de equipamiento, el conjunto urbano cuenta con un jardín de niños de 6 aulas con una superficie de terreno de 1,932 m²; una escuela primaria de 19 aulas con una superficie de 5,365 m²; un jardín vecinal con una superficie de 5,463m² y; un área deportiva y juegos infantiles de 11,850m². En lo que respecta a obras de urbanización, el desarrollo cuenta con servicios de agua potable, electricidad, drenaje, alumbrado público, vialidades, guarniciones y banquetas, sistema de nomenclatura de calles y andadores, así como, traza de calles con señalamiento vial.

En relación al Plano Único de Lotificación del conjunto urbano los “Sauces IV”, presenta las siguientes características generales: se encuentra sobre una superficie total de 199,911.68m², cuenta con un total de 33 manzanas, 686 lotes y 1,362 viviendas desarrolladas; dispone de una superficie habitacional de 100,439.319 m², clasificado con un uso habitacional H14 establecido en el Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca de 1996; cuenta con una superficie comercial de 1,338.315 m²; la superficie donada al municipio es de 25,809.977 m², destinada para vías públicas, cuya superficie es de 61,827.586m²; finalmente, la superficie de restricción de construcción es de 10,496.485 m². Además, presenta la siguiente normatividad urbana:

- Número de viviendas a desarrollar: 1,362
- Lote mínimo privativo: 50.00 m²
- Frente mínimo: 3.5 m²
- Altura de niveles: 4
- Altura máxima sobre el nivel de desplante: 12 m sin incluir tinacos

- Intensidad de construcción: 3.2 veces el área del predio
- Área construida: 80 % de superficie total del predio
- Área libre: 20 % de superficie total del predio

De acuerdo al plan maestro, el número de viviendas a desarrollar es de 1,362 viviendas de interés social, a través de los siguientes prototipos:

a) Prototipo (DX9x15-3R)

Se construyó sobre un lote de 9.00 m de frente por 15 m de fondo, con una superficie de 135 00 m² por lote. El número de viviendas por lote es de 2 casas en dos niveles cada una, con un frente de 4.50 m por casa, un cajón de estacionamiento y áreas comunes en el frente de terreno.

Cada vivienda consta en el primer nivel de sala, comedor, cocina, recamara, patio de servicio y área de escaleras. El segundo nivel incluye recamara principal, recamara secundaria, vestíbulo, baño completo y área de escaleras. El total de la superficie construida incluye volados por vivienda, la cual es de 65.018 m² y por lote dos viviendas de 130.036 m².

b) Prototipo (DX9x15-2R)

Se edificó sobre un lote de 9.00 m de frente por 15 m de fondo, con una superficie de

135.00 m² por lote. El número de viviendas por lote es de 2 casas en dos niveles cada una, con un frente de 4.50 m por casa, un cajón de estacionamiento y áreas comunes en el frente del terreno.

Cada vivienda consta en el primer nivel de sala, comedor, cocina, recamara, patio de servicio y área de escaleras. El segundo nivel incluye recamara principal, vestíbulo, baño completo y área de escaleras. El total de la superficie construida incluye volados por vivienda, la cual es de 57.058 m² y por lote dos viviendas de 114.16 m².

En cuanto a imagen urbana, deberá cumplir con las normas generales de imagen urbana siguientes:

- Tinacos y tanques estacionarios y demás elementos de servicio deben ser cubiertos por muros, considerando en sus remates molduras de tabique y ladrillo de barro natural.
- Evitar que el frente de las viviendas se sitúen patios de servicio, cuando no fuere posible hacerlo, su interior no podrá quedar expuesto a la vista desde la vía pública o áreas de donación.
- Las edificaciones deberán considerar losas inclinadas pintadas con color oxidado rojo, muros aplanados pintados con colores claros.

- El pavimento en arroyos de calles deberán construirse con materiales que permitan la infiltración pluvial en el suelo.
- Las superficies libres de construcción tendrán un uso único de área verde, donde sólo se permitan huellas de concreto, adocreto o material similar para vehículo y peatones.
- La nomenclatura de calles corresponderá a un diseño específico para todo el conjunto urbano.

Resultados del trabajo de campo

En el Conjunto Urbano los “Sauces IV” se ha venido presentando una irregularidad en relación a la ocupación del uso del suelo. De acuerdo al plano único de lotificación autorizado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México, el conjunto urbano de análisis es habitacional de interés social y establece que el uso de suelo será utilizado con usos habitacionales, a excepción de los lotes que son destinados para áreas comerciales y/o de servicios. Durante el proceso de investigación de campo se logró identificar la irregularidad que se presenta en la ocupación del suelo habitacional, así como el incumplimiento de las normas establecidas en relación al ordenamiento urbano. De acuerdo al análisis del plano único de lotificación del conjunto urbano, se identificó una anomalía en relación al número de lotes que se establecieron en el acuerdo de autorización correspondiente: el conjunto urbano se autorizó con 1,362 viviendas, 33 manzanas y 686 lotes, no obstante, en la actualidad sólo existen 685 lotes (ver cuadro No. 1).

Cuadro No. 1
Total de lotes habitacionales y comerciales autorizados

No	Uso	Lotes
1	Habitacional	676
2	Comercial	9
Total		685

Fuente: Trabajo de campo, noviembre de 2008.

Lotes con uso comercial y/o de servicios

En cuanto a la zonificación del suelo, según el plano único de lotificación y el acuerdo de autorización, se observa que de los 685 lotes identificados, 9 son destinados para uso comercial y de servicios; dichos lotes forman una superficie total comercial de 1,338.315m² y se encuentran localizados en la vialidad principal del conjunto urbano. Se detectaron 9 lotes comerciales, de los cuales sólo 7 cuentan con locales comerciales y de servicios y de ellos sólo 6 lotes ofrecen servicios a la población a través de los locales comerciales desarrollados por la empresa inmobiliaria. Respecto a un lote comercial localizado en la manzana 25, actualmente cuenta con un local comercial que se encuentra desocupado; por otro lado el lote comercial ubicado en la manzana 16 se encuentra en desarrollo (construcción) y; finalmente, el lote localizado en la manzana 19, se encuentra baldío, es decir, sin desarrollar (ver cuadro No. 2).

Cuadro No. 2
Situación actual de la ocupación de los lotes comerciales

No.	Descripción de los lotes comerciales	No. de lotes
1	Locales comerciales y de servicios (en servicio)	6
2	Locales comerciales abandonados (sin servicio)	1
3	Lotes en proceso de desarrollo (construcción)	1
4	Lotes sin construcción	1
Total de Lotes Comerciales		9

Fuente: Trabajo de campo, noviembre de 2008.

Lotes con uso habitacional

Conforme al trabajo de campo desarrollado, se detectó que de las 1,362 viviendas autorizadas y desarrolladas con un uso habitacional, 77 viviendas presentan una irregularidad en su ocupación, debido a la incorporación en la edificación de la vivienda de usos comerciales y/o de servicios, por lo que se procedió a hacer un levantamiento y establecer una clasificación, con los siguientes resultados (ver cuadro No. 3):

- 1,285 Viviendas presentan un uso de suelo habitacional. Estas son aquellas que cuentan con un uso específico de vivienda; en su mayoría estas viviendas se encuentran localizadas en los condóminos con vías privadas.
- 62 Viviendas presentan un estado de ocupación mixto. Éstas se caracterizan por contar con espacios de la vivienda destinados para habitación y otros destinados para usos comerciales y/o de servicios; en éstas se habilita la edificación para establecer un local comercial.
- 15 Viviendas con un uso de suelo diferente al habitacional. Estas viviendas son ocupadas como lotes comerciales y/o de servicios, es decir no considera espacios destinados a la habitación, por lo que se ocupa totalmente para usos comerciales y/o de servicios. Estos usos comerciales son adicionales a los especificados en el acuerdo de autorización del conjunto urbano.

Cuadro No. 3
Clasificación de la vivienda

No.	Clasificación de la vivienda	No. de viviendas	%
1	Viviendas con un uso de suelo habitacional	1285	94%
2	Viviendas con un uso de suelo mixto	62	5%
3	Viviendas con un uso de suelo diferente al habitacional	15	1%
	Total	1362	100%

Fuente: Trabajo de campo, noviembre de 2008.

Se observa que el conjunto urbano los “Sauces IV” ha venido mostrando una creciente irregularidad respecto a la ocupación del suelo habitacional, impidiéndole a ésta modalidad cumplir con el objetivo que se plantea en el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, en donde fundamenta al conjunto urbano como una unidad espacial integral ordenadora del territorio.

Imagen urbana

Derivado de la incorporación de usos comercios y/o servicios en la vivienda, la imagen urbana del conjunto urbano los “Sauces IV” se ha visto afectada en relación a la homogeneidad de la estructura y diseño urbano, que caracteriza a los conjuntos urbanos. Los cambios en el aprovechamiento del uso de suelo dentro del conjunto urbano han venido impidiendo el cumplimiento de las normas generales de imagen urbana que se consideraron para el desarrollo habitacional de estudio; asimismo, se han venido observando otras modificaciones en la imagen urbana tales como:

Violación a la normatividad relacionada con los tinacos y tanques estacionarios los cuales deberían ser cubiertos por muros mediante molduras de tabique y ladrillo de barro natural.

Las edificaciones presentan variedad en las losas, color de las pinturas, así como diversidad en los materiales de los muros y fachadas.

Las superficies libres de construcción de las viviendas no cumplen con el área verde establecida en la normatividad de imagen urbana, actualmente éstas se encuentran ocupadas por establecimientos comerciales fijos y semifijos.

Se detectó que las viviendas que cuentan con un comercio o servicio, son las más vulnerables a sufrir alguna modificación en su estructura, afectando a la imagen urbana interna del conjunto urbano. De acuerdo con los datos obtenidos, de los 47 hogares encuestados, 29 viviendas fueron modificadas, mientras que las 18 viviendas restantes aún no cuentan con ninguna modificación. Asimismo, resultado del levantamiento de campo a través de las fichas de observación, se detectó que de 77 viviendas, 38 presentan modificaciones. Al respecto se planteó la siguiente interrogante: ¿Las viviendas ocupadas con otro uso del suelo y/o modificadas cuentan con las respectivas licencias municipales o de funcionamiento? Al respecto, resultó que sólo 18 viviendas cuentan con su respectivo permiso de modificación a la vivienda.

Asimismo, derivado del trabajo de campo mediante las fichas de observación, se observó que la imagen urbana del conjunto urbano los “Sauces IV”, está sujeta a diversos cambios y modificaciones relacionadas con la estructura de la vivienda, actualmente éstos se ven reflejados en los materiales de las

edificaciones, fachadas y acabados, colores y/o pinturas de las mismas. Se observa que 34 de las viviendas presentan colores y acabados diferentes a los expuestos en la normatividad de imagen urbana establecida para el conjunto urbano, mientras que las demás viviendas cuentan con el color original establecido en el acuerdo de autorización.

Mediante la encuesta, se pudo detectar que la problemática que se deriva de modificación a la vivienda, de acuerdo con los resultados arrojados, es que para el 87% de la población estas modificaciones no les crearon problemas, sin embargo el 11% expone que uno de los factores negativos de éstas modificaciones están relacionados con el estacionamiento privado; finalmente, el 2% de la población hace referencia a los problemas vecinales.

Aprovechamiento de los lotes

Las modificaciones a la imagen urbana del conjunto urbano se han visto reflejadas en la estructura de la vivienda. En el caso de estudio, estas modificaciones se observaron en el análisis del Coeficiente de Ocupación del Suelo (COS), el Coeficiente de Utilización del Suelo (CUS), la intensidad y los niveles o altura de la vivienda. Actualmente, el conjunto urbano habitacional cuenta con lotes cuya densidad mínima es de 50.00 m² por vivienda; el frente mínimo de cada lote es mayor a los 3.5 m², en relación a lo establecido en el Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca de 1996. Cada una de las viviendas desarrolladas cumple con la normatividad establecida en el COS, en donde se contempla un 80 % de área construida y el 20 % de superficie total del predio de área libre; sin embargo, la sociedad ha venido rebasando ésta normatividad al modificar la estructura física de la vivienda para instalar locales comerciales y/o de servicios (ver cuadro No. 4).

De acuerdo con el análisis realizado, se observó que de las 77 viviendas con uso irregular, 34 viviendas no cumplen con la normatividad del COS y del CUS; en éstas edificaciones se detectaron ampliaciones a la vivienda a través de la ocupación del área libre, dirigido a áreas verdes y estacionamiento, donde sólo es permitido huellas de concreto u otro material similar para vehículo y peatones; también se identificaron modificaciones en alturas, densidades e intensidades en la construcción. La imagen urbana del conjunto urbano los “Sauces IV” se ha ido deteriorando por dichas modificaciones y éstas han sido clasificadas de acuerdo a la altura, intensidad (CUS) y la densidades de construcción (COS); por lo anterior, la modificación a la vivienda se clasifica en tres tipos: en primer lugar, se observa una modificación de acuerdo a la altura o niveles construidos en la vivienda (CUS); en

segundo lugar, tomando como base la modificación y ampliación de la parte posterior y/o anterior de la vivienda (COS) y; finalmente, la modificación de la vivienda relacionada con el cambio de ambos coeficientes (COS y CUS).

Con la técnica de observación se detectó que de las 77 viviendas irregulares, 1 vivienda presenta modificación en la altura o intensidad en la construcción (CUS); en relación a las modificaciones de la parte anterior de la vivienda, se registraron 12 edificaciones (COS); respecto a la modificación en densidades (COS) y en alturas (CUS), se detectaron 21 casos; las 43 viviendas irregulares restantes no presentaron modificación alguna.

Cuadro No. 4
Clasificación de la vivienda irregular en relación al COS y CUS

No.	Clasificación	No. viviendas	%
1	COS (posterior y/o anterior 80%)	12	16%
2	CUS (altura o niveles construidos)	1	1%
3	Modificación del COS y CUS	21	27%
4	Sin modificación	43	56%
Total		77	100%

Fuente: Trabajo de campo, noviembre de 2008

Conclusiones

Hoy en día, tanto el suelo como la vivienda se han convertido en una de las necesidades básicas de la población; el desarrollo urbano se ha visto afectado por el desarrollo capitalista, por lo cual los agentes gubernamentales han tratado de enfrentar los problemas que afectan al desarrollo urbano, dirigiendo sus actividades mediante la planeación urbana, la cual se encargaría de dirigir el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos; sin embargo, los problemas urbanos siguen sin resolverse. Si bien en los acuerdos de autorización de los conjuntos urbanos se han venido estableciendo normas de ordenamiento urbano para el proceso de construcción de la vivienda, se aprecia que dichos instrumentos normativos han sido limitados, ya que el control y el orden en los desarrollos queda al margen de la normatividad, observándose problemas urbanos.

En relación a la ocupación irregular del suelo, los mecanismos diseñados a través de figuras jurídicas establecidas por el Estado, no han garantizado el crecimiento urbano ordenado y controlado. Actualmente, con los conjuntos urbanos habitacionales desarrollados en el municipio de Toluca, el espacio urbano se ha visto afectando por el fenómeno de la irregularidad, donde la población residente y foránea han venido a contribuir en la irregularidad de la ocupación del uso del suelo habitacional con usos comerciales y/o de servicios, originando un desorden urbano.

Los conjuntos urbanos habitacionales actualmente se encuentran regidos por una serie de “normas mínimas” poco articuladas con la realidad urbana. La posición reduccionista expresada en estas normas trasciende en la calidad de lo que se construye, tanto en la vivienda como de la totalidad del conjunto urbano. Se aprecia que la normatividad en materia de conjuntos urbanos se encuentra actualmente limitada, ya que después del proceso de entrega recepción al Municipio no se cuenta con lineamientos que dirijan o controlen el ordenamiento urbano en este tipo de desarrollos. A partir de éste fenómeno se han venido transgrediendo los lineamientos urbanos establecidos para los desarrollos habitacionales, lineamientos que son limitados para dirigir el ordenamiento urbano en estos esquemas habitacionales.

La imagen urbana del conjunto urbano también se ha visto afectada por la incorporación de los establecimientos comerciales a la vivienda, ya que ésta sufre alteraciones físicas que corrompen la homogeneidad de la estructura y el diseño urbano del desarrollo. Asimismo, al ser modificadas las viviendas se viola la normatividad urbana en relación al COS y al

CUS. El coeficiente más afectado por las modificaciones es el COS, ya que el área libre de construcción, que es el 20% del terreno de la vivienda, no es respetado, debido a la incorporación de locales comerciales o de servicios en el estacionamiento, ya que es el lugar más apropiado para localizar usos del suelo distintos a los autorizados.

Con lo anterior, se puede concluir que la legislación, normatividad administrativa y la normatividad urbana establecida en los planes de desarrollo urbano, no han cumplido con los objetivos de impulsar el desarrollo urbano de manera ordenada y coordinada. Para ello, es recomendable el diseño de una normatividad dirigida al ordenamiento urbano en materia de usos, densidades, intensidades, alturas e imagen urbana, entre otros, dentro de los conjuntos urbanos autorizados. Finalmente, la normatividad y la gestión del desarrollo urbano debería ser un acto de cooperación y responsabilidad entre los diferentes órdenes de gobierno, el sector privado (agentes inmobiliarios) y la población, que vienen participando en la producción de vivienda formal.

Bibliografía

- Aguilera, Jesús y Villafaña, 1996: *La normatividad de diseño urbano como política de apoyo a la demanda de vivienda*. La Mora. Año 3, No 25. Toluca, México. UAEM.
- GR Gobierno de la República, 2008: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*. México D.F. Gobierno de la República.
- GEM Gobierno del Estado de México, 2001: *Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México*, México, Gobierno del Estado de México.
- GEM Gobierno del Estado de México, 1993: *Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México*, México, Gobierno del Estado de México.
- Jiménez, Pedro, 1997: *Simplificación Administrativa y Promoción de Vivienda Popular y Social en el Estado de México*. México. Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Jiménez, Pedro, 2007: *Producción social del espacio urbano y la vivienda informal en el municipio de Toluca, caso del barrio bordo de las canastas, 1990-2006*. México. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.
- SAHOP, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, 1978: *Glosario de términos sobre asentamientos humanos y Obras Públicas*. México.
- Salgado, Colín, 2009: *Ocupación irregular del suelo con uso habitacional en los conjuntos urbanos de interés social del municipio de Toluca, 1993-2008: caso de estudio los "Sauces IV"*, México, Tesis de Licenciatura en Planeación Territorial, Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México.
- Schteingart, Martha, 1988: *La acción habitacional de los organismos de vivienda*. México. Colegio de México.



APARTADO DOS

Reconfiguración
territorial



¹ Profesor investigador de la Facultad de Planeación Urbana y Regional, e integrante del Cuerpo Académico Planeación, Urbanismo y Medio Ambiente.

Urbanizaciones cerradas: formas de habitar y conformar el espacio público

Teresa Becerril Sánchez¹





DOS.1

Resumen

En este trabajo se pretende abordar e identificar de manera reflexiva las causas que están provocando nuevas formas de habitar, organizar, constituir y apropiarse del espacio público así como el sentido privatizador que se le está reasignando al espacio público.

Palabras clave: Urbanizaciones cerradas, Espacio público, Privatización de espacios públicos

Summary

This paper intends to explore and identify how reflective the causes that are producing new way of living, organizing, establishing and appropriating public space and sense privatization that is being reallocated to public space.

Key words: Gated communities , Public space, Public space privatization



Introducción

En las sociedades contemporáneas se hace presente nuevas formas de hacer ciudad, es decir nuevos procesos de organizar los espacios sociales, el sentido de los mismos así como la conformación de nuevos significados y significantes que en cierto modo redefinen no sólo la traza de la ciudad, sino también la connotación de los espacios que históricamente han sido considerados como de esparcimiento, advenimiento y socialización, de ahí que en este trabajo el propósito sea identificar de manera reflexiva las causas que están provocando nuevas formas de habitar, organizar, constituir y apropiarse del espacio público así como el sentido privatizador que se le está reasignando al espacio público.

Para alcanzar dicho propósito el documento se ha dividido en cinco partes, en la primera se aborda de manera generica lo que se entiende por espacio público y la expresión de éste, en la segunda se vincula el sentido del espacio público con el fenómeno de la urbanización cerrada, por su parte, en la tercera parte se lleva a cabo una reflexión en torno a la transformación de lo que tradicionalmente se entendió de éste, en la cuarta parte se aborda la urbanización cerrada desde el sentimiento del miedo y finalmente, en la última parte se plantea como necesario un estado del conocimiento sobre la urbanización cerrada.

El sentido del espacio público

Históricamente la organización social ha respondido a procesos, modos de producción y articulación económica, éstos en cierto modo han delineado estilos, distribución de los espacios, edificaciones e incluso el ritmo de crecimiento de la sociedad.

Actualmente es necesario enunciar que en las sociedades modernas se está haciendo presente una constante: La construcción de urbanizaciones cerradas, delimitadas con bardas perimetrales, que conlleva el cambio de sentido de algunos espacios que a lo largo de la historia habían sido considerados como espacios públicos, sin embargo ahora se están privatizando, tal es el caso de la calle y de algunos espacios dedicados al esparcimiento como parques y jardines. Al hacer referencia a estas urbanizaciones, también se están imponiendo nuevas concepciones sobre el sentido de la calle, al presentarla ya no como un espacio de interacción y socialización de los individuos, sino, en la actualidad es asociada con inseguridad, delincuencia o espacio de peligrosidad, además de erradicar en ella, esa concepción de bien público.

Lo mismo sucede con las nuevas formas de interactuar con el otro, es decir, al vecino ya no se le conoce, en estas construcciones cerradas ya no se le muestran sentimientos de solidaridad, se le toma con desconfianza y cautela, rompiendo de este modo, las tradicionales redes sociales que se establecían en barrios, calles y colonias.

De ahí que resulte importante llevar a cabo el estudio de estos cambios que se están produciendo en las sociedades contemporáneas, a qué responden estas tendencias propensas a generar cambios radicales en los espacios sociales, la forma en que se han legitimado ante la sociedad y cuál ha sido el argumento que se ha empleado en la oferta y la demanda de las construcciones de urbanizaciones cerradas.

Es importante señalar que la presencia de estas urbanizaciones también tiene impacto en la continuidad y movilidad tradicional de la traza urbana, dicha continuidad es rota con la privatización de la calle y la limitación en la movilidad y traslado no sólo de los peatones sino de cualquier medio de comunicación se hacen presente a través de los límites de las bardas perimetrales de las urbanizaciones cerradas que actualmente se están construyendo.

La temática planteada es relativamente reciente, pero se considera que es aun más abordarla desde la mirada que se plantea

en esta investigación, es decir, cómo se están presentando actualmente las nuevas formas de habitar y conformar el espacio público, al mismo tiempo dicha temática presenta algunas limitantes, una de ellas es la ausencia de enfoques teóricos o teorías que cuenten con cierta longevidad en el estudio de estos fenómenos.

Una nueva expresión del espacio: Urbanizaciones cerradas

La organización social, desde la conformación de las sociedades simples hasta la aparición del capitalismo respondió, en buena medida, a la influencia religiosa y a la articulación económica espacial expresada en modelos económicos desarrollados por cada uno de los grupos sociales existentes en ese momento, para el primer caso, en la mayoría de las culturas se jerarquizaron y priorizaron espacios destinados al culto de lo sagrado, así como los orientados a albergar las élites gobernantes, los altos mandos militares y los sacerdotes, dicha forma de distribuir y organizar el espacios respondió en buena medida al nivel socioeconómico y al linaje, elementos definitorios de la posición social que ocuparían los sujetos dentro de la estratificación social.

Con base en estos principios rectores de la vida en sociedad, se orientó el crecimiento urbano en estos grupos, principios que acentuaron la exclusión social, es decir, se


 Reconfiguración territorial

promovió la fragmentación del espacio social con fuerte tendencia hacia la exclusividad, y con ello, la integración de personas que mantuvieran ciertos rasgos o características socioeconómicas semejantes, espacios construidos, de tal modo, que al concentrar expresiones arquitectónicas, gustos, expresiones artísticas, constituyeron nuevas identidades con las cuales se diferenciaron del otro, es decir, se conformaron así mismos, para de ese modo, saberse distintos del otro y al mismo tiempo, las urbanizaciones cerradas se han venido transformando en verdaderas unidades de poblamiento como lo señala Carballo (2002: 238).

Esto lo describe de manera acertada Bourdieu (2000: 14) en su texto *Las estructuras sociales de la economía* cuando plasma su noción de casa, en la discusión que lleva a cabo en este texto nos dice que “Se exhibe la casa en comunidad cerrada como elemento común mostrando que las formas espaciales cerradas sirven para delimitar, agrupar, separar. Delimitan partes de la ciudad deslindando sectores urbanos servidos; agrupar socialmente según capitales económicos, sociales, culturales y simbólicos”.

Siguiendo con lo que hace referencia Bourdieu, tenemos que los espacios limitados y cerrados son aquellos espacios privados, los cuales no se extendieron más allá de la capacidad económica de cada sujeto para adquirir tierras.

Con la aparición y el desarrollo del capitalismo se instauraron nuevas lógicas tanto en los procesos productivos, formas y regímenes de gobierno, en la comercialización y consumo de las mercancías, es decir, el capitalismo insertó a sus sociedades en procesos acelerados de crecimiento demográfico, en la producción en serie de mercancías, en el libre mercado, y derivado de ello, en la conformación de una sociedad de consumo, a la cual le tatuó la idea de lo privado y la noción individualista como principio constitutivo del sujeto.

El capitalismo instituyó nuevas sinergias en sus sociedades, las cuales, tuvieron sus bases en el adelanto tecnológico y en el acelerado desarrollo industrial, se hace referencia a estos aspectos principalmente porque así como en las sociedades simples y las que se desarrollaron antes del capitalismo, la religión y el linaje dirigieron el desarrollo urbano, mientras que en las sociedades capitalistas las fábricas fungieron como polos de atracción que configuraron el espacio social incidiendo a su vez en la orientación del crecimiento urbano.

“Con la consolidación de un capitalismo occidental dominante, poco a poco se han ido estableciendo nuevas formas de interacción y de conformación de comunidades. Los

cambios en los espacios públicos y privados tienden a especializar sus funciones y su fisonomía se transforma para ajustarse a las nuevas finalidades en respuesta a la polarización, la segregación, la fortificación y el aislamiento” (Rodríguez, 2004: 131) y en la que “la segregación urbana expresa el resultado de los cambios en la estructura social-espacial y el avance de la privatización, y del capital en todas sus dimensiones” (Carballo, 2002: 242).

Las actividades productivas derivadas del capitalismo dieron forma a nuevas estructuras sociales, así como a la redistribución de los espacios constituyendo con ello, nuevas sinergias de crecimiento del espacio urbano, espacios en los que se tendió a especializar las actividades y a consolidar nuevas formas de la estructura urbana.

Con ello, el espacio urbano adquirió nuevas expresiones, nuevos ritmos tanto en el ámbito productivo como en la interacción social, lo mismo ocurrió en la distribución de los usos de suelo, los espacios y las dimensiones de los mismos, esta situación, derivó en problemáticas que si bien es cierto ya se habían presentado en las sociedades tradicionales, no alcanzaron los niveles presentados en las sociedades capitalistas modernas, esto lo podemos observar en los fenómenos, tales como, la alta presencia migratoria, los altos índices de crecimiento demográfico y las crecientes demandas en torno a la dotación

de servicios y equipamiento.

De la gran diversidad de transformaciones que se han dado hay una que nos ha llamado la atención, y tiene que ver con la construcción, y oferta de vivienda, que en las últimas décadas ha traído aparejado un proceso de urbanización que ha roto con las expresiones tradicionales de hacer vivienda, y de concebir a la misma, debido a que los grupos inmobiliarios han impulsado las urbanizaciones cerradas, ya sea a través de conjuntos habitacionales cerrados o fraccionamientos que también tienen como principal característica que se encuentran encerrados.

Este fenómeno parece ser que ha provocado el encerramiento de vivienda y por ende de sus habitantes, pero eso no ha sido todo, sino, también ha provocado que algunas calles pierdan sus continuidades, así como sentido y carácter que tradicionalmente se ha tenido de la calle, ser concebida como un bien público.

“Los lugares especializan sus funciones y su fisonomía se transforma para ajustarse a las nuevas finalidades. Actualmente la ciudad tiende a fragmentarse, a producirse y reproducirse con pequeñas unidades fortificadas; sus individuos se encierran, cada vez más, en sí mismos, en comunidades simuladas y en estructuras llenas de muros físicos y simbólicos, que dan la sensación de bienestar, exclusividad y seguridad, pero, al


 Reconfiguración territorial

mismo tiempo, nos recuerdan, constantemente, los peligros externos y la importancia de mantenerse aislados. Los nuevos bunkers urbanos ofrecen protección y construyen en su interior una utopía que contrasta con las circunstancias que viven los ciudadanos, con la criminalidad, la contaminación y la pobreza que se hacen patentes en los espacios públicos. Para ello, el encierro se presenta como una alternativa vital, que le permite al ciudadano-consumidor olvidar los aspectos adversos del territorio en donde vive y al cual pertenece.” (López, 2005: s/p).

Privatización de espacios públicos

El tránsito de los espacios abiertos a espacios cerrados lleva implícito un proceso de privatopía de los espacios que tradicionalmente habían sido considerados como públicos, tal es el caso de la calle, la cual, en los últimos tiempos ha mantenido una fuerte tendencia hacia su privatización y dicho fenómeno pareciera ser que es un proceso difícil de detener, que la privatización de la calle, lleva consigo la extensión de la privatización de la vivienda o viceversa, dicho fenómeno ha traído consigo otras formas de configurar el espacio, así como el establecimiento de nuevas formas de interacción social, las cuales, se encuentran limitadas y redireccionadas, es decir, “las pautas de interacción social, dinámicas a través del tiempo, están mediatizadas y reorientadas... Se ha materializado en la tendencia al encerramiento, un proceso gradual de transformación espacial que expresa en el territorio la ruptura de los vínculos sociales y simbólicos que unen al individuo o grupos con la sociedad” (Rodríguez, 2004: 138).

Para efectos de contar con una noción general de lo que en este trabajo estamos entendiendo por privatopía. Es el proceso que se está llevando a cabo en el sentido de los espacios públicos con base en la influencia del sentimiento del miedo, es decir, siguiendo con la idea de Isabel Rodríguez Chumillas (2004), la materialización del miedo en la ciudad ha tomado distintas expresiones. Buena parte de sus expresiones actuales confluyen materializándose en la privatización del espacio urbano. Es parte de una más general que exagera los bastiones de la privacidad y el individualismo en la sociedad contemporánea. Constituyendo una ciudad de exclusión al mermar las contrapartes públicas y colectivas.

Dicho fenómeno lo podemos apreciar de manera clara en la vivienda, la cual ha estado siendo muy bien definida, al ya no provocar asombro en la cotidianidad por encontrarse de manera más recurrente y una mayor cantidad del espacio social con dicho fenómeno

“se trata de casas con vigilancia perpetua, diseñadas y fabricadas a la manera de cajas fuertes herméticas, dotadas con mecanismos de seguridad en las bardas individuales, azoteas, puertas y ventanas, en toda línea y orificio que no debe ser violentado (Méndez, 2002: 493). La presencia de estos dispositivos de seguridad constituyen entornos cerrados y aislados, con los cuales se facilita la creación de un mundo diferente, con nuevas reglas y separado de la calle sus espacios y sus normas.

Al fenómeno de privatización de los espacios públicos y privados, otros estudiosos, últimamente lo han denominado como “*Espacio insular*” el cual es entendido como “un conjunto desarticulado de lugares separados, segregados, provistos de dispositivos de cierre a menudo agresivos, donde el transeúnte no puede pasar sin previa exhibición de credenciales o después de pagar el boleto de ingreso. Son espacios pensados para ser monofuncionales y seguros, en la medida en que en ellos quedan presuntamente eliminados muchos de los riesgos típicos de los espacios abiertos. La experiencia del espacio insular tiende a limitarse al desplazamiento en automóvil o mediante el transporte público, entre diferentes lugares encapsulados. El trayecto entre una capsula y la otra se realiza mediante esa capsula móvil que es el automóvil particular... El espacio insular, propio de las llamadas megaciudades, es un conjunto de “constelaciones discontinuas de

fragmentos espaciales, piezas funcionales y segmentos sociales” (Castells, 1999: 438)” (Duhau y Giglia, 2008: 394).

Es necesario hacer mención que, el espacio público, limitado solamente a la calle y espacios recreativos inició su andar hacia un tránsito y transformación de su esencia dentro de las construcciones cerradas, es decir, poco a poco lo público, entendido como lugar de socialización e interacción de los individuos fue perdiendo esa naturaleza y ahora es visto como lugar de riesgo, por tal motivo, la sociedad misma ha optado por aceptar y legitimar la oferta de vivienda urbana cerrada, en la cual, se lleva a cabo la privatización, principalmente de la calle, al excluir con estructuras limitantes, como bardas, muros, rejas a quienes no forma parte de dichas edificaciones, siguiendo con esta tendencia de las edificaciones, nos percatamos que también se han privatizado algunos parques y jardines, espacios que también han sido vistos como bienes públicos.

“El contraste se establece entre los espacios públicos más heterogéneos y accesibles de hace unas décadas, cuando los lugares de paso y los rincones urbanos estaban más abiertos, articulados y ocupados, cuando la segregación era menor, cuando los parques y las calles constituían espacios públicos que tenían múltiples funciones y que no se reducían a la transitoriedad, a ser efímeros, a ser un mal necesario para llegar de un lado a


 Reconfiguración territorial

1 Con respecto a lo que se denomina como espacio público, no se pretende entrar al debate que se ha suscitado en torno a la noción que se está conformando sobre este concepto, recordemos que desde lo jurídico el espacio público es entendido como el espacio de uso y dominio público, en el cual interactúan los integrantes de la sociedad que ocupen cualquier estrato social, sin restricción alguna, sin embargo, si retomamos lo que refiere al uso de dominio público, en torno a éste algunos científicos han pretendido dar nuevas connotaciones con las cuales puedan explicar algunos fenómenos sociales, de este modo se puede entender como público a un espacio privado, como una plaza comercial, por el constante uso del mismo y al estar funcionando como espacio de socialización.

otro. En este sentido la calle ha dejado de ser un espacio multifuncional por naturaleza para especializarse en ser únicamente un vacío entre lugares, un sitio para el desplazamiento y que, por lo tanto, constituye un espacio muerto entre dos actividades” (Rodríguez, 2004: 131).

La privatización del espacio público¹ en las sociedades posmodernas ha impuesto nuevas formas de movilidad al reducir los espacios de libre tránsito, tal es el caso de la calle, parques y jardines, que al truncar su continuidad en las construcciones cerradas conlleva una “pérdida de funciones, competencia de nuevas centralidades urbanas, nuevas formas de movilidad y demandas sociales” (García, 2004: 209).

Con relación a la movilidad y la accesibilidad “también es muy importante la continuidad del espacio urbano del entorno. Para que un espacio público funcione debe estar conectado con los otros espacios públicos. De esta manera el hecho público toma sentido” (Suau y Font, 2004: 245). Pero, pareciera ser que los grupos inmobiliarios no han puesto atención en ello o simplemente construyen buscando la discontinuidad de los espacios que tradicionalmente habían sido considerados como públicos.

En este sentido, la privatización no sólo de la calle, sino, también de las nuevas construcciones destinadas a la vivienda, conlleva la ruptura de las continuidades de los espacios urbanos, lo podemos constatar en la gama de servicios y comercio que formaban parte de la calle y su continuidad sobre la misma, sin embargo, con las edificaciones cerradas también se acentúa la privatización de algunos servicios, es decir, la construcción de complejos habitacionales que cuentan con estructuras comerciales y de prestación de servicios, tales como gimnasios, cafés, tiendas comerciales, parques, jardines, sólo por mencionar algunos.

Sin pretender realizar afirmación alguna, y con base en la información con que se cuenta, principalmente la obtenida, por los ejercicios de observación realizados se puede intuir que en la mayoría de las sociedades que han incentivado la constitución de espacios cerrados, éstos “favorecen la interrupción de las relaciones sociales, porque rompen la continuidad y conectividad física en la ciudad, impiden no sólo la relación hablante y oyente sino la misma certeza de la existencia del otro” (Rodríguez, 2004: 138).

Dicho proceso comunicativo, bajo el contexto referido se ha visto trastocado, al dar cabida e impulso al proceso privatizador de los espacios que tradicionalmente fueron considerados como públicos, al impulsar la limitación del intercambio material y simbólico entre la

sociedad en su conjunto debilita “los vínculos que unen a los individuos con la sociedad. El encerramiento materializa exclusión social porque los vínculos funcionales que permite la integración en el sistema, los sociales que incorporan al individuo en grupos o redes sociales y los culturales, que permiten la coexistencia de pautas de comportamiento de la sociedad” (Rodríguez, 2004: 138).

Urbanizaciones cerradas y el miedo

Siguiendo con este argumento, se ha podido apreciar, desde la cotidianidad, que esta situación ha servido como catalizador para que los distintos sectores de esta sociedad se convencen cada vez más de la idea de concebir a la ciudad como un espacio cerrado, principalmente en las áreas destinadas a la vivienda, y esto puede deberse a una gama de factores como el sentimiento de inseguridad y miedo que la población experimenta ante la atmósfera de incertidumbre que ofrece la ciudad, sin embargo, también es pertinente destacar que algunas personas no toman la inseguridad o al miedo para decidir habitar uno de estos espacios cerrados, sino más bien responde a la búsqueda de exclusividad, tranquilidad y confort.

Llama la atención el acelerado proceso de transformación de lo público a lo privado, es decir, cómo es que se ha de manera acelerada complejos habitacionales que presentan las características referidas, tanto en los espacios destinados a la vivienda,

la prestación de servicios en los ámbitos deportivos, cultural y recreativo sólo por mencionar algunos.

La presencia de las construcciones cerradas no sólo han cambiado las vidas cotidianas de los sujetos, sino también han generado cambios en la vida misma de la ciudad, al acabar con algunas continuidades de sus calles que tienen como punto final algunos conjuntos habitacionales que presentan características de encerramiento, por tanto, estos fungen como ejemplos en los que se dan por terminadas las continuidades y movilidades sociales, específicamente en el caso de la calle.

Entonces, si retomamos a la calle, a los parques, jardines, se tiene entonces, que la privatización de los espacios públicos, no sólo lleva consigo la limitación de continuidad y movilidad en las ciudades, sino, también está imponiendo nuevas estructuras e imágenes urbanas, así como nuevas formas de interacción y socialización entre de los habitantes que entran en contacto con alguna de estas construcciones.

También se ha acentuado los sentimientos de seguridad-inseguridad, esto se ve materializado en áreas con alto contenido de exclusividad, situación que en la mayoría de los casos es promovida y socializada por algunos actores económicos, que haciendo uso de los medios de comunicación acentúan la atmósfera de inseguridad entre



Reconfiguración territorial

la población, y ante ésta inseguridad e incertidumbre, se encargan de ofrecer la cura de esa situación, dicha cura tiene que ver con la oferta de espacios cerrados exclusivos que son presentados como verdaderos paraísos ante el clima de inseguridad en que las personas interactúan.

Aunado a lo anterior se encuentra la constante presencia en la vida cotidiana de actos delictivos y de criminalidad, como el robo, los asaltos y los secuestros, sólo por citar algunos, al grado de que los ciudadanos hayan instalado, consciente o inconscientemente, a sus rutinas de vida como componente prioritario, el diseño o adquisición de dispositivos de seguridad, con los cuales garantiza la protección y salvaguarda de su persona, familiares y sus pertenencias, a fin de disminuir el sentimiento de miedo que se ha hecho presente en los distintos ámbitos en que se desarrolla y en la estructura misma de su pensamiento.

Esta situación ha sido percibida por actores que están explotando dicho sentimiento y ofrecen verdaderos paraísos a los diferentes demandantes, es decir, si hay quien demanda seguridad, éstos actores les garantizan la seguridad física y material de quien adquiera alguno de los bienes o servicios ofertados, si existe otro segmento que esté demandando más que seguridad exclusividad, estos actores también le ofrecen respuesta a su demanda.

Algunos otros ofrecen actividades recreativas, culturales y deportivas en sitios no convencionales para el desarrollo de cada una de estas actividades, dicho fenómeno ha transformando la estructura social, la composición e imagen urbana de la misma así como la reorganización de los espacios de la ciudad.

Espacios en los que, no solamente se reconfigura la traza, la distribución e imagen urbana, sino también se hace presente un trastocamiento de la naturaleza del ser humano, es decir, si retomamos la afirmación que circuló por varias esferas del análisis social, en la que se afirmó que el ser humano es un ente social y por lo tanto actúa socialmente, con la segregación de la sociedad, la nueva apropiación de los espacios públicos conlleva a la afirmación de la individualización del sujeto, así como a una mayor presencia de las sociedades melancólicas, enmiedadas y desarticuladas por sus profundos temores; visto desde este lente, el análisis de lo urbano, ha sido poco desarrollado, de ahí que se considere que esta investigación sea innovadora y que puede contribuir a la reciente discusión que se ha puesto en la mesa de debate, principalmente en las sociedades europeas acerca de las sociedades del miedo y de las nuevas formas de habitar y conformar el espacio público.

Se puede decir que “la ciudad cerrada se acopla bien a los principios que el modelo neoliberal proclama y que desemboca en la insulización del territorio urbano: privatización de servicios, desregulación pública, monofuncionalidad de usos, individualismo, socialización selectiva y privilegio de la motorización privada. Bajo esos preceptos los promotores inmobiliarios han colocado a las urbanizaciones cerradas como un producto exitoso: basta cercar físicamente y promover atributos simbólicos entre los que sobresale la seguridad (el miedo como discurso que alimenta el marketing inmobiliario). Pero también están la exclusividad residencial y la cultura de la clorofila y el consumo. La suma de atributos reales y la fabricación mercantil de imaginarios *Country* supone una alta cotización del suelo que esta reportando notables beneficios económicos y que incluso genera versiones para clases medias bajas y bajas que se ven seducidas por el modelo: el triunfo ideológico de la ciudad cerrada” (Cabral, 2005: 185).

Otro punto relevante para el desarrollo de este trabajo, tiene que ver con la identificación de problemáticas desprendidas del encerramiento o de la apropiación o privatización de los espacios públicos (en este caso la calle y espacios recreativos), que han venido transformando la ciudad en su forma de organización, distribución y apropiación de los espacios. Tomar en

cuenta esta nueva forma de hacer ciudad, necesariamente demanda a los tomadores de decisiones un mejor y más amplio conocimiento de esta nueva realidad, a fin de que se ponga más atención a este fenómeno y se planifique este tipo de construcciones y evitar que en un futuro se convierta en un problema derivado de esta discontinuidad y desconectividad de algunos de sus espacios tradicionales, pues al afectarlos, afectan una parte de la vida social.

Del mismo modo, se considera relevante llevar a cabo un ejercicio en el cual se muestre el proceso evolutivo del espacio urbano bajo los principios de las urbanizaciones cerradas y tomando como elementos de análisis la incidencia de la inseguridad y el miedo como algunos elementos definitorios del espacio social de las sociedades.

Necesidad de un estado del conocimiento sobre urbanizaciones cerradas

Se considera importante realizar investigaciones desde la perspectiva planteada porque las urbanizaciones cerradas conllevan la privatización de los espacios públicos y constituye en una realidad que está dando nuevas líneas de investigación dentro del fenómeno de lo urbano, no perdamos de vista que dicha tendencia hacia el encerramiento y privatización de los espacios considerados como públicos es un


 Reconfiguración territorial

2 “Cabrales y Canosa (2000) analizan estos atributos de la ciudad cerrada. El tema de la exclusividad está en buena medida determinado por los mecanismos del mercado inmobiliario, que permite o no la apropiación de estos espacios. Los promotores inmobiliarios ofrecen productos diferenciados, según sus propias tácticas mercantiles y la coyuntura económica del momento. La exclusividad tiene, por lo tanto, un referente social y necesita ser salvaguardada y protegida mediante efectivos mecanismos de seguridad. Esto se logra mediante dos formulas: la presencia del muro perimetral y la cancelación del derecho al paso...”.

fenómeno relativamente reciente, el cual puede conducir a las sociedades contemporáneas a nuevas formas en el entendimiento, definición, funcionamiento y expresión de lo que se entiende por espacio social, dicho contexto nos llevaría a reconceptualizar, los conceptos, categorías de análisis, variables e indicadores, con los cuales se diera forma a nuevos enfoques teóricos para el entendimiento y explicación de estas realidades.

“En otras palabras, el reciente proceso de urbanizaciones cerradas requiere, en primer lugar, de una reflexión conceptual sobre la dimensión de estas nuevas formas espaciales en la ciudad, *en la que* algunos sectores de la población buscan mejores condiciones de vida, seguridad, contacto con la naturaleza, lejos de la contaminación y el deterioro ambiental urbano. Es lo que Cabrales y Canosa (2000) llaman el <<modelo ideal >> de los cotos cerrados, que tiene sus cimientos en una filosofía de la exclusividad social, la seguridad, la calidad ambiental, la funcionalidad y la autosuficiencia administrativa. Esta suma de atributos otorga una serie de valores agregados que inciden en una cotización de esta tipología urbana”² (Carballo, 2002: 244).

De ahí que se traiga a colación propuestas de análisis de algunas expresiones de las sociedades posmodernas, como sería el caso de Lipovetsky (2000) con su propuesta de análisis de la sociedad vista desde la dinámica hedonista del consumo y la seducción de lo efímero en sus diversas manifestaciones, en esta misma situación se encontraría la propuesta de Marc Auge (2001) al proponer la existencia de los no lugares en las sociedades posmodernas, propuesta que rebasa la concepción tradicional del espacio social, visto como un lugar carente de identidad tradicional y volcado hacia la constitución de nuevas identidades, dicha propuesta, nos proyecta a otra forma de entendimiento tanto de los espacios sociales como de las relaciones que se llevan a cabo en éstos.

Se hace mención de dichos autores porque se está entendiendo el análisis de la sociedad desde el advenimiento de lo social privado, superpuesto sobre el espacio público, concepto que, con base en las nuevas manifestaciones y sentidos, tanto en la constitución del espacio social, como en los nuevos valores, creencias y manifestaciones culturales, de ahí que quizá el concepto de espacio social deba de reconceptualizarse a fin de que dé mejor cumplimiento a la nueva realidad y la nueva forma de entender las urbanizaciones cerradas, como una forma de habitar y conformar el espacio público.

Bibliografía

- Bourdieu, P. (2000) *Las estructuras sociales de la economía*, Barcelona, Anagrama.
- Cabrales Barajas, Luis Felipe (2005). “Estado del conocimiento sobre las urbanizaciones cerradas en Iberoamerica” en *La ciudad y el miedo*. VII Coloquio de Geografía Urbana, Grupo de Geografía Urbana, Grupo de Geografía Urbana de la Asociación de Geógrafos Españoles, Universitat de Girona.
- Canetti, Elías, (1987). *Masa y poder*, Barcelona, Alianza Editorial.
- Carballo, Cristina Teresa (2002) “Buenos Aires y urbanización cerrada: nuevas formas de apropiación y fragmentación del espacio urbano” en Luis Felipe Cabrales Barajas, *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*, México, Universidad de Guadalajara, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO).
- Castells, Manuel (2002). *La era de la información. La sociedad red*, México Siglo XXI Editores, Vol I.
- Chumillas Rodríguez, Isabel (2007a). “Paisajes de frontera”. En E. Méndez y Chumillas, *Paisajes y arquitectura de la exclusión*, Ediciones UAM, Cd. de México (Colección de Estudios No. 121).
- Chumillas Rodríguez, Isabel (2007b). “La clonación del paisaje de la exclusión” En E. Méndez y Chumillas, *Paisajes y arquitectura de la exclusión*, Ediciones UAM, Cd. de México (Colección de Estudios No. 121).
- Duhau, Emilio y Giglia Angela (2008) *Las reglas del desorden: Habitar la Metrópoli*, Siglo XXI Editores: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México, D. F.
- Gadamer, Hans-Georg (2006) *La dialéctica de Hegel: cinco ensayos hermenéuticos*, Madrid, Catedral.
- García García, Antonio (2004) “Miedo y privatización de los espacios públicos: ¿Hacer o deshacer la ciudad?, en Obdulia Gutiérrez, Coord., *La ciudad y el miedo*. VII Coloquio de Geografía Urbana, Grupo de Geografía Urbana, Grupo de Geografía Urbana de la Asociación de Geógrafos Españoles, Universitat de Girona.
- Gutiérrez, Obdulia (coord.), (2005) *La ciudad y el miedo. VII Coloquio de Geografía Urbana*, Barcelona. Universitat de Girona.
- Heidegger, Martín (1989) *El ser y el tiempo*, México, F.C.E.
- Jiménez Muñoz, Jorge (1993). *La traza del poder. Historia de la política y los negocios urbanos en el Distrito Federal*, Cd. de México. Dédalo.
- Lipovetsky, Gilles (2000) *La era del vacío. Ensayos sobre el individualismo contemporáneo*, Barcelona, Anagrama.
- López Levi, Liliana (2005) “Evidencias y discursos del miedo en la ciudad: casos mexicanos”, *Scripta Nova*, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. IX, No. 194.
- Marc Auge (2001). *Los no lugares*, México, Anagrama.
- Marina José Antonio y Marisa López Penas (2005) *Diccionario de los sentimientos*, Barcelona, Compactos Anagrama.
- Méndez, Eloy (2002). “Arquitectura, encierro y experiencias mexicanas”. En E. Méndez y Chumillas, *Paisajes y arquitectura de la exclusión*.


 Reconfiguración territorial

- Ediciones UAM, Cd. de México (Colección de Estudios No. 121), pp. 51-96.
- Méndez, Eloy y Chumillas Rodríguez, Isabel (2007). *Paisajes y arquitectura de la exclusión*, Ediciones UAM, Cd. de México, (Colección de Estudios No. 121).
 - Molla Ruiz-Gómez, Manuel (2004) “La privatización del espacio público como respuesta al miedo. El caso de la ciudad de México” en Obdulia Gutiérrez, Coord., *La ciudad y el miedo*. VII Coloquio de Geografía Urbana, Grupo de Geografía Urbana, Grupo de Geografía Urbana de la Asociación de Geógrafos Españoles, Universitat de Girona.
 - Morales, Ma. Dolores (1974). “La expansión de la Ciudad de México en el siglo XIX: el caso de los fraccionamientos”. En A. Moreno Toscano et al., *Investigaciones sobre la historia de la ciudad de México*. Departamento de Investigaciones Históricas, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Cd. de México (Cuadernos de Trabajo, Vol. I).
 - Nieto López, Judith (2005). “Miedo desplazamiento y exclusión. Una mirada al caso colombiano”, *Reflexión política*, diciembre, año/vol. 7, número 14, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Bucaramanga, Colombia, pp. 84-95.
 - Rodríguez Chumillas, Isabel (2004). “¿Privatopía versus ciudad pública? la materialización del miedo en el espacio urbano” en Obdulia Gutiérrez, Coord., *La ciudad y el miedo*. VII Coloquio de Geografía Urbana, Grupo de Geografía Urbana, Grupo de Geografía Urbana de la Asociación de Geógrafos Españoles, Universitat de Girona.
 - Suau Sánchez Pere y Nuria Font Casaseca (2004) “¿Tienen calidad pública los centros comerciales? Un análisis del caso de Barcelona”, en Obdulia Gutiérrez, Coord., *La ciudad y el miedo*. VII Coloquio de Geografía Urbana, Grupo de Geografía Urbana, Grupo de Geografía Urbana de la Asociación de Geógrafos Españoles, Universitat de Girona.

1 Profesora investigadora de la Facultad de Planeación Urbana y Regional, e integrante del Cuerpo Académico Planeación, Urbanismo y Medio Ambiente.

2 Licenciado en Planeación Territorial. Especialista de Proyecto en el CETA.

Reterritorialización: una búsqueda para la identidad Social-Territorial en la Ciudad de Toluca, Estado de México

Ana María Marmolejo Uribe¹
Juan Valentín Carbajal Delgado²





DOS.2

Resumen

El siguiente artículo permite ver hacia donde avanzamos cuando en la ciudad además de una pérdida y detrimento de los inmuebles históricos existe una recuperación del espacio público en el cual pueden accionarse estrategias para generar los cambios que regresen la identidad a la sociedad y a la ciudad con una imagen amable tanto con los habitantes y los que visitan la ciudad, en este sentido parte del texto se sustenta con la investigación de licenciatura que lleva por título ***“El Proceso de Detrimento del Patrimonio Cultural; una Medición Retrospectiva para Revitalizar Bienes Culturales de la Zona Centro de la Ciudad de Toluca”*** esta se encuentra en la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Palabras Clave: Desterritorialización, Detrimento, Reterritorialización, Conservación, Salvaguardar, Identidad

Abstract

The following article let us see the progress gained in the recovery of public areas besides loss and detriments of zone historical buildings Toluca city. This recovery would be if using strategies in order to generate changes that bring back identity to the society and Toluca City with an amiable image as much with the inhabitants and foreign visitors.

This article is sustained with the investigation of degree called “The Process of Detriment to the Cultural Patrimony, a Retrospective Measurement to Revitalize Cultural Properties of the Center of Toluca City”. This project can be found at Urban and Regional Planning Faculty at U.A.E.M.

Keywords: Deterritorialization, Detriment, Reterritorialization, Conservation, Safeguard, Identity



En concepto de reterritorialización

El concepto de reterritorialización acoge variables como la conservación del límite de los edificios o de los centros históricos, esto debido a la existencia de proyectos que inciden en la modificación de la traza urbana. Cabe mencionar que los proyectos urbanos, en la actualidad, presentan criterios metodológicos y de ejecución que conllevan a la pérdida paulatina del diseño y el trazado histórico, sin considerar el entorno respecto a los estilos arquitectónicos que son expresión manifiesta en un espacio; en suma, es conocido el hecho de la presencia de diferentes estilos arquitectónicos con características propias culturales y sociales que enriquecen el ambiente citadino, como ejemplo se tienen estilos arquitectónicos como el *Art Deco*, *Art Nouveau*, *Barroco*, *Neoclásico*, *Ecléctico*, entre otros, donde la diferencia de expresiones culturales y su propia convergencia, la ubicación, la orientación, se convierten en elementos para reterritorializar el lugar.

Cabe mencionar que el término reterritorialización y su revisión permiten contar con la idea original del lugar en su ambiente, en su identidad y el disfrute de aquello que los habitantes han decidido poner en una posición relevante porque lo identifican como propio del lugar, además, de el arraigo social por formar parte de un ámbito con memoria histórica; generalmente, esto se manifiesta físicamente en las plazas centrales de la ciudad, los edificios históricos, los estilos arquitectónicos en cada edificación, la traza vial de la ciudad, los espacios verdes o jardines, los monumentos que significan y simbolizan así como la relación entre la población y su entorno natural.

Sin embargo, en las ciudades que se decide llamar modernas este término no se cumple satisfactoriamente, debido a que han hecho caso en ocasiones a las tendencias que tienen otros lugares o podemos llamarlo efectos de la globalización en donde existe una tendencia a fragmentar lo que la sociedad ha conservado por épocas entendiendo fragmentación no únicamente en el espacio físico, por medio de la aparición de nuevos conceptos arquitectónicos, también esta se da por las actividades innovadoras que ofrecen estos espacios y por que sólo determinado grupo de la sociedad puede tener acceso a los servicios o actividades que se brinden en los conceptos de la globalización como lo comenta Martins (2009)... la complejidad de la modernización social e histórica de América Latina, en la actualidad, es revelada por hechos y movilizaciones colectivas ocurridas al interior de un amplio proceso que reorganiza los fundamentos territoriales de la región en el contexto de la globalización.

También se llevaron modificaciones en las ciudades "... desde los años noventa una serie de cambios importantes e inéditos que prueban la complejidad del proceso de modernización." (Martins, 2009: 18), sin embargo la mayoría de estos cambios obedecieron a minorías que no precisamente pertenecen a los lugares donde dieron origen a sus proyectos algunos de estos han convertido las preferencias culturales y sociales y la forma de relación entre los individuos y entre estos y los espacios de la ciudad.

Entonces los cambios en las ciudades han obedecido a minorías e intereses económicos, políticos que han permitido la reconfiguración del espacio lo cual da como resultado una desterritorialización en un sentido social y de forma abstracta comprendamos este término como lo menciona Guatarri y Rolniken Herner (2009) "El territorio se puede desterritorializar, esto es, abrirse, en líneas de fuga y así salir de su curso y se destruye. La especie humana está sumergida en un inmenso movimiento de desterritorialización, en el sentido de que sus territorios 'originales' se rompen ininterrumpidamente con la división social del trabajo, con la acción de los dioses universales que ultrapasan las tablas de la tribu y la etnia, con los sistemas que llevan a atravesar, cada vez más rápidamente, las estratificaciones materiales y mentales". Es por ello que "se debe pensar la territorialización, la desterritorialización

y la reterritorialización como procesos concomitantes, fundamentales para comprender las prácticas humanas." (Herner, 2009: 161).

Ahora entre la modernidad, la globalización y los movimientos internos en la ciudad también existe el desapego de los gobernantes a conservar los espacios de memoria, refiriendo los espacios de memoria como aquellos que han existido desde el siglo XVI hasta nuestros días sin romper con los siglos XVII, XVIII y XIX, si en las ciudades han dejado de existir estos conceptos y los estilos de las épocas es por concebir una ciudad completamente diferente a la ciudad histórica, en tal caso se dice que la ciudad también puede sufrir cambios por la visión edil.

Lo que se hace necesario ante modificaciones en la ciudad y la reconfiguración del espacio, para seguir hablando de la reterritorialización es "llamar la atención sobre prácticas y significaciones de lo cotidiano, que son relevantes para hacer efectiva la democracia participativa como "hecho social total"; esto es, como experiencia de acción colectiva que moviliza todos los aspectos objetivos y subjetivos de la vida social. Lo anterior implica considerar el valor colectivo y público de experiencias del mundo de la vida, vista tradicionalmente como poco significantes pero que hoy se revelan como fundamentales para pensar


 Reconfiguración territorial

y practicar el empoderamiento social. En este sentido, las prácticas, creencias, símbolos, mitos y valores que marcan la lógica del sentido común no deben ser vistos como obstáculos para el surgimiento de expresiones de solidaridad política en el plano de la vida local, comunitaria y asociativa, sino como recursos que pueden ser accionados positivamente en la organización de la esfera social al ser acogidos en las esferas públicas locales.....” (Martins, 2009: 19).

Es necesario que la sociedad sea la que viva, habite y conviva en los espacios históricos somos nosotros y no las oficinas gubernamentales los que podemos sentir identidad con la ciudad histórica, por ello se esta de acuerdo con lo que comenta Martins es por medio del reconocimiento del colectivo que la sociedad puede empezar a tener identidad con los vecinos, con las actividades culturales y artísticas que se enseñan en la localidad, con la exposición de artesanías que se generan en la región, con los productos gastronómicos y el patrimonio tangible como los edificios, plazas y monumentos que denotan una ciudad tradicional, con costumbres y tradiciones.

Ciudades que han Salvaguardado la Territorialidad Histórica de su Urbanización

Algunas ciudades que han llevado a cabo la salvaguarda de su estructura histórica y de los edificios que les han legado las épocas son la ciudad de Puebla, de Morelia y del Distrito Federal, México, en ellas existen modelos de intervención que permiten ver acciones a realizar en el cuidado y revitalización del patrimonio, por tal motivo hoy son consideradas Patrimonio de la Humanidad representando orgullo para habitantes y visitantes de la ciudad, por el aprecio de lo bello de la ciudad histórica.

También no puede dejar de mencionarse que estos rescates muestran apego a la Carta de Venecia, a la Resolución de Brujas de 1975, a la Carta de México en defensa al patrimonio cultural 1976, y a toda una serie de resoluciones y de convenciones que se han presentado alrededor del mundo en referencia a el tema de la conservación del patrimonio histórico.

Conforme a Carbajal (2010) Si dichos casos de estudio están expuestos por su relevancia en la conservación del patrimonio y por su belleza cultural e histórica, también se debe evidenciar las acciones que los han llevado hasta este punto, para el caso Morelia, el proceso de la conservación del patrimonio ha llevado a que se generen acciones que permitan la

subsistencia de elementos clave en la ciudad de Morelia, tales como “el trazo original de Morelia. Realizado durante el siglo XVI ha llegado prácticamente intacto hasta nuestros días, para rescatar estas características se llevó a cabo el decreto de “zona urbana: Ciudad de Morelia, Michoacán” es el punto de partida para tomar en cuenta el valor histórico, involucrando características urbano-arquitectónicas que lo distinguen como Patrimonio Cultural de la Humanidad” (Canales y Rojas, 2006: 12). Otras acciones son:

- “El conjunto de edificios que integran el Centro Histórico de la Ciudad de Morelia pertenecen al primer cuadro de la estructura urbana de la ciudad, que está relacionado con las actividades culturales, que le dan una homogeneidad en cuanto al patrimonio construido” (Canales y Rojas, 2006: 9)
- La promoción del Centro Histórico a través de diversas actividades, así como la gestión de la restauración, rescate y mantenimiento de edificios y espacios públicos monumentales, incluyendo el levantamiento de un catálogo de ellos (Canales y Rojas, 2006: 36)
- Continuar con las acciones previstas en el programa para el rescate del centro histórico, e incorporarle medidas adicionales que permitan su preservación y desarrollo aplicando estrictamente las disposiciones del Programa Parcial aprobado, algunas de las acciones que se llevaron a cabo fueron ligar al Centro Histórico con todas las actividades culturales, promover y difundir el patrimonio cultural en materia de desarrollo urbano y conservación de los sitios culturales y coordinarse con las dependencias federales y estatales que tengan competencia en el Centro Histórico (Canales y Rojas, 2006: 36)
- Además la ciudad de Morelia cuenta con un Plan Maestro de manejo de lo que han denominado Centro Histórico.
- Conforme a Canales y Rojas (2006) es un centro histórico “formado por 259 manzanas. La delimitación de esta área urbana es propiamente colonial y es uno de los centros históricos más relevantes de México por su historia y arquitectura.” Conservación de sus tradiciones y costumbres que le dan un valor de identidad y cultura.
- La cultura se ha vinculado al desarrollo turístico y a la conservación y recuperación de espacios culturales y edificios patrimonio de Morelia.


 Reconfiguración territorial

- Promover el desarrollo de festivales, o temporadas de eventos, y convertirlos en espacios de expresión artística y cultural, así como en espacios de convivencia armónica de los Morelianos, incorporado a la sociedad en su organización y desarrollo.
 - El centro histórico está considerado en el Plan de Desarrollo Municipal, para darle un sustento en cuanto a la normatividad y en cuanto a instrumentos de planeación que permiten seguir generando la conservación del patrimonio y de las tradiciones y costumbres.
 - Como objetivo en el Plan Municipal de Desarrollo 2002-2004 se especificó “ubicar a Morelia como un destino turístico de importancia nacional e internacional”. (Canales y Rojas, 2006: 35)
 - Las estrategias para llevar a cabo el desarrollo de las actividades culturales han sido “Promover el Centro Histórico de Morelia como espacio de desarrollo de la cultura, procurando la creación de instalaciones como la del Museo y del Teatro de la Ciudad. Promover el desarrollo de festivales, o temporadas de eventos, y convertirlos en espacios de expresión artística y cultural, así como en espacios de convivencia armónica de los Morelianos, incorporando a la sociedad en su organización y desarrollo.” (Canales y Rojas, 2006: 36)
 - Se creó un plan maestro que permitió reubicar y dar orden al centro histórico de la ciudad de Morelia.
 - Se ha hecho apertura de espacios de convivencia.
 - También se ha hecho la gestión de recursos para la conservación del patrimonio histórico, en este sentido han participado la iniciativa privada, el clero, el gobierno estatal y municipal, la población, instituciones como el INAH, la Secretaria de Turismo, el Patronato pro-rescate del centro, los transportistas.
- En el caso del Distrito Federal las acciones no están lejos de lo que se realizó en Morelia, nada mas existen unas pequeñas variantes, porque en esta capital se concentra el poder de toda la república mexicana, además por que este territorio siempre ha sido el punto de referencia en la historia de México, por lo tanto el proceso ha sido más factible, también por cuestiones de intereses económicos en el centro tradicional de la ciudad de México, en el entendido de que existen inmobiliarias que compran los inmuebles los reparan

les dan mantenimiento y los revenden para que el centro tradicional no pierda las características históricas en cuanto a la arquitectura y estilos que aún existen; las acciones que se han realizado son:

- Monnet en Capron (2003) se toma conciencia de la conservación del patrimonio y se formulan propuestas “...a fines de los años setenta, después de numerosas destrucciones ocurridas en el tejido urbano y en los edificios antiguos, Por ejemplo de los 768 monumentos clasificados en 1934, 422 habían desaparecido de la capital mexicana en 1965”.
- En el D.F “se trata de contrarrestar la densificación de viviendas pobres, crecimiento de actividades populares, aumento del tránsito de pasajeros o mercancías, deterioro del espacio público y de la vivienda, y la concentración de la delincuencia” (Capron, 2003: 110).
- “Se descentralizaron competencias federales al gobierno local” (Perló y Bonnafé, 2007: 114).
- En el rescate del centro actuaron dos componentes “el componente público consiste en un fondo creado por el Gobierno del Distrito Federal de México, administrado por una entidad pública: el Fideicomiso del Centro Histórico, que también es responsable de la elaboración y gestión del proyecto de revitalización. El fondo fue formado con un aporte inicial de US \$ 45 millones y recibe reposiciones anuales. El componente privado principal está conformado por una empresa de sociedad anónima encaminada a la promoción inmobiliaria en el área del centro histórico que compra, vende y arrienda inmuebles rehabilitados. La empresa tiene como socios a grandes empresas privadas mexicanas con grandes intereses en el área del centro urbano, como Telmex” (Mendes, 2007: 103).
- La Ciudad de México fue declarada zona de monumentos históricos y patrimonio cultural de la humanidad por la UNESCO.
- “Cuenta con más de 1,500 edificios catalogados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y/o el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA)” (Perló y Bonnafé, 2007: 117).
- Gestión de recursos ante la iniciativa privada, participación del gobierno federal y local, participación de bancos nacionales, organismos internacionales como la UNESCO.


 Reconfiguración territorial

- Comenta Carbajal (2010) que existe flexibilidad en los instrumentos reguladores, para dar sustento a la recuperación, reutilización y revitalización de los espacios culturales, los edificios, y de las actividades que forman la identidad social.
- Comenta Perlo y Bonafe en Carbajal (2010) sobre el Impuesto Predial, según el tipo de inmueble (catalogado o no catalogado), el Impuesto sobre adquisición de inmuebles según el tipo de viviendas.
- Los Derechos por expedición de licencias (construcción, etc), de inscripción en el Registro de la Propiedad, (Perló y Bonnafé, 2007: 126).
- El Código Financiero del Distrito Federal considera también la regularización de las construcciones de viviendas irregulares: Extracto del art 289 “Los propietarios de vivienda cuya construcción se encuentre irregular, tendrán derecho de una reducción equivalente al 75% por concepto de los derechos correspondientes a las licencias relativas a las construcciones, ampliaciones o modificaciones que se regularicen, y al 100% por concepto de Derechos por la Autorización para Usar las Redes de Agua y Drenaje.”” (Perló y Bonnafé, 2007: 128-129)
- Finalmente las personas físicas y morales que adquieran un inmueble dentro de las zonas contempladas en los Programas Parciales, para ejecutar proyectos de desarrollo industrial, comercial, de servicios y vivienda específicos, tendrán derecho a la reducción equivalente al 50% por concepto de Impuesto sobre la Adquisición de Inmuebles, e Impuesto Predial (art. 312)” (Perló y Bonnafé, 2007: 129-130).
- Catalogar el patrimonio e integrarlo al desarrollo urbano “se catalogan entonces y se inicia un largo proceso de integración a la planeación urbana, de objetivos de rescate y mantenimiento de edificios y zonas históricas...” (Perló y Bonnafé, 2007: 114).

El caso de la ciudad de Puebla, al igual que los anteriores, tiene peculiaridades que hasta la fecha la convierten en un territorio con cultura, tradiciones y patrimonio, en este sentido Carbajal (2010) argumenta que el modelo de intervención que se ha venido siguiendo es en palabras del doctor Montero “un modelo que no es diferente del modelo colonial en conservación te habla la idea de conservar esos elementos que le dieron valor y particularmente esos valores que lo llevaron a conseguir la inscripción en la lista del patrimonio mundial y uno de esos

valores es su estructura urbana, la presencia de los edificios religiosos y de sus plazuelas. Entonces este modelo rescata y trata de re-dignificar esos lugares tanto las plazuelas como los edificios religiosos y aquellos que han enfocado las actividades de intervención como ves yo no mencione nada que tuviera que ver con promociones inmobiliarias o construcción de nuevos edificios, si no de potenciar esos elementos que han sido fundamentales en la historia de Puebla en la presencia arquitectónica y en su valor en conjunto, ¡potenciar lo que ya tenemos! exactamente ¡darle el valor! revalorarlo”. Entonces las acciones que han hecho que Puebla conserve el valor histórico que la hace concebirse como un bien cultural son:

- El valor histórico de la estructura urbana, los edificios patrimoniales, las tradiciones y costumbres, la plaza y la re-dignificación de los espacios.
- Se creó un Modelo Integral de Intervención del centro histórico de Puebla que llevó a que se tomara en cuenta las actividades económicas informales, para su reubicación, el favorecer al turismo, el reactivar plazas como sitios de encuentro, la conectividad del centro histórico, la gobernabilidad, la seguridad pública, el reordenamiento vial, el rescate de patrimonio y la difusión, la iluminación y la apropiación de valores universales,

como el respeto a las costumbres y tradiciones del lugar.

- Conforme a Montero en Carbajal (2010) la promoción y activación económica consistió en reubicación del comercio informal, reactivación comercial, turismo, empleo, conectividad, seguridad pública.
- La recuperación urbana consistió en sendas peatonales, espacios de encuentro, recuperación de hitos históricos, restaurar fachadas, iluminación, reordenamiento vial, que contempla la peatonización, semaforización señalética y transporte público.
- La apropiación local del valor universal consiste en la apropiación del valor como tal.
- La gobernabilidad participo en la propuesta de creación de Agencia del Centro Histórico.
- “Puebla ha estado constantemente presente en el desarrollo turístico en diferentes programas, como el de Ciudades Coloniales y la Ruta de los Dioses, entre otros,.... Puebla tiene un Centro Histórico declarado por la UNESCO, como Patrimonio Cultural de la Humanidad, diversas incursiones de sitio dentro de la planificación turística de México....” (Domínguez, 2005: 9).


 Reconfiguración territorial

Como se puede constatar en los casos de estudio que se mencionan hay factores importantes en la recuperación de los centros tradicionales e históricos como la participación y gestión del gobierno estatal y municipal, la iniciativa privada, instituciones como el INHA, el INBA, organizaciones sociales, el mismo clero en el cuidado de los edificios sacros con corte histórico, investigadores y la sociedad.

Desterritorialización y Reterritorialización en la Ciudad de Toluca

Cuando se habla de la desterritorialización en la ciudad de Toluca se hace referencia a la pérdida de edificios históricos que en gran medida desaparecieron; otros únicamente conservaron su fachada y en otras situaciones aparecieron plazas, estas últimas sin mayor vitalidad, pues se encuentran en un total abandono de actividades culturales siendo que la Plaza Ángel María Garibay es una de las más grandes del centro tradicional siguiéndole la Plaza de los Mártires y las otras plazuelas con las que cuenta el centro de la capital, esta idea se muestra en el modelo de comprobación de la desterritorialización de la investigación mencionada en el resumen; para efecto del detrimento se comprobó que:

- Carbajal (2010) Actualmente lo que se tiene es una ciudad que se ha transformado sobre sí, como lo comenta Susana Bianconi (2009) “la historia de Toluca es una suma de demoliciones. La ciudad no fue creciendo hacia la periferia, sino que lo hizo siempre sobre sí misma, sobre sus escombros”.
- El centro histórico está integrado al Plan Municipal de Desarrollo Urbano, esto para considerar las zonas de rescate y aquellas en las que hace falta realizar estrategias.
- Comenta Carbajal (2010) que la actual capital del Estado de México ha sido producto de modificaciones territoriales que han llevado a que el patrimonio de ésta sea destruido, en el sentido de que hoy sólo contamos con 398 monumentos conforme al INAH.
- La ciudad de Toluca cuenta con una declaratoria de Centro Tradicional e Histórico esto conforme al Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca 2006-2009 y un límite que estima el Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- La pérdida del entorno se ha dado por una falta de interés a conservar lo que nos ha legado el tiempo, a conservar todo aquello que tiene sentido histórico y cultural

en la ciudad, que forma parte de la identidad para la sociedad y el territorio, de esta forma se deja ver un abandono a la imagen del centro de la ciudad de Toluca en donde las casas antiguas tienen un estilo de arquitectura Ecléctico, Art Deco, Neoclásico y Barroco del siglo XVIII y XIX, y las demás se encuentran en un contexto arquitectónico diferente contrastando con la imagen y la conservación de las construcciones.

- Susana Bianconi (2009) comenta que “tanto fue lo que se demolió de la ciudad, que las áreas públicas donde antes hubo arquitectura, tienen el nombre de plazas pero sin llegar a serlo, porque carecen del marco contenedor de una buena arquitectura”.
- La Iglesia del Carmen engalanaba el paso de un callejón en donde se hallaban una serie de casas que daban ese toque tradicional al centro de la capital toluqueña, además de un teatro al aire libre en donde se exponían obras de otros poblados, sin embargo la arquitectura de estos edificios fue derribada y a cambio apareció la Plaza Ángel María Garibay Quintana.
- Una construcción que da sentido cultural a la ciudad es el Teatro Morelos el cual se apropia del espacio en el que se encuentra actualmente, para

construirse se derribó el mercado de las flores en 1960 y el jardín Morelos.

- Se destruyen casas para reconfigurar el espacio y para darle un sentido diferente al momento de convertirlo en estacionamiento del nuevo espacio cultural en este caso el Teatro Morelos.
- Desaparecen edificios históricos para la construcción de la plaza González Arratia y se ornamenta la plaza con el Quiosco (Carbajal, 2009: 180).
- Comenta Carbajal (2009) que para la construcción de la Catedral y el acceso a la Plaza Fray Andrés de Castro se derriban casas, también para darle conectividad a los portales.
- Hoy existen centros comerciales que modifican la imagen y el entorno de lo que antes eran casas tipo españolas con sus balcones que tenían herrería metálica, existe una verdadera obstrucción de la imagen de los edificios, esta obstrucción es a causa de los árboles y del mobiliario urbano, como semáforos, que están en la banqueta de la calle de Villada.
- Existe fragmentación del espacio en las calles Miguel Hidalgo, Vicente Villada, Lerdo de Tejada, por la


 Reconfiguración territorial

concepción actual en la arquitectura de las casas o negocios que comparten espacio con los monumentos históricos.

- Algunos negocios de la zona centro se han instalado en monumentos históricos pocos conservan la imagen tradicional de la ciudad histórica, otros han modificado las fachadas y presentan una falta de homogeneidad en los materiales que utilizan para dar vista a las fachadas.
- Gran parte de esta fragmentación visual y de fachadas se presenta en uno de los iconos representativos de la capital, los portales del centro histórico resguardan negocios que fragmentan la imagen interior de dicho icono.
- Sólo se han conservado parte de las fachadas de algunas casas antiguas como las de la calle Lerdo de Tejada, Vicente Villada y en consecuencia se han modificado los espacios internos en ocasiones resolviendo el espacio con la creación de estacionamientos que siguen apareciendo en lo que antes fue una casa con historia.
- Existen cambios en la estructura de la ciudad, se puede observar que hay una tendencia a darle importancia a la movilidad del transporte en la ciudad, ya sea particular o público, se han hecho modificaciones a los edificios para poder ampliar las calles del centro de la ciudad derribando fachadas o parte de los inmuebles históricos, pero no se han hecho programas que rescaten a la cultura, al folklore y menos de rescate de los patrimonios de la ciudad, por lo tanto la desterritorialización en la ciudad de Toluca ha estado presente por medio del detrimento de los monumentos.

Aunque hoy existe la comprobación de la reconfiguración de la traza histórica de la ciudad y la pérdida de patrimonio en la capital del Estado de México, no puede dejarse pasar la existencia de espacios que aún conservan el espíritu de cuando estos fueron fundados, como el caso del Cosmovital que paso de ser un mercado en la década de los 70's a un jardín botánico en los 80's con un esplendido cosmo-vital diseñado por el artista plástico Leopoldo Flores, el monumento cuenta con una estructura industrial y una arquitectura francesa que destaca el liderazgo de Porfirio Díaz, presidente de la república de los años 20's del siglo XX. También la ciudad cuenta con edificios como la Escuela Normal de Señoritas, conocida actualmente como la Normal de Profesores

un edificio de “Vicente Suarez Ruano. La presencia de el eclecticismo francés” (Gobierno del Estado de México, 2009 b) una obra más del porfiriato en la capital, los Museos Luis Nishizawa, José María Velasco, Felipe Santiago Gutiérrez, El Museo de la Numismática, que en tiempo pasado fueran casas reales aún conservan el toque tradicional dando alojamiento a colecciones y obras plásticas con exposiciones temporales o permanentes, el Instituto Científico y Literario o Rectoría de la Universidad Autónoma del Estado de México que permanece en el siglo XIX y fue terminado en el XX con un estilo en “tiempos del porfiriato Anselmo Camacho y José Luis Collazo definieron la composición neoclásico corintia” (Gobierno del Estado de México, 2009 b), el edificio de la Cervecería que actualmente es Museo de Ciencias e Industria, las casas de la calle Villada con arquitectura francesa y otras de corte español, la Casa de las Diligencias y tantos otros inmuebles que están cerca del Centro Histórico de la ciudad de Toluca.

Por ello debemos considerar la opción de seguir salvaguardando parte de lo que aún queda de la historia de nuestra capital y en medida de las acciones mantener el espíritu de una ciudad con identidad y con cultura que se siente orgullosa de mantener edificios históricos que se apropian de habitantes, residentes y visitantes.

Espacios que Reterritorializan la Ciudad

Entonces la reterritorialización que se lleva a cabo en la capital mexiquense permite recuperar lo que el tiempo nos ha heredado y se puede comentar que en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano existe “...una Declaratoria para las Zonas de Protección del Patrimonio Histórico de la ciudad de Toluca de Lerdo, aprobada el 7 de diciembre del 2001 por la Junta de Monumentos Históricos del Centro INAH-Estado de México” (Gobierno del Estado de México, 2009 a), esta declaratoria permite que los lugares con memoria histórica, los nuevos espacios y la aparición de mayor espacio público en la capital converjan en lo que es el Centro Histórico y Cultural de la ciudad de Toluca, en tal sentido el enlace del pasado y el presente permite que se puedan ofrecer opciones para revitalizar los lugares con historia.

Las Plazas son elementos clave en el desarrollo de eventos artísticos y culturales, o en exposiciones plásticas y de obras con expresión popular o escolar. El Museo Modelo de Ciencias e Industria con su cartera de eventos que tiene cada mes invita al acercamiento a la cultura, pero una ciudad no únicamente vive de sus museos es por ello que deben buscarse alternativas que enriquezcan las acciones que ya se están llevando a cabo.



Aunado a esto, hay proyectos que están engalanando la capital, según autoridades organizadoras del Foro de Participación Imagen Urbana de Toluca Retos y Compromisos, donde también se mencionó una visión estratégica en el cual se proyectan diversas acciones destinadas a la conservación y el manejo del centro histórico de la ciudad, mediante la inversión pública y privada, con la intención de promover la modernización y el rescate de espacios públicos para fomentar el turismo y el desarrollo económico de Toluca, entre los que se encuentran la Plaza Fray Andrés de Castro, el Parque Matlatzincas o “El Calvario”, el Molino de la Unión, la explanada del Mercado Juárez, entre otros, esto se suma con la remodelación y rehabilitación de las plazas delegacionales que está haciendo actualmente el gobierno municipal 2009-2012.

La creación de las Torres Bicentenario pretende dar paso a un icono más en la identidad con la ciudad, a través de monumento con función de museo regional. Se llevarán a cabo proyectos de rehabilitación de diversos espacios en el Parque Matlatzincas, conocido como “El Calvario”.

Al respecto del Parque Matlazincas existe la idea de un proyecto algo aventurado por su naturaleza, éste consta en la creación de un teleférico que saldrá del parque y tendrá conexión a la altura de la calle Pedro Asencio en lo que antes era la fábrica de dulces de la ciudad de Toluca.

Actualmente se hace una reparación de lo que se llamaba portales 5 de Febrero, hoy sólo se recupera la semblanza y se oferta un espacio de disfrute para la sociedad, en los diversos negocios que existen sobre este corredor del centro de la ciudad de Toluca.

Actualmente se aplica el Programa Piloto de Peatonalización del Primer Cuadro de la Ciudad con el objetivo de garantizar la accesibilidad, movilidad y seguridad de las personas que visitan la zona centro los domingos, el Ayuntamiento de Toluca inició la aplicación el 24 de octubre, este programa funcionará de 12:00 a 18:00 horas y cuenta con el aval del Patronato del Centro Histórico.

Se tienen circuitos turísticos y un camioncito que permite la localización de edificios como el Cosmovitral, los museos de la calle Bravo, La Catedral y las iglesias del centro Histórico así como los monumentos en la Merced y el Águila que forman parte del patrimonio de la ciudad de Toluca, esto lo implementa la Secretaria de Turismo.

En el Estado de México en la ciudad de Toluca se ofreció el Festival Mexiquense “Color y Magia” un evento en el cual se dio el encuentro artístico y cultural, este evento además

de permitir ver actuaciones especiales de artistas conocidos hizo énfasis de la conmemoración del Bicentenario y el Centenario de la Revolución Mexicana.

Con el festival quedo demostrada la diversidad en gustos en géneros y en ofertas que pueden ser atractivas en festivales próximos, esto con la convocatoria y difusión necesario llevaría a que asista público local, público nacional e internacional para visitar y dar a conocer los iconos de nuestra historia.

También se ha llevado a cabo la elaboración de mobiliario homogéneo para los negocios que se ubican entre los portales en la temporada de Octubre-Noviembre con el fin de realizar la “Feria del Alfeñique”, una de las cuales es conocida a nivel regional.

Reflexión Final

Quedan claros dos movimientos en la ciudad de Toluca, por una parte la presencia de la desterritorialización a partir de la modificación del espacio histórico, esto debido a cuestiones de modernización o a una visión errónea de las diferentes administraciones gubernamentales en la ciudad, que ha generado que en la ciudad no exista una imagen urbana que le permita a la ciudad de Toluca pertenecer a los pueblos con encanto, también se debe a la falta de crear un Reglamento de Imagen Urbana; actualmente existe el Manual de Normas

Técnicas en Materia de Construcción pero falta trabajo en la imagen de la capital y en el rescate del patrimonio, esto se puede constatar en edificaciones como las que existen en la calle de Lerdo de Tejada, estas se encuentran en un deterioro constante al grado que actualmente sólo existe la fachada de lo que fuera una preciosa casa, otras edificaciones en las que se presenta esta falta de interés por conservar el patrimonio las podemos observar sobre la calle de Villada y en la calle de Instituto Literario, así como en 5 de Mayo, entre otras; por otra parte en la capital se están llevando a cabo acciones para regresar la identidad a la sociedad mexiquense, de hecho se tiene una visión estratégica para realizar proyectos en diferentes puntos de la capital, hoy se aplica el programa de peatonalización que funciona apropiadamente el día domingo después de que se ampliaron las banquetas del primer cuadro del Centro Histórico, esta ampliación permite tener mayor espacio público y brindar seguridad y preferencia a los peatones ante un transporte desorganizado.

El futuro del rescate que se le siga haciendo a la capital depende del apego que exista a las cartas, resoluciones, convenciones y eventos relacionados a la conservación del patrimonio histórico, únicamente en este sentido se garantizará un rescate de la identidad, de los signos y símbolos locales, del patrimonio tangible y de los intangibles.



Reconfiguración territorial

La creación de un reglamento de imagen urbana en conjunto con el manual de normas técnicas permitirá al centro de la capital tener una imagen homogénea, capaz de ser disfrutada por los habitantes y los que visitan la capital en este sentido se evitara la imagen a la cual nos hemos acostumbrado, con casas de diferente color, con unos portales fragmentados en imagen en colores, en materiales que tienen los negocios que se encuentran al interior del icono, con letras de diferentes tamaños y rótulos que causan conflicto entre la fachada y el monumento histórico.

También es necesario que siga existiendo el vínculo con la sociedad, en el sentido de convocar a los principales afectados en los cambios estructurales de la ciudad, además de que son los que deben recuperar la identidad con los espacios de la capital del Estado de México.

Algunos de los edificios históricos en la capital deberían ser rehabilitados para la vivienda en lugar de crear estacionamientos y negocios u oficinas de gobierno, la idea esta expuesta sobre los modelos de rescate que se han efectuado en la ciudad de Morelia y en el Distrito Federal, así como en la ciudad de Puebla.

En este sentido de la rehabilitación para la vivienda se hace expresa la idea de que son las personas las que habitan y viven los espacios en consecuencia los que se identifican con los edificios históricos, las plazas y los iconos de la ciudad tradicional o con aquellos productos de la modernización.

También es rescatable comentar que la ciudad de Toluca ha perdido tradiciones y costumbres que le permitan generar eventos de identidad con los grupos étnicos de la región o los pobladores que aún viven cenca del centro, por lo mismo que la capital se ha llenado de oficinas y centro comerciales, negocios particulares, es que la tradición ha dejado de estar presente en el centro tradicional.

Junto con lo anterior en la ciudad de Toluca hace falta la creación de un plan de manejo del centro histórico como lo comenta Carbajal (2010) es necesario el Plan de Manejo del centro histórico por que en este se puede organizar la zona comercial, la zona de vivienda, los usos y destinos que debe tener cada inmueble histórico, así como las densidades, los requerimientos para la conservación de inmuebles, la vinculación con el Reglamento y el Libro V, con la creación de el reglamento de Imagen Urbana y el aval de institutos como el INAH, el INBA, por aquellos inmuebles artísticos y aquellos industriales que puedan existir dentro de la capital.

Debe entonces de existir una apertura en los gobernantes para recibir proyectos que favorezcan al rescate de identidad, cultura, arte, costumbres en lo que hasta hoy ya se considera el centro Histórico de la capital, únicamente de esta forma se puede hablar de esa gobernabilidad como en el caso de Puebla en donde han involucrado a diferentes actores y organizaciones civiles.

La sociedad es un elemento importante y debe de estar involucrada en el rescate del patrimonio debido a que parte de los habitantes del centro aún viven en inmuebles patrimoniales, gran parte de este involucrar a la sociedad puede ir generando cambios en incentivos que de el gobierno en pagos de predio, de agua potable y otros que puedan permitir invertir en mejorar fachadas o mantenimiento de interiores o materiales de los monumentos, este efecto ya dio resultado en el D.F y bien puede aplicarse a la capital mexiquense.

Sería interesante que se hiciera el rescate del centro tradicional a partir de un dato sustentado en la última época en la que se modificó la estructura de la capital, esto para considerar a los inmuebles históricos que están fuera del primer cuadro del Centro Histórico de Toluca, de esta forma se amplía el catálogo y la oferta de lugares que los turistas pueden visitar.

También hace falta promover y rescatar iconos de la industrialización en la ciudad de Toluca como la antigua estación del tren y edificios que se encuentran por la zona este de la ciudad, los cuales conservan características de la época del siglo XIX y XX.

Se debe evitar la desaparición de los edificios o de las fachadas de las casas antiguas por medio de una valoración que lleven a cabo especialistas en la materia para poder determinar en que momento o que edificios deben seguir presentes en la historia de la capital mexiquense.

Es interesante ver como la semblanza de los portales 5 de Febrero van a permitir a la sociedad disfrutar la vista de la plaza Gonzales Arratia, desde el segundo nivel que van a tener estos portales, también si llegaran a contar con iluminación nocturna se podrá observar la vitalidad nocturna que una ciudad puede ofrecer.

Sin embargo, aunque existe ya un proyecto para reavivar la capital pueden realizarse acciones como las que se crean en Metepec para efectuar festivales culturales (Quimera) o como el de Valle de Bravo (Festival de las Almas) en donde se exponen eventos artísticos, musicales, culturales que resultan atractivos para la población residente y los que visitan el lugar.


 Reconfiguración territorial

La ciudad de Toluca cuenta con elementos locales que bien pueden funcionar en el sentido de la creación de una cartera de eventos, pues se tiene un Sindicato de Trabajadores de la Música afiliado a la sección 58 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Música de la República Mexicana el cual puede encargarse de la participación de grupos artísticos en los programas musicales o en los eventos artísticos siempre y cuando exista el espacio y la programación para este tipo de actividades. También se tiene una escuela de Bellas Artes y un Conservatorio de Música que puede exponer las obras los talleres y piezas que preparan cada año con los espacios culturales pertinentes. Las casas de Cultura y Centros de Actividades Culturales pueden ofertar mayor elenco en los festivales culturales y artísticos de la ciudad de Toluca.

Otro atractivo de identidad para los jóvenes es la Banda Juvenil de Marcha con la que cuenta la Escuela Normal No 1 de Toluca la cual no es tan conocida por esa falta de difusión y participación local, sin embargo lleva años participando fuera y dentro de la localidad como actividad artística dentro de la Normal.

Además de la oferta local que existe en eventos también debe verse el espacio para aquellos que sean de índole internacional, por lo que, existe el Teatro Morelos y las plazas de la ciudad como Plaza de los Mártires, aunque en este sentido debe preverse un espacio que no conflicto con la presentación de verdaderos espectáculos de talla internacional, como opera, teatro, entre otros.

Lo anterior requiere una programación de los espacios para la ejecución de los eventos culturales y artísticos, así como de la promoción y difusión por los medios locales masivos como canales de televisión, los periódicos como el Sol de Toluca, revistas y aquellos que permitan darle difusión a nivel nacional para lograr el reconocimiento y la atracción, además de una colaboración entre Secretaría de Turismo, Patronato Centro Histórico, Organismos, Sindicatos e Instituciones como el INAH, el INBA que permitan desarrollar este tipo de eventos culturales.

En cuanto a los espacios culturales en los que pueden llevarse a cabo los festivales de la capital son algunas plazas y edificios culturales (imagen no. 1) Plaza España 1, Plaza Ángel María Garibay 2, González Arratia 7, Mirador del Coporo 5, Andador Constitución 9, Plaza Fray Andrés de Castro 8, entre otros.

Como última reflexión deben de seguirse generando trabajos que hablen de la recuperación del espacio histórico en la capital de Toluca, debido a que son contados los estudios arquitectónicos que existen en la capital los antropológicos y los de urbanismo en este sentido también existen trabajos de la historia de la capital, existen crónicas y revistas, sin embargo aún falta tener propuestas que integren a las disciplinas en un mismo sentido para dejar de ver contrastes en los rescates del patrimonio, debido a que es un tema de sumo cuidado cuando se pretenda elevar a Patrimonio de la Humanidad, por el hecho de que es la UNESCO quien se encarga de declarar el buen o mal uso del patrimonio que tiene un territorio en este caso la ciudad de Toluca.

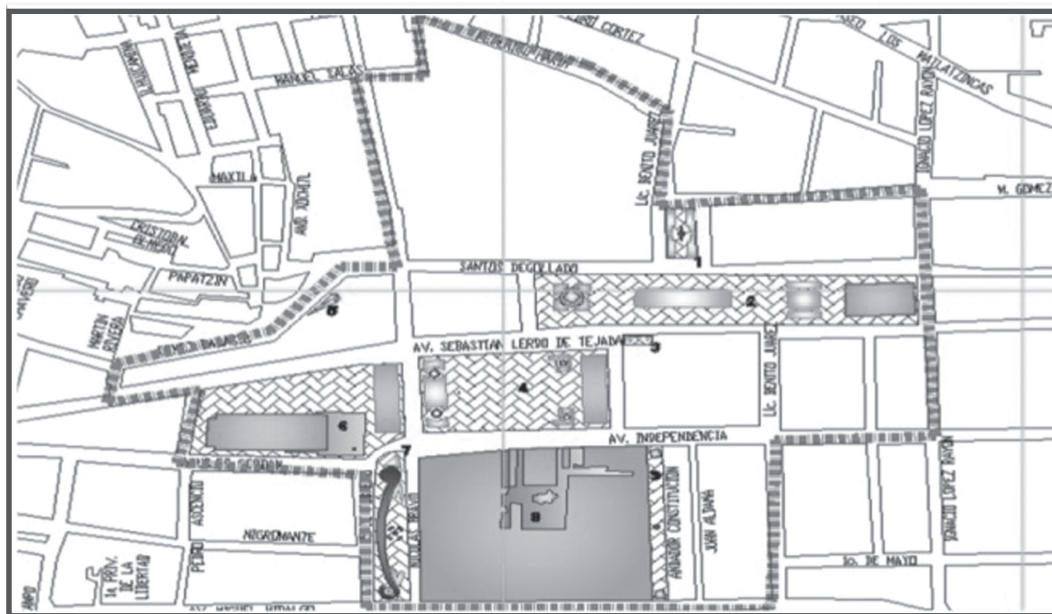


Imagen no. 1

Fuente: Carbajal Delgado, Juan Valentin, (2010). El Proceso de Detrimiento del Patrimonio Cultural; una Medición Retrospectiva para Revitalizar Bienes Culturales de la Zona Centro de la Ciudad de Toluca.


 Reconfiguración territorial

Referencias Bibliográficas

- Bianconi Bailez, Susana, (2009): Circulación Peatonal y Vacíos Urbanos Disfuncionales en Toluca. En Legado de Arquitectura y Diseño, año 4, número 5, julio 2009, Revista de Divulgación de la Coordinación de Investigación y Estudios Avanzados de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la UAEM, Toluca, México.
- Capron Guénola y Monnet Jérôme, (2003): Una Retórica Progresista para un Urbanismo Conservador: La Protección de los Centros Históricos en América Latina. En Kuri, Patricia, (2003) Espacio Público y Reconstrucción de Ciudadanía. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México D.F.
- Perló, Manuel y Bonnafé Juliette (2007): Análisis y Evaluación de dos Modelos para el Financiamiento del Centro Histórico de la Ciudad de México. En Carrión, M, Fernando. (2007) El Financiamiento de los Centros Históricos de América Latina y el Caribe. Editorial FLACSO-Lincoln Institute of Land Policy Innovar. UIO, Quito, Ecuador, 1ª edición: marzo 2007.
- MéndezZancheti, Silvio (2007): Financiamiento de la Revitalización Urbana en América Latina: una Revisión de la Teoría y la Práctica Post 1980. En Carrión, M, Fernando. (2007) El Financiamiento de los Centros Históricos de América Latina y el Caribe. Editorial FLACSO-Lincoln Institute of Land Policy Innovar. UIO, Quito, Ecuador, 1ª edición: marzo 2007.
- Domínguez Silva, Patricia (2005): Vinculación de la Ciudad Históricoturística de Puebla a Través de Itinerarios Culturales. En Economía Sociedad y Territorio, septiembre – diciembre, año/vol. V, Número 019. El Colegio Mexiquense, A.C, Toluca México.
- Herner, María Teresa (2009): Territorio, desterritorialización y reterritorialización: un abordaje teórico desde la perspectiva de Deleuze y Guattari. Huellas, Instituto de Geografía-Facultad de Ciencias Humanas UNLPam. Numero 13.
- Martins, Paulo Henrique (2009): Reterritorialización, nuevos movimientos sociales y culturales y democracia participativa en América Latina. Convergencia, revista de ciencias sociales. núm. 51, septiembre-diciembre 2009.
- Canales, Karina (2006): “Análisis del Proceso de Gentrificación, en el Centro Histórico de la Ciudad de Morelia, Michoacan 1991-2004”. Tesis de Licenciatura en Planeación Territorial, Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México, septiembre 2006, Toluca.
- Carbajal Delgado, Juan Valentin (2010): El Proceso de Detrimiento del Patrimonio Cultural; una Medición Retrospectiva para Revitalizar Bienes Culturales de la Zona Centro de la Ciudad de Toluca. Tesis de Licenciatura en Planeación Territorial, Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México, mayo 2010, Toluca.
- Gobierno del Estado de México, (2009 a): Plan de Desarrollo Urbano Municipal 2006-2009. Toluca, Estado de México.
- Gobierno del Estado de México, (2009 b): Patrimonio Monumental entorno a la Independencia en el Estado de México. Facultad de Arquitectura y Diseño, Universidad Autónoma del Estado de México, Biblioteca Mexiquense del Bicentenario, Toluca.
- Foro de Participación Imagen Urbana de Toluca Retos y Compromisos, Centro Cultural Mexiquense, Museo de Arte Contemporáneo, Toluca, Estado de México, 21 de junio de 2010.

1 Profesor de la Facultad de Planeación Urbana y Regional, e integrante del Cuerpo Académico Planeación, Urbanismo y Medio Ambiente.

2 Profesor de la Facultad de Planeación Urbana y Regional, e integrante del Cuerpo Académico Planeación, Urbanismo y Medio Ambiente.

3 Profesora de la Facultad de Planeación Urbana y Regional, e integrante del Cuerpo Académico Planeación, Urbanismo y Medio Ambiente.

De la teorización a la socialización del espacio y su aplicación empírica al proceso de producción del espacio urbano en el municipio de Toluca

Pedro Leobardo Jiménez Sánchez¹
Héctor Campos Alanís²
Verónica Miranda Rosales³





DOS.3

Resumen

El análisis aborda el fenómeno de la incorporación del espacio social al proceso de producción del espacio urbano en el municipio de Toluca, determinante en la configuración espacial del territorio y en el que confluye la participación del Estado a través de instrumentos jurídicos y de planeación, así como las acciones sociales. Los resultados muestran la importancia de las relaciones sociales que se desarrollan en el espacio, determinando el espacio social y, en consecuencia, la producción del espacio urbano a través de mecanismos ilegales.

Palabras clave: Espacio, espacio social, espacio urbano

Abstrac

The current analysis concentrates on the incorporation phenomenon of the social space to the production process of urban space in the city of Toluca, which determines the special configuration of the land and converge the participations of the State through legal and planning documents, as well as social actions. The results show the importance of social relationships which are developed into the area, determining the social space and, as consequence, the urban space production through illegal mechanisms.

Key words: space, social space, urban space.

Introducción

En los estudios que se han ocupado de analizar las relaciones sociales subyace la cuestión sobre el ámbito espacial en que se desarrollan, escenificando la heterogeneidad sobre las formas del comportamiento humano, como principal condicionante de su subsistencia y cuyo resultado es la transformación del medioambiente natural, de lo geográfico, a través de la fabricación de objetos físicos-artificiales: vivienda, infraestructura, equipamientos, comercio y servicios básicos (Childe, 1954, Santos, 1996, 2000 y Browne, 1978), determinando una configuración territorial y un particular espacio. En una sociedad en la que el modo de producción capitalista es dominante, los modos de producción del espacio debieran ser homogéneos, no obstante el hombre interactúa de manera diferente en un territorio, modificándolo y transformándolo de manera distinta y específica.

De esta manera, las relaciones sociales se traducen en la acción de la sociedad sobre el territorio y el *espacio*, no sobre los objetos como realidad física sino como realidad social; estas relaciones son entre la sociedad y la naturaleza, de la sustitución de un medio natural, *dado* a una determinada sociedad (la sociedad capitalista), por un medio cada vez más artificial, sucesivamente instrumentado por esa misma sociedad (Santos, 2000: 197). El espacio por lo tanto es producto de las relaciones sociales que se derivan de una sociedad en donde el sistema capitalista es dominante.

El análisis aborda resultados parciales de una investigación concluida (Jiménez, 2007), en la que se aborda de manera más específica el fenómeno de la producción del espacio urbano a partir de la incorporación al proceso del espacio social. Así, se tiene como objetivo identificar la naturaleza teórica y empírica del *espacio*, así como los mecanismos de incorporación del *espacio social* al crecimiento urbano y los modos de producción formal e informal para producir el *espacio urbano*. El estudio muestra que el *espacio* tiene su origen en las relaciones sociales que se desarrollan en el territorio y en la naturaleza, donde la intervención del hombre le dan el carácter *social* y determina un particular espacio: el *espacio social*, en el que se concibe al individuo (al hombre) interactuando en él, dejando huella social y material; asimismo, muestra que el *espacio urbano* no es un producto de un solo momento, sino que está sujeto a un proceso determinado por las relaciones sociales y condicionado a la preexistencia del *espacio social*, el cual es objeto de una transformación mediante objetos físicos-artificiales e incorporada al proceso de urbanización.

La metodología de investigación aplicada al presente estudio se desarrolla a través de dos vertientes: una teórica y una empírica. La primera tiene como propósito fundamentar teóricamente el fenómeno, considerando los trabajos de Santos (1996, 2000), Lefebvre (1991) y Castells (1983), que desarrollan estudios referentes al *territorio, espacio, espacio social y espacio urbano*. Santos (1996, 2000), expresa un sistema de ideas que son el punto de partida para la presentación de un sistema descriptivo y de un sistema interpretativo de la Geografía, como una disciplina que describe a la Tierra, a sus habitantes y las relaciones de éstos entre sí y de las obras resultantes, lo cual incluye toda acción humana sobre el planeta. La propuesta de Lefebvre (1991) sugiere la forma, estructura y función, como los perfiles que pueden orientar el análisis del espacio social, así como la forma de concebir al individuo interactuando en el espacio social y que en su quehacer con el espacio deja huella social y material. A su vez, Castells (1983) analiza la ideología de lo urbano a través de un proceso de trabajo teórico y de investigación científica, pero también y fundamentalmente empírico, a través de una teoría de la ciudad y lo urbano, sugiere la necesidad de establecer un determinado “marco teórico” para, finalmente, llevarlo a la práctica. La vertiente empírica se refiere a la aplicación del análisis teórico al fenómeno abordado, tomando como referente espacial el municipio de Toluca, para comprender el proceso de producción del *espacio urbano*.

Para el desarrollo de la vertiente empírica, se toma como contexto espacial de análisis al municipio de Toluca, que se encuentra localizado en la zona central del Estado de México, en las coordenadas geográficas del paralelo 19° 04' y 19° 28" de latitud norte, así como el meridiano 99° 31' y 99° 47" de longitud oeste del meridiano de Greenwich. Limita al norte con los municipios de Temoaya y Xonacatlán; al sur con Coatepec Harinas; al este con Lerma, San Mateo Atenco, Metepec, Calimaya y Tenango del Valle, y al oeste con Almoloya de Juárez y Zinacantepec (ver gráfico No. 1), éste se estructura por una cabecera municipal y 24 delegaciones.

Gráfico No. 1
Localización del municipio de Toluca.



Fuente: Elaboración propia con base a GEM (2003)


 Reconfiguración territorial

La delimitación espacial y temporal se vincula con dos procesos: en primer lugar, se analiza el florecimiento de la Reforma Agraria, que dio cauce a la producción del *espacio social* en el municipio de Toluca durante el periodo 1917-1959; en segundo lugar, se estudian los mecanismos formales e informales de incorporación del *espacio social* al desarrollo urbano y al proceso de urbanización en el municipio de Toluca, durante el periodo 1920-2000. La vertiente empírica se sustenta en el Método Mixto de investigación, que involucra el uso de métodos cualitativos y cuantitativos (Vela, 2004 y Tarrés, 2004).

Origen social y territorial del espacio

En torno al uso del concepto “territorio”, en tanto elemento de ordenación, es producto de las relaciones sociales que modifican su entorno y características naturales, siendo manifestaciones de las relaciones sociales que se desarrollan y desenvuelven en él. El planteamiento de Vinageras (2002) considera que el territorio tiene un significado especial, que involucra procesos sociales que le dan identidad y que intervienen directamente en la formación del espacio mediante la manifestación en la organización y realización de actividades productivas o de otra índole, aprovechando con frecuencia los recursos naturales y el capital humano. Es en el territorio donde se desarrollan las más diversas formas de relaciones sociales, transformando la naturaleza, sustentadas en una plena identidad y formas de organización, razón por la que la transformación de la naturaleza y su configuración territorial, sólo son posibles por las relaciones sociales que se manifiestan. Aún cuando estos puntos de vista reconocen que el territorio es un ente físico y tangible donde se desarrollan acciones y actividades de los actores sociales, conformándolo y configurándolo, los nuevos enfoques determinan que la categoría de territorio es general y que en él se encuentra inmerso el término “*espacio*”, fundamental para abordar estudios de índole territorial desde una perspectiva moderna.

El concepto de *espacio* se analiza ligado a tres elementos: la naturaleza, lo físico y lo social. El enfoque señalado por Lefebvre (1991) permite su comprensión y entendimiento, sujetándolo a tres condiciones fundamentales: su naturaleza, su condición urbana y su condición social, necesarios para lograr su producción (la producción del espacio). Respecto a su naturaleza, Santos (2000) define al *espacio* “como un conjunto indisoluble de sistemas de objetos y sistemas de acciones” que se integra y se relaciona con la naturaleza, donde se construyen y consolidan los elementos físicos, naturales y artificiales, para darle vida y funcionalidad, transformándola, para más tarde ser la esencia física donde se desenvuelven las relaciones sociales; el origen natural del espacio se sustenta en la transformación de un ente natural a uno artificial, en cuyo proceso la naturaleza

no deja de existir cuando se transforma, más bien se manifiesta a través de formas y objetos físicos-artificiales, que a su vez son sujetos de las relaciones sociales. Así, el *espacio* tiene su origen en el proceso de transformación de las características naturales y geográficas del territorio. Al principio la naturaleza era salvaje, formada por objetos naturales, pero a lo largo de la historia van siendo sustituidos por objetos fabricados, objetos técnicos, mecanizados y, después, cibernéticos, haciendo que la naturaleza artificial tienda a funcionar como una máquina. Al respecto, Santos (2000) señala que el espacio es resultado de la acción de los hombres sobre la naturaleza, por medio de los objetos naturales y artificiales.

“El espacio es hoy un sistema de objetos cada vez más artificiales, poblado por sistemas de acciones igualmente imbuidos de artificialidad y cada vez más tendientes a fines extraños al lugar y a sus habitantes.”
(Santos, 2000: 54)

De esta manera, el *espacio* tiene su origen en la naturaleza, en cuya transformación se manifiesta la participación del hombre para satisfacer sus necesidades; Lefebvre (1991) considera que el *espacio* aparece como fuerza productiva para desplazar y suplantar a la naturaleza; allí se concentran los progresos técnicos, el conocimiento, las formas de la organización social y se potencializan las capacidades productivas de una sociedad. El *espacio* se convierte en un

lugar donde se relacionan elementos físicos y se desenvuelven relaciones sociales entre los individuos que lo ocupan.

Para Castells (1983) es determinante la participación de una variable económica, o sea, la manera como el “trabajador” con ayuda de determinados medios de producción, transforma la naturaleza para la producción de bienes necesarios a la existencia social. La transformación de la *naturaleza* no se lleva a cabo por sí misma sino por la intervención del hombre, para adecuarla a características físicas apropiadas para vivir y satisfacer sus necesidades, bajo procedimientos que son mediatizadas por el *trabajo*. Se considera que la *naturaleza* y el *territorio* sustentan el origen del *espacio* y son categorías necesarias para su producción, a su vez que el punto final de su transformación y de su destrucción, que se convierte en un espacio mediado, donde naturaleza y cultura se entrelazan en un conjunto de relaciones sociales complejas.

Determinación del espacio social en el municipio de Toluca

Castells (1983) determina que el *espacio* es un producto material en relación con otros elementos materiales, entre ellos los hombres, quienes contraen determinadas relaciones sociales que dan al *espacio* (y a los otros elementos de la combinación) una forma, una función y


 Reconfiguración territorial

una significación social; este autor reconoce la existencia de una teoría social del *espacio*, que tiene una relación ineludible con la teoría social general:

... no hay teoría del espacio al margen de una teoría social general, sea esta explícita o implícita (1983: 141)

La teoría de Castells está sustentada en dos principios esenciales:

1. *El principio de interdependencia entre los individuos*, basado en sus diferencias complementarias (relaciones de simbiosis) y sus similitudes suplementarias (relaciones de comensalismo)
2. *El principio de la función central*, en todo sistema de relación con un medio ambiente, asegura la coordinación por medio de un pequeño número de funciones centrales, donde la posición de cada individuo con relación a esta función determina su posición en el sistema y sus relaciones de dominio.

El *espacio* es resultado de la existencia del hombre sobre el *espacio* mismo, sujetando a la naturaleza a las más diversas modificaciones e incorporación de objetos físico-artificiales, donde se desarrollan diversas formas de relaciones sociales, lo que para Lefebvre (1991) es el *espacio social*, el cual no sólo está sujeto y conformado por relaciones sino por representaciones de interacciones. En la concepción de *espacio social* no sólo se concibe al individuo interactuando en él, sino que en su quehacer con el espacio las acciones sociales que realiza dejan huella social y material aún si estos mueren. En realidad, el *espacio social* incorpora acciones sociales, aquellas de los sujetos individuales y colectivos que nacieron y que murieron, que sufren o que actúan; de esta manera, el *espacio social* es concebido como un producto social. Esto supone que para concebir y percibir el *espacio social*, es necesario vivir el y en el *espacio*, como condición fundamental para que al *espacio* se le otorgue el carácter *social*. Sin embargo, las diferentes formas de vivirlo, concebirlo y percibirlo, están en función de las acciones sociales de los actores individuales y colectivos, por lo que el *espacio social* incorpora la práctica de acciones que en él se desarrollan.

Espacio (social) no es una cosa entre otras o un producto entre otros; en su lugar, subsumen cosas producidas e incluye sus interrelaciones en su coexistencia y simultaneidad su relativo orden o desorden. Es el resultado de una secuencia y conjunto de operaciones y por lo tanto no puede ser reducido a un rango o a un simple objeto (Lefebvre, 1991: 73)

Si bien el espacio tiene su origen en el territorio y la naturaleza, la intervención del hombre le da el carácter *social*, cuya condición son las relaciones sociales que se desarrollan en él; esta condición social está determinada por la sola existencia del hombre sobre la naturaleza, en correlación con los recursos naturales que lo conforman y no forzosamente una transformación física y material de la misma. El espacio social *incorpora* acciones sociales, aquellas de los sujetos individuales y colectivos que nacieron y que murieron, que sufren o que actúan. El resultado de dicha intervención es la producción del *espacio social*, de la cual se derivan relaciones sociales que determinan diversos modos de producción.

De esta manera, por *producción del espacio social* entendemos como la transformación que sufre la naturaleza por la intervención del hombre, que vive el y en el *espacio*, y se manifiesta en las acciones sociales individuales y colectivos, dejando huella social y material aún si estos mueren (Lefebvre, 1991). Esta concepción considera aquellas acciones que el hombre realiza sobre la naturaleza y el espacio, aquellas que aún si no persisten procrean las condiciones para el desarrollo de las relaciones sociales en su entorno espacial, aún sin modificarlo, incluyendo la utilización de los insumos naturales y artificiales que le permiten lograr una convivencia con la naturaleza y entre los mismos actores sociales, a través de procesos y sistemas sociales que permiten su producción y su desarrollo.

Las aserciones sobre *producción del espacio social* se encuentran inmersas en una diversidad de sistemas sociales que le dan forma y sentido al espacio, construyéndolo y modificándolo, bajo la condicionante de que estas relaciones sociales no sólo involucran una convivencia social sino la contradicción y lucha de clases para apropiarse del espacio. La lucha de los pueblos y comunidades por el control y usufructo de los recursos naturales, así como la conservación de sus tierras y sus formas de propiedad, datan de la época colonial, derivado del conflicto por la tierra y el espacio, no obstante ésta lucha no debe reducirse a la disputa por el recurso físico, sino que la pugna se explica por el enfrentamiento entre diversos proyectos históricos.

Esta contradicción y lucha de clases por la apropiación del territorio termina con la revolución de 1910, donde el problema agrario no se redujo a la obtención de tierras por parte de los que carecían de ella sino que la propiedad territorial representaba una posibilidad de afianzar, mantener o reconstruir aquellas sociedades tradicionales, que sólo podían consolidarse a partir de la restitución de las propiedades colectivas que fueron usurpadas. El reparto agrario se convirtió en el factor central para el mantenimiento y legitimidad



Reconfiguración territorial

de los gobiernos posrevolucionarios federales y estatales, buscando disolver y eliminar la propiedad colectiva de los pueblos, pues contravenía la pequeña propiedad impulsada por el Estado (Aguado, 1999). Las acciones en materia agraria en el México independiente, las leyes de Reforma y el proceso de deslinde y colonización convergen en la necesidad de generar un mercado de tierras y en el fortalecimiento de la propiedad privada, con la finalidad de crear actores en que descansaría la modernización: los pequeños propietarios.

El proceso de producción del *espacio social* en México se consolida con la Reforma Agraria, a partir de la instrumentación de procedimientos, mecanismos e instrumentos legales, iniciando con la promulgación de la Ley Agraria en 1915 (GR, 1993a) y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917 (GR, 2002), conforme a los señalamientos establecidos en el artículo 27 constitucional (Valdés y Valdés, 2000; Renedo, 2000; Buendía, 2000). Bajo el cobijo de estos instrumentos legales, los habitantes de los pueblos iniciaron la gestión para la restitución o la dotación de tierra de origen social (Martínez y Hernández, 2000), que dio principio al proceso de producción del *espacio social*, fundamentado en las relaciones entre los agentes del Estado y la población. Estas acciones correspondieron al reconocimiento jurídico y administrativo en torno a la restitución o dotación de tierras a la población, a partir de la intervención de instituciones legales, agentes sociales y la población, lográndose una relación recíproca para producir el *espacio social*, dando origen a nuevas formas de configurar el espacio.

Las acciones de dotación de tierras fueron determinantes para la producción del *espacio social* en el municipio de Toluca, en virtud de que su condición esencial fue restituir las tierras a la población despojada durante la Colonia, con el propósito de trabajarlas y tener un medio de subsistencia, estableciéndose sistemas sociales de producción basados en la pequeña propiedad y extinguiendo los grandes monopolios y concentración de tierras en unos cuantos. Esta actividad se encuentra delimitada en el periodo 1917-1959, que respondieron más a un proceso de aprovechamiento del potencial productivo del espacio, en el que la participación de la población no modificó las características naturales del territorio, únicamente le otorgó un carácter social, a través de acciones de agrupaciones de origen agrario. Si bien las acciones de dotación de las tierras en el municipio de Toluca se inician en el año de 1917, los antecedentes reflejan que en el año de 1915 ya habían sido beneficiadas algunas poblaciones: Tlachaloya; San Martín Totoltepec, San Mateo Oztacatipan, Santiago Miltepec y San Mateo Oxtotitlán, con una superficie de 3,639.48 hectáreas (has.) La restitución y dotación de las tierras fue un mecanismo para otorgar

un medio de subsistencia a la población y aquella que no había sido beneficiada seguía dependiendo del trabajo en las tierras de las estancias y haciendas, mismas que más tarde fueron objeto de expropiación para beneficio de los pueblos solicitantes.

Bajo el esquema de esta expropiación, la producción del *espacio social* desarrollada a partir de 1917 beneficiaron, en primer lugar, al poblado de San Pedro Totoltepec, con 1,755 has. (10.3% del total de tierras dotadas), motivando a los demás pueblos del municipio de Toluca a constituirse en agrupaciones sociales y gestionar, ante las instituciones en materia agraria, este derecho, lo que más tarde habría de consolidar el régimen jurídico de la tierra y su administración local a través de la institución reconocida como el Comisariado Ejidal. Las acciones de dotación de tierras desarrolladas en el municipio de Toluca durante el periodo 1917-1959 comprendieron 49, beneficiando a 24 poblaciones, con un total de 16,910 has., lo que determinó una producción del espacio social y su configuración de manera heterogénea. De las 51 estancias, haciendas, ranchos y anexos identificados, 30 fueron afectados por esta dotación de tierras.

La congregación y organización de la población resultó ser un mecanismo efectivo para producir el *espacio social* en el municipio de Toluca, en virtud de que el crecimiento social y natural de que fueron objeto determinaron mayores necesidades de espacio, particularmente de aquellas poblaciones que fueron beneficiadas por más de una ocasión, entre las que destacan: San Juan Tilapa, San Marcos Yachihualtepec, San Martín Totoltepec, Santa Ana Tlapaltitlán, Santiago Miltepec, Santiago Tlaxomulco, San Pablo Autopan y San Mateo Oztzacatipan, que fueron motivo de dotación hasta por cuatro ocasiones (ver cuadro No. 1).


 Reconfiguración territorial

Cuadro No. 1
Producción del espacio social en el municipio de Toluca, 1917-1959

No.	Delegación	AÑO EN QUE SE EJECUTO EL DECRETO QUE									
		1917	1919	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	SUPERFICIE EN
1	Cacalomacan						277.00				
2	Calixtlahuaca								164.00		
3	Capulitlán			92.00							
4	San Felipe Tlalmimilopan					350.00		97.00			
5	San Andrés Cuexcontitlán									300.00	
6	San Antonio Buenavista		300.00								
7	San Buenaventura										
8	San Cristobal Huichochitlán			94.00							
9	San Juan Tilapa			360.00							
10	San Lorenzo Tepaltitlán									150.00	
11	San Marcos Yachihuacaltepec										
12	San Martín Tultepec										
13	San Mateo Otzacatipan				324.00						
14	San Mateo Oxtotitlán					500.00					
15	San Pablo Autopan								170.00		
16	San Pedro Totoltepec	1755.00									
17	Santa Ana Tlapaltitlán										
18	Santa Cruz Atzacapotzaltongo										80.00
19	Santa María Totoltepec										
20	Santiago Miltepec										
21	Santiago Tlacotepec				744.00						
22	Santiago Tlaxomulco										
23	Tecaxic						357.00	184.00			
24	Tlachaloya							642.00			
	subtotal	1755.00	300.00	546.00	1068.00	850.00	1276.00	281.00	334.00	530.00	
	%	10.38	1.77	3.23	6.32	5.03	7.55	1.66	1.98	3.13	

De la teorización a la socialización del espacio y su aplicación empírica al proceso de producción del espacio urbano en el municipio de Toluca

ESTABLECIA LA EXPROPIACIÓN

1929 1930 1934 1935 1936 1937 1939 1940 1942 1943 1944 1947 1959 Total
HECTAREAS

606.00				60.00									943.00
					493.42								657.42
542.00													634.00
													447.00
					883.00								1183.00
										144.00			444.00
266.00				68.00									334.00
											464.00		558.00
													360.00
							89.00						239.00
				270.12									270.12
		162.40											162.40
970.00				171.00		89.00							1554.00
				120.00									620.00
				1427.05				612.00	319.41			279.37	2807.83
			524.00								100.00		2379.00
	147.83												147.83
				236.50									316.50
										44.20	109.00		153.20
			248.70										248.70
82.60													826.60
				184.00									184.00
					48.00								589.00
		209.40											851.40
2466.60	147.83	371.80	772.70	2536.67	1424.42	89.00	89.00	612.00	319.41	188.20	673.00	279.37	16910.00
14.59	0.87	2.20	4.57	15.00	8.42	0.53	0.53	3.62	1.89	1.11	3.98	1.65	100.00

Fuente: Elaboración propia con base Hernández (2000).


 Reconfiguración territorial

El proceso de producción del *espacio social* desarrollado durante el periodo 1917-1959, se encuentra sustentado en dos procesos: por un lado, en la consolidación de nuevos esquemas legales que les dan legitimidad al uso y disfrute del espacio por parte de la población, que presentaron modificaciones en su entorno natural, no obstante respondieron más a un sistema de producción basado en la pequeña propiedad; por otro lado, las relaciones sociales desarrolladas respondieron a la agrupación de la población para gestionar ante el Estado y las autoridades agrarias la aplicación de los preceptos legales contenidos en la Constitución y en la Ley Agraria para la dotación de tierras o su restitución. El resultado fue la consolidación de sistemas sociales para la producción agrícola basados en la pequeña propiedad, además de la consolidación de una institución local para la administración de estos sistemas sociales: el Comisariado Ejidal.

Estos dos procesos fueron la base fundamental para que el Estado estableciera mecanismos de incorporación del *espacio social* al desarrollo urbano, provocado por el proceso de industrialización y de desarrollo urbano generado durante los años 40's, que se reflejó en un acelerado crecimiento explosivo de la población y de la mancha urbana, ocupando el *espacio social* de las zonas periféricas, modificación del entorno natural y, por consiguiente, espacios con características particulares, lo que contribuyó a la actual configuración urbana del municipio de Toluca.

La producción del espacio urbano.

Al hacer un análisis sobre la comprensión del *espacio* y su carácter *social*, Harvey (1979) manifiesta que el *espacio* debe ser entendido como una relación entre objetos, que existe sólo porque los objetos existen y se relacionan entre sí; una manera de concebirlo es como un *espacio social*, que está compuesto por un conjunto de sentimientos, imágenes y reacciones con respecto al simbolismo espacial que rodea al individuo, por lo que la relación sociedad-espacio se vuelve una necesidad para entender las relaciones sociales, particularmente aquellas que se derivan de los fenómenos urbanos, es decir, del *espacio urbano*.

Una aproximación para entender el *espacio urbano*, es a partir de su representación en objetos físicos-artificiales y reconociendo a la ciudad como el ámbito donde se desarrollan las relaciones sociales. Para entender esta concepción, Lefebvre (1991) señala que se encuentran estrechamente vinculados tres elementos: a) el espacio, b) la cotidianidad y c) la reproducción capitalista de las relaciones sociales; este planteamiento considera que

la problemática urbana está íntimamente relacionada con la vida cotidiana, puesto que las relaciones sociales en un sistema capitalista se reproducen todos los días por medio de la utilización cotidiana del *espacio*. Para Castells (1983), situar en el contexto teórico al fenómeno urbano no equivale a explicar el proceso social que genera las ciudades, sus formas, su estructura y sus contradicciones; reconoce que una de las razones fundamentales de la amalgama confusa de contenidos en los análisis urbanísticos proviene justamente de la ambigüedad del concepto de lo urbano. El *espacio*, además de influir en las conductas y prácticas sociales, es resultado de la acción de habitar, de la vida cotidiana y sus propias iniciativas, los que dan lugar al espacio y al orden urbano; bajo la perspectiva de Castells (1983) el *espacio* está compuesto por dos elementos:

- *Lo urbano*, que se expresa en los problemas del crecimiento de la ciudad, y;
- *Lo cotidiano*, que es el ámbito de la alienación producto de un consumo programado.

De esta manera, el *espacio urbano* constituye el desarrollo de actividades sociales y económicas manifestadas en las relaciones sociales, como forma de representación más directa de la intervención del hombre sobre el espacio. El *espacio urbano* es la

manifestación de las relaciones sociales sobre el espacio social, dirigido a la transformación de la naturaleza mediante objetos materiales físicos-artificiales para, posteriormente, ser sujeto de formas y funciones sociales particulares.

La incorporación del *espacio social* al proceso de *producción del espacio urbano*, de acuerdo a Rueda (1999), representa un fenómeno de transformación del suelo rústico en urbano, que responde a dos dinámicas: una endógena, generada por el mismo suelo de origen social, que provoca la oferta de terrenos y cede a la, exógena, como la demanda imperiosa de aquellos motivada por la incesante inmigración. Esta transformación del *espacio social* en *espacio urbano* corresponde a lo que se reconoce como la *producción del espacio urbano*, determinado no sólo por las relaciones sociales que se desarrollan en él sino que son éstas las que le dan el carácter social. Constituye la transformación del *espacio social* por la intervención del hombre sobre la naturaleza, basada en las relaciones sociales y acciones sociales individuales y colectivas mediante la construcción de objetos físicos-artificiales, que le dan un sentido social y una estructura física para ser habitable.

La *producción del espacio urbano* presenta dos condiciones básicas para su desarrollo: por un lado, su producción está ligada a la existencia del *espacio social*; por otro lado,


 Reconfiguración territorial

es la manifestación de la existencia del hombre sobre un espacio determinado, dirigido a la transformación de la naturaleza mediante objetos materiales físicos-artificiales para, posteriormente, ser sujeto a las relaciones sociales que le dan un carácter y funcionalidad social. Este proceso se desarrolla, de acuerdo a Lauchlin (1979), Azuela y Duhau (1987), a partir de los modos de producción *formal e informal* (ver gráfico No. 2).

a) Producción formal del espacio urbano.

La producción *formal* del *espacio urbano*, es un proceso mediante el cual la sociedad desarrolla obras y servicios para satisfacer sus necesidades, se encuentra sujeta a la intervención del Estado, a partir de las disposiciones normativas y reglamentarias establecidas en los ordenamientos jurídicos y normativos que dan un orden, regulación y control a la expansión urbana, a partir de la planeación urbana. Tal como lo sugiere Pérez (2002), al hablar de la conformación del Estado en un conjunto de ordenamientos jurídicos e instituciones que regulan, ordenan y orientan la transformación del *espacio*, requiere analizar las principales acciones en materia de planeación, jurídicas y administrativas, desarrolladas en el ámbito federal y estatal.

Con el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1979, se instrumentaron acciones de planeación y ordenación del espacio con el propósito de racionalizar la distribución territorial de las actividades económicas y de la población y promover el desarrollo urbano integrado y equilibrado de los centros de población. Con base a ello, en 1982 el territorio del Estado de México fue sujeto a un proceso de ordenamiento urbano, a partir de la creación de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda (DGDUyV), encargada de operar los procedimientos administrativos para regular el proceso de producción y ocupación del espacio urbano; asimismo, la creación del Organismo de Centros Estratégicos de Crecimiento (OCEC), tuvo como propósito establecer una coordinación intergubernamental o intersectorial para el desarrollo de programas de desconcentración demográfica y socioeconómica de la entidad, así como la elaboración de programas de desarrollo urbano integral y de obras de equipamiento urbano, comercial, industrial y turístico.

En el ámbito jurídico, con la promulgación de la primera Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México en 1985, se integraron diversas disposiciones para la división del suelo, sentando las bases para la planeación urbana en la entidad y establecer las facultades

del gobierno estatal en la promoción y administración urbana; con su expedición, se formula el Plan de Centro de Población Estratégico, como un instrumento de ordenación y control de los asentamientos humanos y de los centros de población, acorde a la expresión físico espacial del desarrollo socioeconómico, al crecimiento y distribución poblacional y a su compleja problemática urbana, lo cual determinó la regulación de un suceso que se considera el más importante en esta materia: el creciente proceso de urbanización generado por el crecimiento demográfico en los municipios conurbados del Estado de México con el Distrito Federal, caracterizando al municipio de Toluca como un importante centro de población receptor de emigraciones, producto del terremoto de la ciudad de México en 1985, la cual se expande fuertemente hacia el norte y oriente de la cabecera municipal y en menor medida hacia el sur.

Estas acciones representaron actividades muy intensas en lo que a nucleación centro-periferia se refiere, asimismo, se verifica un proceso de desconcentración, difusión y dispersión de las actividades en la consolidación de un entorno metropolitano. La ciudad adquiere mayor complejidad, vista a partir de sus diferentes zonificaciones, mas especializadas y con otro tipo de centros de atracción de actividades. El modelo de ciudad derivado de este fenómeno, se refleja en la creación de sectores especializados

en torno a grupos de actividad, los cuales hacen surgir nuevas formas de localización en actividades que forman nuevas áreas residenciales, las zonas industriales y los espacios del comercio al por mayor. Esta zonificación hace crecer el consumo de espacio, creando una nueva periferia tendiente a la expansión de la ciudad hacia fuera (crecimiento periférico), pero acompañado de sistemas de comunicación vía terrestre que hace que el centro de la ciudad comience a perder su preeminencia sobre la periferia.

A partir de 1993 fue determinante el proceso de metropolización que ya había figurando en los años 80's, fenómeno que tuvo consecuencia la absorción de localidades periféricas y de los municipios colindantes y que coincidieron con la aprobación de las reformas a la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México (GEM, 1993), incorporando nuevas pautas en el quehacer de la planeación y la administración urbana; en este proceso de metropolización se observa un desarrollo en la estructura vial de tipo local y regional, con efectos determinantes en la expansión de la ciudad, entre las que destacan las vialidades que unen a la ciudad de Toluca con Metepec, Zinacantepec, Naucalpan y Palmillas; adicionalmente, se continúa construyendo el Paseo Tollocan hasta La Marquesa y se inaugura el Aeropuerto Internacional de Toluca.


 Reconfiguración territorial

Asimismo, las modificaciones realizadas al artículo 115 constitucional, establecieron nuevas pautas en el quehacer de la planeación. La aprobación del Libro Quinto del Código Administrativo en el año 2001 (GEM, 2001), y su Reglamento en el año 2002 (GEM, 2002a), establecieron las bases para abordar la dinámica urbana a través de nuevas formas de administración y de planeación urbana; además, con la aprobación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca (PMDU) en el año 2003 (GEM, 2003), se establecen facultades y atribuciones al municipio, para regular y controlar su propio desarrollo urbano. El análisis retrospectivo vertido en el PMDU, identifica una serie de sucesos y procesos urbanos que se agrupan en tres cortes de tiempo, con las siguientes características:

- En 1976 se determinó una superficie urbana del orden de 2,785 has., lo que representó 6.6% de la superficie municipal de Toluca y las áreas urbanas consolidadas de las localidades que integran al municipio.
- Hacia 1989, se expandió el área urbana de la ciudad de Toluca, hacia Santa Ana Tlapaltitlán, San Lorenzo Tepaltitlán y San Mateo Oxtotitlán, así como hacia el sur; con la colonia Seminario, el poblado de San Buenaventura y con Capultitlán; en suma, representa una superficie urbana de 5,816 has., lo que representa 13.8% de la superficie municipal, un incremento de 3,031 has. respecto al periodo anterior.
- Para el año 2002, se aprecia la expansión de los asentamientos humanos hacia la zona oriente del municipio, destacando San Pedro Totoltepec, San Mateo Oztzacatipan, San Andrés Cuexcontitlán y San Cristóbal Huichochitlán; hacia el sur se aprecia la integración de los asentamientos con San Buenaventura, Cacalomacán y Capultitlán; en suma hubo un incremento del orden de 10,250.33 has.

El Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca establece para el año 2003 un área urbana conformada por una superficie total de 16,066.33 has. y que representa las acciones de desarrollo de actividades económicas, políticas, sociales y culturales, que estructuran el *espacio urbano*. Esta área urbana integra los usos del suelo que se han desarrollado a partir de los modos de producción *formal e informal* del *espacio urbano*, donde la vía *formal* considera 15,019.31 has., es decir el 93.4%. El área urbana resultante de este análisis se encuentra sujeta a la normatividad establecida en los instrumentos jurídicos, administrativos y de planeación, para su administración, no obstante los cortes de tiempo analizados sugieren un proceso de producción que descansa en la configuración actual del espacio, asimismo, que su proceso

ha sido fuera de toda acción de planeación y regulación por parte del Estado, en virtud de que los cortes de tiempos referidos establecen la ausencia de un instrumento de planeación para el municipio de Toluca en el año de 1976 y la escasa sujeción de la normatividad establecida en el Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca aprobado en el año de 1985 (GEM, 1985).

Por lo anterior, la producción del *espacio urbano* se encuentra sujeta, primero, a la serie de relaciones sociales que se desarrollan en el espacio social y que determina las formas y tipos de objetos físicos-artificiales a partir de las cuales se transforma el territorio y la naturaleza; segundo, su proceso de producción no se encuentra vinculado estrictamente con la normatividad establecida en los planes de desarrollo urbano vigentes. El *espacio urbano* es producto de las relaciones sociales desarrolladas durante su proceso de producción y su control y regulación dependerá de la aplicación estricta y oportuna de la normatividad establecida en los instrumentos de planeación urbana que se formulen para tal fin. Este planteamiento sugiere que la planeación del desarrollo urbano debe ser una herramienta que eleva la calidad de vida de sus habitantes mediante el ordenamiento oportuno del espacio social que ocupan y del control y regulación de las actividades sociales, económicas y urbanas que en éste se desarrollan (Hernández,

2002). El crecimiento planeado, ordenado y regulado, permite que organismos públicos o empresas promotoras privadas urbanicen sobre espacios previamente programados en los planes de ordenamiento urbano; no obstante, corresponde a un crecimiento sobre espacios con régimen de propiedad social, obligando a la administración pública a su expropiación y regularización del régimen de propiedad para proceder luego a su urbanización.

En el municipio de Toluca la planeación del desarrollo urbano se ha realizado tomando como base la normatividad establecida en los planes de centros de población estratégicos aprobados en los años 1985 y 1996; actualmente, la ordenación del espacio urbano se realiza con fundamento en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca (GEM, 2003), a partir de usos del suelo donde los más importantes lo constituyen aquellos usos destinados al urbano y al agrícola, con el 40.1% y 38.2%.

b) Producción informal del espacio urbano

La producción *informal* del espacio urbano se refiere al proceso mediante el cual se producen objetos físicos-artificiales dirigidos a la satisfacción de las necesidades colectivas de la sociedad y que son desarrollados por la propia sociedad con medios y recursos propios, en forma precaria, fuera de toda normatividad urbana y sin ningún


 Reconfiguración territorial

ordenamiento; la intervención estatal en la introducción de los servicios básicos ocurre de manera lenta, conflictiva y carece de una legitimación jurídica de apropiación del espacio. Este proceso se relaciona con la construcción sobre terrenos no calificados ni programados para este fin, llamado también por Rueda (1999) como crecimiento espontáneo, que lo caracteriza por la movilidad e imprecisión de sus límites, así como por ausencia de orden y perifericidad socioespacial frente a las áreas centrales; generan a su vez su desarticulación al carecer, con frecuencia, de las necesarias vías de comunicación que los conecten. En el municipio de Toluca este proceso lo constituyen los llamados asentamientos irregulares, que ocupan una superficie de 1,074.02 has. y representan el 6.5% del total cuantificadas

De acuerdo a las condiciones de desarrollo y proceso de *producción del espacio urbano* en el municipio de Toluca, a través del modo de producción *informal*, se identifican dos tipos de asentamientos irregulares (ver cuadro No. 2):

Asentamientos irregulares consolidados, ubicados en delegaciones de Santa Ana Tlapatlán y Santa María Totoltepec, en una superficie de 233.25 has., que representan el 21.7% del total de has. cuantificadas, y;

Asentamientos irregulares en proceso de consolidación, ubicados en la periferia del área urbana de Toluca sobre uso urbano y mixto; éstos se encuentran en una superficie de 840.77 has. y representan el 78.2% del total de has. cuantificadas. }

Cuadro No. 2
Tipos de asentamientos irregulares en el
municipio de Toluca, 2003

Tipo de asentamiento	Superficie (has)	%
Asentamientos irregulares consolidados	233.25	21.72
Asentamientos irregulares en consolidación	840.77	78.28
Total	1,074.02	100.00

Fuente: Elaboración propia con base (GEM, 2003)

La producción del *espacio urbano*, tomando como base los dos tipos de asentamientos irregulares identificados en el municipio de Toluca, se vincula con procesos sujetos a las relaciones sociales individuales y colectivas para la satisfacción, con sus propios medios y recursos, de sus necesidades básicas de vivienda, infraestructura y servicios básicos, fuera de toda normatividad establecidas en los planes de desarrollo urbano, no obstante esto no los exime a que una vez consolidados, sean controlados y regulados por el Estado.

Conclusiones

A manera de conclusión, podemos señalar que la producción del *espacio urbano* se encuentra caracterizado por las acciones sociales sobre el territorio y la naturaleza y por el tipo de relaciones sociales que modifican el espacio social a través de objetos físicos-artificiales para fines urbanos, incorporándolo al proceso de desarrollo urbano, el cual no se encuentra vinculado a la normatividad establecida en los planes de desarrollo urbano, lo que origina diversos tipos de espacios producidos formal e informalmente.

De acuerdo a lo anterior, la producción del *espacio urbano* corresponde a tres aspectos: primero, que la producción del *espacio* es resultado de las relaciones de la sociedad que se desarrollan en el territorio, donde el

hombre interactúa en y sobre la naturaleza, ocupándolo y transformándolo; muchas veces dichas relaciones no consideran una modificación de la naturaleza; segundo, que las relaciones que se desarrollan en el territorio y sobre la naturaleza condiciona una serie de relaciones sociales que le atribuyen un carácter social, lo que conlleva a la producción de un *espacio social*; tercero, que la producción del *espacio social* condiciona la producción del *espacio urbano*, transformándolo y ocupándolo con objetos físicos-artificiales, originado por el trabajo que el hombre incorpora en la naturaleza.

De esta manera, la producción del *espacio urbano* se encuentra caracterizado por las acciones sociales sobre el territorio y la naturaleza y por el tipo de relaciones sociales que modifican el espacio social a través de objetos físicos-artificiales para fines urbanos, el cual no se encuentra vinculado a la normatividad establecida en los planes de desarrollo urbano, lo que origina diversos tipos de espacios producidos formal e informalmente. Por lo tanto, la producción del espacio urbano se gesta sobre la base de las relaciones sociales que se desarrollan en la naturaleza y que le dan un sentido (social) al espacio, así como formas y características urbanas.

El caso del municipio de Toluca nos proporciona resultados que muestran la existencia de dos formas de producción del espacio urbano: la primera de ellas



Reconfiguración territorial

condicionada a modos de producción *formales* que se encuentran determinados por la serie de instrumentos normativos que sustentan procedimientos y normas de tipo jurídico, administrativo y de planeación, mediante los cuales el Estado proporciona las formas más comunes para controlar y ordenar el crecimiento de la mancha urbana; no obstante, a pesar de ello estas formas de regular el crecimiento no son respetadas en su totalidad, condicionadas a las acciones desarrolladas por la sociedad en un *espacio* en particular.

La segunda forma de producción del *espacio urbano* se dirige al entendimiento de que la sociedad determina formas comunes de ocupación del *espacio*, transformando sus características naturales a partir de la inclusión de objetos físicos-artificiales que le dan un carácter urbano. A partir de dicha modificación, en el caso de estudio estas acciones se vierten sobre las formas de producir el *espacio* mediante la ocupación *informal*, cuya condicionante son las relaciones entre la población y que determina formas ineludibles que no están sujetas a ninguna reglamentación oficial. Este mecanismo de producción del *espacio urbano* parece ser una muestra que argumenta que la sociedad determina sus propios procedimientos de ocupación y transformación de la naturaleza para fines urbanos; en este sentido, el estudio del municipio de Toluca permite identificar un proceso de apropiación y ocupación del *espacio social* sin ninguna normatividad jurídica o urbana, lo que determina un proceso de producción que se sujeta a las relaciones sociales de la población y estableciendo un espacio urbano con características particulares.

Finalmente, debemos considerar que el proceso de producción del espacio urbano es un procedimiento en el cual se incluye la participación de agentes sociales que se desenvuelven en un sistema, interactuando el Estado, la sociedad y el territorio, como formas que sustituye el proceso de crecimiento regulado y controlado únicamente por el Estado mediante procesos formales. El proceso de producción del *espacio urbano* mediante el caso de estudio analizado determina así nuevas formas de ocupación y configuración del territorio, no obstante su manifestación ya no es aislado sino que integra aspectos sociales, políticos y muy vagamente económicos, sobre todo el proceso de incorporación informal.

Referencias Bibliográficas

- Aguado, López, 1999: “Restitución de tierras y modernidad: las trampas legales de la disputa”, en Bazan, Milada, 1999: *156 años de historia del Estado de México y perspectivas para el Tercer Milenio*, México: El Colegio Mexiquense, A.C.
- Azuela, Antonio y Emilio Duhau, 1987: “De la Economía Política de la Urbanización a la Sociología de las Políticas Urbanas”, en Sociológica, 1987: *La Ciudad, el Discurso y los Actores Sociales*, México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.
- Browne, Enrique, 1978: *El uso de las ciudades y de las viviendas*, Argentina: Bueno, Carmen, 1994: *Flor de andamio. Los oficios de la construcción de vivienda en la ciudad de México*, México: CIESAS.
- Buendía, Gabriel, 2000: *Monografía Delegacional de San Lorenzo Tepaltitlán*, México: H. Ayuntamiento de Toluca.
- Castells, Manuel, 1983: *La cuestión urbana*, México: Siglo XXI.
- Childe, Gordón, 1954: *Los orígenes de la civilización, Breviarios* México: Fondo de Cultura Económica.
- GEM Gobierno del Estado de México, 1993: “Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México”, en Gobierno del Estado de México, 1993: *Gaceta de Gobierno*, México: 1 de marzo de 1993, Gobierno del Estado de México.
- _____, 2001: “Código Administrativo del Estado de México”, en Gobierno del Estado de México, 2001: *Gaceta de Gobierno*, México: 13 de Diciembre de 2001, Gobierno del Estado de México.
- _____, 2002a: “Código Administrativo del Estado de México: Reglamento del Libro Quinto”, en Gobierno del Estado de México, 2002: *Gaceta de Gobierno*, México: 24 de enero de 2002, Gobierno del Estado de México.
- _____, 2003: “Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca”, en Gobierno del Estado de México, 2003: *Gaceta de Gobierno*, México: Gobierno del Estado de México.
- _____, 1985: “*Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca*”, en Gobierno del Estado de México, 1985: *Gaceta de Gobierno de fecha 15 de diciembre de 1985*, México: Gobierno del Estado de México.
- GR Gobierno de la República, 1993a: “Ley Agraria”, en Gobierno de la República, 1993: en *Diario oficial de la Federación*, México: 9 de julio de 1993, Gobierno de la República.
- _____, 2002: “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en Gobierno de la República, 2002: página oficial de la Federación México: Gobierno de la República.
- Harvey, David, 1979: *Urbanismo y desigualdad social*, México: Siglo XXI Editores.
- Hernández, Joaquín, 2000, *Monografía Delegacional de Santiago Miltepec*, México: H. Ayuntamiento de Toluca.
- Hernández, Juan C., 2002, “Dos modelos de planeación urbana en el Distrito Federal: las zonas especiales de desarrollo controlado (ZEDEC) y los programas parciales de desarrollo urbano (PPDU)”; en Carreño


 Reconfiguración territorial

- Meléndez, Fermín y otros (coords.), 2002: *La Planeación en México. Región y Ambiente*, México: UAEM.
- Jiménez, Pedro, 2007, Producción social del espacio urbano y la vivienda informal en el municipio de Toluca, caso del Barrio Bordo de las Canastas, 1990-2006, Tesis de Doctorado, México, Universidad Autónoma del Estado de México.
 - Lauchlin, Curie, 1979: *Urbanización y Desarrollo. Un diseño para el crecimiento urbano*, México: Ediciones Gernika, S.A.
 - Lefebvre, Henri, 1991: *The production of Space*, Londres, Blackwell.
 - Martínez, Gabriel y Hernández, Ismael, 2000. *Monografía Delegacional de Tlachaloya*, México: H. Ayuntamiento de Toluca.
 - Renedo, Viliulfo, 2000: *Monografía Delegacional de San Mateo Oxtotitlán*, México: H. Ayuntamiento de Toluca.
 - Rueda, Rocío, 1999: *Mecanismos del crecimiento urbano en el Valle de Cuernavaca*, México: Instituto Estatal de Documentación de Morelos, Editorial PRAXIS.
 - Santos, Milton, 2000: *La naturaleza del espacio*, Barcelona, España: Edit. Ariel.
 - _____, 1996: *Metamorfosis del Espacio Habitado*, Barcelona, España: Edit. Oikos-Tau.
 - Tarrés, María Luisa, 2004: “Lo cualitativo como tradición. Paradigma positivo y la contribución de Durkheim”, en Tarrés, María Luisa, Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social, Edit. Miguel Ángel Porrúa, México
 - Valdés, Candelario y Samuel Valdés, 2000: *Monografía Delegacional de San Pablo Autopan*, México: H. Ayuntamiento de Toluca.
 - Vela, Fortino, 2004: “Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa”, en Tarres, María Luisa (2004) Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social, Edit. Miguel Angel Porrúa, México.
 - Vinageras, Pablo, 2002: “Teoría de planeación: algunas experiencias y tendencias de su discusión en el contexto de la doctrina regional”; en Carreño Meléndez, Fermín, 2002: *La planeación en México, Región y Ambiente*, México: Universidad Autónoma del Estado de



APARTADO TRES

Desarrollo económico
e implicaciones
territoriales



1 Profesor investigador de la Facultad de Planeación Urbana y Regional, e integrante del Cuerpo Académico Planeación, Urbanismo y Medio Ambiente.

2 Profesor-investigador del Laboratorio de Planificación Ambiental, Universidad de Granada, España. lvmontes@ugr.es

Análisis comparativo de dos modelos urbanos turísticos: el caso de Cancún, México y Marbella, España

Juan Roberto Calderón Maya¹
Luis Miguel Valenzuela Montes²



TRES.1

Resumen

El turismo es un fenómeno relativamente reciente, que empieza a adquirir trascendencia entre finales del Siglo XIX y principios del XX. Por destinos turísticos, sobresalen los denominados de “sol y playa”, es decir los que se localizan en zonas costeras o del litoral. Para el caso de España, se trata de un turismo profundamente elitista, de naturaleza mayoritariamente cultural y al que sólo puede acceder una pequeña minoría perteneciente a la clase más acomodada. España es el segundo país del mundo que recibe más turistas extranjeros, según datos de la Organización Mundial del Turismo, tan sólo por detrás de Francia, y recibe el 7% del turismo mundial, por delante de países como Estados Unidos e Italia. Para el caso de México, Cancún se presenta como su principal polo turístico y de los más importantes de América en su tipo, tanto por su afluencia de visitantes, como por la generación e ingreso de divisas.

El objetivo del artículo es presentar un análisis comparativo general sobre el desarrollo urbano de dos zonas turísticas con procesos urbanos similares, pero con características sociales y económicas diferentes.

Abstract

Tourism is a relatively recent phenomenon that began to acquire significance from the late nineteenth and early twentieth century's. For tourist destinations, stand-called “sun and sand”, are those located in coastal or shore. In the case of Spain, is a deeply elitist tourism, nature and cultural majority can access only a small minority belonging to the wealthier class. Spain is the second country in the world that receives more foreign tourists, according to the World Tourism Organization, just behind France, and enjoys a 7% share of world tourism, ahead of countries like the U.S. and Italy. In the case of Cancun, Mexico, has as its main tourist and America's most important of its kind, both for its number of visitors, for the generation and foreign exchange earnings. The aim of this paper is to present a comprehensive comparative analysis of environmental degradation in two tourist areas like urban processes, but with different social and economic characteristics.

Keywords: Sun and beach tourism, Cancún, Marbella, tourist urbanization, environmental degradation

Introducción

Mediante la identificación de un número cada vez mayor de puntos de interés turístico a lo largo de los litorales del caribe mexicano, la actividad turística deviene factor importante en la ocupación espacial del territorio.

El marcado carácter extensivo, tanto en el plano nacional como regional y local, que en nuestro país ha cobrado la actividad turística, convirtiéndose en un factor de disturbio a causa de una política unisectorial, ha motivado, en forma paralela, el surgimiento de un fenómeno, la urbanización cuya súbita aparición y alcances inusitados resultan tanto más espectaculares.

Cancún es un centro turístico internacional que enfrenta agudos problemas sociales, ecológicos y de apropiación del espacio. En este estudio se considera el proceso de ocupación del espacio natural por parte del turismo (urbanización turística) y sus consecuencias a través del deterioro ambiental. Un hallazgo importante de este estudio, es la marcada correlación entre la expansión física del turismo y la de la zona urbana, lo que ha alterado y modificado las Áreas Naturales Protegidas (ANP), en particular, en la zona hotelera y en la zona urbana próxima a los manglares (Calderón; Orozco, 2009).

En un contexto de reestructuración de la economía global, el modelo de urbanización de Cancún, responde a la ausencia histórica de mecanismos de planificación y ordenación urbana, lo que se expresa en la obsolescencia y deficiencia de los servicios públicos, en el envejecimiento de la infraestructura y el equipamiento turístico, escasa renovación urbana, limitadas opciones recreativas, especulación inmobiliaria en áreas de reserva, pero sobre todo por la afectación irreversible de los ecosistemas naturales. El desorden urbano y el deterioro ambiental conforman un círculo vicioso que exige mayor intervención del Estado para impedir la multiplicación de los desequilibrios e incide negativamente en el desempeño de la actividad turística, disminuye la eficacia económica y reduce la rentabilidad de las inversiones. El objetivo del presente trabajo, es realizar un análisis comparativo entre el modelo urbano turístico de Cancún, México y el de Marbella, España.

II. Proceso de urbanización de Cancún (1972-2010)

La ciudad de Cancún, está situada a 380 km de la ciudad de Chetumal, capital del Estado de Quintana Roo que fue asiento de los itzaes que llegaron del sur de la entidad. Los

vestigios de la grandeza de este grupo étnico, se encuentran en la fortaleza de Tulúm, la Ciudad de Cobá y Kohunlich, entre otros.

En la década de los sesenta, diversos estudios y diagnósticos de la realidad turística mundial y del país, revelaron la importancia del turismo como fuente de divisas, de sus efectos concretos en la creación de empleos y de su impacto en el desarrollo económico de las regiones. Como se carecía de una política turística de largo plazo y no operaban instrumentos financieros de fomento a este sector, una de las prioridades del gobierno mexicano fue fortalecer los destinos existentes (Acapulco, Mazatlán, Puerto Vallarta, Zihuatanejo y Cozumel), diversificar la oferta turística y buscar otras posibilidades, a través de la construcción de ciudades turísticas integrales, como lo fue el caso de Cancún.

Por lo anterior, en el año de 1968, el presidente Gustavo Díaz Ordaz encargó al Banco de México, la elaboración e instrumentación del Plan Nacional de Turismo (PNT). Ese plan tenía el objetivo de contribuir al crecimiento del Producto Nacional y al equilibrio en la balanza de pagos que, en aquellos tiempos, se financiaban con excesivos créditos del exterior, mismo que incrementaron la deuda externa en el país. El PNT debía generar oportunidades de inversión para el sector privado, crear empleos, alcanzar la

autodeterminación y la comercialización de la oferta turística nacional en el exterior y lograr la autonomía tecnológica en los servicios turísticos, entre otras cosas. Por aquellos tiempos Quintana Roo apenas tenía poco más de 40,000 habitantes, concentrados en Chetumal, Cozumel e Isla Mujeres. Los censos de aquella época no le daban importancia a la isla de Cancún, habitada sólo durante algunas temporadas del año. La estrategia del PNT se encaminó a la consecución de su principal objetivo que era el de consolidar el papel estratégico del turismo en el desarrollo económico, para incorporarlo al proyecto nacional como un sector de exportación de primer orden. Hace apenas cuatro décadas, Cancún era una isla desierta y pocos sabían de su existencia. Ubicada en la región geográfica más abandonada, desde el punto de vista de infraestructura y servicios básicos, de la península de Yucatán en la zona del Caribe, se conformaba por una duna en forma de siete, con algunos tramos apenas de 20 metros de ancho, separada de tierra firme por dos estrechos canales que conectaban al mar con un amplio sistema de lagunas. La riviéra estaba constituida por ciénagas pantanosas y en general rodeadas de manglares, selva virgen y playas inexploradas. Su denominación exacta, incluso en algunos mapas, aparece como “Kankun”, que en maya significa “olla de serpientes” o “nido de serpientes”, según constan las primeras actas del Fondo

de Infraestructura Turística (INFRATUR) (antes de constituirse en lo que hoy conocemos como Fondo Nacional de Fomento al Turismo – FONATUR-).

Luego de evaluar docenas de ubicaciones potenciales, a principios de 1969, el Banco de México recomendó la creación de cinco centros turísticos integrales: Ixtapa, Los Cabos, Loreto, Bahías de Huatulco y Cancún.

El fondo INFRATUR continuó laborando con intensidad en obras de infraestructura y de vivienda, tanto en el Proyecto Cancún en el territorio de Quintana Roo, como en el Proyecto Ixtapa-Zihuatanejo en el Estado de Guerrero. La inversión realizada en 1973 fue de 298 millones, correspondiendo 204 millones a Cancún y 94 millones a Ixtapa-Zihuatanejo. A principios de 1974 se empezaron a operar los primeros hoteles de esas zonas turísticas y a finales del año se terminaron los aeropuertos internacionales de acceso.

Para el caso de Cancún, existían una serie de desventajas -lejanía con los principales centros de población (1,820 km. de la ciudad de México, 380 km de Chetumal, 321 km de Mérida y 172 km de Valladolid); comunicaciones deficientes (carretera costera Chetumal-Puerto Juárez inconclusa; aeropuerto lejano); mano de obra escasa y no calificada, y capital local exiguo-, entre las razones para elegir Cancún, destacan (además de la belleza del entorno natural y su cercanía al esplendor de la cultura maya) la posibilidad de competir en la cuenca caribeña (que recibía en ese entonces un flujo anual de 4 millones de turistas); explotar las posibilidades de su rico litoral y fortalecer el desarrollo integral del Estado de Quintana Roo (INFRATUR, 1973).

El Territorio de Quintana Roo (aún no estado de la Federación sino hasta 1974) estaba unido al resto del país por la carretera Mérida-Valladolid-Puerto Juárez (construida apenas un sexenio antes); tenía cuatro perímetros libres con estatus de zona fronteriza: Cozumel, Isla Mujeres, Xcalak y Chetumal (ciudad que tuvo cierto auge comercial, debido a la importación y ser ciudad fronteriza con Belice), y ofrecía una actividad económica sumamente precaria. En estas circunstancias, la creación de Cancún, como centro turístico integral, se presentaba como el detonador económico de la región y como el cauce para reorientar los flujos migratorios.

Oficialmente el proyecto Cancún se autorizó en 1969, pero en la práctica inició en enero de 1970, cuando arribaron los primeros técnicos de INFRATUR. Los objetivos iniciales

fueron abrir un camino de Puerto Juárez a la isla, diseñar el plan maestro de desarrollo y construir una aeropista provisional (ubicada en la zona urbana y haciendo coincidir la pista con una vialidad, que terminaría convirtiéndose en la actual avenida Kabah, frente al Parque Ecológico).

Las pautas básicas de este plan maestro fueron tres: 1) la construcción de una zona turística, sin áreas residenciales permanentes, bajo el concepto de corredor turístico (dada la característica del terreno), con instalaciones hoteleras, centros comerciales, campos de golf y marinas; 2) la construcción de una zona habitacional para los residentes permanentes. Es decir, una ciudad integral, en la parte norte de la reserva territorial, con áreas residenciales y comerciales, vialidades, edificios públicos, escuelas, hospitales y mercados; y 3) la construcción de un aeropuerto internacional, a un costado del tramo carretero Cancún-Tulum (en ese entonces en construcción), en el macizo continental, al sur de la isla.

El desarrollo de la Zona Hotelera se dividió a su vez en tres etapas. La primera abarcó toda el área de Bahía de Isla Mujeres hasta Punta Cancún y el litoral abierto del Caribe hasta el límite interior de la Laguna Bojórquez; la segunda comprendía desde la laguna Bojórquez hasta Punta Nizuc, y la tercera de Punta Nizuc hacia el sur, hasta los límites de la reserva territorial. El diseño y trazo de la zona urbana respondió al concepto de

“supermanzanas”, que arquitectónicamente es conocido como “diagrama del plato roto”. Manzanas de grandes dimensiones, separadas por grandes avenidas.

El primer trazo urbano en Cancún, se realizó en torno a la que habría de convertirse en la arteria principal de la ciudad, la avenida Tulum. Sobre el predio principal de esta zona, se ubicaría, posteriormente, el palacio municipal.

Las primeras obras de infraestructura de agua potable (abrir 16 pozos a 30 Km para contar con el vital líquido), de drenaje (perforar más de 100 Km de zanjas para conducir aguas residuales hasta plantas de tratamiento) y de electrificación (traer líneas de conducción desde Tizimín, Yucatán, a 150 Km. de distancia), no se compararon, en dificultad y envergadura, a la obra de ingeniería realizada en la Zona Hotelera. Aquí fue necesario consolidar 240 has de suelo (100 para el campo de golf, 60 para el lote 18 A y 60 para Ruinas El Rey), rellenar de manera directa 80 has (65 para ensanchar la isla y 15 para la carretera que se construyó para el aeropuerto), y dragar 372 mil m³ en los canales Sigfrido y Nichupté, a fin de equilibrar el intercambio de aguas entre el mar y las lagunas.

En 1974 empezaron a funcionar los primeros hoteles de Cancún (el Playa Blanca, el Bojórquez y el Cancún Caribe); se inauguró el aeropuerto internacional (con 2 mil 600 m de pista y

capacidad para operar aviones de cabina ancha) y se fusionaron INFRATUR y FOGATUR para formar el Fondo Nacional del Fomento al Turismo (FONATUR). Es el mismo año en que el Territorio de Quintana Roo se convierte en estado de la federación, y el proyecto Cancún (perteneciente a la Delegación de Isla Mujeres) pasa a formar parte del municipio Benito Juárez.

Para 1976, Cancún se había consolidado como destino turístico: 18 mil habitantes, flujo migratorio estable, más de 5 mil empleos, mil 500 cuartos y más de 100 mil visitantes en la temporada de invierno 76-77.

El auge de urbanización de 1982 (con la construcción de 5 mil 700 cuartos de hotel y 70 mil habitantes, Cancún fue convertida en la ciudad más poblada de Quintana Roo), acarrea el desequilibrio ecológico del sistema lagunar, por lo que se tuvieron que tomar medidas correctivas, como la disminución de actividades turísticas sobre ella.

Entre 1983 y 1988, Cancún registró un despegue explosivo (más de 12 mil cuartos de hotel y 11 mil en proyecto) y una zona urbana con más de 200 mil habitantes, lo que se traducía en un mayor requerimiento de servicios básicos e infraestructura.

En 1989, Cancún se convirtió en la ciudad con mayor dinamismo de nuestro país. Contribuyó con uno de los más altos porcentajes de divisas turísticas que ingresan a México y participa en forma sustancial en el producto interno bruto de Quintana Roo. Actualmente, su población permanente asciende a más de 500 mil habitantes, convirtiéndose en el centro turístico más importante del país y es la ciudad más próspera de la península. Llegó a ser el primer destino turístico del Caribe, superando a Bahamas y Puerto Rico.

A finales de la década de los noventa, las expectativas hacia el futuro eran alentadoras. Al norte de la Zona Hotelera, en Puerto Cancún, se proyectó la construcción de una marina de lujo con hoteles de bajo impacto, que serviría de enlace con Isla Mujeres; y al suroeste, rumbo al aeropuerto, la construcción de más hoteles, campos de golf y un moderno hospital (ejemplo de ello, es el Hotel Moon Palace). Además, en los 131 Km. del corredor turístico Cancún-Tulum se programaron importantes desarrollos turísticos, que hoy en día no se han concretado.

Con la llegada del año 2000 y el nuevo siglo, Cancún se consolida como el centro turístico de playa más importante del país y el 6° a nivel mundial, por el número de visitantes anuales a nivel mundial (SECTUR, 2001).

A partir del año 2000, se observó un desbordante crecimiento urbano en la ciudad, el cual se caracteriza por una “dualidad urbana”. Por un lado, la zona hotelera con sus grandes complejos turísticos y desarrollos inmobiliarios. Y por el otro, la creación y propagación de un gran número de “nuevas colonias urbanas y suburbanas”, mejor conocidas como “Regiones” las cuales, en su mayoría, presentan características específicas de inseguridad, pobreza, desempleo, y, sobre todo, la falta de infraestructura y servicios públicos. En ese momento, se puede afirmar que el modelo urbano integral proyectado para Cancún desde un inicio, no considero y planifico el crecimiento de nuevas áreas y sus posibles afectaciones, lo cual desde nuestro punto de vista, es uno de los factores locales que cuestiona la competitividad turística de la ciudad.

Entre los factores externos que afectan la competitividad turística de Cancún, se encuentran los cambios en el mercado o alteraciones de la demanda, los motivos pueden ser variados, el ejemplo emblemático más reciente, fue el atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001 en las torres gemelas de Nueva York, E.E.U.U, lo cual impactó la afluencia de visitantes extranjeros hacia Cancún y por ende provocó la disminución de divisas por concepto de derramada económica-turística, la disminución de la inversión extranjera en la construcción de nuevos

desarrollos hoteleros e inmobiliarios, lo que desacelero el crecimiento urbano que venía mostrando la ciudad y por consecuencia se produjo la disminución en la generación de empleos locales. Esta situación se acentuó en las “Regiones”, ubicadas en los suburbios de la ciudad, cuyo equipamiento e integración al ámbito urbano, se ha postergado por las prioridades y presión que ejercen las actividades turísticas.

En el año 2005, la ciudad de Cancún alcanzó una población de 526 mil 701 habitantes lo que representó el 91.9% con respecto a la población total del municipio de Benito Juárez (572 mil 973 habitantes) para el mismo periodo (INEGI, 2005). En el año 2007, la oferta hotelera de Cancún se conforma por 29 mil 692 habitaciones distribuidas en 161 instalaciones de hospedaje, recibía a 2 millones, 431 mil 748 turistas (INEGI, 2007).

A partir del año 2007 y hasta la fecha, sobre la avenida Bonampak, en la zona centro de Cancún, se inicia la construcción de grandes desarrollos inmobiliarios caracterizados por edificios verticales, entre los principales, destacan los proyectos de “Porto Cancún”, “Las Olas”, “Novo Cancún” y “Residencial Cancún”, que consisten en departamentos residenciales y oficinas para corporativos de lujo, los que están claramente destinados a segmentos de la población (tanto local como externa) con altos ingresos económicos.

Estos proyectos vienen a dar un empuje al desarrollo urbano del centro de la ciudad, la cual en los últimos ocho años ha dejado de formar parte de los proyectos estratégicos de los gobiernos estatal y municipal, ya que todos se han centralizado en las zonas turística y hotelera.

Un aspecto de atención prioritaria es el problema vial dado por el incremento del número de vehículos que generan caos y tráfico vehicular, provocando que en algunas zonas de la ciudad, ya no se pueda transitar ni acceder peatonalmente.

Asimismo en este periodo se incrementaron los asentamientos irregulares. Cancún por ser considerado todavía un polo de atracción turística que genera miles de empleos ha provocado un crecimiento poblacional extraordinario, lo cual trajo como consecuencia la aparición de los fraccionamientos irregulares especialmente en la zona norponiente de la ciudad. Los habitantes de estos asentamientos irregulares exigen al igual servicios públicos básicos, lo cual ante las limitantes financieras del municipio son imposibles de proporcionar. No se han implementando medidas que permitan ordenar y controlar este tipo de fenómenos socio-demográficos en la ciudad, ya que no hay acuerdos entre el cabildo municipal (principalmente por la orientación e ideología política de los regidores).

Con relación al vínculo con el FONATUR existe una serie de incongruencias administrativas y jurídicas tales como que no han estado dando cumplimiento totalmente a la obligación que tiene de donar áreas de servicios y equipamientos a la ciudad, como cualquier otro desarrollador inmobiliario. Un ejemplo claro es que hasta este momento, está detenido el proceso de donación por 35 mil m² para la construcción del nuevo centro urbano de Cancún, así como un parque ecológico de 120 has.

En síntesis es importante resaltar la importancia de llevar a cabo sinergias entre los diferentes actores tanto locales como foráneos con el propósito fundamental de instrumentar una política ambiental y de desarrollo urbano congruentes entre sí y con miras a conservar el entorno para las próximas generaciones.

Modelo Urbano de Cancún, México

De acuerdo con el recorrido anterior, es posible identificar, cinco períodos generales de crecimiento urbano de Cancún, en cada uno de ellos, se identifica un ciclo de

auge-crisis: de 1969 a 1975; de 1976 a 1983; de 1984 a 1989; de 1990 a 2001; 2002 a la fecha. En algún momento de estos períodos de auge se previeron expectativas grises -la falta de vuelos regulares, la devaluación de 1982, algunos desastres naturales y más recientemente, el colapso del turismo norteamericano a raíz de los atentados del 11 de septiembre, así como la devaluación y crisis mundial del 2008 generada por instituciones crediticias de los Estados Unidos de Norteamérica-, no obstante que Cancún demostró su capacidad de recuperación en algunos casos, lo cierto es que se ha visto mermada, no solo la calidad de la infraestructura y equipamiento, sino más aún su competitividad turística (Calderón; Orozco, 2009).

Partiendo de que el modelo urbano de la ciudad turística de Cancún, es producto de cuarenta años de intervención pública y privada, se presenta hoy en día como un modelo urbano desarticulado, cuya dualidad urbana, expone la opulencia de la zona turística, frente a la precariedad de las "regiones". La dualidad urbana se aprecia como resultado de la inoperancia de los mecanismos de intervención y planeación urbana, los cuales fueron solo considerados en función de las necesidades del sector turístico, el cual se ha consolidado como rector del proceso de urbanización de toda la entidad.

La base del proceso de urbanización turística en Quintana Roo y en Cancún, ha sido históricamente el consumo de espacios naturales y paisaje (Calderón; Orozco, 2009). , lo cual ha conformado un sistema lineal de ciudades costeras, ubicadas en la franja litoral, estas ciudades concentran el 74% de la población de la entidad, su emplazamiento a lo largo de la línea de costa, contrasta con la existencia de numerosas localidades dispersas con características rural-urbanas y rurales acentuadas. No obstante que la importancia de Cancún estriba en el número de visitantes que recibe cada año y en la derrama económica que aporta a la economía estatal y nacional, su vertiginoso crecimiento turístico, no se corresponde con la construcción y mejora de la infraestructura urbana (Campos et al, 2007:7). Las consecuencias del crecimiento urbano desordenado y anárquico de Cancún, se aprecian en la proliferación y alto flujo de vehículos en la zona hotelera, en el deterioro ambiental, así como la falta de infraestructura y abastecimiento de servicios públicos, lo cual no permite que la ciudad tenga una movilidad óptima, estos aspectos, evidencian que el modelo urbano se encuentra en crisis, e incluso nos atrevemos a decir, en declive, lo que limita cada vez más, el desarrollo urbano integral en beneficio de sus habitantes.

El caso de Cancún es particularmente sintomático, ya que prolifera la tendencia a desarrollar el diseño urbano que privilegia al automóvil sobre el peatón, esta tendencia,

propia de las ciudades del centro del país, se observa en la falta de semáforos, islas y cebras para los cruces de peatones; el diseño de grandes ejes como las avenidas López Portillo y Tulum, son muy peligrosas para los peatones, los programas viales de “Uno a Uno”, están dirigidos a organizar la circulación de vehículos, pero olvidan a los peatones. Lo anterior significa que en Cancún se reproducen pautas urbanas que no le corresponden en su condición de ciudad costera. El modelo urbano de Cancún trae consecuencias negativas, principalmente para la equidad social, el congestionamiento de las calles, genera que el uso de éstas sea inequitativo para quienes caminan, quien más las utiliza son los automovilistas, reduciendo la movilidad del resto de los ciudadanos. El acceso desigual al espacio y al tiempo se refleja en el acceso desigual a los recursos necesarios para construir y mantener las calles, a los combustibles fósiles para impulsar los vehículos, a la atmósfera que recibe las emisiones de gases contaminantes, a la salud pública que sufre por accidentes y contaminación, o el suelo que cede su lugar a la suburbanización, lo cual se evita la recarga de los mantos freáticos. En el modelo urbano de Cancún se observa una ciudad cada vez más polarizada socialmente en cuanto al acceso a la vivienda, se pone de manifiesto, una segregación residencial cada vez más marcada, característica del capitalismo subdesarrollado contemporáneo, donde afloran grandes diferencias en cuanto al tipo de alojamiento, infraestructura y servicios públicos disponibles, mismos que están cada vez más en estrecha relación con el nivel de ingreso de la población. Un primer ejercicio de la caracterización del actual modelo urbano de la ciudad de Cancún, resaltan las siguientes directrices (Calderón; Orozco, 2009):

La situación actual de la ciudad de Cancún se deriva de una dinámica de crecimiento urbano desordenado, motivada por su elevada atracción migratoria, lo cual se muestra a través del crecimiento absoluto de la población a lo largo de diferentes décadas (ver Tabla no. 1).

Tabla no. 1: Crecimiento poblacional de Cancún, 1976-2005

Año	Población	% Periodo	% Año base
1976	18,000	s/d	s/d
1982	70,000	388.88	388.88
1988	200,000	285.7	1,111.1
2000	419,000	209.5	2,327.7
2004	509,000	121.4	2,827.7
2005	526,701	104.2	3,111.5

Fuente: Instituto de Planeación de Desarrollo Urbano (IMPLAN), Municipio de Benito Juárez, 2008

El constante incremento de la oferta hotelera incide directamente en el crecimiento de la zona urbana.

El acelerado crecimiento de poblacional de la ciudad de Cancún se refleja en la necesidad de cada vez mayores y mejores servicios públicos entre los que se encuentra la infraestructura vial. De acuerdo al Plan Municipal de Desarrollo 2005-2008, las vialidades de la ciudad de Cancún superan los 1,000 kms.; circulando por ellas un poco más de 110 mil vehículos, que se incrementan significativamente en las temporadas de alta afluencia de turismo nacional.

Las vías de comunicación se consideran como un elemento necesario del desarrollo de la ciudad, toda vez que ellos permiten

dar accesibilidad al turismo, al comercio y en general a la movilidad urbana. En este sentido, cabe precisar que no hay estudios sobre la estructura vial para la movilidad urbana de Cancún.

El proceso de urbanización tiene profundas implicaciones en el desarrollo económico y social de la ciudad.

La ciudad concentra el 98% de la población, los comercios y la industria del municipio de Benito Juárez.

La diversificación económica en el ámbito regional ha convertido a la ciudad de Cancún en el centro logístico de la Riviera Maya, Cozumel e Isla Mujeres. Mientras que se potencia el papel de Mahaual, ubicado en

Chetumal, como el corazón y principal centro de atracción turística de la Riviera Maya. Es decir que la otra importancia de Cancún como centro de atracción turística, se está convirtiendo en centro de negocios turísticos.

No obstante que los retos fundamentales de todo ordenamiento territorial son: el crecimiento ordenado de las ciudades, la preservación de su sustentabilidad y la congruencia de los instrumentos de desarrollo urbano. Cancún no ha logrado conjuntar y equilibrar estos principios.

Es necesaria una revisión histórica de los mecanismos de planeación en cuanto al control y administración del actual desarrollo urbano de Cancún.

No hay evidencia de actualización de los instrumentos de planeación urbana a partir de un diagnóstico sobre la instrumentación de los existentes, como lo es el Plan Director de Desarrollo Urbano.

No existe un instrumento auxiliar de planeación, para que las autoridades municipales de Cancún tomen decisiones y apliquen directrices para un crecimiento urbano ordenado.

Modelo urbano de Marbella, España

El puerto de Marbella es una ciudad turística y un municipio del sur de España, perteneciente a la provincia de Málaga, en la comunidad autónoma de Andalucía. Está integrada en la comarca de la Costa del Sol Occidental y es la sede de la mancomunidad de municipios homónima y la cabeza del partido judicial que lleva su nombre.

Marbella está situada a orillas del Mediterráneo, entre Málaga y el Estrecho de Gibraltar, y en la falda de la Sierra Blanca. Su término municipal ocupa una superficie de 117 km², atravesados por la autovía y la autopista de peaje llamadas del Mediterráneo, principales accesos al municipio.

Con 134.623 habitantes según el censo de 2009, es el segundo municipio más poblado de la provincia y el octavo de Andalucía. Además, es una de las ciudades turísticas más importantes de la Costa del Sol y durante la mayor parte del año es centro de atracción del turismo internacional gracias principalmente a su clima y su infraestructura turística. Aunque menos conocido, la ciudad también cuenta con un significativo patrimonio

arqueológico y con varios museos y espacios escénicos, así como un calendario cultural con eventos que van desde el reggae hasta la ópera.

Pionera de la industria siderúrgica española en el siglo XIX, Marbella experimentó una expansión y crecimiento continuos a lo largo de las últimas décadas del siglo XX, desarrollando una economía basada en la construcción y la oferta turística destinada a visitantes y residentes temporales de medio y alto poder adquisitivo. El desarrollo de la industria turística y la prosperidad derivada de ella (el municipio concentra entre el 7 y el 10% del PIB de Andalucía según algunas fuentes) han atraído a una población de origen diverso, pero también han propiciado la actividad del crimen organizado internacional, que, junto con los escándalos de corrupción institucional, ha marcado la imagen de la Marbella contemporánea.

En las primeras décadas del siglo aparecen los primeros hoteles: el Comercial, inaugurado en 1918, y el Miramar, que abrió sus puertas en 1934.

Durante el período de la II República, Marbella experimenta importantes transformaciones sociales motivadas por una fuerte movilización política y social. En los inicios de la Guerra Civil Española, Marbella fue, junto con Casares, el pueblo de la comarca occidental malagueña donde se

manifestó con mayor intensidad la violencia anticlerical. Varios edificios religiosos de la ciudad fueron incendiados el día después del fallido levantamiento que dio origen a la Guerra Civil, entre ellos la Iglesia de Santa María de la Encarnación y la Iglesia de San Pedro Alcántara, de las que sólo quedaron en pie las estructuras tomadas por el Bando Nacional con ayuda de tropas de la Italia Fascista durante los primeros meses de la guerra, Marbella se convierte en refugio de destacados dirigentes nazis como Léon Degrelle y Wolfgang Jugler, y en un lugar predilecto para el ocio y el negocio de numerosas personalidades falangistas como José Antonio Girón de Velasco y José Banús, amigos personales del dictador y responsables del desarrollo urbanístico que se inicia en Marbella en los años 1960. En este proceso de expansión urbanística participan no sólo personas hasta entonces ajenas a la localidad, como los citados, sino también las autoridades y dirigentes locales del partido único, una vez eliminada físicamente y de manera casi absoluta la oposición republicana.

Tras la Segunda Guerra Mundial, apareció en Marbella Ricardo Soriano Scholtz von Hermensdorff, Marqués de Ivanrey, quien hizo propaganda de Marbella entre sus ricos y famosos amigos. Ricardo Soriano adquirió una finca situada entre Marbella y San Pedro y allí construyó un complejo hotelero denominado “Venta y Albergues El Rodeo”, dando comienzo al desarrollo

del turismo de lujo en Marbella. Su sobrino, Alfonso de Hohenlohe, adquirió la finca Santa Margarita, embrión de lo que en 1954 sería el Marbella Club. Los pasos de estos serían secundados más tarde por miembros de otras conocidas familias europeas: Bismarck, Rothschild, Thurn und Taxis, Metternich, Goldsmith, de Mora y Aragón, o la familia Thyssen-Bornemisza, convirtiendo a Marbella en un punto de encuentro de la jet set internacional.

La principal fuente económica de Marbella, se refleja e través de sus 27 km de litoral del término de Marbella se dividen en 24 playas de diferentes características, aunque, debido a la expansión urbanística del municipio, todas son playas urbanas o semiurbanas. En general se trata de playas de oleaje moderado con arena dorada u oscura de grano fino, medio o grueso, siendo posible también encontrar alguna de grava. El grado de ocupación suele ser alto o medio, especialmente durante los meses de verano, cuando se concentra la llegada de turistas. Entre ellas, pueden citarse la playa de Artola o Cabopino, situada en la zona protegida de las Dunas de Artola, junto al puerto de Cabopino, por ser una de las pocas playas nudistas de Marbella; las de Venus y La Fontanilla, céntricas y muy frecuentadas; y las de Puerto Banús y San Pedro Alcántara, que cuentan con bandera azul.

Entre la década de los 90's y hasta el año 2006, Marbella estuvo gobernada por el Grupo Independiente Liberal, partido político de izquierda en España, y fue precisamente en el año 2006 cuando se caracterizó por un "urbanismo a la carta", especulativo y depredador con el medio ambiente y con mecanismos de corrupción, lo que dio paso al actual caso "Malaya", que refleja el legado de destrucción ambiental y de masificación en Marbella a principios de 2006 tiene un claro exponente en la cifra de 30.000 viviendas ilegales construidas en el término municipal y una falta de infraestructuras educativas y sanitarias considerable. Actualmente el término "urbanismo marbellí" es sinónimo de corrupción urbanística.

Análisis comparativo de ambos modelos urbanos

La principal coincidencia entre ambos modelos de ciudad turística es que para ambos caos, son los polos turísticos más importantes de su zona respectiva. Para el caso de Cancún, México con relación a lo que se conoce como "Riviera Maya" y para el caso de Marbella, España con relación a lo que se conoce como "Costa del Sol".

A continuación se realiza el análisis comparativo, en donde los fundamentos del desarrollo sostenible combinan dos conceptos: el fenómeno urbano y la calidad de vida. No se concibe una sin la presencia del otro. Tenemos la obligación de recuperar el concepto de ciudad como hecho urbano-humano y calidad de vida; fusión de valores emergentes, siendo el conjunto de necesidades urbanas adaptadas a los cambios de nuestra existencia. Optimizar ambos aspectos implica la necesaria síntesis que significan a su vez una apertura “la complejidad” (diversidad, coexistencia, integración, corresponsabilidad y alteridad).

Con relación al caso de Marbella, España, se da el paradójismo propiciado por el cambio de una sociedad de estructura mediterránea que combina la necesidad de los individuos que la componen y la industria turística que la sustenta. En los últimos años se ha producido un desastre urbanístico que ha influido negativamente en la vivienda, educación, infraestructuras y servicios.

Hoy se dejan ver los efectos perversos provocados por la opulencia del desarrollo económico, apareciendo problemas como los que afectan al medio ambiente con difícil solución (pago de los presupuestos de la economía monetaria).

Persisten conjuntamente las viejas exterioridades como pobreza y desempleo, añadiendo otras nuevas de naturaleza psicosocial derivadas de la relación del hombre con el avance social y la tecnología, sometimiento social a las grandes organizaciones inversionistas con la consecuente enajenación del ciudadano de los procesos de decisión, resultando de ello la impersonalidad de los espacios: la homogenización de los hábitos influenciados por los medios que refuerzan un estilo de vida unidimensional, empujando a la impersonalidad y produciendo con ello la pérdida de referentes sociales propios identificables.

En los albores de la sociedad de la información, la incorporación del medio ambiente es la que tiene un gran influjo sobre la calidad de vida. Es fundamental conjugar el uso del espacio y tiempo sobre el territorio, la cultura y las relaciones sociales para recrear el fenómeno que muestra con mayor claridad la interdependencia de las diversas dimensiones de la vida urbana, siendo necesaria la existencia de sistemas abiertos y los límites del propio ecosistema.

Un medio ambiente deficiente equivale a salud deficiente y pone en evidencia los desequilibrios sociales y territoriales que pueden llegar a ser motivo de tensión y conflictos sociales de muy diferentes naturalezas.

El turista antiguo y el actual busca en Marbella nuevos recursos de ocio y es y ha sido exigente en cuanto a la calidad ambiental de este municipio que presumía de un urbanismo horizontal con amplias zonas verdes y mucho equipamiento.

La relación entre calidad ambiental y bienestar nos da la ecología urbana. La relación entre calidad ambiental e identidad cultural tiene como resultado la antropología urbana. La relación entre bienestar e identidad cultural nos lleva al desarrollo urbano.

El desarrollo sostenible debe apostar con eficacia por un desarrollo basado más en la mejora de la calidad, el uso racional de los recursos y la calidad ambiental ya que los recursos naturales y el suelo de Marbella no son infinitos.

Diversos estudios han revelado el carácter insostenible del modelo turístico que actualmente impera en toda la economía de la Costa del Sol y recomienda una reorientación para evitar el colapso. Es el visitante finalmente el que decidirá si afrontar un destino turístico masificado. El diagnóstico de saturación refleja que todavía es sólo el 10% de los turistas los que han percibido ya los umbrales de capacidad de carga del destino, estando en disposición de abandonarlo pero un porcentaje mayor (el 38%) ya percibe la masificación del destino y un 25% están dispuestos a no volver. Si bien es cierto que estos turistas pueden ser reemplazados por otros, éstos serán de menor poder adquisitivo lo que sin duda repercutirá en la rentabilidad de la industria turística de Marbella.

Entendemos como principal industria de Marbella, el turismo y el urbanismo sometido a ésta. Por tanto y basándonos en el caso de Cancún, México, consideramos que el futuro de Marbella está en el mantenimiento del modelo de "turismo de calidad" por el que ha sido conocida mundialmente desde la década de los 60's.

La actividad turística para ambos modelos urbanos, que se caracteriza por la rápida amortización de la inversión, constituye uno de los sectores de la economía que en la actual etapa neoliberal recibe un gran impulso, debido principalmente a que genera divisas y empleos, razón esta última por la que se le atribuye un interés social. Así, el turismo, encuentra una justificación fundamental.

En México el turismo ha crecido en forma notable a partir de la política económica, siendo Cancún su mejor ejemplo. "El poder transformador y dominador de nuestra

especie sobre el medio ambiente, es motivo de preocupación y zozobra, ante la perspectiva de un mundo que pierde su capacidad para sostener a la población que crece y modifica su medio en una forma aparentemente incontenible” (Vázquez, 1982: 15-59). Los planes y proyectos urbanísticos que abrieron nuevas fronteras al turismo transformaron los rasgos originales de la isla y las áreas adyacentes en un medio en el que lo convencional incide sobre la naturaleza en menoscabo de los valores escénicos del litoral costero y las márgenes de la laguna Nichupté.

Al iniciarse el proyecto turístico integralmente planificado, la construcción de la ciudad de Cancún se habilitó entre 1974 y 1975 y se desmontó paulatinamente la selva media subperennifolia en una superficie de 734 ha que ocupó la ciudad en 1980, además de las 256 ha destinadas al aeropuerto internacional.

También se eliminaron 370 ha de manglar en la porción seleccionada para la habilitación de la zona hotelera; con ello, el área de la cubierta vegetal disminuyó ante la expansión del desarrollo turístico que avanzó 13 km a lo largo de la isla, aproximadamente hasta la playa conocida como “Ballenas”.

Por otra parte, el requerimiento de material para la construcción de carreteras, viviendas e instalaciones turísticas, así

como su exportación a Estados Unidos, induce a la explotación de la cantera de caliza en amplias zonas de vegetación secundaria ubicadas, fundamentalmente. En el lado oriente de la vía Cancún-Tulum, aunque es necesario aclarar que la explotación de los bancos de material de construcción ha propiciado innumerables zonas desprovistas de vegetación, tanto en el área en estudio como fuera de ella, lo cual da lugar a la alteración de otros componentes bióticos y abióticos como resultado del impacto que ha ocasionado el desarrollo turístico y urbano de Cancún. Para el caso de Marbella, España, el mejor ejemplo del impacto urbano y de deterioro ambiental es el actual caso “Malaya”.

Conclusiones preliminares

El turismo es un fenómeno relativamente reciente, que empieza a adquirir trascendencia entre finales del Siglo XIX y principios del XX. Para el caso de España, se trata de un turismo profundamente elitista, de naturaleza mayoritariamente cultural y al que sólo puede acceder una pequeña minoría perteneciente a la clase más acomodada.

Básicamente estamos de acuerdo con el modelo de ciudad que plantea el avance de los actuales instrumentos de planeación, como es el caso del Plan de Gobierno de la Obra Urbana (PGOU), en el que se valora

positivamente la reserva de zonas verdes y el mantenimiento de Marbella como referente turístico de calidad.

La duda que nos surge es cómo se puede compaginar lo anteriormente expuesto con las barbaridades urbanísticas consolidadas en el término municipal y las previsiones de aumento de la población que se plantean en el Plan de Ordenación del Territorio (POT), junto con la construcción paulatina de 50,000 nuevas viviendas que saturarían los actuales núcleos poblacionales, se debe pensar en cómo se van a restituir los equipamientos perdidos estos años. Qué va a ocurrir con las casi 1000 edificaciones que aparecen en la periferia fuera de planeamiento. Cómo se va a gestionar el transporte público que, siendo fundamental, no puede ser tratado del mismo modo que en otras ciudades debido a la distribución de la población en numerosas urbanizaciones, muchas de ellas alejadas de las principales vías de comunicación.

Marbella tiene las tasas más elevadas de motorización de la Provincia (Málaga). Es un hecho constatado que desde Fuengirola a Marbella y desde Marbella a San Pedro Alcántara hay congestión durante el verano, los fines de semana y las horas punta. Los constantes atascos que se producen en las comunicaciones Norte-Sur por la Variante de la N-340, en los cruces de La Cañada y Trapiche, no han sido paliados en modo alguno por la autopista de peaje. El uso de intercambiadores (transbordo de autobuses) puede producir más conflictos en las entradas de las concentraciones urbanas de Marbella y San Pedro. El transporte colectivo se pretende lograr, en parte, con un tren litoral pero los pronósticos señalan que éste no reduce sustancialmente el uso del vehículo (no más del 10% de los automovilistas) y no está vinculado a flujos transversales por lo que el usuario siempre dependerá de un segundo sistema de transporte lo que nos hace pensar que no disminuirá considerablemente el número de vehículos al seguir siendo éste el sistema más ágil. Debería valorarse el aumentar las relaciones entre las grandes vías de circulación que se proyectan y la creación de aparcamientos en las entradas de los centros urbanos.

El futuro de Marbella debe basarse en el mantenimiento del modelo de turismo de calidad por excelencia, manteniendo la identidad propia de cada núcleo poblacional. Es fundamental recuperar, en la medida de lo posible, los valores artísticos, culturales, históricos y medio ambientales que la han caracterizado.

El diagnóstico general sobre los centros turísticos tradicionales mediterráneos, retomando el caso español, a través de Marbella, nos muestra la existencia generalizada de una crisis

hotelera que afecta a numerosas regiones, en la que juega un importante papel el hecho de que estos centros turísticos sean obsoletos por su falta de adecuación a las nuevas demandas turísticas. La respuesta implica actuaciones para la rehabilitación y/o adaptación de antiguas marinas y/o centros turísticos tradicionales para reconvertirlos en espacios más humanos y convivenciales con una oferta más diversificada de actividades recreativas y/o culturales.

Las nuevas prácticas socio-lúdicas surgidas por el cambio de las motivaciones sociológicas y económicas de la nueva sociedad postmoderna de finales del siglo XX y principios del XXI implican la necesidad de desarrollar nuevos modelos turísticos para poder responder a estas nuevas necesidades relativas al ocio, tiempo libre y/o vacaciones. Implican la oferta de productos turísticos en los que la flexibilidad pueda dar respuesta a la tendencia a la individualización creciente.

La nueva situación produce transformaciones aún más importantes en el entorno, como

la competencia entre ciudades por los recursos hídricos. De esta forma, aunque las tecnologías modernas han superado las limitaciones locales, el crecimiento demográfico plantea unas demandas que, aparte del coste excesivo (que crece de forma constante según aumenta la distancia a los recursos), definen un límite concreto para la expansión urbana. La escasez de agua potable puede limitar el desarrollo actual mucho antes de que la escasez de alimentos frene el crecimiento de la población.

Esta situación requiere un nuevo enfoque para el problema global de los asentamientos urbanos. Existen propuestas dotadas ya con un bagaje de cincuenta años y abarcables adecuadamente desde la óptica de la historia.

Resumiendo y a manera de conclusión, aun preeliminar, la propuesta de reestructuración de modelo de ciudad para ambos modelos urbanos, conlleva fundamentalmente un desarrollo sostenible en función a dicha calidad turística y de servicios e infraestructura urbana, donde se contemple en igual medida el urbanismo social.

Referencias Bibliográficas

- Ayuntamiento de Marbella (2008): Plan de Gobierno de la Obra Urbana. Marbella, España
- Ayuntamiento de Marbella (2010.): Estadísticas municipales, Marbella, España.
- Ayuntamiento de Marbella (2010): La historia del turismo, Marbella, España.
- Calderón, J.; Orozco, M. (2009): Planeación y modelo urbano: El caso de Cancún, Quintana Roo en *Quivera*, vol. 11, núm. 2, junio-diciembre, 2009, pp. 18-34. Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- Campos, B.; Castillo, L.; Velázquez, D. (2007): Urbanización y turismo. Editorial UQROO, Chetumal, Quintana Roo.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2008): DECRETO por el que se declara Área Natural Protegida, con la categoría de área de protección de flora y fauna, la región conocida como Manglares de Nichupté, localizada en el Municipio de Benito Juárez, en el Estado de Quintana Roo. Presidencia de la República, 26 de Febrero de 2008. México, D.F.
- Excelsior (2008): Nota periodística “Recibe Cancún reconocimiento internacional por su desarrollo urbano”, Publicado el 23 de Diciembre de 2008, Cancún, Quintana Roo.
- Fondo de Infraestructura Turística (INFRATUR) (1973): Informe Anual de 1973. Banco de México, México, D.F.
- H. Ayuntamiento del Municipio de Benito Juárez (H.A.M.B.J.) (2005): Plan Municipal de Desarrollo 2005-2008, Cancún, Quintana Roo, México.
- H. Ayuntamiento del Municipio de Benito Juárez (H.A.M.B.J.) (2008): Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011, Cancún, Quintana Roo, México.
- Instituto de Planeación de Desarrollo Urbano (IMPLAN, BJ) (2008): “Plan Estratégico Cancún 2030”, IMPLAN, Cancún, Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo.
- Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI) (2000): XII Censo General de Población y Vivienda, INEGI, México, D.F.
- ----- (2005): Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI, México, D.F.
- ----- (2007): Anuario Estadístico del Estado de Quintana Roo 2007, INEGI, Quintana Roo.
- Secretaría de Turismo (SECTUR) (2001): Informe Anual de Actividades. SECTUR, Gobierno Federal, México, D.F.
- Salvador Bravo Jiménez. UNED (2008): Evolución del poblamiento fenicio en la costa mediterránea andaluza. Junta de Andalucía. Sevilla, España.
- **Consultas en Internet:**
www.cancun.info (consultado en Noviembre de 2010)
www.mapserver.inegi.gob.mx/geografia/espanol/estados/qroo/imgs23/cancun.pdf (consultado en Noviembre de 2010)

1 Profesora investigadora de la Facultad de Planeación Urbana y Regional, e integrante del Cuerpo Académico Planeación, Urbanismo y Medio Ambiente. El coautor es egresado de la misma facultad y este artículo se elabora con base en la tesis de grado para obtener el título de Licenciada en Planeación Territorial.

2 Profesor investigador de la Facultad de Planeación Urbana y Regional, e integrante del Cuerpo Académico Planeación, Urbanismo y Medio Ambiente.

La floricultura como opción de desarrollo económico local en cuatro localidades del municipio de Ixtlahuaca, Estado de México

Verónica Miranda Rosales¹
Marco Antonio Peña Román
Pedro Leobardo Jiménez Sánchez²



TRES.2

Resumen

Este trabajo aborda la actividad florícola en las localidades de San Miguel Enyege, San José Huereje, San Bartolo del Llano y San Lorenzo Toxico del municipio de Ixtlahuaca, México; a fin de analizar si esta actividad cuenta con las condiciones para ser considerada una actividad opcional del sector primario que represente una iniciativa de desarrollo económico local que cumpla con los objetivos que este plantea, primordialmente en lo que se refiere al impacto que genere en el bienestar económico y de calidad de vida de las familias productoras y la capacidad de incorporar a demás actores de este proceso.

Palabras clave:

Actividad Florícola, Sector Primario, Desarrollo Económico Local.

Summary

This paper addresses the flower business in the towns of San Miguel Enyege, San Jose Huereje, San Bartolo del Llano and San Lorenzo Toxico Ixtlahuaca Township, Mexico to discuss whether this activity has the conditions to be considered an optional activity the primary sector that represents a local economic development initiative that meets the objectives that this arises primarily in regard to the impact that it generates in economic prosperity and quality of life of farming families and the ability to incorporate other actors in this process.

Key Words:

Flower Business, Primary Sector, Local Economic Development.

Introducción

La globalización económica ha traído consigo una reestructuración de las actividades económicas dentro de un contexto de competitividad, que actualmente exponen una serie de retos a la vez que ofrecen nuevas oportunidades para el desarrollo de los territorios.

Esto ha generado un escenario completamente dualizado, donde existen territorios ganadores que han contado con oportunidades para su desarrollo y territorios perdedores o poco favorecidos por las condiciones creadas por la globalización.

Ante este panorama de desigualdad entre sectores y territorios, ha sido necesario crear nuevas opciones que permitan lograr un desarrollo en aquellos lugares poco favorecidos en los procesos económicos. Estos han tenido que aprovechar las oportunidades brindadas por sus ventajas comparativas con otros territorios a través de la utilización de su potencial endógeno, generando un entorno local que favorece la competitividad y la creación de empleos para los residentes locales.

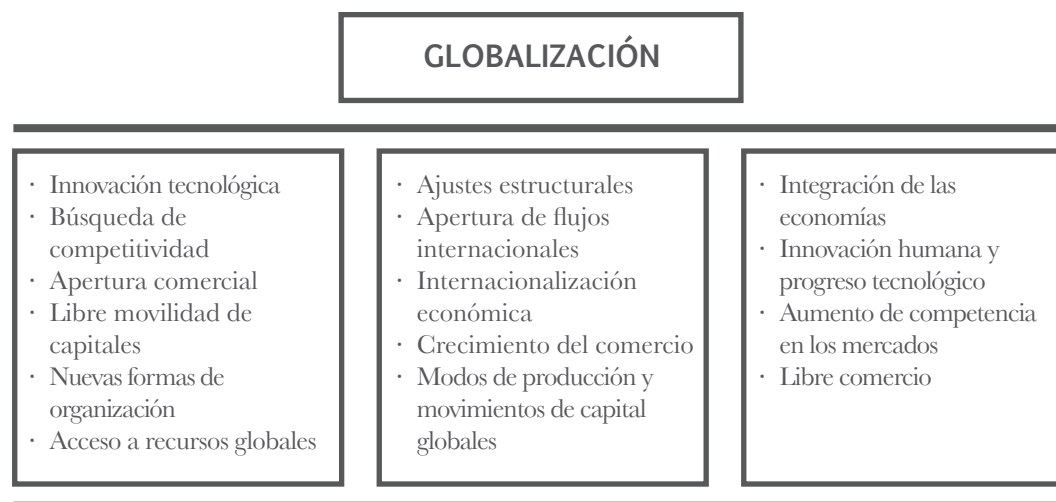
El proceso de reestructuración económica llevado a cabo en varios países incluyendo México, ha planteado la importancia de generar un desarrollo desde abajo, dentro del cual, “se ha dado una revalorización de lo local como el espacio de definición de las formas de convivencia, de organización social, y de realización de anhelos y logros de bienestar” (Cabrero, 1996, citado en Peña, 2004), asumiendo que ante el proceso de la globalización, los territorios locales adquieren mayor relevancia dentro del desarrollo económico, social, y político de los países. Debido a esto, el territorio a un nivel local retoma mayor relevancia para la construcción de una reestructuración económica mediante la participación de los agentes locales: sector privado, gobierno local y población.

El Desarrollo Económico Local (DEL), plantea que para que los territorios puedan generar un desarrollo de su economía y de sus actividades productivas, debe de haber una movilización de los actores locales para impulsar actividades que creen ese tipo de desarrollo, de crecimiento económico, generación de empleos, mayores ingresos, y sobre todo que repercuta en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

1. La globalización y su relación con el desarrollo económico local

La importancia de abordar el término globalización, radica en reconocer que este proceso ha sido generador de cambios en el territorio, referidos principalmente a aumento de competitividad en los mercados, avance e innovación tecnológica y formas de organización.


Esquema No. 1 Principales características de la globalización



Fuente: Elaboración propia con base en marco teórico.

Como lo señala Vázquez (1999), la globalización ha generado competencia entre territorios, a través del fortalecimiento de ventajas competitivas, aprovechamiento de sus recursos, diferenciando y especializando sus sistemas productivos, lo que ha generado regiones ganadoras y regiones perdedoras.

Ante esta situación de dualidad que se presenta en las regiones o en las ciudades, aquellas que no han sido favorecidas o ganadoras, no cuentan con las condiciones necesarias para competir y quedan fuera de la posibilidad de crecer y desarrollarse.



Desarrollo económico e implicaciones territoriales

Tabla No 1. Escenario generado por la globalización

REGIONES GANADORAS	REGIONES PERDEDORAS
<ul style="list-style-type: none"> - Mayor acceso a tecnología - Concentración de población. - Acumulación de capital y actividades - Polos de crecimiento - Acceso a recursos globales 	<p>Exclusión a la posibilidad de competir, desarrollarse y acceder a las oportunidades que ofrece la globalización.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en marco teórico.

Para este caso de estudio, es necesario entender a la globalización como un proceso que ha generado un panorama en el que municipios del país como Ixtlahuaca, queden exentos de la atracción de actividades y de capitales que les permitan generar un desarrollo en el territorio, además que reducen su capacidad competitiva en actividades tradicionales del sector primario por la falta de inversión en tecnología que permita aumentar la productividad. Sin embargo, también favorece la creación de nuevas actividades para generar desarrollo local aprovechando las capacidades y recursos con los que se cuenta en el territorio.

En este punto, es donde tanto los países del primer mundo como los menos desarrollados, incluyendo México, han adoptado medidas y políticas que les permitan aminorar los efectos negativos de este proceso, así como también aprovechar las ventajas que ofrece, y adaptándose a una nueva forma de buscar el desarrollo, y de igual forma, tratar de reducir las desigualdades originadas.

A este respecto, las ideas planteadas dejan ver que en el transcurso de las últimas décadas y derivado de la influencia del proceso de globalización económica, el Estado ha dado entre las prioridades de sus programas de reestructuración mucho peso a la descentralización de sus responsabilidades, haciendo que los gobiernos locales enfrenten nuevos desafíos. Exclusión, pobreza, y el alto nivel de desempleo han hecho que los gobiernos locales adquieran una mayor participación en el aparato productivo y en el mercado de trabajo local, aunado también al nivel de participación y exigencia por parte de la sociedad.

La incorporación de México a un escenario global no ha escapado a las tendencias de reestructuración económica, descentralización y democratización que colocan a los espacios locales mexicanos no solo en un proceso de cambio, sino también frente a nuevos desafíos.

Como menciona Gallicchio (2004), el desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde lo local en este nuevo contexto de globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en lo global de manera competitiva, capitalizando al máximo posible sus capacidades por medio de las estrategias de los diferentes actores en juego.

Por tanto, la importancia que adquiere lo local dentro del proceso globalizador, radica en el fracaso o deterioro de los modelos de desarrollo centralizados y las políticas dirigidas de arriba hacia abajo, y la necesidad de adaptación de las comunidades locales a este cambio que promueve una mayor participación de los gobiernos locales para llevar a cabo el ajuste de sus sistemas productivos y mercados de trabajo locales que busquen alternativas para poder reducir los efectos negativos derivados de la globalización a los que se enfrentan.

Esta investigación se sustenta en la idea de ubicar lo **local**, como esa iniciativa para

mitigar los efectos negativos y la desigualdad que ha provocado la globalización en los territorios menos favorecidos, planteando una visión de planeación dirigida al aprovechamiento más óptimo de los recursos y oportunidades con que cuente cada territorio.

Por lo tanto, definimos al **Desarrollo Económico Local (DEL)**, como un proceso en el que personas, instituciones o gobiernos locales se movilizan o participan para reactivar la economía a través de la creación, reforzamiento o estabilización de actividades que generen crecimiento económico, mostrando una capacidad de aprovechamiento de los recursos endógenos de forma productiva, eficiente y sustentable. Cabe señalar que el DEL no se limita territorialmente solo a localidades, sino que abarca también municipios, regiones o territorios más amplios; tampoco se limita a la utilización de recursos endógenos, por el contrario, debe procurar el aprovechamiento de recursos exógenos, así como también, cohabita con las políticas de desarrollo de arriba hacia abajo, incorporando a los demás niveles de administración del Estado.

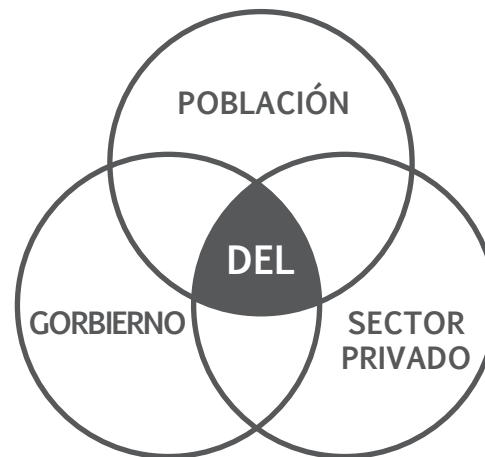
Ahora resulta importante identificar en primer lugar, cuales son los objetivos del DEL, en otras palabras, cuales son los beneficios que se pretende lograr con la adopción de este tipo de desarrollo.

Para autores como Albuquerque (2008), el objetivo último de las estrategias de desarrollo local debe ser lograr el fortalecimiento de la base productiva y empresarial local para colaborar en el crecimiento del empleo, del ingreso y con ellos el nivel y calidad de vida de la población local; para la Asociación Chilena de Municipios (citado en: Corporación, 2002), lo es potenciar las fuentes de riqueza del territorio, a partir de los recursos de que dispone; Albuquerque (2003), también señala que el desarrollo local debe orientarse, a asegurar mejores condiciones de vida de la población local, tratando de centrarse fundamentalmente (aunque no siempre exclusivamente) en la mejor utilización de los recursos locales, a fin de promover nuevas empresas y puestos de trabajo locales.

Con los argumentos anteriores, podemos decir que, los objetivos del DEL buscan obtener beneficios desde dos vertientes: por un lado, al territorio, a través del impulso que se da a la base productiva y empresarial, al aprovechamiento de los recursos con los que se cuenta, la competitividad y acumulación de capital y a la creación de un entorno atractivo para la inversión; por otro lado, a la población, con la creación de nuevas fuentes de empleo, mejora en los niveles de ingreso y por ende, en la calidad de vida de la población.

Para que se puedan lograr estos objetivos, se tiene que contar con los actores básicos en el proceso que son:

Esquema No 2: Participantes en el Desarrollo Económico Local



Fuente: Elaboración propia.

La población: la idea de participación de la sociedad civil, que ayuda a establecer agendas y tomar iniciativas. La representación de la comunidad en las asociaciones locales es una forma activa de participación ciudadana. Las asociaciones y la participación son una tendencia central en la política de desarrollo local que promete atraer nuevos recursos, habilidades, coordinación y participación democrática para las políticas públicas económicas y sociales. (OCDE, 2002)

El sector privado: es necesario contar con la iniciativa privada que contemple la idea de que el desarrollo económico debe ir a la par del desarrollo local de la sociedad (Coraggio 1999 citado en Peña, 2004).

El gobierno local: este es esencial para poder generar el desarrollo local, y según Rosales (2008), debe cumplir las siguientes tareas:

- Creación de un entorno adecuado para la instalación de actividades económicas.
- Atracción directa de actividades económicas.
- Regular la localización de las actividades productivas.
- Formación de recursos humanos para el desarrollo.
- Asegurar la sustentabilidad del desarrollo.
- Otras acciones de facilitación del desarrollo.

Ahora bien, la forma en la que se va a llevar a cabo el DEL, es a través de iniciativas que van a ser las actividades que generen el desarrollo en el territorio. Estas iniciativas generalmente van a proceder de las necesidades locales, la actitud emprendedora de los actores y de la capacidad de aprovechar los recursos con los que se cuenta.

En el municipio de Ixtlahuaca, ha habido la iniciativa por parte de la población local, por reactivar la actividad en el campo, pero no en el cultivo tradicional, sino introduciendo la producción de flores como una actividad alternativa.

Factores de análisis del Desarrollo Económico Local

Las dos posturas que a continuación se explicarán, fueron tomadas para esta investigación, porque se consideran acordes y aptas para poder analizar a la actividad florícola como una opción de desarrollo económico en cuatro localidades del municipio de Ixtlahuaca.

En la metodología expuesta por Albuquerque (1997), el autor señala que esta, constituye una guía para recoger los aspectos a considerar en el análisis de las potencialidades de desarrollo económico local que permitan la construcción de un entorno innovador que impulse el surgimiento y sustento de las iniciativas locales de desarrollo. Aplicando los criterios de Albuquerque para esta investigación se incluyeron como los principales aspectos los siguientes:

Tabla No. 2: Recursos necesarios para el DEL

RECURSOS FÍSICOS	<p>Recursos físicos-territoriales</p> <p>Ubicación, clima, orografía, hidrología, uso de suelo.</p> <p>Infraestructuras</p> <p>Vialidad y transporte, cobertura de servicios básicos, cobertura de equipamientos, servicios colectivos.</p>
RECURSOS HUMANOS	<p>Población total, por género y pirámide poblacional. PEA, PEI, Población desocupada, Analfabetismo, calificación y experiencia de la mano de obra, escolaridad.</p>
RECURSOS ECONÓMICO FINANCIEROS	<p>Empleo por actividad productiva, nivel de ingresos, fuentes de financiamiento.</p>
RECURSOS TECNOLÓGICOS	<p>Generación y difusión de nuevas tecnologías.</p>
RECURSOS SOCIALES Y CULTURALES	<p>Participación ciudadana, existencia de líderes y elites culturales, económicas o políticas, valoración del entorno natural.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Albuquerque (1997).

Factores de análisis de iniciativas de desarrollo local

Esta metodología fue retomada de García y otros (1998) y su objetivo es proponer algunos criterios para el análisis de iniciativas locales desde el punto de vista de su contribución al desarrollo local, y sugiere considerar por lo menos los siguientes aspectos:

Participación relevante de los actores locales: Se entiende la iniciativa por parte de la población (productores) por involucrarse en actividades que favorezcan el desarrollo de la actividad florícola, por ejemplo, en la ampliación de la variedad de especies de plantas a producir, la búsqueda de los mercados de consumo de sus productos, así como también, a las innovaciones en las técnicas de producción y diversificación de plantas.


Generación de empleos permanentes: se abordará que tantos empleos puede generar la actividad florícola, asumiendo que la producción y comercialización de flor es una actividad que se da todo el año, y no solo por temporada, lo que garantiza la necesidad de emplear fuerza de trabajo, ya sea empleados remunerados o la fuerza de trabajo por parte del mismo productor y la familia.

Aprovechamiento innovador de los recursos locales: Este aspecto se refiere

a como hacer un mejor uso de los recursos locales. Lo anterior se adapta al tema de investigación, al analizar la forma en como se aprovechan los recursos locales del municipio de Ixtlahuaca, categorizándolos en tres tipos de recursos: **naturales**, esto debido a las condiciones de clima y suelo que se presentan en la localidad; **sociales o humanos**, refiriéndose a la oferta de mano de obra y oportunidad de empleo para la población desocupada e inactiva del municipio; y **económicas**, en las que se puede aprovechar la cercanía con mercados de consumo.

Introducción de nuevas formas de organización: Este aspecto se aborda, refiriéndose a la capacidad de asociación que tengan los productores, buscando obtener mayores facilidades en cuanto a la obtención de apoyos crediticios por parte del gobierno o de particulares, así como también, tener la posibilidad de introducir sus productos a otros mercados, conformando vínculos de apoyo colectivo y recíproco entre ellos.

Ciclo de desarrollo de las iniciativas: Es importante conocer la etapa del ciclo en la que se encuentra la iniciativa para tener un acercamiento al momento y dificultades por las que está pasando el desarrollo de la iniciativa.



Desarrollo económico e implicaciones territoriales

Tabla No. 3 Etapas del ciclo de desarrollo de las iniciativas

ETAPA	CARACTERÍSTICAS
GESTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> · Poca difusión · Pocos actores y con recursos insuficientes · Sin acciones directas para puesta en marcha
INSTRUMENTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> · Obtienen fuentes de financiamiento · Difusión entre actores clave · Se pone en marcha la iniciativa · Se define la eliminación o continuidad de la iniciativa
DIFUSIÓN	<ul style="list-style-type: none"> · El proyecto se expande · Más socios o actores involucrados

Fuente: Elaboración propia con base en García y otros (1998).

Naturaleza del mercado: Esto nos va a permitir saber si el mercado al que se pretende entrar, no cuenta con un dominio por parte de un grupo reducido de grandes productores y así se permita un escenario de competencia perfecta. Para conocer la naturaleza del mercado García y otros (1998) señalan que se deben analizar los siguientes aspectos.

- Prácticas para la fijación de precios
- Aproximación al número de productores
- Definir el ámbito de la empresa (local, regional, nacional)
- Conocer la propiedad de la empresa (pública, privada, mixta)
- Conocer si existen bloqueos en el mercado (naturales o económicos)

Escala apropiada: Esta es importante a la hora de pensar cuanto se puede producir con la inversión que se piensa realizar y si el producto tiene cabida en el mercado donde se planea introducir. Adecuando el tamaño de la producción al tamaño de la demanda. Esto dependerá de la facilidad y apoyo que puedan tener los productores para poder colocar y comercializar sus productos en mercados de consumo cercanos o incluso pensar en exportaciones. Además se debe tomar en cuenta si las condiciones de infraestructura e insumos son capaces de sostener la producción.

Intervención del Estado: De acuerdo a la intervención del Estado, las iniciativas pueden tener carácter público, privado o mixto.

Tabla No. 4 Intervención del Estado

Carácter	Intervención del Estado
Pública	Participación directa del Estado Sin participación privada
Mixta	El Estado como socio, inversionista directo o promotor
Privada	El Estado se limita a la regulación

Fuente: Elaboración propia con base en García y otros (1998).

Impacto social: Se refiere a la contribución en la disminución de las desigualdades, la distribución del ingreso y la diversificación de las oportunidades de desarrollo personal para los habitantes. En este sentido, se puede tomar en consideración el que la población pueda tener acceso a una actividad que les sea retribuida con un salario, en el caso de ser empleados, o una mejora de los ingresos en el caso de ser propietarios o dueños, permitiéndoles poder acceder a un mejor nivel de vida.

Integración regional: Esta puede ser determinada en la medida en que los bienes y servicios producidos complementan las actividades de la región ó se crean redes de intercambio de materias primas, productos y conocimientos en la región. Refiriéndose al encadenamiento de las actividades productivas de la región con el uso de insumos locales.

Es importante señalar que, si bien las dos metodologías retomadas para analizar la floricultura como una opción de desarrollo económico local tienen ese objetivo final, se diferencian un poco en que, Alburquerque se enfoca más al territorio; es decir, si existen las condiciones básicas necesarias en el territorio (localidad, municipio, etc.) que puedan sostener e impulsar el desarrollo de las iniciativas. Por otro lado, la metodología planteada por García y otros (1998), aborda criterios enfocados a analizar de manera más específica a la propia actividad vista como una iniciativa de desarrollo económico local.

2. La actividad florícola en las localidades de San Miguel Enyege, San José Huereje, San Bartolo del Llano y San Lorenzo Toxico del municipio de Ixtlahuaca

La información que a continuación se presenta, fue incluida tratando de cubrir los requerimientos básicos señalados en las dos metodologías seleccionadas para realizar el análisis, y contiene un panorama actual de la actividad florícola en las localidades de estudio y de las condiciones del municipio de Ixtlahuaca.

Factores Físicos

El municipio de Ixtlahuaca se localiza a 33 kilómetros de la capital del estado; tiene una superficie aproximada de 336.48 kilómetros cuadrados (representa el 1.39% del territorio estatal). Su clima es templado subhúmedo, la precipitación pluvial promedio es de 740.2 mm³ registrando el periodo de lluvias de mayor intensidad en los meses de junio, julio y agosto. La temperatura media anual es de 14.8° C. Las condiciones orográficas del municipio de Ixtlahuaca, son propias para la agricultura de temporal y de riego. Presenta un tipo de suelo feozem el cual, es un suelo rico en materias orgánicas y nutrientes, caracterizados por ser profundos y generalmente situados en terrenos planos (como es el caso del municipio, y se utilizan con éxito en la agricultura de riego o de temporal. De acuerdo al PDUM de Ixtlahuaca los usos de suelo están divididos en tres principales clasificaciones generales, uso agrícola (78.31%), forestal (18.66%) y urbano (1.86%).

La producción de flores en Ixtlahuaca es una actividad incipiente, la cual no rebasa los seis años de existencia, es llevada a cabo en cuatro localidades del municipio, San Miguel Enyege, San José Huereje, San Bartolo del Llano y San Lorenzo Toxico. Los terrenos que poseen las familias productoras y que están destinados para trabajar el campo, van de las tres y hasta las cinco hectáreas; sin embargo, la mayor superficie que se detectó destinada a la actividad florícola fue de menos de dos hectáreas en la localidad de San Lorenzo Toxico. Existiendo aproximadamente un total de 6 hectáreas. En el caso de dos familias de Toxico, se siembra maíz única y exclusivamente para el autoconsumo, mientras que en los demás casos lo destinan también parte de la producción para comercializar.

Fotografías No 1 y 2 Floricultura en las localidades de estudio



Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo.

La variedad de especies de flores que son cultivadas por los productores de Ixtlahuaca son principalmente, alcatraz, clavel, rosa, crisantemo y macetería.

Fotografías No 3, y 4 Especies de flores producidas en las localidades de estudio



Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo.

Referente a la temporalidad de la producción de flor, esta varía dependiendo del tipo de flor, en el caso de la rosa, esta se lleva a cabo todo el año, y el alcatraz que es el que se produce en mayor cantidad, solo permite un periodo de descanso en los meses de noviembre a enero.

El municipio de Ixtlahuaca es considerado como un territorio que cuenta con una amplia conectividad. Su red vial se organiza a partir de una vialidad regional que es la Autopista Toluca–Atacomulco, que permite la conectividad directa con estos dos importantes centros de población.

En lo referente a lo servicios básicos, la cobertura de Energía Eléctrica alcanza un 94.96%, el agua potable cubre un 83.4% y drenaje un 45.51%.

Factores Humanos

En Ixtlahuaca se tiene una población de 126,505 (52% hombres, 48% mujeres), para el año de 2005. Su estructura poblacional actual comprende una concentración de población joven entre las edades de 0 a 14 años (34.85%), de 15 a 59 (57.16%), 60 y mas (6.55%).

La actividad florícola en Ixtlahuaca se lleva a cabo por familias de las localidades, lo que al momento representa la creación de negocios netamente de tipo familiar, debido a lo incipiente de la actividad. La estructura de las familias es de 4 hasta 7 integrantes y su estructura se constituye de 2 padres de familia en un rango de edad que oscila entre los 38 y 52 años de edad, y tres hijos en un rango de edad que va de los 4 hasta los 29 años. Las actividades a las que se dedican los padres de familia son obreros (55%), comerciantes (35%) y campesinos (10%). En todos los casos, la madre de familia esta dedicada a las labores del hogar y adicionalmente al cuidado de la flor; por otro lado la figura paterna está empleada como comerciante u obrero (en fábricas de la zona industrial de IUSA del municipio de Jocotitlán e incluso en Atacomulco), destinando también tiempo para la producción de la flor.

En lo que se refiere al grado de escolaridad de la población empleada en la floricultura, los padres de familia cuentan con un nivel bajo, solo el 40% tiene estudios de nivel secundaria, sin embargo, el nivel de escolaridad se eleva en el caso de los hijos ya que el 100% de estos en edad escolar lo hace, llegando a contar con educación media superior y superior.

Por otra parte la PEA por sector de 1990 a 2000 ha pasado de 29 a 17% en el SI, de 24 a 39% en el SII, y de 47 a 44% en el SIII.

Factores Económicos

La población empleada en los diferentes giros comerciales del municipio y de las demás fuentes de empleo en las que se ubican estos habitantes, reciben ingresos en la siguiente proporción:

Tabla No. 5 Nivel de ingresos de la población de Ixtlahuaca

INGRESOS	No recibe	Hasta 0.5 sm	0.5 – 1 sm	1 – 2 sm	2 – 3 sm	3 – 5 sm	5 – 10 sm	+10 sm	NE
Población	3,071	1,261	3,820	11,238	3,922	2,372	938	297	3,139

Fuente: INEGI, CGPyV 2000

La información respecto a los salarios o niveles de ingreso de los integrantes de las familias florícolas fueron limitados, por la negativa de la gente a dar esa información, sin embargo, los datos que se obtuvieron señalan un nivel de ingresos que va de los 1000 hasta los 2300 pesos semanales, el dato más bajo corresponde a obreros y mientras que el último a comerciantes o empleados. La población manifestó que, solo con estos ingresos no podrían cubrir sus gastos, por lo que los ingresos que perciben de la floricultura, representan el complemento y en tres casos la base de la economía familiar.

La cantidad de personas que realizan algún tipo de actividad en la producción de la flor, varía dependiendo del tamaño del terreno destinado, en todos los casos analizados, la familia completa destina su mano de obra en algún momento del proceso de producción, al ser en este momento una actividad netamente familiar. En el caso de San Lorenzo Toxico, en donde hay mayor adelanto en esta actividad, ya se emplea mano de obra contratada por temporada, específicamente en el proceso del corte de la flor.

Con respecto a las formas de crédito o financiamiento, los productores florícolas de Ixtlahuaca, han utilizado recursos propios para levantar sus invernaderos y adquirir la semilla y fertilizante necesario para poder llevar a cabo sus actividades. Lo anterior, debido a que aun son instalaciones de pequeña escala. Sin embargo, existen también casos en los que ya se ha solicitado y recibido apoyo a través del Ayuntamiento con promoción a través de invitaciones en las exposiciones municipales de flores y cultivos y la distribución de plástico para invernaderos en distintas comunidades, SEDAGRO con el financiamiento para

construcción de invernaderos con estructura metálica y bomba de agua, y del CESAVEM con el apoyo y orientación de tipo fitosanitario, sobre todo para erradicación de plagas. Abordando la etapa de comercialización de los productos florícolas, según lo obtenido de los productores, la demanda de flor se mantiene constante durante todo el año; para el caso del alcatraz, que es la especie que más se produce en Ixtlahuaca, eleva su demanda en los meses de febrero, mayo y noviembre y se detiene los meses de diciembre y enero que es cuando dejan descansar la tierra para el siguiente ciclo. Para el caso de la rosa, de forma parecida es más demandada los meses de febrero y mayo, a diferencia de que esta si se produce durante todo el año. A decir de los productores, estos incrementos en la venta de flor se deben a la celebración de días festivos en el país (14 de febrero, 10 de mayo, 2 de noviembre).

La venta de las flores la llevan a cabo los productores de forma directa con el consumidor, teniendo como principales puntos de venta las propias localidades, el mercado municipal de Ixtlahuaca y potencialmente en los municipios de Toluca y Atlacomulco.

Factores Tecnológicos

Por sus condiciones geográficas, en el municipio de Ixtlahuaca la actividad florícola se lleva a cabo en invernaderos o micro túneles. La mayoría de estos, hechos por los mismos productores con materiales rústicos y sencillos, solo uno de los invernaderos encontrados, cuenta con una infraestructura metálica y de plástico más duradera y resistente.

Fotografías No 5 y 6. Infraestructura de invernaderos en las localidades de estudio.



Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo

En lo que respecta a la forma de irrigación que utilizan para la producción de flor, las familias aún no cuentan con un sistema de riego que les permita regar sus invernaderos, sin embargo, por la dimensión de los mismos, pueden realizar esta actividad mediante el uso de mangueras o con cubetas, y utilizando el mismo suministro que ocupan para sus hogares. En la localidad de San Lorenzo Toxico se localiza un invernadero que cuenta con equipo para poder llevar a cabo el riego de las plantas, consiste en la instalación de aspersores conectados a una bomba que se abastece desde un pozo profundo. Es importante señalar que el invernadero que cuenta con este equipo, es tanto el de mayor tamaño, producción y mejor infraestructura.

Fotografías No 7, 8 y 9. Formas de riego en invernaderos de las localidades de estudio



Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo

De acuerdo a lo visto en los recorridos de campo, no se puede hablar de que al momento exista una inversión significativa en tecnología en los procesos de producción de flor en los invernaderos. Dado lo incipiente de la floricultura, se usan métodos tradicionales e infraestructura rústica en casi la totalidad de los invernaderos. Sin embargo, es importante señalar que conforme se ha contado con apoyos financieros y crediticios que impulsen la actividad, se ha introducido maquinaria para el sistema de riego e infraestructura de mejor calidad.

Factores Socioculturales

El arraigo cultural con el que cuentan las familias productoras de flor en las localidades de San Miguel Enyege, San José Huereje, San Bartolo del Llano y San Lorenzo Toxico, demuestran un fuerte apego a las actividades del campo. Las costumbres que les fueron inculcadas los acercan a no abandonar el cultivo de la tierra que les fue heredada; éstas familias manifiestan que la “tradicción familiar” con que les fueron heredados sus terrenos, tenía como uso la siembra de maíz, actividad agrícola a la que destinaban exclusivamente el cultivo de su terreno antes de incorporar en el, la producción de flor. Por lo que solo se detectaron dos casos en los que la principal actividad a la que se destina el terreno de cultivo que posee cada una de las familias es la producción de flores.


En lo que se refiere a la organización en conjunto por parte de los productores de flor, se puede decir que estos, ya han comenzado a reunirse entre sí, en este momento existe registrado en el Directorio de Organizaciones Económicas del Estado de México de la SAGARPA, la primer Asociación Local de Productores Rurales denominada TOXIFLOR, dedicada a la producción de flores y plantas de ornato. En esta asociación se tienen contabilizados 10 miembros, todos estos pertenecientes a la localidad de San Lorenzo Toxico. De las cuatro diferentes localidades en las que existen productores de flor en el municipio, sólo en la anteriormente mencionada, estos pertenecen a algún tipo de asociación de productores de flor, mientras que en las tres restantes se desenvuelven de manera individual.

3. Análisis de la actividad florícola como iniciativa de desarrollo económico local en cuatro localidades del municipio de Ixtlahuaca

En seguida se presenta una tabla donde se especifica cuales son los indicadores de cada variable considerados para analizar la actividad florícola.

Tabla No 6. Variables e indicadores de las Iniciativas de Desarrollo Local

FACTORES	VARIABLES	INDICADOR
INTERNOS	Participación relevante de actores locales	<ul style="list-style-type: none"> - De qué manera interviene el gobierno local - Cómo y con qué participan los productores - Acciones que denoten iniciativa por mejorar o desarrollar la actividad
	Generación de empleos permanentes	<ul style="list-style-type: none"> - Número de empleos generados - Ingresos mensuales - Duración del empleo - Experiencia o capacitación de los productores
	Aprovechamiento innovador de los recursos	<ul style="list-style-type: none"> - Características competitivas del producto con relación a otros - Qué recursos son utilizados como insumos en la producción - Qué características de la mano de obra fomentan esta actividad
	Introducción de nuevas formas de organización	<ul style="list-style-type: none"> - Formas de organización en la producción, comercialización, administración y financiamiento de la actividad - Existe alguna innovación en la organización



Desarrollo económico e implicaciones territoriales

FACTORES	VARIABLES	INDICADOR
EXTERNOS	Ciclo de desarrollo de la iniciativa	- Etapa en la que se encuentra la actividad - Principales obstáculos de acuerdo a la etapa
	Naturaleza del mercado	- Qué tipo de mercado es el abarcado: local, regional, estatal ó nacional - Fijación de precios - Número de productores
	Escala apropiada	- Volumen de inversión, producción y ventas
	Intervención del Estado	- De que forma actúa el Gobierno en la actividad
	Impacto social	- Giro y número de actividades potenciales que se pueden generar - Aprovechamiento de recursos y capacidades. - Reinserción a actividades del campo
	Integración regional	Qué actividades complementarias puede generar la floricultura Qué vínculos ha generado la actividad con otras localidades o municipios

Fuente: Elaboración propia con base en García y otros (1998)

Participación relevante de los actores locales

Las formas de participación de los involucrados en la actividad florícola recae en dos actores principales, por un lado, están los productores; es gracias a la iniciativa de estos, que han

aparecido los primeros espacios dedicados a la producción de flor en localidades del municipio de Ixtlahuaca. La búsqueda de actividades agrícolas alternativas a las tradicionales, que les generen mayores beneficios, ha hecho que los campesinos inviertan esfuerzos para iniciarse en la producción de flores. A lo largo de los no más de seis años de existencia, la actividad florícola en el municipio de Ixtlahuaca, ha incorporado paulatinamente a más productores, la manera en que se han agregado a esta actividad, es con el ejemplo, es decir, que según lo analizado y obtenido por productores y autoridades, a partir de que un productor o familia productora ha incorporado la flor en sus cultivos, ha servido como estímulo para que más campesinos inviertan en este tipo de producción. Los productores participan como inversionistas, con sus propios recursos es como realizan los primeros esfuerzos por iniciar la producción de flor; semillas, macetería, estructura y plástico para los invernaderos, fertilizantes, son las primeras inversiones que realizan para iniciar la actividad.

El segundo actor principal dentro de la actividad florícola, es el gobierno, en este caso el Ayuntamiento, el cual participa llevando a cabo el otorgamiento de recursos en la adquisición de insumos, principalmente material para el mantenimiento de los invernaderos; o en su defecto desarrollando un papel de gestor o intermediario entre los productores y las demás instancias de

gobierno de las que se puede recibir recursos, orientación o cualquier tipo de apoyo. Una forma recurrente de promoción por parte del Ayuntamiento para la producción de flor en el municipio, ha sido la incorporación de los productores dentro de las llamadas “expos”, las cuales si bien han sido útiles, sólo impactan a la comunidad local, y no trascienden de manera significativa a un nivel regional.

Generación de empleos permanentes

Para analizar este aspecto es necesario señalar que la realidad actual de la actividad florícola en el municipio de Ixtlahuaca, en sus primeros seis años de existencia, ha hecho uso primordialmente y casi en su totalidad de mano de obra de tipo familiar (padres de familia e hijos), los cuales, si bien no reciben un salario en forma, si reciben los beneficios económicos que arroja la producción de flor al ingreso familiar. Por lo que esta actividad está haciendo uso de la mano de obra y generando beneficios económicos directos para las 25 familias productoras, lo que significa un aproximado de 140 personas beneficiadas. Ahora bien, en el caso específico presentado en la localidad de San Lorenzo Toxico, primera localidad donde se introdujo la floricultura en Ixtlahuaca, es donde mayor crecimiento han presentado los invernaderos destinados a la producción de flor, y es en este donde ya comienzan a presentarse los primeros

empleos remunerados que ofrece la actividad. Específicamente son 8 los empleos remunerados generados en la etapa de corte de la flor en este invernadero. Si bien es cierto que en este momento estos empleos son temporales, es importante considerar que se trata de un progreso paulatino de la actividad, y la posibilidad de ofertar fuentes de empleo se ha visto reflejada en la medida en la que el impulso a esta actividad se ve incrementado.

Aprovechamiento Innovador de los Recursos Locales

Para analizar como se aprovechan los recursos locales ó el uso potencial de los mismos, es necesario abordarlo desde tres puntos: el primero se refiere al aprovechamiento de los recursos naturales, por ejemplo las características del suelo feozem que predomina en el municipio son factibles para el cultivo de la tierra por ser rico en materia orgánica y nutrientes, que favorecen la producción de flores; las condiciones climáticas que prevalecen en el municipio están siendo aprovechadas a favor de la producción de flores, ya que si bien es cierto que estas obligan a los productores a llevar a cabo la producción casi totalmente en invernaderos, son estas mismas condiciones, las que a decir de los propios productores, están dotando al producto final de **“calidades o ventajas competitivas”**, específicamente hablando de la durabilidad y resistencia de las flores a cambios de clima y al tiempo de vida después de haber sido cortadas.

Por otro lado, está el aprovechamiento de los recursos sociales o humanos del municipio de Ixtlahuaca, refiriéndose primordialmente a las cualidades de la población empleada en la actividad florícola. Tradicionalmente, el municipio de Ixtlahuaca había contado con un sector primario de gran relevancia y tamaño, del mismo, un gran porcentaje estaba ocupado en el cultivo del maíz. Actualmente la “tradicción y costumbre” de los productores se ha ido flexibilizando, permitiendo la incorporación de la floricultura dentro de los terrenos de cultivo. Es por ello, que la experiencia con la que cuentan los campesinos de Ixtlahuaca en lo referente a técnicas y procesos de cultivo y que han ido heredando generación tras generación, representa una potencialidad para la actividad florícola, al poder disponer de mano de obra “calificada” para llevar a cabo la producción.

Por último, está el aprovechamiento de los recursos geográfico-económicos. Aquí es importante destacar la importancia del impacto que tiene en la región el mercado de Ixtlahuaca. Económicamente, esto representa la atracción de capital al municipio, ya que

este mercado atrae población de diversos municipios de la región, gracias a sus dimensiones y variedad de productos. De esta forma constituye la primera opción donde ofertar los productos florícolas. En este mismo sentido, la ubicación geográfica en la que se localiza el municipio de Ixtlahuaca representa una potencialidad de poder acceder de manera ágil e inmediata a más mercados de consumo de gran importancia en el Estado de México como lo son Atlacomulco y Toluca, al ser un municipio de paso obligado entre estos dos aprovechando el flujo que se atrae por medio de la autopista Toluca-Atlacomulco. Además de la relativa cercanía con el Distrito Federal accediendo a él por el municipio de Jiquipilco.

Es importante señalar, que si bien el aprovechamiento de estos tres recursos (naturales, humanos, geográfico) no representa una innovación, si representa una forma de adaptarlos y sacarles el mayor provecho en el desarrollo de la actividad florícola. Es decir, saber con que recursos se cuenta y como pueden ser aprovechados.

Introducción de Nuevas Formas de Organización

Probablemente la introducción de nuevas formas de organización, sea uno de los aspectos más endebles dentro del análisis

de la floricultura en el municipio. En lo que se refiere a los procesos de producción, administración y comercialización, los productores en este momento “aún” actúan de manera independiente, es decir, cada quien resuelve por su cuenta como producir y en donde distribuir sus productos. En la mayoría de los casos no existe una actitud de colaboración que permita a los productores el intercambio de conocimiento y técnicas de producción, ó en las formas de comercialización, lo cual limita el desarrollo de la actividad.

De manera similar ocurre en el momento de buscar fuentes de financiamiento y capacitación. Donde solo el grupo TOXIFLOR, el cual se encuentra registrado en el Directorio de Organizaciones Económicas del Estado de México reconocido por la SAGARPA, representa el primer grupo de productores de flor organizados en el municipio de Ixtlahuaca, son pertenecientes a la localidad de San Lorenzo Toxico y han logrado como grupo la obtención de financiamiento y dotación de materiales para la infraestructura de invernadero por parte del Ayuntamiento, y de maquinaria para riego por parte del Gobierno Estatal. Además, se logró obtener por parte del Comité Estatal de Sanidad Vegetal del Estado de México, el apoyo y orientación que en materia fitosanitaria se refiere para la erradicación y prevención de plagas en los cultivos.

Respecto a la forma en la que las familias se organizan para llevar a cabo la producción, se puede decir que esta es una labor colectiva en la que el padre se encarga de la compra de los insumos básicos, de la siembra de las semillas y del mantenimiento de la infraestructura de los invernaderos, la figura materna esta abocada más al cuidado de las plantas (riego, poda, y el corte), y los hijos colaboran en las etapas de riego, corte y comercialización de la flor.

Ciclo de desarrollo de la iniciativa

La importancia de identificar la etapa en la que se encuentra la actividad florícola radica en que podamos conocer la situación y obstáculos por los que pueda o este atravesando la iniciativa.

De acuerdo a lo planteado en la metodología retomada de García y otros (1998), podemos ubicar a la actividad florícola en el municipio de Ixtlahuaca en una etapa de gestación, basándonos en que:

Existe una mínima difusión de la actividad florícola en Ixtlahuaca, esto ya que la información arrojada por la investigación muestra que los primeros esfuerzos por insertar el cultivo de flores en el municipio tiene una antigüedad no mayor a seis años, incluso, al momento de plantear este tema de investigación fueron pocas las personas que relacionaban al municipio de Ixtlahuaca con la producción de flores.

La participación de los actores involucrados se remite a los propios productores que son quienes han puesto la mayor parte de la inversión necesaria para iniciar la producción; y por otra parte, a los primeros apoyos recibidos por parte del ayuntamiento.

Sin embargo, aunque en menor medida, también podemos identificar características de la etapa de instrumentación, ya que, la realidad nos indica que los campesinos ya han puesto en marcha la actividad florícola comenzando con la producción y comercialización del producto y en algunos casos han podido obtener fuentes de financiamiento.

Naturaleza del Mercado

A menos de siete años del inicio de la floricultura en el municipio, se pudo indagar que su mercado es netamente local, al sólo ser introducido de manera regular en las localidades y la

cabecera municipal. Sin embargo no se puede descartar la posibilidad de incorporación a un mercado regional, después de comprobar que ya existen los primeros productores que comercializan con una florería en el municipio de Toluca. Hasta este momento la actividad florícola no ha encontrado bloqueos u obstáculos económicos y mucho menos naturales de consideración para el libre tránsito y comercialización del producto. El crecimiento en el alcance de este producto a un nivel territorial mayor, dependerá de la capacidad de incrementar los recursos necesarios para la producción (financiamiento, insumos, terrenos de cultivo, mano de obra, tecnología y procesos de producción).

Escala Apropiaada

Abordar el análisis de la escala de producción de flores en el municipio de Ixtlahuaca resulta un tanto complejo ya que como se ha mencionado, ante su reciente puesta en marcha, la organización e información

en cuanto a montos de inversión, volúmenes de demanda y producción es prácticamente nula, y los pocos datos que se obtuvieron se abocan a cálculos de los mismos productores que respondieron a los cuestionarios. La evolución que ha tenido la producción de flores en el municipio se ha dado en medida en la que los primeros productores han tenido éxito y han visto reflejado lo redituable de la actividad es como poco a poco más familias comienzan a introducir la flor en sus terrenos de cultivo. Por su parte, las familias más longevas en la producción de flor y por ende las que han contado con un mayor apoyo, van incrementando la superficie destinada a los invernaderos así como en la variedad de especies que cultivan.

Intervención del Estado

La forma de intervención del Estado en la actividad florícola de Ixtlahuaca se ha limitado a la participación del Ayuntamiento principalmente en tres aspectos:

Desarrollo económico e implicaciones territoriales

Tabla No. 7 La intervención del Estado en la actividad florícola de Ixtlahuaca

GESTOR	En este aspecto, la intervención del Ayuntamiento se aboca a la capacidad que tiene este para intervenir como intermediario entre los productores y las instancias gubernamentales y privadas a las que los productores pueden dirigirse con la finalidad de solicitar y obtener los apoyos necesarios para llevar a cabo la producción (financiamiento, capacitación, insumos).
PROMOTOR	La labor que ha llevado a cabo el Ayuntamiento en este sentido, se remite a la promoción de la actividad florícola, esto a través de la incorporación de los productores dentro de las diversas actividades realizadas por el Ayuntamiento como lo son las “expos” agrícolas e incluso de índole completamente distinta a esta actividad. Así como el apoyo para la participación de algunos productores en eventos en otros municipios de la región.
APOYO	Dentro de las capacidades del Ayuntamiento de destinar recursos a actividades económicas en la localidades, este ha podido brindar, en la media del presupuesto disponible y de la demanda de la población, de materiales para la construcción y mantenimiento de los invernaderos; y en menor medida de la dotación de insumos como las semillas y fertilizantes así como de bombas para el suministro de agua para riego.

Fuente: Elaboración propia

Impacto Social

El impacto social que ha tenido la incorporación de la actividad florícola en las localidades de San José Huereje, San Miguel Enyege, San Bartolo del Llano y San Lorenzo Toxico del municipio de Ixtlahuaca se puede destacar que de acuerdo a la tradición y costumbres de la

población, la floricultura representa una actividad opcional para que la población campesina no abandone las actividades del campo, pero puedan acceder a un producto más rentable que los cultivos tradicionales a los que se dedican actualmente como el maíz.

El impacto que en materia de empleo y niveles de ingreso que genera la actividad en estas localidades, se ve reflejado en los ingresos que perciben los integrantes de las familias productoras (aprox. 140 personas), y los empleos remunerados generados hasta ahora (8 empleos). Ofrece además, la oportunidad de “empleo” sobre todo a la mano de obra femenina de las localidades, de acuerdo a lo arrojado en la investigación, la población femenina de los hogares encuestados encuentran en la floricultura una forma de autoempleo, ya que al mismo tiempo de atender sus labores del hogar, destinan tiempo para el cultivo de la flor, lo que les proporciona una fuente de ingresos. Así mismo, para la población masculina, en particular para los jefes de familia, que en su mayoría, cuentan con un empleo como obreros o comerciantes, pero del que no obtienen los ingresos suficientes para su subsistencia, la floricultura les representa, la opción de emplearse en una actividad que les arroje un ingreso complementario y en ocasiones primordial en sus ingresos totales. Esta actividad ofrece la oportunidad de aprovechar el conocimiento y la experiencia que por tradición y herencia con la que cuenta la población en el trabajo del campo.

De manera generalizada, la percepción de las familias respecto a la incorporación de la producción de flores en sus terrenos y los beneficios económicos que les ha arrojado en comparación con los anteriores, les resultan más provechosos de tal manera que en algunos casos ya se ha convertido en la principal fuente de ingresos de la familia, pasando por encima de lo que obtienen por otros cultivos como el maíz e incluso por lo que perciben de salario los jefes de familia, en su mayoría obreros.

La posibilidad de que la actividad florícola tenga la capacidad de ofertar empleos radica en la posibilidad de que esta se vaya desarrollando y por ende creciendo. Como ya se ha visto con anterioridad, los invernaderos que ya han sufrido un incremento tanto de su superficie como de su producción, ya tienen la necesidad de contratar personas ajenas a la familia para el proceso de producción.

En otras palabras, la floricultura está impactando a través de la creación de los primeros empleos remunerados y en los ingresos de los integrantes de las familias productoras; de igual forma generando una reactivación del cultivo en los terrenos de las familias con un producto más rentable; así como también en el aprovechamiento de el conocimiento y la experiencia en actividades agrícolas de la población de las localidades.

Integración Regional

En este aspecto lo más significativo que podemos resaltar es que, aunque de manera aislada por parte de un productor de flor de la localidad de San Lorenzo Toxico, ya se ha realizado el primer vínculo de comercialización del producto en la capital del Estado, en este caso se dió directamente con una florería; por otro lado, la adquisición de insumos como semillas, plaguicidas y fertilizantes, se hace en comercios de la propia cabecera municipal de Ixtlahuaca.

En este análisis, no se puede hablar de que al momento, la actividad florícola haya generado una integración regional significativa, a seis años de su aparición, ésta no ha alcanzado un desarrollo que permita dar a conocer la existencia de esta actividad en territorios diferentes al municipio y sus localidades.

Sin embargo, es posible abordar este aspecto, desde la perspectiva de las potenciales actividades que pueda generar la floricultura en las localidades y el municipio, así como de las posibilidades de vinculación con otros municipios o Estados.

De manera tal que, resultaría probable la aparición de más florerías en el municipio, al contar de primera mano con el insumo básico que son las flores, y un mercado potencial de más de 125 mil habitantes. Por otro lado, la necesaria dotación de insumos para la producción de flor, favorece la utilización de comercios que proporcionen semillas, fertilizantes, plástico para macetería, material para construcción y mantenimiento de los invernaderos; lo anterior, repercutiría en la generación de más empleos y de un incremento en las relaciones de interdependencia.

Por otro lado, la cercanía con algunos de los principales mercados de consumo del Estado como lo son Toluca y Atlacomulco, e incluso el Distrito Federal, representan una oportunidad potencial de incursionar en estos mercados, dado que, la proximidad con estos territorios y la infraestructura vial con la que se cuenta entre estos puntos, permite un rápido acceso y un amplio mercado de potenciales consumidores.

Hasta este punto se ha hecho una evaluación de los factores, variables e indicadores considerados para realizar la investigación, sin embargo, es conveniente incluir algunos más que enriquezcan el análisis, y refiriéndonos a la necesidad de que, para que en un territorio

se genere un Desarrollo Económico, este debe de proveer los recursos necesarios, considerando que la disponibilidad y uso potencial de estos, sirven para facilitar la satisfacción de las necesidades y problemas básicos de la población.


A este respecto, se pueden mencionar los factores locacionales, la ubicación geográfica del lugar, que representa una cercanía con grandes centros urbanos como Toluca, Atlacomulco y el Distrito Federal; además las condiciones climatológicas están dotando de cualidades o ventajas competitivas a la flor; factores locacionales como estos, favorecen el desarrollo de la actividad florícola.

En lo referente a las infraestructuras, destaca la accesibilidad con la que se cuenta para poder movilizarse hacia Atlacomulco, Toluca y Distrito Federal, principales y más cercanos centros urbanos. Sin embargo, a nivel intramunicipal, sobre todo en las localidades más apartadas de la cabecera municipal, la red vial muestra carencias y dificulta la movilidad de personas y productos. En cuanto a los servicios básicos se refiere, sólo la cobertura de energía eléctrica presenta un porcentaje aceptable (94%), la red de drenaje apenas cubre un 45% del total municipal y el agua potable entubada, además de sólo cubrir un 72% del municipio, presenta un déficit en el suministro del líquido. Lo que obliga al abastecimiento desde pozos.

4. Elementos a reforzar para que la floricultura genere un desarrollo en las localidades

Hasta este punto, se ha podido realizar el análisis de la floricultura como opción de desarrollo económico en cuatro localidades del municipio de Ixtlahuaca, y se puede concluir que es una actividad que si cuenta con los elementos necesarios para generar un desarrollo económico local, y cumplir con los objetivos de este; sin embargo, es importante señalar que existe la necesidad de atender algunos aspectos que es necesario fortalecer para que la floricultura se lleve a cabo de una manera más eficaz y contribuya de mejor forma al desarrollo económico de las localidades. Los elementos que se deben promover son los siguientes:

Participación conjunta del Gobierno local y productores: este aspecto referente a que la participación del Ayuntamiento no se limite solo a la gestión y asignación de recursos hacia la actividad, sino que debe involucrarse más en aspectos sobre la introducción y comercialización de los productos. De igual forma cobra importancia la necesaria incorporación dentro del Plan de Desarrollo Municipal de Ixtlahuaca, de estrategias que impulsen el desarrollo de las actividades agrarias, no solo las tradicionales sino la introducción de productos innovadores o alternativos.



Desarrollo económico e implicaciones territoriales

Organización entre los productores: es necesario procurar que los productores de flor de las localidades de San José Huereje, San Miguel Enyege, San Bartolo del Llano conformen grupos organizados de productores (como es el caso de la Asociación Local de Productores Rurales de la localidad de San Lorenzo Toxico), con el fin de buscar una mayor representatividad para que al momento de gestionar recursos estos impacten intereses colectivos.

Aprovechamiento de ventajas locacionales que permitan acceder a mercados de consumo: resulta indispensable sacar provecho de la cercanía y conectividad con los mercados de consumo que se localizan en el Estado de México y el Distrito Federal, los cuales representan una opción para el crecimiento de las ventas y el desarrollo de la actividad.

Variedad del producto: conforme se presente un desarrollo de la actividad florícola, se tendrá que contemplar una mayor diversidad de especies de plantas cultivadas en los invernaderos, ya que actualmente solo se cultivan aproximadamente cuatro especies de plantas. Este aspecto es importante ya que a decir de los propios productores, cuando insertaron a su producción las variedades de alcatraz amarillo y verde, notaron un incremento en sus ventas. Lo anterior será posible en cuanto se cuente con los recursos para ampliar las especies de plantas y la infraestructura donde cultivarla.

Promoción e incursión: este aspecto es esencial para que se pueda generar un crecimiento de la actividad y pueda generar el impacto al desarrollo económico de las localidades del municipio, por lo que se deben establecer vínculos intermunicipales, que permitan la promoción de la actividad florícola del municipio de Ixtlahuaca a nivel regional y estatal, y de esta forma se permita la incursión de este producto en estos niveles territoriales.

Impulsar ventajas competitivas del producto: es importante que como parte de la promoción de la producción florícola, se ponga énfasis en destacar las características competitivas con las que cuentan las flores cultivadas en el municipio; el destacar la duración y resistencia de las plantas contribuiría a hacerlas más atractivas para los consumidores, otorgándoles una oportunidad de competir en el mercado.

Registro de información de la producción: resultaría de bastante utilidad que se lleve un registro de datos básicos de la producción como volúmenes de producción, inversión, comercialización e ingresos, que permitan realizar cálculos que contribuyan al desarrollo de esta actividad. Así como también la realización de un estudio de mercado.


Orientación para el desarrollo de la actividad: para poder fortalecer este aspecto es necesario abordarlo desde dos puntos: el primero, dirigido hacia la población que desea incursionar por primera vez en el cultivo de flores en su terreno, en lo referente a insumos básicos, infraestructura básica, grupos de productores, comercialización, con el fin de que puedan emprender la actividad; el segundo, dirigido hacia los productores ya establecidos, con respecto a fuentes de financiamiento, vínculos de comercialización regional, enfocado principalmente a un crecimiento en cuanto a terreno sembrado, inversión, y producción que permita atender al mercado local y regional.

Conclusiones

Ante los retos que impone la globalización a las regiones y ciudades no favorecidas, y a la necesidad de dar respuesta a sus necesidades y problemas internos como demandas sociales,

económicas y territoriales, lo local ha adquirido importancia dentro del proceso globalizador. En el caso de las localidades de estudio del municipio de Ixtlahuaca, donde no parece ser un territorio de interés para la atracción de capitales o inversionistas que impulsen un crecimiento de la economía local, ha sido la propia comunidad local la que ha tenido que buscar actividades opcionales que les permitan reactivar la economía local. Tradicionalmente la población de estas localidades había encontrado en el cultivo de maíz, su principal fuente de ingresos y representaba la base de la economía familiar y local; sin embargo, y derivado de la incapacidad de competir en el mercado con los precios del maíz importado, el cultivo de ese producto ha dejado de ser rentable para la población de las localidades, haciendo que la producción sea exclusiva para el autoconsumo.

Como se vio a lo largo del documento, para que la floricultura sea una actividad que genere un desarrollo económico local, debe contar con la intervención de tres actores principales; población, sector privado y gobierno. En este sentido la participación de la población ha significado parte medular en el crecimiento de la actividad, ya que ha mostrado una actitud emprendedora al incursionar en la producción del campo con productos innovadores; además, que son quienes realizan la primera inversión con la que inician en la actividad, con sus propios recursos.

A large yellow circle is positioned on the left side of the page, partially overlapping the header area. Inside the circle, the text 'Desarrollo económico e implicaciones territoriales' is written in a dark, sans-serif font.

Desarrollo económico e
implicaciones territoriales

La acción conjunta entre gobierno y sociedad, es esencial para la generación del Desarrollo Local; la capacidad que tengan para actuar de manera corresponsable en la realización de proyectos que contribuyan a responder a las demandas y necesidades de las localidades, ya que es aquí donde por un lado se conocen a fondo las prioridades o áreas que necesitan ser atendidas y por otro lado, es también aquí, donde se tiene conocimiento de cuales son los recursos locales de los que se puede hacer uso.

El Desarrollo Económico Local, no depende únicamente de la participación de los actores locales ni de la disponibilidad de recursos humanos, naturales, económicos o tecnológicos, sino también de factores que contribuyan o faciliten el desempeño de las actividades que generen este tipo de desarrollo.

Como la floricultura es una actividad con la que se obtiene un producto de consumo final, para que sea posible llevar a cabo la comercialización de este, es necesario que se cuente con la capacidad para llevar a cabo esta tarea. En este punto es donde la conectividad con la que se cuente cobra importancia, pues es vital que exista una infraestructura que permita tanto la movilidad de los productos hacia los mercados de consumo, como de los insumos básicos para la realización de la actividad. De igual forma con lo anterior, esta conexión con centros urbanos y mercados de consumo, va a permitir que se pueda dar la vinculación o eslabonamiento de actividades y/o empresas que favorezca la generación de una integración regional.

Así mismo, es necesario que se cuente con una fuerza de trabajo calificada, la cual, en el caso de estudio, cuenta en un principio con la capacitación que les ha dado la experiencia de haberse dedicado a la cosecha de maíz, por lo que, a decir de la población encuestada, les proporciona el conocimiento necesario para cultivar el producto eficientemente.

Al haber realizado el análisis de cada una de las variables y sus respectivos indicadores, podemos decir que la actividad florícola en las localidades de estudio si cumple en su mayoría con los requerimientos para que contribuya en el desarrollo local, sin embargo, es necesario que se promuevan una serie de acciones que están orientadas a reforzar algunos de los aspectos más endebles que presenta la actividad.

Los principales aspectos que se consideran deben ser promovidos se refieren a: el reforzamiento de la conjunción en la participación entre gobierno y productores, la

necesidad de que se entienda que para que se pueda desarrollar esta actividad es exigente una participación bilateral entre estos actores, asimilando que ninguno puede prescindir del otro y que por el contrario facilita el proceso de desarrollo; la promoción de la actividad desde dos puntos, por un lado al interior del municipio y de la misma población agricultora, esto para promover la floricultura como una actividad opcional más redituable que los cultivos tradicionales, con presencia ya en el municipio, por otro lado, al exterior del municipio, es necesaria una promoción de la producción de flor en las localidades de Ixtlahuaca que permita la inserción en el mercado regional. La implementación de programas que otorguen a los productores recursos provenientes del Estado o el otorgamiento de créditos para el financiamiento de la actividad es indispensable para incrementar tanto el número de productores como la producción misma. Al mismo tiempo, el destacar las ventajas competitivas que tienen las plantas producidas en las localidades de Ixtlahuaca, son necesarias para hacerlas más atractivas en el mercado. De igual forma la generación de vínculos y eslabonamientos con empresas en la dotación de insumos y en la comercialización del producto, son necesarias si se quiere generar una integración a nivel regional. Por otro lado es importante que se cuente con una mayor capacitación especializada en el

cultivo de las flores, con la finalidad de prevenir afectaciones a sus cultivos y también para poder producir flores de mayor calidad y variedad.

El análisis que se realizó nos permitió ver que, a pesar de que la actividad florícola en las localidades del municipio de Ixtlahuaca tiene una existencia no mayor a seis años, presenta un panorama en el que puede contribuir al desarrollo de las localidades y de su población; cuenta con las condiciones para que esta pueda desarrollarse, incorporar más familias productoras y poder generar empleos, lo que evidentemente reditúa en mayores ingresos, y en la calidad de vida de la población, así como también en la reactivación de la economía local, que a final de cuentas son los objetivos primordiales del desarrollo económico.

Con la realización de esta investigación se pudo llegar a la conclusión de que la floricultura en las localidades de estudio, se puede considerar como una opción de DEL, que si bien es cierto no va a erradicar totalmente las desigualdades existentes en estos territorios, si colabora en el cumplimiento de los objetivos últimos de éste, representando empresas de tipo familiar que les permiten tener mejores ingresos, así como no abandonar por completo las actividades del campo, además de que tiene la capacidad de generar fuentes de empleo para pobladores de las localidades.

Referencias bibliográficas

- Alburquerque, Francisco, 1997: Metodología para el Desarrollo Económico Local, Santiago de Chile: ILPES/CEPAL
- Alburquerque, Francisco. 2003: Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local. Madrid, España. Instituto de economía y geografía. Consejo superior de investigaciones científicas.
- Alburquerque, Francisco. 2004: Desarrollo económico local y descentralización en América Latina, Revista de la CEPAL, n° 82, pp. 157171, abril 2004.
- Gallicchio, Enrique 2004: El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social. Programa de Desarrollo Local Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) Uruguay. Ponencia presentada en el Seminario “Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo Local”, realizado por SEHAS en la ciudad de Córdoba (Argentina), en mayo de 2004.
- García Bátiz, María Luisa y otros, 1998: Descentralización e iniciativas locales de desarrollo, Guadalajara México: Universidad de Guadalajara.
- OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2002: Mejores prácticas de desarrollo local. México. Correo UNESCO.
- Peña Peña, Efrén, 2004: La microempresa, como iniciativa para el desarrollo económico local. El caso de los talleres de costura de Santiago Tilaza, Tianguistenco, México. Tesis de licenciatura en Planeación Territorial, Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México.
- Ramírez Moreno, Pablo, 2004: Situación y perspectivas del maíz en México. Universidad Autónoma Chapingo
- Rozga Luter, Ryszard, 2001: Globalización, reestructuración económica y cambios territoriales. Toluca, México. UAEM.
- Saravi, Gonzalo, 2000: “Economías locales y pequeñas empresas en tiempos de globalización. La experiencia mexicana” en Bueno Castellanos, Carmen, 2000: Globalización, una cuestión antropológica. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Vázquez Barquero, Antonio, 1999: Desarrollo, redes e innovación: Lecciones de desarrollo endógeno. Madrid, España. Ed. Pirámide
- Vázquez Barquero, Antonio, 2002: “El desarrollo endógeno, respuesta de las comunidades locales a los desafíos de la globalización”, en Basave, Jorge (coord.), 2002: Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI. UNAM. México.
- Vázquez Barquero, Antonio. 1988: Desarrollo Local una estrategia para la creación de empleo. Madrid, España: Ed. Pirámide
- Vázquez, Luis Miguel, 1996: Crónicas de la evolución de la floricultura en México. México. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Alburquerque Francisco. (2008): Ponencia: Microempresa, pequeña empresa y desarrollo económico local. www.redelaldia.org/IMG/

pdf/Alburquerque_micropyme.pdf Fecha de Consulta: Enero 2009.

- Arocena, José, (1987): Globalización, integración y desarrollo local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual, en *Persona y Sociedad*, ILADES, Santiago de Chile. <http://www.cedet.edu.ar/sitio/administracion/agenda/arocena.pdf> Fecha de Consulta: Mayo 2008.
- Corporación sur Chile (2002) Seminario-taller El desarrollo económico local. Montevideo, Uruguay en http://www.yorku.ca/ishd/ledcd.sp/links%20bq/v2_hemelryck_del.pdf Fecha de Consulta: Agosto 2008.
- ISDEM, Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal. (2008): El desarrollo económico local. <http://www.isdem.gob.sv/Del.html> Fecha de Consulta: Julio 2008.
- Rosales Mario (2008). Promoción económica del territorio y desarrollo local. Asociación Chilena de Municipalidades, Chile. www.cidob.org/castellano/publicaciones/afers/47rosales.cfm Fecha de Consulta: Diciembre 2008.
- SAGARPA. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. (2008) <http://www.sagarpa.gob.mx> Fecha de Consulta: Abril 2008.



Integrantes del
Cuerpo Académico de
Planeación, Urbanismo
y Medio Ambiente



Pedro Leobardo Jiménez Sánchez.

Doctor en Ciencias Sociales, por la Universidad Autónoma del Estado de México.

Profesor Investigador de Tiempo Completo

Asesor jurídico de la empresa VHMA en materia de promoción y gestión inmobiliaria. Consultor en materia de planeación territorial y desarrollo habitacional.

Líneas de investigación: *Planeación, gestión, marco jurídico y desarrollo habitacional.*

Francisco Javier Rosas Ferrusca.

Maestro en Proyectos de Desarrollo Urbano, por la Universidad Iberoamericana

Profesor de Tiempo Completo

Director de la FAPUR

Líneas de investigación: *Planeación, gestión, marco jurídico y desarrollo urbano y municipal.*

Héctor Campos Alanís

Maestro en Estudios Urbanos y Regionales, por la Universidad Autónoma del Estado de México.

Profesor de Tiempo Completo

Subdirector Académico de la FAPUR

Líneas de investigación: *Planeación, Ordenamiento territorial y ambiental y Desarrollo local.*

Teresa Becerril Sánchez.

Maestra en Ciencias Sociales, por el Colegio Mexiquense. Estudiante del Doctorado en Urbanismo.

Profesora de Tiempo Completo

Coordinadora de la Licenciatura en Planeación Territorial

Líneas de investigación: *Planeación, gestión, nuevos procesos de ocupación territorial, diagnóstico y estrategias urbanas.*

Juan Roberto Calderón Maya

Maestro en Estudios Urbanos y Regionales, por la Universidad Autónoma del Estado de México. Estudiante del Doctorado en Urbanismo.

Profesor Investigador de Tiempo Completo

Responsable del Departamento de Educación Continua y a Distancia de la FaPUR

Líneas de investigación: Planeación y gestión ambiental del territorio.

Ana María Marmoleo Uribe

Maestra en Estudios Urbanos y Regionales, por la Universidad Autónoma del Estado de México.

Profesora de Medio Tiempo.

Coordinadora del Centro de Estudios Territoriales Aplicados.

Líneas de investigación: Planeación, gestión, política, administración pública, normatividad en suelo y vivienda.

Verónica Miranda Rosales

Maestra en Estudios Urbanos y Regionales, por la Universidad Autónoma del Estado de México. Estudiante del Doctorado en Urbanismo.

Profesora de Medio Tiempo

Coordinadora de la Licenciatura en Ciencias Ambientales.

Líneas de investigación: Planeación territorial, desarrollo regional, ordenamiento territorial y ambiental, gestión del agua y residuos.

Esta obra se terminó de imprimir en julio del 2011
en Lithokolor, S.A. de C.V., Vialidad Las Torres, Núm.
605, Toluca, México, correo: **lithokolor@yahoo.com**.
La edición constó de 200 ejemplares.